



KVOPP005NPH3

V Brně dne 16. června 2008
Sp. zn.: 4489/2007/VOP/MH

16-6-08

Zpráva o šetření veřejného ochránce práv ve věci

postupu orgánů státní památkové péče
při vydání závazného stanoviska ke stavbě bytového domu
na pozemcích parc.č. v k.ú. Praha 5

A Obsah podnětu

Na veřejného ochránce práv se obrátil Ing. Praha, kterým si stěžoval na postup Magistrátu hl.m. Prahy, odboru kultury, památkové péče a cestovního ruchu (dále jen „magistrát“) ve věci vydání závazného stanoviska ke stavbě bytového domu na pozemcích parc.č. v k.ú. Praha 5. Stavba v té době byla již projednávána v rámci územního řízení vedeného Úřadem městské části Praha 5, odborem územního rozhodování (dále jen „stavební úřad“).

Z podání stěžovatele a k němu připojených listin jsem vyrozuměl, že předmětem kritiky je jednak rozhodnutí magistrátu jako orgánu státní památkové péče čj. MHMP 125721/2006/Dan ze dne 14. 9. 2006, jímž se zmíněný orgán vyjádřil ke stavbě nazvané „byty nad Barrandovskou skálou na pozemcích parc.č. a na místě domu čp. 1 1, k.ú. , Praha 5“, se závěrem, že příprava navrhovaných prací v rozsahu předložené studie je z hlediska zájmů státní památkové péče přípustná za podmínek: 1/ povrchy jednotlivých objektů (kámen, dřevo, beton a měď) budou v dalším stupni projektové dokumentace předvedeny ve vzorcích, 2/ další stupeň projektové dokumentace bude předložen k posouzení magistrátu. Ve svém podnětu Ing. poukazoval na to, že již 1. 3. 2007 podal podnět na přezkum uvedeného rozhodnutí magistrátu k Ministerstvu kultury ČR (dále jen „ministerstvo“), přesto dosud zprávu o výsledku přezkoumání svého podnětu neobdržel.

Následně bylo magistrátem dne 22. 6. 2007 vydáno závazné stanovisko čj. MHMP 103821/2007/Dan, kterým se magistrát vyjádřil k žádosti společnosti INVESTING ve věci demolice stávajícího objektu a výstavby bytového domu při čp. Závěr magistrátu v této věci byl takový, že příprava navrhovaných prací v rozsahu předložené dokumentace „výstavba bytového domu, byty nad Barrandovskou skálou“ pro územní řízení, je z hlediska zájmů státní památkové péče přípustná.

V podnětu stěžovatel uváděl, že podle jeho názoru jsou oba správní akty protizákonné, vydané v rozporu s platnými právními předpisy i chráněným veřejným

zájmem. Namítal, že stavba masivního komplexu čtyř bytových viladomů s dvanácti velkopodlažními bytovými jednotkami se zcela vymyká charakteru a prostorovým principům vilové zástavby v památkově chráněné zóně. Spolu s ostatními občany památkové zóny se Ing. cítil být poškozován rozhodováním magistrátu jako orgánu státní památkové péče, které dle jeho přesvědčení směřuje k nevratné devastaci a likvidaci památkové zóny Barrandov. V této souvislosti zmiňoval další případ stavby bytového domu v lokalitě Pod Ateliéry, jímž jsem se rovněž zabýval (případ podnětu Mgr. vedeného pod sp.zn. 2676/2007/VOP/MH).

Z výše uvedených důvodů se stěžovatel podáním ze dne 14. 9. 2007 obrátil na Ministerstvo kultury s podnětem na přezkoumání obou shora zmíněných stanovisek magistrátu, tj. rozhodnutí ze dne 14. 9. 2006 a závazného stanoviska ze dne 22. 6. 2007, a to s upozorněním, že jeho první podání ze dne 1. 3. 2007 nebylo dosud vyřízeno, přičemž do 11. 10. 2007 bylo třeba toto podání posoudit, neboť jinak lhůta pro přezkum marně uplyne.

B Skutková zjištění

Předběžně byl výzvou ze dne 29. 10. 2007 požádán o součinnost ministr kultury spočívající v poskytnutí stanoviska k danému případu, zejména podání zprávy, jak byla podání Ing. ze strany ministerstva vyřízena, včetně doložení kopií písemností dokumentujících postup v dané věci.

Dne 30. 11. 2007 mi byl doručen přípis ministra kultury, kterým se vyjádřil k záležitosti podnětu Ing. Z odpovědi pana ministra a příložených podkladů jsem zjistil, že oba podněty stěžovatele byly ze strany ministerstva odloženy sdělením ze dne 7. 11. 2007 (ve věci rozhodnutí Magistrátu hl.m. Prahy ze dne 14. 9. 2006) a sdělením ze dne 19. 11. 2007 (ve věci závazného stanoviska Magistrátu hl.m. Prahy ze dne 22. 6. 2007).

Z odůvodnění citovaných sdělení ministerstva lze vyrozumět, že se s námitkami vyslovenými stěžovatelem neztotožnilo, odbornou úvahu národního památkového ústavu ministerstvo přezkoumávat nemůže a ve vztahu k namítanému porušení vyhl.HMP č. 10/1993 o prohlášení částí území hl.m. Prahy za památkové zóny a určení podmínek jejich ochrany ministerstvo konstatovalo, že magistrát ve svých stanoviscích nevybočil ze zákonných mezí správního uvážení. Vedle výše uvedeného vzalo ministerstvo zřetel rovněž k právům, jež stavebník v důsledku vydaných stanovisek orgánu státní památkové péče (magistrátu) nabyt v dobré víře.

Dne 17. 12. 2007 mi byly od stěžovatele doručeny další podklady, jimiž byl doplněn již dříve uplatněný podnět k prošetření postupu orgánů státní památkové péče. Kromě již zmíněných sdělení Ministerstva kultury, jimiž byly odloženy podněty stěžovatele na přezkum stanovisek magistrátu, obsahovalo podání Ing. informaci, že se s žádostí o prošetření postupu odboru památkové péče ministerstva, jakož návazně i Národního památkového ústavu v Praze obrátil na Památkovou inspekci Ministerstva kultury.

S ohledem na fakt, že podstata podání, resp. námitky v něm uplatněné do značné míry korespondovaly s námitkami, jež ve svém podnětu uvedl Mgr. který se na mě obrátil v obdobné věci demolice vily a výstavby bytového domu v lokalitě Barrandovských teras, o jehož případu jsem ministra kultury informoval, rozhodl jsem se zahájit šetření dle § 14 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, také v případě Ing.

Dopisem ze dne 21. 1. 2008 byl ministr kultury požádán o poskytnutí součinnosti, jež měla spočívat v prověření postupu orgánů státní památkové péče v dané věci, tak jak o to již ostatně požádal prostřednictvím památkové inspekce sám stěžovatel.

Ministra kultury jsem považoval za nutné upozornit na to, že proti obdobné výstavbě se velmi ostře postavila památková inspekce Ministerstva kultury ve svém vyjádření ze dne 13. 8. 2007, kterým bylo reagováno na stížnost Mgr. ¹ Právě s ohledem na obsah přípisu památkové inspekce v případě Mgr. jsem pokládal za nezbytné, aby se ministerstvo vypořádalo se zjištěním svého inspekčního orgánu v obdobné záležitosti, která dokumentuje naprosto odlišný přístup k zásahům do vilové zástavby v památkové zóně Barrandovských teras ze strany památkového ústavu, magistrátu a památkové inspekce.

Podáním ze dne 24. 1. 2008, 20. 2. 2008, 28. 3. 2008 a 1. 4. 2008 stěžovatel své podání doplnil o nové informace týkající se předmětu šetření, zejména šlo o doplnění stížnosti, kterou adresoval památkové inspekci Ministerstva kultury, jež směřovala proti odložení podnětů na přezkum závazných stanovisek magistrátu ze dne 14. 9. 2006 (stanovisko k demolici stávající vily) a 22. 6. 2007 (stanovisko k záměru výstavby bytů nad Barrandovskou skálou).

Mezi podklady, které mi stěžovatel předložil, bylo také sdělení památkové inspekce ze dne 14. 2. 2008, kde se mimo jiné konstatuje, že památková inspekce provedla ve věci podrobné šetření a dospěla k závěru, že lze důvodně pochybovat o tom, že závazné stanovisko magistrátu ze dne 22. 6. 2007 je v souladu s právními předpisy. Památková inspekce konstatovala, že závazné stanovisko je v rozporu 1/ s vyhláškou č. 10/1993 Sb.HMP, o prohlášení části území hl.m. Prahy za památkové zóny a o určení podmínek jejich ochrany, 2/ se zákonem č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, 3/ s Úmluvou o ochraně architektonického dědictví Evropy a 4/ se zákonem č. 500/2004 Sb., správním řádem.

Ve sdělení památkové inspekce se mimo jiné uvádí, že demolice stávající vily, která je autentickou a organickou součástí základního památkového stavebního fondu památkové zóny, a její náhrada novostavbou mnohonásobně objemnějšího bytového domu, nerespektuje zejména historický půdorys a jemu odpovídající prostorovou a hmotovou skladbu památkové zóny, návrh představuje poškození předmětu ochrany v památkové zóně, kterým je mimo jiné urbanistická struktura, charakter objektů a pozemků, architektura objektů a jejich exteriéry, navržené úpravy

¹ Památková inspekce Ministerstva kultury v tomto případě uvedla, že demolice stávající historické vily, která je organickou součástí základního památkového stavebního fondu památkové zóny a její náhrada novostavbou mnohonásobně objemnějšího bytového domu, je s režimem památkové zóny v dané lokalitě v zásadním rozporu.

Jsou v rozporu s podmínkami pro stavební činnost, nesměřují ke zhodnocení památkové zóny, návrh novostavby je v rozporu s podmínkami pro stavební činnost, nezohledňuje charakter a měřítko zástavby a prostorové uspořádání památkové zóny. Památková inspekce dále konstatovala, že závazné stanovisko odporuje účelu zákona a nevychází ze současného stavu poznání kulturně historických hodnot, které je nezbytné zachovat. Památková inspekce vytkla magistrátu, že svým rozhodnutím (závazným stanoviskem) nezabezpečila ochranu architektonického souboru ve smyslu Úmluvy o ochraně architektonického dědictví Evropy. Rozpor se správním řádem při vydání závazného stanoviska spatřuje památková inspekce v tom, že magistrát neprovedl potřebné důkazy ke zjištění stavu věci, nezjistil všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu, v odůvodnění závazného stanoviska neuvedl úvahy, kterými se řídil při hodnocení podkladů a při výkladu právních předpisů.

Za zásadní lze považovat závěrečné stanovisko památkové inspekce, kde uvedla, že odborná organizace státní památkové péče neposkytla magistrátu ke zpracování závazného stanoviska podklady dostatečné úrovně. Z písemného vyjádření Národního památkového ústavu, odborného pracoviště v Praze (dále jen „NPÚ“), není podle památkové inspekce vůbec zřejmé, že by zohledňovalo v rámci posouzení záměru konkrétní podmínky stanovené ve vyhl.č. 10/1993 Sb.HMP, o prohlášení části území hl.m. Prahy za památkové zóny a o určení podmínek jejich ochrany. Památková inspekce proto hodnotila postup magistrátu jako závažné pochybení vedoucí ke znehodnocení dotčené památkové zóny, které není ojedinělé, a má za to, že jsou dány důvody pro přezkoumání závazného stanoviska. Proto také dne 6. 2. 2008 navrhla, aby odbor památkové péče Ministerstva kultury s ohledem na uvedená zjištění závazné stanovisko magistrátu k demolici vily zrušil. Vedle toho požádala památková inspekce ředitele NPÚ o osvětlení důvodů, které vedly k zásadnímu přehodnocení původního odborného závěru a podrobné vyjádření k námitkám, resp. výhradám stěžovatele, s příslibem, že o vyřízení této žádosti podá Ing. Frühaufovi zprávu.

Kromě shora uvedených podkladů mi stěžovatel předložil také kopii vyjádření Útvaru rozvoje hl.m. Prahy k projektu bytového domu „Byty nad Barrandovskou skálou“, na pozemcích parc.č. / k.ú. Praha 5, ze dne 19. 12. 2007, v jehož závěru se uvádí, že navržený objekt je v souladu s územním plánem, navržená míra využití území však v souladu s územním plánem není. Navržený objekt je podle Útvaru rozvoje hl.m. Prahy třeba zásadně zmenšit a přizpůsobit zástavbě v okolí.

Za pozornost rovněž stojí přípis zástupce starosty Prahy 5 ze dne 19. 12. 2007, v němž zástupce samosprávy dané městské části uvádí, že nahrazování rodinných či činžovních vil rezidenčními domy s větším množstvím bytů vnímá městská část velmi negativně, a to nejen z hlediska urbanistického. Městská část považuje za podstatné především celkové zatížení okolí těchto staveb z hlediska životního prostředí a dopravy. Za nevyhovující městská část považuje i stávající vyhlášku, kterou Zastupitelstvo hl.m. Prahy upravilo územní rozvoj v urbanizovaných lokalitách, která však v době svého vzniku s podobnou mírou zneužívání její měkkosti v této věci nepočítala. Zástupce starosty v kontextu s výše uvedeným označil plánovanou výstavbu domů Pod Ateliéry a v ulici Skalní jako typický příklad popsaného jevu s tím, že souhlasí s hodnocením památkové inspekce a za závažnější označil postup

magistrátu a Ministerstva kultury, jež předložené projekty komentují souhlasně a bez jakýchkoliv omezujících podmínek.

Dne 3. 3. 2008 mi bylo doručeno stanovisko ministra kultury k předmětné záležitosti, resp. vysvětlení k postupu orgánů státní památkové péče, včetně národního památkového ústavu a památkové inspekce ministerstva. Ministr kultury mi sdělil, že závěry památkové inspekce, jako specializovaného kontrolního orgánu Ministerstva kultury, vycházejí při posouzení věci z hlediska souladu s právními předpisy. Nejsou však právně závazné a návrhy na přijetí opatření k odstranění zjištěných nedostatků mají charakter doporučení. Oproti tomu příslušný správní orgán zkoumá zákonnost napadeného správního aktu na podkladě shromážděných důkazů, které mnohdy nemá památková inspekce k dispozici a může tak v konečném důsledku dojít k odchylným závěrům, což nepochybně v očích předkládajících podnětů nevyznívá příznivě a neposiluje důvěru veřejnosti ve správnost postupu Ministerstva kultury. V tomto smyslu budou přijata opatření směřující k tomu, aby v budoucnu k obdobným situacím nedocházelo.

C

Právní zhodnocení

Zákon o veřejném ochránci práv mi ukládá povinnost působit k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, 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.

V úvodu svého hodnocení musím stejně jako tomu bylo v případě šetření podnětu Mgr. zdůraznit, že veřejný ochránce práv není a nemůže být institucí, která by nahrazovala ryze odbornou činnost orgánů památkové péče při posouzení určitého stavebního záměru z pohledu kritérií zákona o státní památkové péči a hledisek založených na ryze odborné úvaze k tomu určených orgánů. Své hodnocení postupu jmenovaných úřadů proto mohu formulovat výlučně z pohledu právních předpisů a principů dobré správy a demokratického právního státu. V tomto směru mi pak nezbyvá než konstatovat, že orgány státní památkové péče svým postupem principy dobré správy a základní zásady správního řízení nenaplnily.

Kritice musím podrobit především nejednotný přístup magistrátu a Ministerstva kultury na straně jedné a památkové inspekce na straně druhé. Jak potvrzují podání Ing. a Mgr. , veřejnost, ať již odborná či laická, negativně vnímá naprosto rozdílná vyjádření a zjištění památkové inspekce a magistrátu, potažmo Ministerstva kultury, k jedné a téže věci (k totožnému stavebnímu záměru, tj. demolice vily a její nahrazení bytovým domem v lokalitě Barrandovských teras).

K celé věci považuji za nutné dodat, že se svými poznatky na úseku státní památkové péče jsem seznámil v Souhrnné zprávě za rok 2007 Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR. Zde jsem konstatoval, že jsem v uplynulém roce zaznamenal nárůst počtu podnětů na úseku památkové péče, zejména u metropolí, kde vzrůstá tlak investorů na zastavění dosud volných lokalit, které se mnohdy nachází v plochách památkových rezervací. Předpokladem povolení staveb v těchto plochách je nejen soulad stavby s územním plánem, ale také nutnost respektovat

požadavky památkové ochrany. Příznačným jevem, se kterým jsem se v loňském roce setkal, byl zájem investorů o výstavbu vícepodlažních bytových domů (s cílem maximalizace zisků z prodeje nově vybudovaných bytových projektů), a to bez ohledu na stávající urbanistický a architektonický charakter lokality, což dokumentují právě případy podnětů Mgr. _____ a Ing. _____. V souhrnné zprávě jsem uvedl, že musím opakovaně vytýkat nekonzistentní přístup orgánů státní památkové péče v posuzování přípustnosti těchto staveb v urbanisticky atraktivních lokalitách. O svých zjištěních na úseku památkové péče jsem informoval ministra kultury (v případě Mgr. _____ jsem dokonce přistoupil k podání podnětu na přezkum závazného stanoviska orgánu státní památkové péče s cílem dosáhnout přezkoumání souhlasu s vybudováním bytového domu v lokalitě cenné vilové zástavby).

Soudím, že do budoucna je opakování postupu orgánů památkové péče jako v případech podnětů Mgr. _____ a Ing. _____ neudržitelné. Uvítal jsem proto příslib ministra kultury, že přijme opatření, jež by měla do budoucna takto rozporné praxi zamezit. Vzhledem k tomu, že pan ministr konkrétní nápravná opatření nepojmenoval, nemohu postupovat jiným způsobem, než jej touto cestou požádat o sdělení konkrétních opatření, jež v dané věci přijal, případně hodlá v nejbližší době přijmout. S přihlédnutím ke skutečnosti, že rozpor v názorech na stavební záměry v lokalitě Barrandovských teras mezi památkovou inspekcí a výkonnými orgány státní památkové péče trvá, doporučím ministru kultury, aby v dané věci inicioval společné setkání zástupců magistrátu, odboru památkové péče, národního památkového ústavu, odboru památkové péče Ministerstva kultury a památkové inspekce, kde by byly zjištěné rozpory projednány, a byl dohodnut společný postup při řešení obdobných stavebních záměrů v dané lokalitě. Uvítal bych, pokud by se uvedeného jednání zúčastnil též zástupce Městské části Praha 5, která se proti stavebním aktivitám popsaným v podnětu Ing. _____ a Mgr. _____ ohradila. Ministra kultury požádám, aby mě o výsledcích jednání společného jednání zástupců jmenovaných orgánů informoval.

Pokud jde o samotný případ výstavby bytového domu na ulici Skalní, zde mám informaci, že ve věci probíhá územní řízení, ve kterém účastníci řízení uplatnili námitky proti navrhované stavbě, s nimiž se bude muset vypořádat příslušný stavební úřad, a to včetně vyjádření Útvaru hlavního architekta hl.m. Prahy, jež ve svém sdělení ze dne 19. 12. 2007 uvedl, že navržený objekt je v souladu s územním plánem, navržená míra využití území však v souladu s územním plánem není. Proti územnímu rozhodnutí se budou moci účastníci řízení odvolat k magistrátu.

D Závěry

Na základě výše popsaných skutečností jsem se rozhodl šetření tohoto případu v souladu s ustanovením § 18 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ukončit se závěrem, že postup Ministerstva kultury ČR, neodpovídal principům dobré správy a zásadám správního řízení.

Je úkolem veřejného ochránce práv na zjištěná pochybení orgány veřejné správy upozornit, proto tak činím formou této zprávy a současně touto cestou apeluji

na orgány památkové péče, aby se vylýkaného jednání do budoucna zdržely s vědomím výše uvedeného hodnocení.

Vzhledem k výše uvedenému mi nezbylo než požádat ministra kultury, aby mi sdělil, jaká konkrétní nápravná opatření, jejichž vydání ve svém přípisu avizoval, přijal. Šetření ve věci podnětu Ing. _____ uzavírám touto zprávou, jež shrnuje mé dosavadní poznatky ze šetření, které budou po vyjádření dotčených správních úřadů podkladem pro mé závěrečné stanovisko ve věci.

Tuto zprávu zasílám ministrovi kultury k vyjádření a stěžovateli Ing. _____ na vědomí.

JUDr. Otakar Motejl
veřejný ochránce práv