



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce **P. K.**, zastoupeného JUDr. Zdeňkem Ruskem, advokátem se sídlem Praha 6, pobočka Družstevní 8/1395, 140 00 Praha 4 - Nusle, proti žalovanému **Ministerstvu životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, 101 00 Praha 10, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 9. 2006, č. j. 541/686/06/53/458, o souhlas s dodatečným povolením stavby v chráněné krajinné oblasti, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 2. 2008, č. j. 7 Ca 318/2006 - 49,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 18. 5. 2006, č. j. 00505/JH/E/06 - R2005/107/07, neudělila Správa Chráněné krajinné oblasti Jizerské hory žalobci souhlas s dodatečným povolením stavby - rekonstrukce penzionu Lesní chata v Bedřichově č. p. 28, neboť část stavebního řešení byla podle ní v rozporu s krajinným rázem místa. Své stanovisko správa blíže zdůvodnila a vznesla požadavky na takové stavební řešení, které by se krajinnému rázu nepřičilo.

Odvolání žalobce proti tomuto rozhodnutí zamítl žalovaný dne 4. 9. 2006 a rozhodnutí vydané v I. stupni potvrdil.

Žalobu, jíž žalobce napadl rozhodnutí žalovaného, zamítl Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 29.2.2008. Uvedl zde zejména, že správní orgány ve svých rozhodnutích velmi důkladně rozebraly jednotlivé části provedení stavby a konkrétně a logicky zdůvodnily svůj nesouhlas s daným řešením; žalobce se naproti tomu omezil jen na výtky obecného charakteru. Městský soud má stejně jako správní orgány za to, že žalobcem prováděné práce na stavbě vyžadovaly stavební povolení: jednalo se totiž v podstatě o přestavbu objektu, včetně radikální změny vzhledu stavby. V dané věci nešlo vůbec o konstrukční řešení dané stavby, nýbrž o to, zda prováděné změny snižují či mění krajinný ráz; správní orgány proto správně zkoumaly posledně uvedenou otázku a možnostmi konstrukčního řešení stavby se nezabývaly. Soud proto neprovedl navržený důkaz znaleckým posudkem: jednak by tento posudek hodnotil právní pojem krajinného rázu, což je nepřípustné (znalecký posudek má činit závěry pouze o otázkách skutkových), jednak se soud ztotožnil s odůvodněním rozhodnutí správních orgánů.

Žalobce podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost z důvodu nesprávného posouzení právní otázky [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Zdůraznil, že stavba, kterou rekonstruoval, je stará více než 400 let; lze tedy o ní stěžít tvrdit, že snižuje krajinný ráz. Žalobce vyrozuměl, že ke stavbě neexistuje kolaudační rozhodnutí, a proto bude nařízeno její odstranění; je však evidentní, že v 16. století sotva probíhalo kolaudační řízení, a pokud ano, sotva by se rozhodnutí dochovalo do dnešních časů. V takovém případě by pak musela být odstraněna většina zámků a památkově významných budov. Právě v tom spatřuje žalobce subjektivitu rozhodování správního úřadu, jemuž žalobce z nepochopitelných důvodů vadí. Žalobce uvedl, že při rekonstrukci domu dbal své povinnosti zachovat charakter původní stavby, která do krajiny přirozeně zapadala; proto spolupracoval se zkušeným architektem. Výsledek je podle něj jednak zdařilý, jednak splňuje technické požadavky na stavby. Znalecký posudek, který žalobce navrhl k prokázání tohoto tvrzení, městský soud neprovedl; jeho závěr o tom, že posudek by hodnotil pouze právní pojem, však není správný. Je dostatek znalců schopných posoudit, zda se ta která stavba dotýká krajinného rázu či jej dokonce snižuje, a do jaké míry. Bez tohoto objektivního zhodnocení zůstává stanovisko správních orgánů jen subjektivním názorem.

Žalobce proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek Městského soudu v Praze a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Ve svém podání ze dne 2. 10. 2008 vyslovil žalobce názor, že Správa Chráněné krajinné oblasti Jizerské hory patrně změnila stanovisko a s architektonickým řešením přístavby nyní souhlasí. K tomu připojil závazné stanovisko tohoto správního orgánu ze dne 6. 6. 2008 a kopii novinového článku k problematice ochrany přírody.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti zejména upozornil na to, že žalobce nebyl schopen navrhnout, v jakém oboru má být znalec ustanoven či co přesně má být předmětem jeho posuzování. Správní orgán přitom sám může provádět expertní posouzení, pokud jeho zaměstnanci mají potřebné odborné znalosti; zaměstnanci správního orgánu I. stupně tuto podmínku splňují. Žalobce setrvale namítá, že hodnocení správních orgánů je subjektivní; nijak však nespecifikuje, v čem konkrétně tuto

subjektivnost spatřuje a proč je hodnocení správních orgánů nesprávné. Žalovaný se zcela neztotožňuje s názorem soudu, podle nějž nelze znalecky hodnotit vliv konkrétní stavby na krajinný ráz místa; má ale za to, že správní orgány se s touto otázkou vypořádaly dostatečně.

Žalovaný proto navrhl, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

Kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud předesílá - ačkoli tato otázka není mezi stranami sporná - že dosavadní judikatura trpěla nejednotností ve vztahu k otázce, zda rozhodnutí orgánu ochrany přírody podle § 12 odst. 2 a § 44 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny je vůbec rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a zda je tedy samostatně přezkoumatelné před správním soudem. Do věci však vnesl jasno rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, který ve svém usnesení ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86 (publikováno na adrese www.nssoud.cz), vyslovil, že závazné stanovisko, jako je kupříkladu souhlas (či nesouhlas) orgánu ochrany přírody a krajiny k povolení stavby vydaný podle § 44 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, je správním rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a podléhá samostatnému přezkumu ve správním soudnictví. Postup městského soudu, který rozhodnutí žalovaného přezkoumal, je tedy v souladu s nejnovější judikaturou zdejšího soudu.

Na úvod je vhodné připomenout, že žalobce nežádal Správu chráněné krajinné oblasti o souhlas (§ 12 odst. 1 a § 44 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny) se zamýšlenými změnami stavby, nýbrž tak učinil až v souvislosti s probíhajícím řízením o odstranění stavby (resp. některých jejích částí) - tedy poté, co tyto změny již provedl; jak plyne ze správního spisu, řízení o odstranění stavby bylo po dobu řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny přerušeno. To je zapotřebí mít na zřeteli ve vztahu k námitkám, jimiž žalobce - ať už v odvolání ve správním řízení, v žalobě či nyní v kasační stížnosti - dává více či méně otevřeně najevo, že správní orgán I. stupně mu nedostatečně vyšel vstříc a nespolupracoval s ním tak, jak by si žalobce představoval. Sám žalobce ale prováděl stavební úpravy bez toho, že by měl k dispozici jakékoli potřebné rozhodnutí správního úřadu (ať již souhlas Správy chráněné krajinné oblasti, nebo stavební povolení vydané stavebním úřadem). To nesvědčí o tom, že by u něj byla dána vůle ke spolupráci, jíž se přitom na druhé straně - tedy u správního orgánu - dovolává.

Žalobce v kasační stížnosti namítá, že již jen stáří stavby vylučuje, aby stavba snižovala krajinný ráz; je zde však patrné nepochopení věci. Správní orgány netvrdily, že krajinný ráz snižuje stavba jako taková (ačkoli skutečné stáří stavby je sporné, a i ze stavební dokumentace je patrné, že z původní stavby mnoho nezbylo a převážná část stavby je novějšího data): předmětem sporu byly žalobcem nově provedené stavební úpravy, a navíc pouze některé z nich. Správní orgány uvítaly nástavbu sedlové střechy na přízemní přístavbu a neměly nic proti přebudování zádveří, které zůstalo zachováno ve stejném či jen o něco rozšířeném půdorysu. Nesouhlasily však s asymetrickým umístěním dvou nových vikýřů, s celoplošným, nijak nečleněným dřevěným obkladem jihozápadní fasády, provedeným vodorovně kladenými prkny výrazné oranžové barvy, a s výstavbou zcela nové dřevěné visuté terasy přiléhající k této fasádě. Tyto nové konstrukční i estetické

prvky nemají nic společného se 400 let starou stavbou, na jejíž věky nabytý harmonický soulad s okolní krajinou žalobce apeluje. Z hlediska krajinného rázu není v místě, kde již po staletí stával nějaký stavební objekt, tak významné, zda jeho určité původní - a pozdějším stavebním vývojem spíše překryté - části se vyznačují historickou hodnotou: podstatné je, jak se stavba v současnosti jeví tvarově, materiálově a barevně navenek, a to zejména v důsledku nejnovějších úprav, které jsou předmětem nyní přerušného řízení před stavebním úřadem.

Podobně míří mimo podstatu věci i námitka, podle níž je odstranění stavby z důvodu chybějícího kolaudačního rozhodnutí nesmyslné, protože v době vzniku stavby - tedy před několika staletími - patrně žádné kolaudační rozhodnutí neprobíhalo, případně se jeho výsledky nedochovaly. Žalobce též upozorňuje na to, že při výkladu zastávaném správními orgány by bylo třeba odstranit většinu památkově chráněných historických budov. Tato poznámka je ale absurdní, a žalobce sám si je toho nejspíš také vědom. Je třeba upřesnit, že řízení o odstranění stavby se nijak neváže na chybějící kolaudační rozhodnutí, nýbrž na chybějící stavební povolení [srov. § 88 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)]. Žalobce nijak nepopírá, že při provádění stavebních úprav měnících vzhled stavby žádné stavební povolení neměl; odpovědnosti za toto protiprávní jednání jej nezavazuje ani to, že tak podle vlastních slov jednal v dobré víře a na základě závěrů, k nimž dospěl samostudiem stavebního zákona. Tato jeho obrana je navíc krajně nedůvěryhodná s ohledem na to, že žalobce - jak sám zdůrazňuje - od počátku stavby a během jejího provádění spolupracoval se zkušeným architektem a že správní orgány jej i v průběhu stavebních úprav upozornily na to, že potřebuje stavební povolení.

Řízení o odstranění stavby tedy nebylo se žalobcem zahájeno proto, aby byl žalobce postižen za skutečnost, že se stal vlastníkem historické budovy a že ji vlastním nákladem rekonstruoval, nýbrž proto, že v rozporu se zákonem nedal příslušným správním orgánům před započítím stavebních prací možnost uvážit, zda jsou plánované stavební změny přípustné a v dané krajině žádoucí.

Další žalobcova námitka, týkající se „subjektivního“ přístupu správních orgánů, je stejně obecně formulována jako v předešlých řízeních. Žalobce na podporu jím provedených stavebních úprav uvádí, že spolupracoval se zkušeným architektem, že stavba splňuje všechny technické požadavky na stavby, že se snažil zachovat charakter stavby a že výsledek je podle něj zdařilý. Prvé dva z těchto bodů - totiž zkušenost architekta a soulad stavby s technickými požadavky - správní orgány ani soud nezpochybnily; tato tvrzení, jakkoli mohou být pravdivá, však nic nevypovídají o výsledku - tedy o tom, zda provedené stavební úpravy změnilly okolní krajinný ráz. Další dva body, v nichž žalobce zdůrazňuje své úsilí o citlivé stavební řešení a to, že současný vzhled stavby považuje za zdařilý, jsou pak vyjádřením žalobcova subjektivního náhledu na věc. Žalobce zřejmě nevnímá subjektivnost vlastních hodnocení a považuje je patrně za „objektivnější“ než hodnocení správních orgánů; nevysvětluje však, co ho k tomuto postoji vede. Je ale přitom běžné, že spokojenost stavebníka s funkčními a estetickými kvalitami díla, které splnilo všechna jeho očekávání, nemusí sdílet celé jeho laické okolí - natožpak správní orgány, které při svém posuzování uplatňují odborná hlediska a hájí zájmy obecnějšího rázu, než pro které k úpravám přistoupil sám stavebník. Navíc správní orgány přesně a výstižně popsaly, proč podle nich nejsou provedené stavební úpravy v souladu s krajinným rázem místa (oddělení

nových vikýřů od stávajícího vikýře a jejich přimknutí ke štítové zdi, které vytváří asymetrický novotvar v ploše dříve symetrické střechy; jednolitost obkladu jihozápadní fasády, na níž chybí tradiční členění stavby dle jednotlivých podlaží, a která tak opticky zvyšuje stavbu; agresivní působení oranžové barvy obkladu; velká terasa, jejíž rozloha činí zhruba 50 % plochy celé původní stavby a která narušuje jednoduchý účelný tvar stavby, typický pro místní stavební tradici); žalobce se naproti tomu omezil jen na sdělení, že jemu, architektovi i obci Bedřichov se provedené úpravy líbí, případně že jiné stavební řešení by se architektovi líbilo méně či by pro žalobce bylo velmi drahé. Takové tvrzení ale vypovídá jen o osobním vkusu uvedených subjektů či o jejich finančních možnostech a není s to vyvrátit věcné argumenty správních orgánů.

Co se pak týká žalobcova návrhu na provedení důkazu znaleckým posudkem, ztotožňuje se zdejší soud s městským soudem. Otázka, zda určitá stavba či stavební úpravy jsou s to snížit nebo změnit krajinný ráz, je otázkou právní; již z povahy věci tak případný znalec z oboru architektury, jehož ustanovení žalobce navrhl při jednání, nemůže „posuzovat krajinný ráz“, nebo přesněji řečeno jeho změny v důsledku stavby, protože to je věcí správního orgánu. Tím spíše je otázkou právní i otázka vydání dodatečného stavebního povolení, přímo takto formulovaná v žalobcově návrhu na „*přizvání odborného znalce k zpracování oponentního odborného stanoviska*“ ze dne 29. 2. 2008. Nelze tedy přisvědčit žalovanému v tom, že znalecky je možné hodnotit vliv stavby na krajinný ráz místa: znalci je vyhrazeno pouze zkoumání otázek skutkových, právní hodnocení náleží správním orgánům či soudům. Znalec by se jistě mohl zabývat skutkovými aspekty krajinného rázu - tedy tím, 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 měřítka a harmonických vztahů v krajině; posouzení míry a kvality zásahu do krajinného rázu však nelze správním orgánům odejmout. Žalobce nicméně ani nenaznačil, čemu konkrétně by se měl znalec věnovat, a nevysvětlil, proč by měl být ustanoven; městský soud tak ani s ohledem na to nepochybil, pokud takto neurčitěmu návrhu nevyhověl.

K žalobcovu podání ze dne 2. 10. 2008 nutno uvést, že z připojeného závazného stanoviska není patrné, jaký konkrétní vzhled přístavby zde správní orgán posuzoval a jaký vztah mělo řízení, z něhož toto rozhodnutí vzešlo, k řízení ukončenému rozhodnutím žalovaného o odvolání ze dne 8. 9. 2006. Především ale pozdější vývoj ve věci není pro soud podstatný: předmětem řízení o žalobě bylo právě rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 9. 2006 a jemu předcházející rozhodnutí správy chráněné krajinné oblasti ze dne 18. 5. 2006, a od toho se odvíjel i předmět řízení o kasační stížnosti. Následný postup správních orgánů mohl být pro žalobce příznivější; to však nic nemění na tom, že přezkoumávaná správní rozhodnutí jsou zákonná, stejně jako rozsudek městského soudu. Již vůbec pak pro rozhodování soudu nemůže mít význam emotivně zabarvený článek z denního tisku, kritizující v obecné rovině postoje orgánů ochrany přírody.

Žalobce se svými námitkami tedy neuspěl; jelikož v řízení o kasační stížnosti nevyšly najevo žádné vady, k nimž je nutno přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.), Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou. O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci

úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému pak v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly.

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

V Brně dne 5. listopadu 2008

senátu

JUDr. Marie Žiškova
předsedkyně