



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudkyň JUDr. Ing. Venduly Sochorové a JUDr. Kateřiny Mrázové, Ph.D., ve věci

žalobce: **prof. akademický sochař J. A.**
bytem
zastoupený advokátem Mgr. Pavlem Černým
sídlem Údolní 33, Brno

proti
žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**
sídlem třída Tomáše Bati 21, Zlín

za účasti: **R. A.**
bytem

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 5. 2016, č. j. KUZL 32563/2016, sp. zn. KUSP 14429/2016 ÚP-Vy,

takto:

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje ze dne 18. 5. 2016, č. j. KUZL 32563/2016, sp. zn. KUSP 14429/2016 ÚP-Vy, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 15 342 Kč, k rukám advokáta Mgr. Pavla Černého, sídlem Údolní 33, Brno, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

III. Osoba zúčastněná na řízení **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. V projednávané věci jde o dodatečné povolení stavby. Magistrát města Zlína, stavební úřad, rozhodnutím ze dne 18. 1. 2016, č. j. MMZL 006328/2016, sp. zn. MMZL-SÚ-051866/2015/Fa, zamítl žádost žalobce o dodatečné povolení stavby „základová konstrukce pro zajištění stability sochařského díla“ na pozemku parc. č. v katastrálním území L. u Z. Stavebníkem jsou žalobce a jeho manželka (osoba zúčastněná na řízení). Oba podali proti rozhodnutí stavebního úřadu odvolání.
2. Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím I. výrokem zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí stavebního úřadu, II. výrokem zamítl odvolání osoby zúčastněné na řízení jako opožděné.

II. Žaloba

3. Žalobce je vlastníkem pozemku, na němž měla být stavba sochařského díla umístěna. Z tohoto titulu se jako stavebník účastnil řízení o dodatečném povolení stavby, které nebylo vydáno z důvodu nesouhlasného závazného stanoviska orgánu ochrany přírody k zásahu do krajinného rázu podle § 12 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. Žalobce považuje nesouhlasné závazné stanovisko Magistrátu města Zlína, odboru životního prostředí, ze dne 4. 12. 2013 i následné potvrzující sdělení Krajského úřadu Zlínského kraje, odboru životního prostředí a zemědělství, ze dne 7. 3. 2016, jakož i následný postup stavebního úřadu a žalovaného za nezákonné.
4. V první řadě namítá nepoužitelnost nesouhlasného koordinovaného závazného stanoviska ze dne 4. 12. 2013 v řízení o žádosti o dodatečné povolení záměru základové konstrukce pro zajištění stability sochařského díla objektu Kaple II. Orgán ochrany přírody posoudil zásah do krajinného rázu v roce 2013, kdy byly předmětem žádosti o umístění staveb tři objekty (Vertikála, Sousoší a Kaple II). Předmětem nynějšího správního řízení byl jen objekt Kaple II, ovšem od roku 2013 k novému odbornému posouzení krajinného rázu nedošlo. Předchozí nesouhlasné závazné stanovisko přitom uvádělo, že vzhledem k počtu objektů bude ovlivnění krajinného rázu významné. S použitelností závazného stanoviska z roku 2013 žalobce nesouhlasí, neboť to se týkalo vlivu na krajinný ráz umístěním všech tří objektů. I pokud by nedošlo ke změně podmínek v území ve vztahu ke krajinnému rázu, došlo ke změně předmětu řízení. Stavební úřad proto podle žalobce pochybil, vycházel-li ze závazného stanoviska ze dne 4. 12. 2013, aniž by si vyžádal samostatné stanovisko vztahující se pouze k umístění základové konstrukce sochařského díla Kaple II.
5. Žalobce dále zpochybňuje věcnou správnost závazného stanoviska orgánu ochrany přírody. Má za to, že při jeho vydání došlo ke zneužití správního uvážení v důsledku svévolného hodnocení a přihlížení k nerelevantním úvahám. Stanovisko vychází z „*Posouzení umístění objektů vertikála, sousoší a kaple II do krajiny v okolí Š.*“ z listopadu 2013 zpracovaného společností LÖW & spol., s. r. o. (dále též „Posouzení“). Vychází-li správní

orgán z odborného podkladu zpracovaného jinou osobou, není to samo o sobě v rozporu se zákonem. Posouzení míry a kvality zásahu do krajinného rázu však náleží výlučně správním orgánům. Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že posoudit právní otázku, zda určitá stavba může změnit krajinný ráz, náleží správním orgánům. Orgán ochrany přírody v závazném stanovisku zcela přebíral závěry Posouzení, aniž by vydal vlastní stanovisko k předmětu řízení. Závěry navíc přebírá zcela účelově. Žalobce namítá, že orgán ochrany přírody mohl zohlednit jen takové části Posouzení, k nimž se zpracovatel mohl odborně vyjadřovat. Neměl však přihlížet k úvahám týkajícím se sociálních či výtvarných aspektů díla.

6. Podle žalobce z Posouzení vyplývá, že v dané lokalitě je krajinný ráz nevýrazný, běžný. Krajina neobsahuje přírodní, kulturní nebo historické charakteristiky, pro které by nebylo možné umístit sochařský objekt o výšce 6 metrů. Žalobce je přesvědčen, že vzhledem k průměrnému krajinnému rázu bylo možné vydat souhlasné stanovisko k umístění sochařského díla. Instalací sochy by nedošlo k natolik závažnému zásahu, který by zásadně snižoval hodnotu krajinného rázu.
7. Posouzení na straně 15 a násl. obsahuje důvody, proč nelze sochařská díla žalobce do krajiny umístit. Orgán ochrany krajiny jeho závěry na straně 5 závazného stanoviska ze dne 4. 12. 2013 přebírá: 1) objekty nenesou atributy sakrální stavby, jejich poselství je nečitelné, 2) bodové singularity v krajině musí být výsledkem společenského konsenzu, obzvláště v konzervativním venkovském prostředí. Podle žalobce jsou zmíněné úvahy irelevantní a představují nepřipustný projev libovůle správního orgánu a zneužití správního uvážení.
8. Údajná „nečitelnost“ uměleckého díla (resp. jeho náboženského významu) při posuzování zásahu do krajinného rázu nemůže ovlivňovat rozhodování správního orgánu. V dané věci byl subjektivní názor na estetickou hodnotu díla důvodem pro nesouhlas s povolením záměru žalobce. Hodlal-li se orgán ochrany přírody zabývat „čitelností“ uměleckého díla, měl přihlídnout k podkladům, které žalobce v průběhu řízení předložil (stanoviska a doporučení kvalifikovaných odborníků Ing. S., ak. arch. O., prof. S.). Zmínění odborníci hodnotili kvalitu díla velmi pozitivně. Projekt byl realizován pod záštitou Ministerstva kultury, od něž žalobce v roce 2013 získal na projekt stipendium.
9. Žalobce rovněž nesouhlasí s tím, že by umístění uměleckého objektu bylo podmíněno kolektivním konsensem. To by odporovalo základním principům činnosti správních orgánů, především zásadě rovnosti účastníků řízení. Umístění záměru žadatele na pozemcích v jeho vlastnictví nemůže být vázáno na souhlas starosty obce či jiných obyvatel, ale vyplývá z § 129 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. Námitky účastníků řízení o dodatečném povolení stavby vezme stavební úřad v potaz v rámci hodnocení důkazů. V procesu vydávání závazného stanoviska nebyl spolehlivě zjištěn názor obyvatel Š. či L. u Z. na umístění záměru. Se starostou obce Š., který s umístěním objektu nesouhlasil, má žalobce i jeho manželka dlouholeté osobní konflikty. V obci neproběhla žádná veřejná diskuse na toto téma, v níž by se občané k návrhu vyjádřili. Na důkazy předložené v řízení dokládající podporu veřejnosti správní orgány nereagovaly, pouze formalisticky odkazovaly na nesouhlasné stanovisko z roku 2013. Nepravdivý a nepodložený je rovněž závěr orgánu ochrany přírody na straně 7 stanoviska, že farář místní církve umístění objektu nepodporuje. Farář se nikdy k záměru oficiálně nevyjádřil. Žalobce naopak upozorňuje na skutečnost, že farníci pořádají pravidelně na předmětném místě „modlitbu

křížové cesty“, přičemž spolek Jinákrajina, jehož je žalobce členem, se na dané aktivitě podílí.

10. Závěrem žalobce namítá neodůvodněné odchýlení se od předchozí praxe orgánu ochrany přírody. V řízení předložil závazné stanovisko Magistrátu města Zlína, odboru životního prostředí a zemědělství, ze dne 2. 4. 2009, č. j. MMZL 28342/2009, které souhlasí s umístěním sochařských objektů „Vertikála“ a „Sousoší“ na pozemcích parc. č. ... a v k. ú. Š. Konstatuje, že umístění objektů je vhodné s ohledem na existující křížovou cestu, přičemž realizace pouze části záměrů by popírala duchovní myšlenku záměru. Přestože nyní posuzovaný objekt „Kaple II“ je umístěn na pozemku parc. č. v k. ú. L. u Z., je nepochybné, že se všechny zmíněné pozemky nacházejí na stejném bezlesém temenu kopce Vrchy a mohou mít obdobný vliv na krajinný ráz. Podle žalobce tedy není důvodu, aby se orgán ochrany přírody od své předchozí praxe odchýlil a konstatoval nepřipustnost umístění objektu s ohledem na zásah do krajinného rázu. Postup orgánu ochrany přírody byl podle žalobce v rozporu se zásadou legitimního očekávání a zásadou vázanosti správního orgánu svou předchozí rozhodovací praxí vyplývající z § 4 odst. 4 stavebního zákona. Orgán ochrany přírody v napadeném rozhodnutí nevyložil důvody, na jejichž základě považoval za nutné odchýlit se od své předchozí rozhodovací praxe. V této souvislosti žalobce upozornil na umístění záměru „Sportovní areál K.“, který se nachází nedaleko obce L. a Š. Přestože se jednalo o golfové hřiště o výměře kolem 50 000 m², neměl proti jeho umístění orgán ochrany přírody výhrady.
11. Na základě výše uvedeného žalobce navrhl, aby soud napadené rozhodnutí žalovaného, včetně jemu předcházejícího rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušil, věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení a přiznal žalobci náhradu nákladů řízení.

III. Vyjádření žalovaného

12. Žalovaný ve vyjádření k žalobě popsal dosavadní průběh řízení a uvedl, že v odvolacím řízení požádal Krajský úřad Zlínského kraje, odbor životního prostředí a zemědělství, jako nadřízený správní orgán dotčeného orgánu, který vydal nesouhlasné závazné stanovisko ze dne 4. 12. 2013, v souladu s § 149 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, o potvrzení nebo změnu stanoviska. Nadřízený orgán zákonnost stanoviska potvrdil. Žalovaný v odvolacím řízení přezkoumal soulad rozhodnutí stavebního úřadu o zamítnutí dodatečného povolení stavby s právními předpisy. Nejistil nedostatky takové povahy, které by vedly ke zrušení prvostupňového správního rozhodnutí. V dané věci žalovaný vycházel ze skutečnosti, že bylo vydáno nesouhlasné závazné stanovisko, proto žádosti nemohlo být vyhověno dle § 149 odst. 3 správního řádu. Správní orgány tak další dokazování neprováděly a žádost zamítly.
13. Co se týče námitky nepoužitelnosti koordinovaného závazného stanoviska ze dne 4. 12. 2013 v řízení o dodatečném povolení stavby, žalovaný zdůraznil, že dne 8. 6. 2015 stavební úřad vyzval stavebníka k doplnění podkladů mj. o stanovisko orgánu ochrany přírody a řízení přerušil. Vzhledem k tomu, že podklady nebyly ve stanovené lhůtě předloženy, stavební úřad dne 20. 8. 2015 řízení zastavil. Stavební úřad si tedy závazné stanovisko vyžádal, ale stavebník jej nepředložil. Až k odvolání žalobce bylo přiloženo sdělení orgánu ochrany přírody ze dne 28. 1. 2015. Žalovaný upozornil, že objekt Kaple II byl součástí posouzení v závazném stanovisku ze 4. 12. 2013; v řízení o dodatečném povolení stavby tedy nemohl být znovu posuzován. Rozdělení záměru umístění tří sochařských objektů do krajiny na části a požadavek na dílčí posuzování

představuje právně nepřipustné a účelové dělení záměru. Nadřízený orgán ochrany krajiny takový postup ve sdělení ze dne 7. 3. 2016 potvrdil. Konstatoval rovněž, že závěry stanoviska ze dne 4. 12. 2013 vycházely z odborného Posouzení zpracovaného třemi odborně kvalifikovanými osobami; neodráží tedy subjektivní náhled oprávněné úřední osoby na objekt. Námitky odchýlení se od předchozí praxe byly vypořádány krajským úřadem ve sdělení ze dne 31. 1. 2014.

14. K argumentaci žalobců, že umístění blízkého golfového hřiště nepředstavovalo zásah do krajinného rázu, žalovaný uvádí, že předmětný areál byl posuzován v katastrálním území K., nikoliv L. u Z. Nejedná se tedy o skutkově shodný ani podobný případ. Uvedená katastrální území spolu nesousedí a nesdílí krajinný ráz.
15. Závěrem žalovaný poznamenal, že v řízení o žádosti o dodatečné povolení stavby prokazuje stavebník podle § 129 odst. 3 stavebního zákona soulad stavby s územně plánovací dokumentací, s obecnými požadavky na výstavbu a s veřejným zájmem chráněným zvláštním právním předpisem. Doporučení nezávislých odborníků nejsou v tomto ohledu relevantní. Obsah závazného stanoviska je závazný pro výrokovou část rozhodnutí. Bylo-li v daném případě vydáno nesouhlasné stanovisko, žádosti stavebníka nebylo možné vyhovět.
16. S ohledem na výše uvedené žalovaný navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

IV. Replika žalobce

17. Žalobce v replice ze dne 10. 1. 2017 označil za zavádějící tvrzení žalovaného, že žalobce nepředložil samostatné koordinované stanovisko pro záměr Kaple II. Z celého postupu Magistrátu města Zlín, odboru životního prostředí a zemědělství, je evidentní, že všechna stanoviska vycházela z téhož posouzení zásahu do krajinného rázu zpracovaného v roce 2013 pro záměr tří objektů. Předmětné závazné stanovisko ovšem nemohlo být podkladem v řízení o dodatečném povolení stavby, které má jiný předmět.
18. Žalobce nepochybně odbornost osob, jež provedly Posouzení. Zopakoval však, že zpracovatelé Posouzení se vyjadřovali i k otázkám, jejichž hodnocení jim nepříslušelo, a to zejména k hodnocení estetického a náboženského charakteru objektů, resp. k jejich „čitelnosti“.
19. Nelze souhlasit se závěrem žalovaného, že v předmětném řízení nemohlo proběhnout nové odborné posouzení zásahu do krajinného rázu s ohledem na překážku řízení. V dané věci se nejednalo se o totožný předmět řízení, tedy ani o překážku věci rozhodnuté.
20. Argumentace žalovaného o odlišném předmětu závazného stanoviska ze dne 2. 4. 2009 je podle žalobce účelová. Nesouhlasí rovněž s odůvodněním odlišnosti záměru Sportovního areálu K. a projednávaného případu. Krajinný ráz nelze striktně rozdělovat podle jednotlivých katastrálních území. Záměr areálu je součástí údolí Březnického potoka a je opticky propojen s krajinným rázem, do něhož má být záměr žalobce umístěn.

V. Osoba zúčastněná na řízení

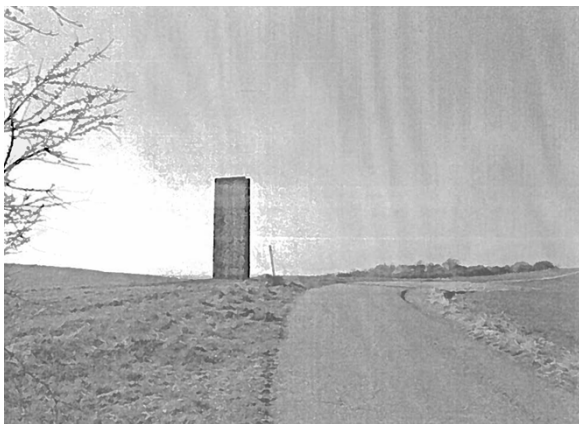
21. Dne 1. 11. 2016 R. A. soudu sdělila, že v řízení hodlá uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. K věci samé se nevyjádřila.

VI. Posouzení věci soudem

22. Napadené rozhodnutí žalovaného včetně podkladového závazného stanoviska nadřízeného orgánu ochrany přírody přezkoumal soud v mezích uplatněných žalobních bodů. Ověřil přitom, zda rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (*ex offio*), a vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodnutí žalovaného.
23. Krajský soud rozhodl o žalobě v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání.
24. Dospěl k závěru, že **žaloba je důvodná**.
25. Podle § 129 odst. 3 stavebního zákona *stavbu uvedenou v odstavci 1 písm. b) lze dodatečně povolit, pokud stavebník nebo její vlastník prokáže, že a) není umístěna v rozporu s cíli a úkoly územního plánování, politikou územního rozvoje, s územně plánovací dokumentací a s územním opatřením o stavební uzávěře nebo s územním opatřením o asanaci území nebo s předchozími rozhodnutími o území, b) není prováděna či provedena na pozemku, kde to zvláštní právní předpis zakazuje nebo omezuje, c) není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu nebo s veřejným zájmem chráněným zvláštním právním předpisem.*
26. V projednávané věci byla žádost manželů A. o dodatečné povolení stavby zamítnuta z důvodu nesplnění podmínky dle § 129 odst. 3 písm. c) stavebního zákona – tj. z důvodu nesouhlasného stanoviska dotčeného orgánu na úseku ochrany přírody a krajiny.
27. Stěžejní námitkou obsaženou v žalobě je nesouhlas žalobce s nesouhlasným závazným stanoviskem orgánu ochrany přírody se zásahem do krajinného rázu podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Konkrétně žalobce zpochybňuje nepoužitelnost závazného stanoviska ze dne 4. 12. 2013 v řízení s jiným předmětem, jeho věcnou nesprávnost a odchýlení se od dřívější praxe dotčeného orgánu.

VI. A) Skutkové okolnosti případu

28. Ze správního spisu vyplynuly následující skutečnosti.
29. Oznámením ze dne 11. 5. 2015 zahájil Magistrát města Zlína, stavební úřad, z moci úřední řízení o odstranění stavby základové konstrukce sochařského díla na pozemku parc. č. ... v k. ú. L. u Z., jehož vlastníky jsou manželé A. (žalobce a osoba zúčastněná na řízení). Dnem doručení tohoto oznámení (12. 5. 2015) bylo zahájeno řízení o dodatečném povolení této stavby, o jejíž povolení požádali manželé A. dne 24. 4. 2015:



30. Kromě projektové dokumentace přiložili žadatelé k žádosti závazné stanovisko Magistrátu města Zlína, odboru životního prostředí a zemědělství, ze dne 2. 4. 2009, č. j. MMZL 28342/2009, jímž orgán ochrany přírody souhlasil s umístěním stavby krajinného

sochařského objektu na pozemcích parc. č. a v k. ú. Z citovaného stanoviska vyplývá, že žalobce je oprávněn realizovat stavbu 4 ks jednoduchých objektů kovové konstrukce. Objekty by měly „navazovat na již realizovanou stavbu křížové cesty a měly by plnit funkci pokračující cesty krajinou. Podmínky, které stanovil orgán ochrany přírody, vychází z prvotního smyslu krajinných objektů, kdy realizace pouze některého z nich je popřením duchovní myšlenky záměru a stavba jako taková ztrácí smysl. Další zásadní podmínkou pro realizaci stavby je zajištění komunikačního propojení těchto objektů s již existující komunikací, která vede na horizontu. Posuzované umístění staveb je určeno na plochách, které nemají přímou vazbu na již existující komunikační síť a ani na žádnou nebezpečnou polní komunikaci a jsou dislokovány v zemědělsky obhospodařovaných polních tratích. Zájmové území má svou vzhledovou hodnotu samo o sobě, a realizaci pouze části záměru nebude pro většinu pozorovatelů tato hodnota zvýšena, spíše naopak.“ Dále k žádosti doložili petici občanů obce Š. podporující realizaci krajinných prvků sepsanou 17. 11. 2014, vyjádření ministra zemědělství ze dne 4. 11. 2014 k realizovanému projektu a vyjádření prof. PhDr. J. S., CSc. z Katedry teorií a dějin umění Fakulty výtvarných umění Vysokého učení technického v Brně k projektu, resp. k činnosti občanského sdružení *Jiná krajina*.

31. K žádosti žalobců o koordinované závazné stanovisko vydal orgán ochrany přírody dne 28. 1. 2015 sdělení (č. j. MMZL 183969/2014), v němž uvedl, že „kladné koordinované závazné stanovisko nelze v daném případě vydat“. Konstatoval, že záměr musí být posuzován jako celek. K dokládáním názorům odborníků uvedl, že hodnocení vychází z odborné metodiky (Posouzení), proto stanovisko orgánu ochrany přírody nemůže změnit podpora uměleckých děl několika občany regionu či názor odborníků. Orgán ochrany přírody si dále vyžádal stanovisko obce L. u Z., z něhož zjistil, že zastupitelstvo obce se záměrem nesouhlasí (viz usnesení zastupitelstva č. 04/Z02/2014). Dále odkázal na předchozí sdělení ze dne 24. 2. 2014 a na negativní koordinované závazné stanovisko ze dne 4. 12. 2013, č. j. MMZL 92835/2013, které je nadále platné.
32. Závazné stanovisko ze dne 4. 12. 2013 bylo vydáno pro záměr umístění tří objektů. Orgán ochrany přírody v něm nesouhlasil s umístěním objektů „Vertikála“, „Sousoší“ a „Kaple II“ na pozemcích parc. č., a v k. ú. a parc. č. v k. ú. L. u Z. z důvodu, že by realizací záměru došlo „k ovlivnění charakteristik míst i oblastí krajinného rázu, zejména kulturních a historických, a tedy k ovlivnění krajinných hodnot“. Konstatoval, že řešená lokalita se nenachází v žádném zvláště chráněném území, ani nezasahuje do ptáčích oblastí či evropsky významné lokality; celkový stav krajiny je nevýrazný. Orgán ochrany přírody pro nedostatek kapacit k odbornému posouzení záměru zadal vypracování hodnocení vlivu záměru na krajinný ráz odborné firmě, která v listopadu 2013 provedla Posouzení umístění objektů vertikála, sousoší a kaple II do krajiny v okolí Š. („Posouzení“). Odůvodnění stanoviska se opírá o závěry předmětného Posouzení. Orgán ochrany přírody popsal, že záměrem je instalace uměleckých objektů, proto nelze zcela uplatnit běžný postup hodnocení staveb, při kterém se zkoumá soulad či nesoulad záměru se základními charakteristikami krajinných celků. Objekty nebudou součástí matrice, ale stanou se novými singularitami (krajinnými póly). Zasáhnou do ohraničení několika míst krajinného rázu. Významové poselství všech tří objektů není podle orgánu ochrany přírody jednoznačné a obecně srozumitelné (např. objekt kaple by měl nést základní atributy tohoto typu sakrální stavby). Spolu s dalšími již instalovanými sochami žalobce by se moderní umělecká díla stala v krajině nejběžnějším typem singularit, což je z pohledu vnímání krajiny významná proměna. Dále orgán ochrany přírody ve shodě s Posouzením zdůraznil, že principiálně je možné nové umělecké objekty umisťovat do běžné venkovské

krajiny, kde není zvýšený zájem na ochranu krajinného rázu. Objekty by však měly nést „čitelný, obecně chápaný a přijímaný význam.“ Odkázal na Evropskou úmluvu o krajině a dodal, že takové zásahy lze realizovat pouze za účasti místních obyvatel.

33. Magistrát města Zlína, stavební úřad, rozhodnutím ze dne 18. 1. 2016, č. j. MMZL 006328/2016, zamítl žádost manželů A. o dodatečné povolení stavby s odkazem na § 129 odst. 3 písm. c) stavebního zákona, tedy s ohledem na rozpor s veřejným zájmem chráněný zvláštním právním předpisem. Důvodem zamítnutí žádosti bylo nesouhlasné stanovisko orgánu ochrany přírody se zásahem do krajinného rázu.
34. Proti rozhodnutí stavebního úřadu podali manželé A. odvolání, v němž mj. namítali věcnou nesprávnost nesouhlasného závazného stanoviska. Žalovaný proto v odvolacím řízení požádal podle § 149 odst. 4 správního řádu nadřízený orgán dotčeného orgánu ochrany přírody o potvrzení nebo změnu odvoláním napadeného závazného stanoviska. Odbor životního prostředí a zemědělství Krajského úřadu Zlínského kraje přípisem ze dne 7. 3. 2016, č. j. KUZL 17894/2016, odkázal na sdělení ze dne 31. 1. 2014, v němž potvrdil zákonnost koordinovaného závazného stanoviska ze dne 4. 12. 2013. Nepovažoval důvodnou námitku, že závazné stanovisko ze dne 4. 12. 2013 bylo vydáno pro umístění tří objektů a nyní je předmětem řízení dodatečné povolení umístění pouze jednoho z nich. Na svém závěru setrval ve sdělení ze dne 27. 4. 2016, č. j. KUZL 29577/2016, jímž reagoval na vyjádření odvolatelů k podkladům rozhodnutí.
35. Poté žalovaný rozhodnutím ze dne 18. 5. 2016 I. výrokem zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 18. 1. 2016 a II. výrokem zamítl odvolání osoby zúčastněné na řízení jako opožděné.
36. Rozhodnutím ze dne 21. 7. 2016, č. j. MMZL 091790/2016, Magistrát města Zlína, stavební úřad, nařídil vlastníkovu odstranění nepovolené stavby (výrok I.) a uložil mu povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1000 Kč (výrok II.).

VI. B) Právní posouzení

37. Soud v první řadě uvádí, že žalobce se v řízení o podané žalobě domáhá přezkumu závazného stanoviska (resp. závazného stanoviska nadřízeného orgánu dotčeného orgánu ochrany přírody) podle § 75 odst. 2 s. ř. s. Rozsah přezkumu takového „podkladového“ rozhodnutí je omezen tím, že závazné stanovisko orgánu ochrany přírody k zásahu do krajinného rázu podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny je vydáváno ve sféře volného uvážení správního orgánu. Kontrola zákonnosti závazného stanoviska se v intencích usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42, publikovaného pod č. 906/2006 Sb. NSS, děje jen v rovině přezkumu dodržení procesních práv žalobce a kontrole toho, zda nebyly překročeny zákonem či obecnými právními principy stanovené meze správního uvážení nebo jej nebylo zneužito. Správní soud nepřezkoumává věcnou správnost (obsah) závazného stanoviska, nýbrž to, zda při vydání závazného stanoviska postupoval dotčený orgán v souladu se zákonem, tj. zda v procesu předcházejícím jeho vydání byla respektována všechna procesní práva žalobce, resp. zda nedošlo ke zneužití správního uvážení či k překročení jeho mezí ve smyslu § 78 odst. 1 s. ř. s. Pro posuzovanou věc to konkrétně znamená, že v rámci přezkumu závazného stanoviska soud hodnotí i to, zda stanovisko dotčeného orgánu respektuje předmět správního řízení, v němž bylo vydáno, zda navazuje na předcházející správní praxi dotčeného orgánu nebo vysvětluje odklon od ní, resp. zda úvahy obsažené ve věcném hodnocení zásahu do krajinného rázu nevybočují z mezí správního uvážení.

38. Zákon o ochraně přírody a krajiny v § 12 chrání přírodní, kulturní a historickou charakteristiku určitého místa či oblasti. Koncepce ochrany krajinného rázu vychází z myšlenky, že krajina je tvořena prvky přírodními (živými i neživými) a kulturními (tj. výsledky lidské přítomnosti v krajině), které společně prošly určitým historickým vývojem a existují spolu na určitém území ve vzájemné shodě a harmonickém uspořádání. Narušením této vzhledové harmonie pak může dojít k narušení přirozených, ustálených vztahů v daném území (srov. Vomáčka, V. in *Vojtěch Vomáčka, Jaroslav Knotek, Michaela Konečná, Jakub Hanák, Filip Dienstbier, Ivana Průchová Zákon o ochraně přírody a krajiny*, 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018).
39. Z ustanovení § 12 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny plyne, že *krajinný ráz, kterým je zejména přírodní, kulturní a historická charakteristika určitého místa či oblasti, je chráněn před činností snižující jeho estetickou a přírodní hodnotu. Zásahy do krajinného rázu, zejména umísťování a povolování staveb, mohou být prováděny pouze s ohledem na zachování významných krajinných prvků, zvláště chráněných území, kulturních dominant krajiny, harmonické měřítko a vztahy v krajině. Podle druhého odstavce citovaného ustanovení k umísťování a povolování staveb, jakož i jiných činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz, je nezbytný souhlas orgánu ochrany přírody. Podrobnosti ochrany krajinného rázu může stanovit Ministerstvo životního prostředí obecně závazným právním předpisem.*
40. Smyslem rozhodování orgánu ochrany přírody podle citovaného ustanovení je ochrana krajinného rázu před činnostmi, které do něj zasahují tak, že snižují jeho estetickou či přírodní hodnotu nebo harmonické měřítko či vztahy v krajině. Aby mohl orgán ochrany přírody souhlas k umístění nebo povolení stavby udělit, musí posoudit dvě dílčí otázky: za prvé, zda posuzovaná činnost může snížit či změnit krajinný ráz (tj. zejména přírodní, kulturní a historickou charakteristiku určitého místa či oblasti), a - pokud je odpověď na tuto otázku kladná - za druhé, zda taková změna či snížení nevylučují zachování kulturních dominant krajiny a harmonické měřítko a vztahy v krajině (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 1 As 17/2004-41). Za změnu krajinného rázu je přitom nutné považovat nejen zásahy negativní, ale i zásahy, které mají ve svém důsledku pozitivní dopad na krajinný ráz. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 10. 9. 2009, č. j. 7 As 52/2009-227, uvedl, že „[z]měny ve využití území v průběhu času, včetně nejrůznějších stavebních aktivit, jsou přirozenou součástí vývoje společnosti a jednotlivci jim a priori nemá právo bránit. (...) Je však třeba se v každém případě vyvarovat extrémních postojů a řešení a snažit se o vyvážení a harmonizaci konkurujících si zájmů a pokud možno o minimalizaci zásahů do právní sféry všech dotčených osob.“
41. Soud se nejprve zabýval zákonností procesu předcházejícího vydání závazného stanoviska dotčeného orgánu (resp. nadřízeného orgánu) [bod V. B. 1 rozsudku], poté hodnotil, zda úvahy dotčeného orgánu nevybočují z mezí správního uvážení [bod V. B. 2 rozsudku].

VI. B. 1. Zákonnost procesu předcházejícího vydání závazného stanoviska orgánu ochrany přírody

42. Žalobce v podané žalobě namítal nepoužitelnost závazného stanoviska ze dne 4. 12. 2013 v řízení o dodatečném povolení stavby.
43. Ze správního spisu (i z jeho podrobné rekapitulace podané výše) vyplývá, že orgán ochrany přírody v řízení, jehož předmětem bylo dodatečné povolení základové konstrukce pro zajištění stability sochařského díla „Kaple II“, nevydal samostatné závazné stanovisko vztahující se k nynějšímu předmětu řízení. Ve sdělení ze dne 28. 1. 2015 konstatoval, že

v dané věci vychází z koordinovaného závazného stanoviska ze dne 4. 12. 2013 týkajícího se umístění tří sochařských objektů do volné krajiny v okolí Š., mj. i v nynějším řízení posuzovaného objektu „Kaple II“. V závazném stanovisku ze dne 4. 12. 2013 dotčený orgán s instalací sochařských objektů do krajiny nesouhlasil. Opíral se o závěry Posouzení zpracovaného společností Löw & spol., s. r. o.

44. K použití závěrů odborného Posouzení soud uvádí následující. K posouzení intenzity vlivu záměru na krajinný ráz je příslušný orgán ochrany přírody. Jedině tento správní orgán je nadán patřičnou odbornou kompetencí k posouzení intenzity vlivu stavby nebo jiné činnosti na krajinný ráz a není oprávněn přenášet svou odpovědnost za rozhodování o této otázce na znalce či odborníky (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2013, č. j. 4 As 70/2013-49). Otázka, zda určitý záměr je s to snížit nebo změnit krajinný ráz, je otázkou právní; již z povahy věci tak případný znalec z oboru architektury nemůže „posuzovat krajinný ráz“, nebo přesněji řečeno jeho změny v důsledku umístění záměru, protože to je věcí správního orgánu. Znalec může hodnotit skutkové aspekty krajinného rázu: popsat, co tvoří přírodní, kulturní a historickou charakteristiku místa, jaké jsou zde významné krajinné prvky, případně kulturní dominanty, a jaké konkrétní aspekty staveb jsou určující pro zachování harmonického měřítká a harmonických vztahů v krajině. Posouzení míry a kvality zásahu do krajinného rázu je však výlučně úkolem správního orgánu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2008, č. j. 1 As 59/2008-77, publ. pod č. 1946/2009 Sb.).
45. Soud nezpochybňuje možnost správního orgánu nechat si zpracovat odborné posouzení skutkových okolností krajinného rázu určité lokality znalcem či odborníkem. Jakkoliv by takový postup měl být výjimkou a bude odůvodněn v případech nestandardních a komplikovaných, nelze mu *a priori* bránit. Je však nutné trvat na tom, že znalec se ve svém posudku může zabývat výlučně otázkami skutkovými, tedy popisem charakteristik místa, které určují krajinný ráz. Hodnocení zásahu do krajinného rázu je výlučně úkolem specializovaného dotčeného orgánu na úseku ochrany přírody a krajiny.
46. Výše popsané mantinely Posouzení z listopadu 2013 nedodrželo a vyjadřovalo se i k právní otázce přípustnosti zásahu do krajinného rázu. Pouze tato skutečnost však sama o sobě nezpůsobuje nezákonnost závazného stanoviska ze dne 4. 12. 2013, resp. na něj navazujícího posouzení nadřízeného orgánu. Ze závazného stanoviska lze seznat, že orgán ochrany přírody se se závěry Posouzení ohledně zásahu do krajinného rázu ztotožňuje, přebírá je a činí z nich svůj vlastní závěr o neúnosnosti zásahu do krajinného rázu. Uvedený závěr je obsažen v závěru prvního odstavce na straně 6, závěru prvního odstavce na straně 7 a na straně 8 (viz vysvětlující sdělení nadřízeného orgánu ze dne 27. 4. 2016). Ač je takový postup podle soudu zcela hraniční, lze převzaté závěry orgánu ochrany přírody chápat jako jeho vlastní úvahu, k jejíž zákonnosti a dostatečnosti se soud vyjadřuje v části V. B. 2. rozsudku. Takový postup podle soudu lépe ochrání práva žalobce a přispěje k efektivnějšímu rozhodování o podané žádosti.
47. Jako nepřípustný se však soudu jeví postup orgánu ochrany přírody, který v předmětném řízení odmítl vydat nové závazné stanovisko a k žádosti žadatelů podané v rámci řízení o dodatečném odstranění stavby toliko odkázal na závazné stanovisko ze dne 4. 12. 2013, které se týkalo umístění záměrů tří sochařských objektů. Přestože jedním ze zde posuzovaných objektů byl i záměr Kaple II, který je předmětem řízení o dodatečném povolení stavby (resp. základová deska tohoto sochařského díla), nebylo možné obsah závazného stanoviska ze dne 4. 12. 2013 bez zohlednění specifik a odlišností předmětného

řízení převzít bez dalšího. Jak správně uvádí žalobce, i pokud nedošlo ke změně podmínek v území ve vztahu ke krajinnému rázu, došlo ke změně předmětu řízení, což mělo být při vydání stanoviska zohledněno. V daném případě nešlo o opakovanou žádost o závazné stanovisko s totožným předmětem řízení, ale o žádost podanou v řízení s odlišným předmětem (ať již co do typu řízení dle stavebního zákona či do počtu umísťovaných objektů). Odlišoval-li se předmět řízení, nebylo možné bez jakéhokoliv odůvodnění odkazovat na předchozí závazné stanovisko týkající se jiného (byť podobného) předmětu řízení, jak dotčený orgán učinil ve sdělení ze dne 28. 1. 2015. Tím spíše za situace, kdy negativní závěry původního závazného stanoviska byly odůvodněny mj. i počtem umísťovaných objektů do krajiny: při nižším počtu umísťovaných objektů závěr dotčeného orgánu mohl být jiný.

48. Soud proto uzavírá, že vycházel-li dotčený orgán v řízení o dodatečném povolení stavby ze závazného stanoviska ze dne 4. 12. 2013, aniž by řádně zohlednil specifika předmětného řízení, tedy např. odlišnost míry zásahu do krajinného rázu umístěním jednoho namísto tří sochařských objektů, dopustil se vady procesu předcházejícího vydání stanoviska, která mohla mít vliv na zákonnost vydaného závazného stanoviska.
49. Žalobce dále upozorňoval na nedostatečné odůvodnění odklonu od dřívější praxe a odkazoval na závazné stanovisko orgánu ochrany přírody ze dne 2. 4. 2009, které povolilo umístění 4 sochařských objektů žalobce v totožné oblasti. K tomu nadřízený orgán dotčeného orgánu ve sdělení ze dne 27. 4. 2016 vysvětlil, že na původní závazné stanovisko ze dne 2. 4. 2009 nenavazovalo žádné řízení a objekty nebyly realizovány. Nová žádost žalobce o vydání závazného stanoviska k umístění tří objektů ze dne 18. 7. 2013 sice obsahovala jeden ze tří objektů („Sousoší“), pro které bylo vydáno původní souhlasné závazné stanovisko (tehdy objekt označen „Zelená – Modrá“), ovšem objekt měl být situován na jiný pozemek. Dotčený orgán proto žádost posoudil jako odlišnou od původního záměru a vydal dne 4. 12. 2013 nové závazné stanovisko.
50. Podle § 4 odst. 4 stavebního zákona *dotčený orgán je vázán svým předchozím stanoviskem nebo závazným stanoviskem. Navazující stanoviska nebo navazující závazná stanoviska mohou dotčené orgány v téže věci uplatňovat pouze na základě nově zjištěných a doložených skutečností, které nemohly být uplatněny dříve a kterými se podstatně změnily podmínky, za kterých bylo původní stanovisko nebo závazné stanovisko vydáno, nebo skutečností vyplývajících z větší podrobnosti porízené územně plánovací dokumentace nebo podkladů pro rozhodnutí nebo jiný úkon orgánu územního plánování nebo stavebního úřadu podle tohoto zákona, jinak se k nim nepřiblíží.*
51. Citované ustanovení zakotvuje princip kontinuity závazných stanovisek a zásady legitimního očekávání a ustálené správní praxe. Dotčené orgány jsou vázány svým stanoviskem vydaným v předchozích etapách. Měnit je mohou pouze v případě, že se změnily podmínky nebo poměry v předmětném území. To klade zvýšené požadavky na dotčené orgány, které musí věnovat pozornost každému záměru již od počátku a ne až v závěrečných fázích povolovacích procesů a dodatečně pak přicházet s novými požadavky, kterými by se vlastně neustále celý proces vracel zpět (bližší viz Hegenbart, M., Sakař, B. a kol. *Stavební zákon*. 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2008, s. 224, nebo Macháčková, J., Machata, P. in Macháčková, J. a kol. *Stavební zákon*. 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2013, s. 32, resp. Potěšil, L. in Potěšil, L., Roztočil, A. a kol. *Stavební zákon - komentář*. 5. vydání, Praha: C. H. Beck, 2016; obdobně i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2013, č. j. 2 As 40/2013-32).

52. Nadřízený orgán dotčeného orgánu odklon od předchozího závazného stanoviska vysvětloval tím, že umístění sochařských objektů do krajiny v roce 2009 se týkalo jiných objektů, resp. jiné parcely. Takové vysvětlení považuje soud za nedostatečné a formalistické, neboť se mýlí s podstatou uplatněné námitky. Žadatelé nezpochybňovali skutečnost, že v roce 2013 podali novou žádost o závazné stanovisko pro jiné sochařské objekty, domáhali se však obdobného posouzení otázky zásahu do krajinného rázu umístěním sochařských objektů, jaké dotčený orgán učinil v roce 2009, kdy souhlasil s realizací projektu křížové cesty v krajině u Š. Soud plně souhlasí se žalobcem, že dotčený orgán byl povinen při vydání závazného stanoviska postupovat v souladu s § 4 odst. 4 stavebního zákona v souladu s přechodným závazným stanoviskem, případně vysvětlit důvod odklonu od takové praxe. Nelze totiž pominout, že týmž dotčeným orgánem bylo žalobci v roce 2009 umožněno umístit do krajiny 4 sochařské objekty, které měly dotvářet projekt křížové cesty a plnit funkci pokračující cesty krajinou, přičemž realizace pouze některého z objektů by byla popřením myšlenky záměru a stavba by ztrácela smysl.
53. K ochraně legitimního očekávání soud přiměřeně odkazuje i na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006-132, publikované pod č. 1915/2009 Sb. NSS, bod 81, podle něhož legitimní očekávání zakládá jednotná, ustálená a dlouhodobá činnost nebo nečinnost správního orgánu, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Pouze takovou praxí je správní orgán vázán a jen taková správní praxe je doplněním psaného práva a je způsobilá modifikovat pravidla obsažená v právní normě.
54. Přestože v posuzovaném případě nebyl žalobce o akceptovatelnosti zásahu do krajinného rázu umístěním sochařských objektů v krajině u obce Š. ujišťován opakovaně, lze i na základě jednoho souhlasného závazného stanoviska z 2. 4. 2009 s přihlédnutím k § 4 odst. 4 stavebního zákona požadovat, aby dotčený orgán o obdobné žádosti podané o 4 roky později rozhodl obdobným způsobem, případně aby odklon od původní rozhodovací činnosti vysvětlil.
55. V souladu s principem kontinuity závazných stanovisek a se zásadou ochrany legitimního očekávání tak podle soudu bylo povinností dotčeného orgánu, hodlal-li se od své dřívější praxe posuzování zásahu do krajinného rázu umístěním sochařských objektů téhož žadatele v téže krajině *pro futuro* odchýlit, vysvětlit důvody takového odklonu v novém závazném stanovisku (navíc za situace, kdy umístění sochařských objektů v krajině mělo tvořit jeden funkční celek – křížovou cestu – deklarovaný žadatelem od počátku). Závazné stanovisko ze 4. 12. 2013, které se diametrálně odlišuje (co do závěrů i rozsahu a formy zpracování) od předchozí praxe orgánu ochrany přírody, aniž by důvod tohoto postupu jakkoli vysvětlovalo (např. negativními jevy spojenými s umístěním sochařských objektů, aj.), porušuje princip kontinuity závazných stanovisek vyjádřený v § 4 odst. 4 stavebního zákona a tím pádem i ochranu legitimního očekávání žalobce. Uvedené vady v procesu vydávání závazného stanoviska mají vliv na jeho zákonnost.
56. Námitka nerespektování stanoviska ze dne 2. 4. 2009, resp. nevysvětlení odklonu od dřívější praxe, je tak důvodná.

VI. B. 2. Vybočení z mezí správního uvážení při vydání závazného stanoviska

57. Přestože důvodnost výše zmíněných námitek představuje vady v procesu vydávání závazného stanoviska, které mají vliv na zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí, považuje soud za důležité vyjádřit se i k námitce vybočení z mezí správního uvážení při

posuzování zásahu do krajinného rázu v závazném stanovisku ze dne 4. 12. 2013, resp. při jeho přezkumu nadřízeným orgánem, aby v dalším řízení mohla být otázka zásahu do krajinného rázu posouzena komplexně.

58. V této souvislosti lze uvést, že aplikace ustanovení o ochraně krajinného rázu je založena na hodnocení, které je do určité míry subjektivní a nelze jej jednoduše nahradit jednoduchým objektivním způsobem. Subjektivní faktor je pouze možné a žádoucí objektivizovat (srov. Vomáčka, V. in *opus cit.* výše).
59. Závěry nesouhlasného závazného stanoviska ze dne 4. 12. 2013, které nadřízený orgán dotčeného orgánu beze změny převzal, lze stručně shrnout následovně: objekty jsou umísťovány do běžné krajiny, která není zvláště chráněna. Umísťované sochařské objekty se stanou novými singularitami (krajinnými póly) a významným způsobem ovlivní vnímání okolní krajiny. Jde o umělecká díla, jejichž význam je významově nečitelný; svůj význam nesou samy v sobě – ve vlastním ztvárnění. Obraz krajiny (zejména na venkově) by měl být výsledkem života lidí, proto by podobné projekty měly mít většinovou podporu lidí v území žijících. Bez ohledu na veřejné mínění nelze prosazovat jednostranný pohled. Spolu s dalšími instalovanými díly by se moderní umělecká díla stala v krajině nejběžnějším typem krajinných singularit, což je z pohledu kompozičního vnímání krajiny významná proměna. Záměr podle dotčeného orgánu představuje neúnosný zásah, kterým by došlo k negativnímu ovlivnění vizuální a kulturně-historické charakteristiky krajiny.
60. Posouzení otázky zásahu do krajinného rázu náleží správním orgánům a správní soudy je v tomto nemohou nahradit (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2009, č. j. 1 As 72/2009-120). Soud k hodnocení zásahu do krajinného rázu umístěním sochařského objektu ve volné krajině v obecné rovině uvádí (maje na paměti limity přezkumu správního uvážení soudem), že krajinný ráz je tvořen jak přírodními, tak kulturními charakteristikami určitého místa. Jde-li o umísťování sochařských objektů do venkovské krajiny, měly by se v ní vhodně střetávat výsledky lidské činnosti s přírodními dominantami dané lokality.
61. V daném případě není sporné, že umístění sochařského objektu mohlo ovlivnit (snížit či změnit) krajinný ráz, proto bylo vyžádáno závazné stanovisko orgánu ochrany přírody se zásahem do krajinného rázu podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Negativní stanovisko bylo možné vydat jen v případě snížení či změny krajinného rázu.
62. Při posouzení této otázky dotčený orgán správně uvedl, že umístění sochařského objektu do otevřené krajiny vytváří v krajině novou dominantu (singularitu či krajinný pól). Posuzování zásahu do krajinného rázu musí zohlednit vztah sochy ke krajině. Má-li být krajinný ráz umístěním sochy snížen či změněn, musí být zohledněna dominantnost (významnost) sochařského objektu v krajině, ale rovněž její soulad s krajinou (harmonii). V určitém ohledu je tak skutečně nutné estetičnost sochařského díla hodnotit, nikoliv však z hledisek, zda název objektu odpovídá způsobu jeho ztvárnění, ale spíše ve smyslu, zda umístění objektu nepředstavuje neúnosný zásah, který by krajinný ráz významně „zošklivil“ a narušil harmonii daného místa. Je nutné přihlédnout k tomu, zda je socha umísťována do krajiny lidskými výtvoři nedotčené (zde bude posouzení zásahu do krajinného rázu přísnější), nebo do krajiny, která již byla pro zásahy lidské činnosti otevřena. V ní krajinný ráz nebude tak cenný a další sochy do ní bude možné umístit snadněji. Nepřípustné snížení krajinného rázu či jeho změnu budou představovat typicky sochy hrubě narušující tradiční ráz krajiny, tedy např. sochy ošklivé, vulgární, či jinak do

krajiny nezapadající a nevhodné. Je zřejmé, že umělecká díla vyvolávají rozporuplné emoce napříč společnostmi. Již G. B. zmiňoval, že „*Umění je proto, aby zneklidňovalo.*“ Orgán ochrany přírody nemá být *arbitrem elegantiae* a zakazovat umístění sochařských děl nezapadajících do jeho subjektivních představ o kráse a vkusu. Jeho úkolem je bránit umístění jen výstředních sochařských objektů, u nichž bude panovat shoda společnosti na tom, že do krajiny nepatří.

63. Soud souhlasí se závěrem orgánu ochrany přírody, že při umístění sochařského díla do otevřené krajiny měl být zkoumán názor veřejnosti. Uvedený požadavek se opírá o základní východiska Evropské úmluvy o krajině vyhlášené pod č. 13/2005 Sb. m. s., podle jejíž preambule je krajina důležitou součástí kvality života lidí, proto by lidé měli hrát aktivní úlohu při jejím rozvoji. Sochařský objekt je dominantou v krajině, proto je nutné na jeho umístění klást zvýšené nároky oproti umísťování běžných objektů v blízkosti zastavěných území. Veřejnost by měla mít právo se k umístění záměru vyjádřit. Uvedený požadavek byl v daném případě splněn. Zastupitelstvo obce sice s umístěním záměru nesouhlasilo (viz usnesení ze dne 21. 1. 2015 č. 04/Z02/2014), žalobce však k žádosti přiložil i petici ze 17. 11. 2014, v níž 39 obyvatel Š. vyjádřilo podporu realizaci křížové cesty, tedy i posuzovaného objektu. Místní obyvatelé tedy na umístění objektu do krajiny neměli jednoznačný názor: zastupitelstvo s návrhem nesouhlasilo, ale velká část občanů obce umístění sochy podporovala. Obdobný závěr vyplývá i z veřejné diskuse otevřené starostkou na internetových stránkách obce: zúčastnily se jí 3 osoby, přičemž 2 hlasující byli proti a jeden pro podporu návrhu. Veřejná diskuse ohledně umístění sochařského objektu do krajiny tedy proběhla, ovšem její závěr nebyl jednoznačný. Akcentoval-li orgán ochrany přírody pouze negativní názor zastupitelstva obce, nepřipustným způsobem pominul nezanedbatelný hlas místních obyvatel, kteří umístění sochařského objektu podporovali.
64. Co se týče uměleckého hodnocení (významové čitelnosti) sochařského objektu, zde orgán ochrany přírody vycházel ze závěrů Posouzení, které převzal a uzavřel, že umělecké dílo je významově nečitelné. Žalobce v tomto ohledu dokládal názory odborníků zdůrazňujících vysoký přínos díla, které dotčený orgán odmítl s argumentací, že je vázán závěry závazného Posouzení. Takový závěr však neobstojí. Odborníci zpracovávající Posouzení nebyli příslušní vyjadřovat se k umělecké hodnotě sochařského objektu. Jak soud vysvětlil v bodě 0 a násl., zpracovatelé Posouzení byli oprávněni vyjádřit se toliko ke skutkovému popisu krajinného rázu dané lokality, nikoliv k hodnocení zásahu do něj dle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Domníval-li se orgán ochrany přírody, že estetická hodnota objektu je nízká, resp. že jeho význam je nečitelný, měl přihlédnout i k vyjádřením odborníků na tuto problematiku předkládaných žalobcem, kteří hodnotu díla vysoce cenili. Pokud orgán ochrany přírody hodlal s názorem odborníků předkládaných žalobcem polemizovat, měl zadat zpracování odborného posouzení této otázky znalcem. V daném případě je však soud přesvědčen, že by orgán ochrany přírody měl být schopen sám posoudit míru zásahu do krajinného rázu, vyhnout se subjektivním hodnotícím soudům ohledně vkusnosti posuzovaného objektu a pokusit se dané okolnosti objektivizovat (např. za pomoci názorů odborníků předkládaných žalobcem, jakož i s přihlédnutím ke skutečnosti, že realizace daného projektu byla podpořena stipendiem Ministerstva kultury, jak žalobce ve svých podáních uváděl).
65. Soud proto uzavírá, že orgán ochrany přírody při posuzování zásahu do krajinného rázu podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny spočívajícím v umístění sochařského

objektu do volné venkovské krajiny přihlíží k názoru veřejnosti, k dosavadnímu narušení krajiny výtvyry lidské činnosti, jakož i k estetičnosti (umělecké hodnotě) umísťovaného objektu. Vzhledem k tomu, že hodnocení úrovně uměleckého zpracování objektu není v odbornostech dotčeného orgánu, je při posuzování zásahu do krajinného rázu nutno subjektivní názory na kvalitu díla objektivizovat a negativní stanovisko vydat jen v případě neúnosných zásahů do krajiny, u nichž bude na první pohled zřejmé, že by krajinný ráz negativně narušily či pozměnily.

66. Výše popsané mantinely orgán ochrany přírody ve stanovisku ze dne 4. 12. 2013 nerespektoval. Ačkoliv se zaštiťoval nesouhlasem zastupitelstva obce Š. s umístěním sochařského objektu, pominul petici obyvatel obce, kteří realizaci projektu podporovali. Uměleckou hodnotu díla hodnotil toliko na podkladě závěrů Posouzení, aniž by přihlédl k názorům odborníků, kteří hodnotu díla vyzdvihovali. Orgán ochrany přírody se nedostatečně zabýval mírou dotčenosti krajiny výtvyry lidské činnosti, což souvisí i s námitkou nerespektování předchozího závazného stanoviska ze dne 2. 4. 2009. Při posuzování zásahu do krajinného rázu mělo být zohledněno, že krajina již byla otevřena pro umísťování sochařských objektů autora a že od počátku bylo zamýšleno instalovat do krajiny více soch s cílem realizovat projekt křížové cesty. Správní úvaha obsažená v závazném stanovisku ze dne 4. 12. 2013 tak vybočuje z mezí zákonnosti. Pokud nadřízený orgán dotčeného orgánu při přezkumu závazného stanoviska v rámci odvolacího řízení podle § 149 odst. 4 správního řádu zmíněné vady nenapravil a správnost závazného stanoviska orgánu ochrany přírody ze dne 4. 12. 2013 potvrdil, je nezákonností stíženo i jeho sdělení ze dne 31. 1. 2014, resp. ze 7. 3. 2016. I jeho stanovisko je proto nezákonné.
67. Na základě výše uvedeného proto soud shledal důvodnou námitku vybočení z mezí správního uvážení při vydání závazného stanoviska k zásahu do krajinného rázu.
68. Poukaz žalobce na rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje, odboru životního prostředí a zemědělství, ze dne 8. 4. 2016, č. j. KUZL 8858/2016, v němž bylo konstatováno, že záměr „Sportovní areál K.“ nemá významný vliv na životní prostředí a nebude posuzován podle zákona č. 100/2001 Sb., není v dané věci přílehlavý. Soud je ve shodě s žalovaným názorem, že umístění golfového hřiště nelze srovnávat s umístěním sochařského objektu v téže krajině s ohledem na výše uvedená specifika umísťování sochařských objektů. Dokazování citovaným rozhodnutím ze dne 8. 4. 2016 ani mapou dokládající umístění tohoto objektu v blízkosti záměru Kaple II, proto soud pro nadbytečnost neprováděl. Ze stejných důvodů soud neprováděl dokazování smlouvou o poskytnutí stipendia žalobci Ministerstvem kultury ze dne 18. 7. 2013 ani dokumentací výstavy Světlo v současné sakrální architektuře připojenými k žalobě. Pro posouzení zákonnosti závazného stanoviska nadřízeného orgánu ochrany přírody postačují dokumenty obsažené ve správním spise.
69. Co se týče ostatních žalobcem navrhovaných důkazů, jedná se o listiny, které jsou obsaženy v předloženém spisovém materiálu, z něhož soud při rozhodování vycházel. Těmito listinami proto soud v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu dokazování neprováděl (srov. rozsudek ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117).

VII. Závěr a náklady řízení

70. S ohledem na výše uvedené soud podle § 75 odst. 2 s. ř. s. dospěl k závěru o nezákonnosti závazného stanoviska nadřízeného orgánu ochrany přírody (jež přejímá závěry závazného

stanoviska ze dne 4. 12. 2013). Tato nezákonnost má vliv na zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí, neboť negativní stanovisko orgánu ochrany přírody bylo důvodem k zamítnutí žádosti o dodatečné povolení stavby podle § 129 odst. 3 písm. c) stavebního zákona. V takovém případě soud zruší žalobou napadené rozhodnutí (finální akt) a s nezákonností subsumovaného aktu se vypořádá v odůvodnění svého rozsudku (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2007, č. j. 4 As 37/2005-83, publikovaný pod č. 1324/2007 Sb. NSS).

71. Soud proto zrušil žalobou napadené rozhodnutí z důvodu nezákonnosti podkladového aktu (závazného stanoviska nadřízeného orgánu ochrany přírody) podle § 78 odst. 1 ve spojení s § 75 odst. 2 s. ř. s. a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V dalším řízení je žalovaný, resp. nadřízený orgán dotčeného orgánu vázán právním názorem zdejšího soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
72. Žalobce v podané žalobě navrhoval i zrušení rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Podle § 78 odst. 3 s. ř. s. úvaha o zrušení prvostupňového rozhodnutí je na uvážení soudu a není vázána na návrh žalobce. V daném případě soud důvody pro zrušení prvostupňového správního rozhodnutí neshledal, neboť má za to, že vytýkanou nezákonnost závazného stanoviska lze napravit v rámci odvolacího řízení vydáním nového závazného stanoviska nadřízeného dotčeného orgánu podle § 149 odst. 4 správního řádu, v němž budou respektovány závěry vyslovené v tomto rozsudku.
73. Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-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. Žalobce byl ve věci úspěšný, proto mu soud přiznal právo na náhradu nákladů řízení vůči žalovanému. Náklady řízení žalobce se skládají ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3000 Kč a z odměny a náhrady hotových výdajů žalobcova zástupce. Soud přiznal zástupci žalobce odměnu podle § 9 odst. 4 písm. d), § 7 bod 5. a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů, za tři úkony právní služby (příprava a převzetí věci, sepsání žaloby, podání repliky) 3 × 3100 Kč a náhradu hotových výdajů s těmito úkony spojenými 3 × 300 Kč (§ 13 odst. 3 citované vyhlášky); celkem tedy 10 200 Kč. Jelikož zástupce žalobce je společníkem Frank Bold advokáti, s. r. o. (právnícké osoby zřízené podle zvláštních právních předpisů upravujících výkon advokacie) a plátcem daně z přidané hodnoty je tato právnícká osoba, zvýšil soud přiznanou odměnu o částku odpovídající této dani, tj. o 2142 Kč (§ 57 odst. 2 věta za středníkem s. ř. s.). Celkem tedy byla žalobci vůči žalovanému přiznána náhrada nákladů ve výši 15 342 Kč. K jejímu zaplacení soud určil přiměřenou lhůtu.
74. Výrok o náhradě nákladů řízení osoby zúčastněné na řízení se opírá o § 60 odst. 5 s. ř. s. V dané věci soud osobě zúčastněné na řízení neuložil žádnou povinnost. Neshledal rovněž důvody hodné zvláštního zřetele pro přiznání práva na náhradu jejích dalších nákladů řízení (ostatně osoba zúčastněná na řízení ani náhradu nákladů řízení nepožadovala).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho

zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 11. prosince 2018

JUDr. Zuzana Bystřická, v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
B. Z.