



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň Mgr. Daniely Zemanové a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci **žalobce: A. J.**, zastoupený JUDr. Milanem Vašíčkem, advokátem se sídlem Lidická 710/57, Brno 2, proti **žalovanému: Krajský úřad kraje Vysočina**, se sídlem Žižkova 57, Jihlava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 12. 2007, č. j. KUJI 82513/2007, sp. zn. OUP 402/2007-Ko-9, ve věci řízení o odstranění stavby, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 24. 11. 2009, č. j. 29 Ca 33/2008 - 69,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se žalobce (dále též „stěžovatel“) domáhá zrušení shora uvedeného rozsudku Krajského soudu v Brně (dále též „krajský soud“), kterým tento soud zamítl jeho žalobu podanou proti rozhodnutí Krajského

úřadu kraje Vysočina, odboru územního plánování a stavebního řádu (dále též „správní orgán“), ze dne 12. 12. 2007, č. j. KUJI 82513/2007, sp. zn. OUP 402/2007-Ko-9. Uvedeným rozhodnutím správní orgán podle ust. § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zamítl odvolání stěžovatele proti rozhodnutí Městského úřadu Třebíč, odboru výstavby a památkové péče, oddělení stavební úřad (dále též „prvostupňový správní orgán“ či „stavební úřad“), ze dne 2. 7. 2007, č. j. OVPP 5228/2006-23760/06/Ko, sp. zn. OVPP/5228/2006/Ko, a toto rozhodnutí potvrdil. Rozhodnutím stavebního úřadu byla zamítnuta žádost stěžovatele o dodatečné povolení stavby: nástavba a stavební úpravy RD č. p. 119 - J v ul. O. 15, T., na pozemku: stavební parcela č. 182/2 v k. ú. Třebíč, provedené v rozporu s platným stavebním povolením vydaným stavebním úřadem dne 20. 4. 2005, pod č. j. OVPP/9643-05/2049-2005/Ko, a současně bylo stavebníku na základě ust. § 88 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), nařízeno odstranění provedené stavby tak, že bude uvedena do souladu s citovaným stavebním povolením.

Jako právní důvody kasační stížnosti stěžovatel uvedl důvody obsažené v ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel namítá, že krajský soud zcela rezignoval na přezkum činnosti orgánů, které vydávaly závazná stanoviska, a zdůraznil, že v žalobě jasně uvedl, že má za to, že při posuzování jeho a obdobného případu vznikly nedůvodné rozdíly a že zvolené řešení není přiměřené okolnostem a odůvodnil toto své přesvědčení odkazem na znalecký posudek, který nechal vypracovat, jenž tento závěr obsahuje. Podle něj je sice pravdou, že se Krajský úřad kraje Vysočina, odbor kultury a památkové péče, ve Vyřízení podnětu k přezkumu závazného stanoviska Městského úřadu Třebíč, odboru výstavby a památkové péče, ze dne 13. 7. 2007, č. j. KUJI 46256/2007, sp. zn. OKPP 412/2007, formálně zabýval tím, zda existují nějaké stavby obdobné jeho stavbě; rozdílnost stěžovatelovy stavby a stavby na st. p. 200/2 v k. ú. Třebíč je zde však odůvodněna jediným odlišujícím znakem, a to rozdílným sklonem střešních rovin orientovaných do dvora, přičemž není uvedeno, který z obou domů má střechu strmější a který pozvolnější, a co je z památkového hlediska více žádoucí. Dále se podle stěžovatele orgány státní památkové péče v žádném ze stanovisek nevyrovnaly s tím, jaký vliv má mít na přiměřenost prosazování památkové ochrany přítomnost nevzhledného stadionu a moderní prosklené tělocvičny v blízkosti jeho stavby. Stěžovatel proto nemohl považovat toto vyřízení podnětu přiložené ke stanovisku podle ust. § 149 odst. 4 správního řádu za skutečné vyřízení jeho odvolacích námitek proti činění nedůvodných rozdílů a nepřiměřenosti následků správního rozhodnutí.

Stěžovatel dále uvedl, že krajskému soudu stačilo, že krajský památkový úřad formálně vyřídil jeho námítky tak, že se o nich zmínil, neposuzoval však již, zda závěr o odlišnosti stěžovatelovy a cizí situace a z toho vyplývající závěr o souladu postupu orgánů státní správy v souladu s ust. § 2 odst. 4 správního řádu je řádně

odůvodněný a zda správními orgány tvrzená odlišnost skutečně existuje. Proti tomu, co krajský soud nepřezkoumával, protože vzal závěry závazných stanovisek za vlastní, přitom směřovaly hlavní výhrady stěžovatele, kterými odůvodňoval nezákonnost rozhodnutí podmíněných těmito stanovisky. Krajský soud tím v podstatě odebral stěžovateli jakoukoliv možnost smysluplné obrany proti závazným stanoviskům. To, že závazná stanoviska byla posuzována pouze formálně, vyplývá podle názoru stěžovatele i z konstatování krajského soudu učiněného s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009 - 150, že *„označená stanoviska orgánů památkové péče přitom obsahují všechny zákonné náležitosti kladené na takový druh správních aktů ... a nelze proto hovořit o jejich nezákonnosti“*. Odkazovaný judikát se přitom podle názoru stěžovatele vyjadřuje především k rozsahu přezkumu závazných stanovisek správními soudy a charakteru jejich právní úpravy. Stěžovatel na pozadí tohoto rozhodnutí Nejvyššího správního soudu namítá, že krajský soud neprovedl úplný přezkum zákonnosti závazných stanovisek, namísto toho v zásadě konstatoval, že se správní orgán řídil závazným stanoviskem, a proto je napadené rozhodnutí v pořádku.

Podle stěžovatele není pravdivé tvrzení krajského soudu, že „z tvrzení žalobce však nevyplývá, že by správní orgány postupovaly v dané věci jinak, než v ostatních shodných (podobných) případech“. Základní žalobní námitka je postavena na totožnosti stavby stojící na st. p. 200/2 v k. ú. Třebíč, která je z hlediska objemu a tvaru téměř totožná s jeho stavbou. Srovnávaná stavba přitom zjevně při posuzování zájmů památkové ochrany obstála. Rozdílným postupem se pak podle stěžovatele jeví, pokud jedna stavba v totožné oblasti byla posouzena jako památkově žádoucí a jiná obdobná jako památkově nežádoucí. V případě, že vzniknou pochybnosti tohoto druhu, u žalobce navíc podložené urbanisticko-architektonickým posudkem Ing. arch. Filipa Rubáše č. 2/2007, je podle něj povinností správních orgánů znát a uvést skutkově podobné případy, dokázat existující správní praxi a zejména řádně zdůvodnit, čím se jimi posuzovaný případ od případů liší, popř. proč se je třeba od zavedené praxe odchýlit. K tomu však v nyní projednávané věci nedošlo.

Tyto námitky podporoval stěžovatel odkazem na relevantní judikaturu, jejíž použití bylo krajským soudem odmítnuto s argumentem, že se z hlediska předmětu přezkoumávaného řízení nekryje se současnou stavební věcí. Podle názoru stěžovatele však krajský soud současně, bez bližšího odůvodnění, používá při své argumentaci judikaturu, která se týká zbraní a střeliva. Stěžovatel je přesvědčen, že základní zásady správního řízení, včetně zásady legitimního očekávání, zákazu činit nedůvodné rozdíly v obdobných případech a povinnost volit řešení přiměřené okolnostem případu, se však uplatní bez ohledu na věcné zaměření správního řízení, uvedené závěry jsou proto podle něj přenositelné i do jiných typů řízení. Stěžovatel proto nadále trvá na tom, aby krajský soud posoudil, zda činnost orgánů státní památkové péče dosáhla kritérií uvedených mimo jiné v rozsudku Nejvyššího

správního soudu ze dne 16. 7. 2009, č. j. 6 Ao 2/2009 - 86, který s odkazem na nálezh Ústavního soudu ze dne 11. 5. 2005, sp. zn. II. ÚS 487/03, vymezuje princip vázanosti správního orgánu jím vytvořenou správní praxí.

Stěžovatel dále namítá, že se správní orgány řádně nevypořádaly s námitkou značné podobnosti jeho stavby a sousední stavby. Odlišení staveb není podle jeho názoru možné na základě konstatování, že jeho stavba byla provedena v rozporu se stavebním povolením. Lze jistě přisvědčit závěrům rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2007, č. j. 1 As 46/2006 - 75, v němž byla posuzována otázka průběhu řízení a náležitostí rozhodnutí při dodatečném povolení stavby v porovnání s povolením řádným. Z uvedeného rozhodnutí podle stěžovatele vyplývá, že požadavky kladené na stavebníka při dodatečném povolení stavby nemohou být mírnější než stavebníka, který požádal o stavební povolení řádně; nemohou být však ani přísnější, neboť řízení o dodatečném povolení nemá sankční povahu. Sankci v takovém případě představuje peněžitá pokuta, kterou může stavební úřad udělit stavebníkovi, který jednal v rozporu se stavebním povolením. Stěžovatel je proto přesvědčen, že krajský soud se dopustil nesprávného právního hodnocení věci, když dovodil, že požadavky na stavby povolované ex ante jsou jiné, než požadavky na stavby povolované ex post. Je proto nepřipustné spojovat požadavky na památkovou ochranu se zájmy na řádný postup podle stavebního zákona. Orgány státní památkové péče nemají v působnosti vykonávat správu na úseku stavebním. Jejich závazná stanoviska se proto nemůžou stát formou sankce stavebníkovi, který porušil povinnosti stanovené stavebním zákonem a stavěl v rozporu se stavebním povolením. Při vydávání závazného stanoviska na úseku státní památkové péče je podle názoru stěžovatele třeba odhlédnout od toho, zda se jedná o řádné nebo dodatečné stavební povolení a jedinou „starostí“ orgánů památkové péče má být, zda stavba vyhovuje či nevyhovuje zájmům památkové ochrany. Krajský soud pochybil, pokud se ztotožnil s názorem orgánů státní památkové péče, že vydání stanoviska příznivého žadateli by vedlo k praxi dodatečného žádání o stavební povolení. Takové praxi, která především není nelegální vzhledem k výslovnému zakotvení této možnosti zákonodárcem, brání především hrozba peněžitě sankce stavebníkovi nepovolené stavby. Rozhodnutí krajského soudu je tak podle stěžovatele nezákonné, neboť potvrdilo postup, při kterém si orgány státní památkové péče přisvojují pravomoc, která přísluší pouze stavebnímu úřadu, a ve svých závazných stanoviscích berou v úvahu i postup stavebníka v rozporu se stavebním zákonem a zakládají na této skutečnosti svůj, stavebníkovi nepřiznivý, názor. Takový postup lze zároveň hodnotit jako svévolné zneužití správního uvážení ve veřejném zájmu, jež je v rozporu s ust. § 2 odst. 2 správního řádu.

Krajský soud se dále nesprávně vypořádal se žalobní námitkou, že provedené změny nezasahují vzhledem k okolním poměrům vůbec nebo zcela nepatrně do chráněného zájmu na ochranu památek a že opačný závěr orgánů státní památkové péče je nezákonný, přičemž stěžovatel namítal zejména nedostatečné

posouzení památkového charakteru okolí stavby, ve kterém se nachází nevzhledná budova zimního stadionu a moderní prosklená budova tělocvičny obchodní akademie. Stěžovatel se domnívá, že tyto skutečnosti zpochybňují důvodnost vydání závazného stanoviska, které v konečném důsledku vede k uložení povinnosti již provedenou stavbu odstranit a uvést do souladu se stavebním povolením, což je nutné považovat za zásah do jeho veřejného subjektivního práva na pokojné užívání majetku chráněného čl. 17 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Aby byl tento zásah oprávněný, je třeba vždy postupovat proporcionálně a šetřit přitom stěžovatelova základní práva. Jestliže se správní orgán ve svém závazném stanovisku nevyrovná s existencí staveb, které památkový charakter území znehodnocují, protože o nich mlčí, nemůže být jeho stanovisko zákonné a stejně tak nemůže představovat omezení základního práva, které by bylo možno hodnotit jako oprávněné. Stěžovatel namítá, že krajský soud neposoudil věc správně, pokud neprovedl hodnocení vad, které stěžovatel vytýkal závazným stanoviskům, a spokojil se pouze s konstatováním, že „nelze proto přisvědčit námitce, že se správní orgány nezabývaly ... komplexním posouzením vhodnosti požadavků památkové péče“. Podle stěžovatele je zřejmé, že komplexní posouzení vhodnosti požadavků památkové péče nezahrnuje pouze posouzení předchozí činnosti správních orgánů v obdobných případech. Stěžovatel uvádí, že nebylo splněno ust. § 2 odst. 4 správního řádu, neboť správní orgán vzal v úvahu pouze ty skutečnosti, které byly pro stěžovatele nepříznivé (přítomnost kulturních památek v území), a opomenul okolnosti, které činí stěžovatelův záměr z hlediska veřejného zájmu na ochraně památek neutrálním (blízkost památkově bezcenných staveb). Vzhledem ke skutečnosti, že obsah závazného stanoviska může mít za následek zásah do stěžovatelova vlastnického práva, je tento přesvědčen, že se měl orgán státní památkové péče s potřebností a vhodností tohoto zásahu vypořádat v odůvodnění tohoto závazného stanoviska. Stěžovatel zdůraznil, že v žalobě uvedl, že se správní orgány mimo posouzení souladu své činnosti se zavedenou správní praxí vůbec nezabývaly tím, zda je možné rozpor se stavebním povolením vyřešit přiměřenějším způsobem vzhledem k právům stěžovatele, neboť sankce ukládaná orgánem státní správy musí vždy odpovídat závažnosti porušené povinnosti, významu chráněného zájmu a závažnosti jeho porušení. Jestliže krajský soud takový postup, při kterém nebylo dbáno přiměřenosti zásahu, potvrdil, je jeho rozhodnutí nezákonné. Stěžovatel proto konstatuje, že při činnosti orgánů státní památkové péče byl jednostranně upřednostněn zájem na ochraně kulturních památek před jeho právem na ochranu vlastnictví. To se mu jeví nepřiměřené vzhledem k tomu, že byly opomenuty skutečnosti pro něj příznivé (zejména znehodnocení okolí jeho stavby jinými památkově bezcennými stavbami), přestože na ně správní orgány opakovaně upozorňoval; současně vzhledem k tomu, že výsledkem tohoto nepřiměřeného zásahu je navíc sankce nepřiměřená závažnosti porušené povinnosti. Stěžovatel se domnívá, že porušil své povinnosti nikoli tak závažným způsobem, aby to ospravedlňovalo uložení povinnosti provést stavební práce v hodnotě odhadem 1 milion Kč. V daném případě nelze podle názoru stěžovatele považovat zásah do jeho práva na nerušené užívání vlastnictví z výše uvedených důvodů za souladný

s příkazem, aby přijaté řešení odpovídalo okolnostem daného případu (ust. § 2 odst. 4 správního řádu), jedná se proto o zásah nezákonný. Proto stěžovatel navrhl zrušení rozsudku krajského soudu a vrácení věci tomuto soudu zpět k dalšímu řízení.

Správní orgán ve vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 3. 2. 2010 uvedl, že setrvává na svých dřívějších vyjádřeních v této věci a současně na ně odkazuje. Vzhledem k tomu, že stěžovatel v podané kasační stížnosti neuvádí žádné nové skutečnosti a žalovaný správní orgán pokládá rozhodnutí krajského soudu za zákonné, nepovažuje kasační stížnost za důvodnou a navrhl její zamítnutí.

Ještě před hodnocením důvodnosti kasační stížnosti se Nejvyšší správní soud zabýval tím, zda rozhodnutí vydané žalovaným je vůbec rozhodnutím podléhajícím soudnímu přezkumu. V této souvislosti se totiž nabízí rozhodnutí rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 6 As 7/2005 - 97, z něhož vyplývá, že závazné stanovisko, jakým je v nyní projednávané věci závazné stanovisko Městského úřadu Třebíč, odboru výstavby a památkové péče, oddělení památkové péče, ze dne 26. 7. 2006, č. j. OVPP 5407/2006-24034/06/Ol, je správním rozhodnutím ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s., které podléhá samostatnému přezkumu ve správním soudnictví, a nelze jej proto již přezkoumávat v rámci přezkumu následného rozhodnutí vydaného příslušným správním orgánem. Takový závěr však nelze podle Nejvyššího správního soudu aplikovat bez dalšího, ale je nezbytné jej korigovat imperativem *zásady in dubio mitius*. Jinak řečeno v podmínkách právního státu je nemyslitelné, aby se v důsledku provedeného judikatorního sjednocení (odklonu) zpětně zhoršilo procesní postavení účastníka řízení. Ve světle shora uvedeného lze tedy uzavřít, že po stěžovateli nebylo možno spravedlivě v době správního řízení, příp. k okamžiku podání správní žaloby, předjímat, že k nějakému judikatornímu sjednocení (odklonu) vůbec dojde, a pokud ano, v jakém směru nakonec vyzní. Proto pokud v době vydání závazného stanoviska a podání předmětné žaloby neexistoval jednotný názor na povahu závazných stanovisek, a to ani uvnitř samotného Nejvyššího správního soudu, jednal stěžovatel racionálně a v legitimním očekávání, když žalobu podal teprve proti konečnému rozhodnutí žalovaného správního orgánu o nařízení odstranění stavby. Na tomto závěru pak nemůže nic změnit ani to, že v současnosti je uvedená otázka ve vztahu k aplikaci (nového) správního řádu předmětem řízení před rozšířeným senátem (viz usnesení zdejšího soudu ze dne 17. 3. 2010, č. j. 2 As 75/2009 - 101, kterým byla věc v souladu s § 17 odst. 1 s. ř. s. postoupena rozšířenému senátu).

Nejvyšší správní soud následně přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu z důvodů v této stížnosti uplatněných a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Podle ust. § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona nařídí stavební úřad vlastníku stavby nebo zařízení odstranění stavby nebo zařízení postavené bez stavebního povolení či ohlášení nebo v rozporu s ním. Odstranění stavby se nenařídí, pokud stavebník prokáže, že stavba je v souladu s veřejným zájmem, zejména s územně plánovací dokumentací, cíli a záměry územního plánování, obecnými technickými požadavky na výstavbu, technickými požadavky na stavby a zájmy chráněnými zvláštními předpisy a jestliže stavebník v řízení o odstranění stavby podá žádost o její dodatečné povolení a předloží podklady a doklady vyžádané stavebním úřadem v jím stanovené lhůtě a v rozsahu jako k žádosti o stavební povolení.

Podle ust. § 2 odst. 4 správního řádu správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.

Podle ust. § 149 odst. 1 správního řádu je závazné stanovisko úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Správní orgány příslušné k vydání závazného stanoviska jsou dotčenými orgány.

Podle ust. § 149 odst. 4 správního řádu jestliže odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska. Tomuto správnímu orgánu zasílá odvolání spolu s vyjádřením správního orgánu prvního stupně a s vyjádřením účastníků. Po dobu vyřizování věci nadřízeným správním orgánem správního orgánu, který je příslušný k vydání závazného stanoviska, lhůta podle § 88 odst. 1 neběží.

Podle ust. § 149 odst. 5 správního řádu lze nezákonné závazné stanovisko zrušit nebo změnit v přezkumném řízení, k němuž je příslušný nadřízený správní orgán správního orgánu, který vydal závazné stanovisko. Jestliže správní orgán při své úřední činnosti zjistí, že jiný správní orgán učinil nezákonné závazné stanovisko, dá podnět správnímu orgánu příslušnému k přezkumnému řízení a vyčká jeho rozhodnutí.

Podle Nejvyššího správního soudu vytýká převážná část námitek stěžovatele, které nutno říci jsou často koncipovány obecně až značně neuchopitelným či dokonce absurdním způsobem, krajskému soudu a správním orgánům nedostatky zejména pokud jde o rozsah a kvalitu jimi prováděného přezkumu. Zdejší soud se proto v dalším zaměřil na zhodnocení této otázky.

Z obsahu správního spisu v této souvislosti vyplynuly následující podstatné skutečnosti:

Na základě žádosti stěžovatele vydal rozhodnutím ze dne 20. 4. 2005, č. j. OVPP/9643-05/2049-2005/Ko, stavební úřad stavební povolení na stavební úpravy: nástavba a stavební úpravy RD č. p. 119 – J v ul. O. 15, T., na pozemku: stavební parcela č. 182/2 v k. ú. Třebíč, ve kterém byly s odkazem na závazné stanovisko Městského úřadu Třebíč, odboru výstavby a památkové péče, oddělení památkové péče (dále jen „orgán státní památkové péče“), ze dne 8. 3. 2005, č. j. OVPP/3149-05/833-2005/Ol R 41, stanoveny podmínky provedení stavby.

Dne 29. 11. 2005 byl na místě povolené stavby nástavby a stavebních úprav vykonán státní stavební dohled za přítomnosti pracovníka stavebního úřadu a pracovníka oddělení památkové péče. Z jeho výkonu byl pořízen protokol (viz protokol z výkonu státního stavebního dohledu ze dne 29. 11. 2005), ze kterého vyplývá zjištění z místa samého o tom, že stavba je prováděna v rozporu s vydaným platným stavebním povolením (viz výše) a tedy i v rozporu se schválenou projektovou dokumentací.

Následně byla se stěžovatelem zahájena přestupková řízení, a to z důvodu podezření ze spáchání přestupku podle ust. § 105 odst. 2 písm. b) stavebního zákona a dále přestupku podle ust. § 39 odst. 1 písm. g) zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní památkové péči“). Tato řízení byla pravomocně ukončena (viz rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 31. 1. 2006, č. j. OVPP 7878/2005-3280/06/Ko, které nabylo právní moci dne 18. 2. 2006, a rozhodnutí orgánu státní památkové péče ze dne 2. 2. 2006, č. j. OVPP 7731/2005-3930/06/Nov, které nabylo právní moci dne 22. 2. 2006). V obou případech byl stěžovatel uznán vinným ze spáchání uvedených přestupků a byla mu za ně uložena sankce (pokuta), kterou zaplatil.

Dne 14. 7. 2006 podal stěžovatel žádost o dodatečné povolení nepovolené změny stavby.

Oznámením ze dne 17. 7. 2006 zahájil stavební úřad řízení podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona o odstranění nepovolené změny stavby: nástavba a stavební úpravy RD na pozemku: stavební parcela č. 182/2 v k. ú. Třebíč.

Dne 26. 7. 2006 vydal Městský úřad Třebíč, odbor výstavby a památkové péče, oddělení památkové péče, jako orgán státní památkové péče podle ust. § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči závazné stanovisko č. j. OVPP 5407/2006-24034/06/Ol (dále též „závazné stanovisko orgánu státní památkové péče“), ve kterém uvedl: „Nařízení odstranění nepovolené změny předmětné stavby, která byla v rozporu s podmínkami závazného stanoviska zdejšího úřadu ze dne 8. 3. 2005, č. j. OVPP/3149-05/833-2005/Ol, je z hlediska ochrany zájmů státní

památkové péče žádoucí. Dodatečné povolení nepovolené změny předmětné stavby v řízení dle ustanovení § 88 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů, je z hlediska ochrany zájmů státní památkové péče nepřijatelné.

Dne 7. 6. 2007 obdržel Krajský úřad kraje Vysočina, odbor kultury a památkové péče (dále jen „krajský orgán státní památkové péče“), stěžovatelův podnět k přezkumu shora uvedeného závazného stanoviska orgánu státní památkové péče. Krajský orgán státní památkové péče tomuto podnětu nevyhověl a ve „vyřízení podnětu k přezkumu závazného stanoviska Městského úřadu Třebíč, odboru výstavby a památkové péče č. j. OVPP/5407/2006-24034/06/Ol ze dne 26. 7. 2006“ ze dne 13. 7. 2007, č. j. KUJI 46256/2007 OKPP 412/2007, stěžovateli sdělil, že neshledal důvody k zahájení přezkumného řízení.

Rozhodnutím stavebního úřadu ze dne 2. 7. 2007, č. j. OVPP 5228/2006-23760/06/Ko, sp. zn. OVPP/5228/2006/Ko, byla s odkazem na ust. § 149 odst. 3 ve spojení s ust. § 51 odst. 3 správního řádu zamítnuta žádost stěžovatele o dodatečné povolení stavby: nástavba a stavební úpravy RD, na pozemku: stavební parcela č. 182/2 v k. ú. Třebíč, provedené v rozporu s platným stavebním povolením vydaným stavebním úřadem dne 20. 4. 2005, pod č. j. OVPP/9643-05/2049-2005/Ko, a současně bylo stavebníku na základě ust. § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona nařízeno odstranění provedené stavby tak, že bude uvedena do souladu s citovaným stavebním povolením.

Stěžovatel s tímto rozhodnutím nesouhlasil a proto proti němu podal odvolání, které bylo rozhodnutím žalovaného správního orgánu ze dne 12. 12. 2007, č. j. KUJI 82513/2007, sp. zn. OUP 402/2007-Ko-9, zamítnuto podle ust. § 90 odst. 5 správního řádu a rozhodnutí prvostupňového správního orgánu potvrzeno.

Protože ani s tímto rozhodnutím odvolacího správního orgánu se stěžovatel nespokojil, brojl proti němu žalobou, o které krajský soud rozhodl svým rozsudkem ze dne 24. 11. 2009, č. j. 29 Ca 33/2008 - 69, jímž ji zamítl. Proti tomuto rozsudku pak směřuje nyní projednávaná kasační stížnost.

Jak je tedy z výše uvedeného patrné, stěžovatel nikterak nezpochybňuje, že jím provedená stavba byla uskutečněna v rozporu s vydaným stavebním povolením a tím i závazným stanoviskem orgánu státní památkové péče ze dne 8. 3. 2005, č. j. OVPP/3149-05/833-2005/Ol R 41. Otázkou, která však zůstává sporná, je to, zda se krajský soud a před ním správní orgány dopustily stěžovatelem vytýkaných nedostatků při jimi prováděném přezkumu, a to zejména ve vztahu k vydanému závaznému stanovisku orgánu státní památkové péče ze dne 26. 7. 2006, č. j. OVPP 5407/2006-24034/06/Ol, jež má charakter závazného stanoviska ve smyslu ust. § 149 správního řádu.

Pokud jde o přezkum závazných stanovisek ve smyslu ust. § 149 správního řádu, jež s účinností stávajícího správního řádu zavedlo výslovnou úpravu zvláštností správního řízení v situaci, kdy správní rozhodnutí vydané v takovém řízení je podmíněno závazným stanoviskem, lze odkázat zejména na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2009, č. j. 7 As 43/2009 - 52 (všechna níže uvedená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), a dále na rozhodnutí téhož soudu ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009 - 150, které ve svém rozhodnutí vhodně zmínil i krajský soud.

Z uvedených rozhodnutí a zejména pak z naposledy citovaného rozsudku zdejšího soudu vyplývá, že právní úprava v ust. § 149 správního řádu se týká výlučně postupu „uvnitř“ správního řízení a žádným způsobem, a to ani nepřímou, neomezuje rozsah soudního přezkumu závazných stanovisek. Ostatně tomu odpovídá i smysl, resp. účel předmětného ustanovení, který spočívá v naplnění zásady rychlosti a hospodárnosti postupů (procesní ekonomie) podle ust. § 6 správního řádu a minimalizaci možnosti, že správní orgán „marně“ povede řízení, jehož výsledek bude tak či onak předurčen obsahem závazného stanoviska. V soudním řízení správním je proto tuto právní úpravu nezbytné aplikovat v kontextu ust. § 75 odst. 2, věty druhé, s. ř. s., podle kterého byl-li závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost, není-li jím sám vázán a neumožňuje-li tento zákon žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví.

Obsah závazného stanoviska, a to zejména v případě negativního závazného stanoviska, by přitom podle názoru vysloveného ve shora citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009 - 150, měl alespoň v základní rovině odpovídat požadavkům kladeným na odůvodnění správního rozhodnutí (viz ust. § 149 ve spojení s ust. § 154 správního řádu). S ohledem na zvláštní postavení závazného stanoviska, kdy jeho obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, je podle Nejvyššího správního soudu v návaznosti na ust. § 154 správního řádu zvlášť významné přiměřené použití ustanovení o obsahu, formě a náležitostech rozhodnutí (§ 67 a 68 správního řádu), především pak ust. § 68 odst. 3 citovaného zákona, podle kterého *se v odůvodnění uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí*. Jedině tak totiž bude možné přezkoumat ve správním soudnictví zákonnost závazného stanoviska jakožto úkonu správního orgánu, který byl závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí ve smyslu ust. § 75 odst. 2 s. ř. s.

Ve světle shora uvedeného přistoupil rovněž zdejší soud k přezkoumání závazného stanoviska orgánu státní památkové péče ze dne 26. 7. 2006, č. j. OVPP 5407/2006-24034/06/Ol, které bylo v nyní projednávané věci, tj. pro účely řízení o odstranění předmětné stavby, vydáno a může být proto v této souvislosti přezkoumáváno.

V obecné rovině lze ve vztahu k tomuto závaznému stanovisku konstatovat, že pokud jde o formální a obsahové náležitosti kladené na „klasické“ správní rozhodnutí ust. § 67 a násl. správního řádu, kterých je použito přiměřeně, těmto vyhovuje, neboť je vyhotoveno v písemné formě, obsahuje část výrokovou a odůvodnění, jež jsou přehledně odděleny a srozumitelně formulovány, stejně tak jsou v něm uvedeny všechny formální náležitosti stanovené ust. § 69 správního řádu, tj. označení závazného stanoviska, označení správního orgánu, který je vydal (tj. orgán státní památkové péče), číslo jednací, datum vyhotovení, otisk úředního razítka, jméno, příjmení, funkce a podpis oprávněné úřední osoby. Je sice pravdou, že tyto náležitosti závazného stanoviska mohl ve svém rozhodnutí podobně charakterizovat i krajský soud, Nejvyššímu správnímu soudu však plně postačuje, že krajský soud je za situace, kdy žalobní námitky nesměřovaly proti nedostatkům ve formálních a obsahových náležitostech, ale proti důvodům (obsahu) tohoto závazného stanoviska, shrnul v tom směru, že závazné stanovisko obsahuje všechny na něj kladené zákonné náležitosti s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009 - 150, ve kterém jsou podrobně vylíčeny.

Vlastní obsah odůvodnění je pak podle názoru zdejšího soudu třeba zkoumat zejména na pozadí námitek stěžovatele, které směřují právě vůči v něm uvedeným důvodům.

V této souvislosti je však třeba předně zdůraznit, že správní orgán nemá s výjimkou postupu podle ust. § 149 odst. 4 správního řádu možnost, resp. prostředky, jak zasáhnout do závazného stanoviska, jehož obsah je podle ust. § 149 odst. 1 správního řádu závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Tohoto postupu přitom (odvolací) správní orgán v nyní projednávané věci využil, když v žádosti ze dne 30. 10. 2007, č. j. KUJI 72870/2007, v souladu se shora citovaným ustanovením požádal krajský orgán státní památkové péče, jakožto nadřízený správní orgán, o posouzení závazného stanoviska orgánu státní památkové péče ze dne 26. 7. 2006, č. j. OVPP 5407/2006-24034/06/Ol. Výsledkem tohoto postupu pak bylo sdělení krajského orgánu státní památkové péče ze dne 8. 11. 2007, č. j. KUJI 74152/2007 OKPP 412/2007, „ve věci posouzení závazného stanoviska Městského úřadu Třebíč, odboru výstavby a památkové péče č. j. OVPP/5407/2006-24034/06/Ol ze dne 26. 7. 2006“, kterým bylo uvedené závazné stanovisko posouzeno z hlediska jeho věcné správnosti a potvrzeno. Krajský orgán státní památkové péče neopomněl v tomto sdělení rovněž uvést, že v dané věci bylo ve „vyřízení podnětu k přezkumu závazného stanoviska Městského

úřadu Třebíč, odboru výstavby a památkové péče č. j. OVPP/5407/2006-24034/06/Ol ze dne 26. 7. 2006“ ze dne 13. 7. 2007, č. j. KUJI 46256/2007 OKPP 412/2007, stěžovateli sděleno, že nebyly shledány důvody k zahájení přezkumného řízení. Lze proto uzavřít, že žalovaný správní orgán dostal v rozsahu daném mu zákonem své povinnosti přezkoumat závazné stanovisko orgánu státní památkové péče vydané podle ust. § 149 správního řádu a z jeho strany tak byly vyčerpány všechny zákonné prostředky.

V návaznosti na shora uvedené přistoupil k přezkumu žalovaného rozhodnutí, jakož i závazného stanoviska orgánu státní památkové péče (viz ust. § 75 odst. 2, věta druhá, s. ř. s.), krajský soud, a to v rozsahu námitek, které byly v tomto směru obsaženy v žalobě a jež jsou do značné míry zopakovány také v podané kasační stížnosti. Z důvodu přehlednosti se proto i Nejvyšší správní soud v dalším zaměřil na posouzení důvodů závazného stanoviska orgánu státní památkové péče, a to z pohledu jednotlivých stížných námitek stěžovatele.

Stěžovatel namítá, že krajský soud se nesprávně vypořádal se žalobní námitkou, že provedené změny nezasahují vzhledem k okolním poměrům vůbec nebo zcela nepatrně do chráněného zájmu na ochranu památek a že opačný závěr orgánů státní památkové péče je nezákonný, přičemž zdůraznil, že v žalobě namítal zejména nedostatečné posouzení památkového charakteru okolí stavby, ve kterém se nachází nevzhledná budova zimního stadionu a moderní prosklená budova tělocvičny obchodní akademie. Ve vztahu k této stížní námitce je však podle Nejvyššího správního soudu nezbytné podtrhnout, že stěžovatel v žalobě (ve znění jejího doplnění ze dne 21. 10. 2009) uvedl toliko: *„Nadto závazná stanoviska, na jejichž základě bylo o právech a povinnostech žalobce rozhodováno, neodpovídají okolnostem daného případu, neboť se nezabývají komplexním posouzením vhodnosti požadavků památkové péče v okolí žalobcem prováděné stavby.“* To však nepředstavuje nic víc než tvrzení, jehož obsahem je výlučně obecné konstatování, z něhož nelze dovést nezákonný postup orgánů státní památkové péče v projednávané věci. Protože tvrzení stěžovatele bylo natolik obecné, že pouze na základě v něm obsažených skutečností nebylo možno ověřit, jaké nedostatky v posouzení vhodnosti požadavků památkové péče v okolí žalobcem prováděné stavby tento spatřoval, přistupoval k němu v tomto směru i krajský soud. Ostatně stěžovatel uvedenou stížní námitkou zjevně opomněl zásadu dispoziční, kterou je správní soudnictví plně ovládáno. V souladu s touto zásadou je na stěžovateli jako žalobci, zda proti rozhodnutí správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, bude brojít žalobou u soudu či nikoliv; je na něm, aby v případě, kdy se bude domáhat ochrany svých práv žalobou u soudu, v této žalobě jasně vymezil, které výroky správního rozhodnutí napadá, a v žalobních bodech pak specifikoval, z jakých skutkových a právních důvodů považuje napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné (ust. § 71 s. ř. s.). Vzhledem ke skutečnosti, že krajský soud je podle ust. § 75 odst. 2 s. ř. s. při přezkoumávání rozhodnutí správních orgánů vázán jak co do rozsahu napadených

výroků rozhodnutí, tak i žalobními body, a jestliže tedy stěžovatel v žalobě ani jiném podání krajskému soudu svůj odkaz na konkrétní objekty v okolí jeho stavby neuvedl, jak to učinil až v kasační stížnosti, krajský soud nepochybil, když tyto skutečnosti výslovně nezkontroloval a s uvedeným tvrzením se vyrovnal v širším kontextu, a to ve vazbě na obsah závazného stanoviska orgánu státní památkové péče a úvahy, které v souvislosti s postupem podle ust. § 149 odst. 4 správního řádu uvedl krajský orgán státní památkové péče, a povahu závazného stanoviska vydaného podle ust. § 149 odst. 1 správního řádu v řízení o odstranění stavby, včetně hledisek jeho přezkumu. Proto pokud stěžovatel dále namítá, že orgány státní památkové péče se v žádném svém stanovisku nevyrovnaly s tím, jaký vliv má mít na přiměřenost prosazování památkové ochrany přítomnost nevzhledného stadionu a moderní prosklené tělocvičny v blízkosti jeho stavby, nemohl se Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené k těmto skutečnostem vyjádřit, neboť mu v tom brání ust. § 109 odst. 4 s. ř. s.

Závěry krajského soudu, že závazné stanovisko orgánu státní památkové péče bylo vydáno plně v souladu se zákonem a zájmy na ochraně státní památkové péče v daném případě převážily nad zájmy individuálními, jsou podle Nejvyššího správního soudu v nyní projednávané věci odůvodněny zejména obsahem závazného stanoviska orgánu státní památkové péče, jež velmi podrobně a dosti obsáhle zdůvodňuje závěr, že nařízení odstranění změny předmětné stavby je z hlediska ochrany zájmů státní památkové péče žádoucí a dodatečné povolení změny předmětné stavby naopak nepřípustné. Orgán státní památkové péče v něm dospěl – vzhledem k zjevně převažujícímu zájmu na ochraně státní památkové péče, který je v tomto případě odůvodněn blízkou vazbou na památkovou zónu Třebíč a navazující zástavbou historického předměstí Jejkov, které v souladu s hodnotícím plánem představuje část dotvářející charakter této památkové zóny – k závěru o neslučitelnosti stěžovatelem realizovaného řešení stavby se zájmy na ochraně státní památkové péče. V této souvislosti pak v podrobnostech jasně vymezil podmínky ochrany památkové zóny Třebíč stanovené vyhláškou Jihomoravského krajského výboru v Brně o prohlášení území historických jader měst za památkové zóny ze dne 20. 11. 1990 a označil jednotlivé nemovité kulturní památky nacházející se v těsném sousedství předmětné stavby, aby podrobně a přesvědčivě zdůvodnil negativní dopad realizované stavby stěžovatele spočívající v neúměrném a nežádoucím navýšení hmoty objektu ve vazbě na okolní (převážně historickou) zástavbu, které mělo za následek nežádoucí narušení panoramatu památkové zóny chráněné shora citovanou vyhláškou (viz zejména čl. 4 a 6 vyhlášky), nerespektování dosavadních ustálených a nekonfliktních architektonických vztahů ke kulturním památkám, které se nacházejí v blízkém okolí řešeného objektu. Nejvyšší správní soud přitom nepovažuje za nezbytné podrobně opisovat závěry obsažené v uvedeném závazném stanovisku, neboť tyto byly opakovaně doslovně rekapitulovány jak správním orgánem, tak krajským soudem v jejich rozhodnutích, a jsou tedy účastníkům řízení známy. Orgány státní památkové péče tedy neopomenuly posoudit danou věc komplexně. Skutečnost, že však dospěly k závěru

odlišnému od zájmů sledovaných stěžovatelem, nezpůsobuje nezákonnost předmětného závazného stanoviska. Neúspěch stěžovatele nelze proto sám o sobě považovat za porušení jeho práv a dovozovat z něj nezákonnost nyní přezkoumávaných rozhodnutí.

Pokud jde o námitku týkající se aplikace ust. § 2 odst. 4 správního řádu orgány státní památkové péče, kdy podle stěžovatele byly jeho námitky posouzeny krajským orgánem státní památkové péče pouze formálně, je třeba k tomu uvést následující. Jak již bylo podrobně popsáno výše, ve vztahu k závaznému stanovisku orgánu státní památkové péče ze dne 26. 7. 2006, č. j. OVPP 5407/2006-24034/06/Ol, bylo v rámci odvolacího (správního) řízení plně využito postupu podle ust. § 149 odst. 4 správního řádu a vyžádáno sdělení krajského orgánu státní památkové péče. V uvedeném sdělení ze dne 8. 11. 2007, č. j. KUJI 74152/2007 OKPP 412/2007, krajský orgán státní památkové péče konstatoval, že předmětné závazné stanovisko posoudil z hlediska jeho věcné správnosti a potvrdil. Současně však neopomněl v tomto sdělení rovněž uvést, že v dané věci bylo na základě podnětu stěžovatele k přezkumu předmětného závazného stanoviska podle ust. § 149 odst. 5 správního řádu ve „vyřízení podnětu k přezkumu závazného stanoviska Městského úřadu Třebíč, odboru výstavby a památkové péče č. j. OVPP/5407/2006-24034/06/Ol ze dne 26. 7. 2006“ ze dne 13. 7. 2007, č. j. KUJI 46256/2007 OKPP 412/2007, stěžovateli sděleno, že nebyly shledány důvody k zahájení přezkumného řízení. V něm se přitom krajský orgán státní památkové péče zevrubně vyjádřil k jednotlivým stěžovatelem namítaným vadám závazného stanoviska orgánu státní památkové péče a své závěry podrobně zdůvodnil. Vzhledem ke skutečnosti, že namítané vady korespondují s následnými odvolacími námitkami stěžovatele směřujícími proti závaznému stanovisku orgánu státní památkové péče, nelze spatřovat v postupu krajského orgánu státní památkové péče pochybení, jak se nesprávně domnívá stěžovatel, když tento uvedené odvolací námitky podrobně nevypořádával, ale na místo toho odkázal na uvedené vyřízení podnětu k přezkumu závazného stanoviska, kde byly jednotlivé námitky již podrobně zdůvodněny. Nejvyšší správní soud proto nesouhlasí se stěžovatelem, že námitky byly krajským orgánem státní památkové péče v rámci postupu podle ust. § 149 odst. 4 správního řádu vyřízeny toliko formálně, neboť výše uvedené skutečnosti vypovídají o opaku.

Vlastní aplikace ust. § 2 odst. 4 správního řádu na daný případ je v závazném stanovisku, resp. ve „vyřízení podnětu k přezkumu závazného stanoviska Městského úřadu Třebíč, odboru výstavby a památkové péče, č. j. OVPP/5407/2006-24034/06/Ol ze dne 26. 7. 2006“ ze dne 13. 7. 2007, č. j. KUJI 46256/2007 OKPP 412/2007, které je součástí sdělení krajského orgánu státní památkové péče ze dne 8. 11. 2007, č. j. KUJI 74152/2007 OKPP 412/2007, reflektována v souvislosti s námitkou stěžovatele o totožnosti jeho stavby se stavbou stojící na parc. st. č. 200/2 v k. ú. Třebíč. Krajský orgán státní památkové péče zde přitom velice pečlivě srovnává koncepci stěžovatelovy stavby a objektu (stavby) na

parc. st. č. 200/2 v k. ú. Třebíč nejenom po prováděných rekonstrukcích, ale i před nimi, a to zejména z pohledu dodržení sklonu střešní roviny, výšky hřebene a použité střešní krytiny, tj. na základě více odlišujících znaků a bez vazby na provedení stavby v rozporu se stavebním povolením. Výsledkem tohoto kvalifikovaného srovnání je závěr o zásadní odlišnosti stavby stěžovatele a objektu na parc. st. č. 200/2 v k. ú. Třebíč, kdy „*provedením nepovolené změny stavby došlo k navýšení hmoty objektu, které se nepříznivě uplatňuje zejména v uličním pohledu, kde došlo k nepřirozenému ‚zestřmení‘ střešní roviny, které má za následek především změnu sklonu střechy vůči sousední nemovitosti na parc. st. č. 937 v k. ú. Třebíč. Z dálkového pohledu na dvorní části domů je patrná nástavba prakticky dalšího podlaží a rozdílný sklon střešních rovin posuzovaných objektů. Dne 12. 7. 2007 bylo ověřeno pomocí kontrolního měření stavby přístrojem Stabila LE 200 z místa proluky mezi předmětnými stavbami výšky hřebene a výšky dvorní římsy těchto objektů. Měření potvrdilo mj. rozdílný sklon střešních rovin orientovaných do dvora. Nelze tedy souhlasit s tvrzením uvedeným v posudku, tj. že objekt na parc. st. č. 200/2 v k. ú. Třebíč je ve své půdní části ‚zrcadlovým obrazem‘ nepovolené stavby.*“ Za zmínku v této souvislosti stojí i okolnost, že kdyby stěžovatel postupoval při realizaci změny stavby v souladu s vydaným stavebním povolením, byla by totožnost jeho stavby a objektu na parc. st. č. 200/2 v k. ú. Třebíč skutečně dána, neboť závazné stanovisko orgánu státní památkové péče ze dne 8. 3. 2005, č. j. OVPP/3149-05/833-2005/Ol R 41, vydané pro účely stavebního povolení na stěžovatelem zamýšlené stavební úpravy, stanovilo podmínky provedení stavby prakticky shodné s těmi, jaké byly zvoleny u objektu na parc. st. č. 200/2 v k. ú. Třebíč, jak příléhavě zdůraznil krajský orgán státní památkové péče.

Takovéto odůvodnění však Nejvyšší správní soud pokládá za logicky zdůvodněné, mající racionální základ a plně dostačující. Nesouhlasí proto s námitkou stěžovatele o jeho nedostatečnosti. Pokud stěžovatel výslovně uvádí, že z předmětného odůvodnění není patrné, který z domů má střechu strmější a co je z památkového hlediska více žádoucí, zdejší soud odkazuje na výše citovanou pasáž, z níž zcela jednoznačně vyplývá závěr o „strmější“ koncepci střešní roviny stavby stěžovatele a jeho nepřijatelnosti z památkového hlediska. Shora vyjádřený závěr krajského orgánu státní památkové péče současně nepochybně vylučuje stěžovatelovo tvrzení o totožnosti předmětných staveb, jak dovodil i krajský soud, v důsledku čehož nejsou splněny ani předpoklady pro aplikaci ust. § 2 odst. 4 ve spojení s ust. § 154 správního řádu (tj. hledisko věcné podobnosti) a nezbytnost postupu orgánů státní památkové péče v souladu s tam vyjádřenou zásadou předvídatelnosti, neboť nelze hovořit o skutkově shodném nebo podobném případě. Relevanci ve vztahu k uvedeným závěrům krajského orgánu státní památkové péče nemá s ohledem na charakter závazného stanoviska ve smyslu ust. § 149 odst. 1 správního řádu a postupu, který jeho vydání předchází, ani stěžovatelem předložený urbanisticko-architektonický posudek Ing. arch. Filipa Rubáše č. 2/2007.

Na straně krajského soudu tak v žádném případě nedošlo k prostému přebírání závěrů závazného stanoviska orgánu státní památkové péče, resp. sdělení krajského orgánu státní památkové péče, ale k řádnému a zákonnému posouzení v nich vyjádřených důvodů, jež byly žalobními námitkami zpochybňovány. Ostatně stěžovatel rozporuje spíše závěry správních orgánů a orgánů státní památkové péče než závěry krajského soudu. Jestliže krajský soud v této souvislosti dospěl k závěru o zákonnosti závazného stanoviska orgánu státní památkové péče, nelze jeho rozhodnutí, kterým potvrdil postup správních orgánů, jež byly závazným stanoviskem podle ust. § 149 odst. 1 správního řádu vázány, nic vytknout. Stejně tak nelze spatřovat v závěru krajského soudu o nedůvodnosti námitek stěžovatele, pokud jde o přezkum závazného stanoviska, odepření možnosti obrany proti závaznému stanovisku. Z obsahu správního a soudního spisu vyplývá, že stěžovatel využil všech možností obrany proti závaznému stanovisku, jaké mu platný právní řád nabízí, včetně následného přezkumu v rámci správního soudnictví; příslušné orgány postupovaly při rozhodování o jednotlivých opravných prostředcích a podnětech k nim plně v souladu se zákonem a skutečnost, že stěžovateli nebylo vyhověno, nelze ztotožňovat s pochybením na straně rozhodujících orgánů.

Stěžovatel dále namítá, že krajský soud nedůvodně odmítl jím zmiňovanou relevantní judikaturu, kdy i nadále trvá na tom, aby krajský soud posoudil, zda činnost orgánů státní památkové péče dosáhla kritérií uvedených v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2009, č. j. 6 Ao 2/2009 - 86. Jak je z obsahu podané žaloby patrné, stěžovatel v souvislosti s požadavkem, aby odchýlení od zavedené praxe bylo možné pouze po náležitém zdůvodnění skutkových nebo jiných odlišností rozhodovaného případu, odkázal jednak na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 6. 6. 2008, č. j. 7 Ca 253/2007 - 84, publikovaný pod č. 1745/2009 Sb. NSS, a dále na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2009, č. j. 6 Ao 2/2009 - 86. Krajský soud však stěžovatelem uváděnou judikaturu nepřijal s odkazem, že se týkala zcela jiných řízení, a to řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy a řízení, jehož předmětem bylo povolení vypouštění odpadních vod. S takovým odkazem zdejší soud nesouhlasí, neboť jak shodně uvádí i stěžovatel, právní zásady jako je i zásada předvídatelnosti vyjádřená v ust. § 2 odst. 4 správního řádu mají obecnou použitelnost, tj. uplatňují se bez vazby na konkrétní typ řízení. I přesto však nelze podle Nejvyššího správního soudu odkaz na shora citovanou judikaturu v nyní projednávané věci použít. Důvodem je skutečnost, že v daném případě se nejedná o skutkově shodný nebo podobný případ, jak je podrobně zdůvodněno výše v souvislosti s námitkou o totožnosti předmětné stavby a objektu na parc. st. č. 200/2 v k. ú. Třebíč, a nejsou proto splněny základní podmínky aplikace zásady předvídatelnosti popsané ve stěžovatelem uváděné judikatuře. Uvedené pochybení krajského soudu proto nemá podle Nejvyššího správního soudu vliv na zákonnost jeho rozhodnutí.

Pokud jde o námitku stěžovatele, že se krajský soud dopustil nesprávného právního hodnocení, když dovodil, že požadavky na stavby povolované ex ante jsou jiné, než požadavky na stavby povolované ex post, uvádí k ní zdejší soud následující.

Předně je třeba zdůraznit, že v nyní projednávané věci je předmětem přezkumu rozhodnutí správního orgánu o odstranění stavby podle ust. § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Účelem předmětného řízení o odstranění stavby a rozhodnutí v něm vydaného je přitom uvedení právního a skutečného stavu do souladu, a to buď vydáním dodatečného stavebního povolení, nebo nařízením odstranění nepovolené stavby (k tomu srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 8. 2008, č. j. 8 As 42/2007 - 110). Dodatečné stavební povolení přitom může být vydáno jen při splnění podmínek daných stavebním zákonem a příslušnými prováděcími právními předpisy, tj. především po prokázání souladnosti stavby s veřejným zájmem ve smyslu ust. § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona.

Výkladem předmětného ustanovení se zabýval i zdejší soud, a to v rozsudku ze dne 8. 2. 2007, č. j. 1 As 46/2006 - 75, publikovaném pod č. 1202/2007 Sb. NSS, který ve svém rozhodnutí cituje i krajský soud, z něhož vyplývá, že „[n]ení totiž možno připustit takový výklad zákona, který by stanovil mírnější kritéria pro dodatečné povolení stavby, resp. její změny, než jaká jsou kladena na řádné stavební povolení. Má-li norma určité požadavky na řádné rozhodnutí v situaci, kdy žadatel postupoval podle zákona, tím spíše je musí mít na rozhodnutí svou povahou mimořádné, kdy žadatel od počátku zákon nerespektoval (*argumentum a minori ad maius*). ... dodatečné povolení stavby je výsledkem typově zcela jiného řízení, byť v rámci stavebního zákona, a to řízení o odstranění nepovolené stavby. Na počátku řízení tedy nebyla žádost stavebníka o řádné stavební povolení, ale naopak porušení zákona. Účelem řízení je vlastně dodatečné zhojení závažné vady, kterou je prvotní vědomá ignorance zákona ze strany stavebníka, pod podmínkou, že dodatečně povolená stavba není v rozporu s veřejným zájmem, územně plánovací dokumentací, ani s cíli a záměry územního plánování. Takový postup by se však v praxi rozhodně neměl stát pravidlem ...“

Na pozadí shora předestřené lze konstatovat, že ačkoliv řízení o odstranění stavby a s ním spojené řízení o vydání dodatečného stavebního povolení nemá primárně sankční povahu, může se jeho výsledek projevit v právní sféře stavebníka značně negativně. Vzhledem ke skutečnosti, že stavby a jejich změny lze v souladu se stavebním zákonem prvotně provádět toliko na základě vydaného stavebního povolení, je třeba chápat řízení o dodatečném povolení stavby jako řízení svou povahou mimořádné, které následuje po porušení příslušných ustanovení stavebního zákona, a jímž není možno zhojit všechny rozpory mezi stavem právním a skutečným, zvláště je-li stavba či její změna v rozporu s veřejným zájmem. V takovém případě nejsou splněny podmínky pro dodatečné povolení stavby a naopak je na místě její odstranění. A právě tak tomu bylo i v nyní projednávané věci, když byla zamítnuta žádost stěžovatele o dodatečné povolení změny stavby s ohledem na negativní závazné stanovisko orgánu státní památkové

péče, který se v předmětném řízení vyjadřoval k veřejnému zájmu na ochraně státní památkové péče, a nařízeno její odstranění v souladu s ust. § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Krajský soud se tedy nedopustil nesprávného právního hodnocení požadavků kladených na dodatečné povolení změny stavby, ale při svém přezkumu plně respektoval kritéria, která v této souvislosti stanoví ust. § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Skutečnost, že stěžovatel těmto požadavkům nevyhověl, tj. neprokázal soulad nepovolené změny stavby s veřejnými zájmy, a bylo proto nařízeno její odstranění, nelze přičítat k tíži krajského soudu, ale je rizikem, které na sebe vzal stěžovatel, když změnu stavby prováděl vědomě v rozporu s vydaným stavebním povolením.

Zjevným nepochopením koncepce stavebního řízení je pak tvrzení stěžovatele, že je nepřipustné spojit požadavky na památkovou ochranu se zájmy na řádný postup podle stavebního zákona. Je to právě stavební zákon, který ve svém ust. § 126 požaduje, aby v situaci, kdy se řízení vedené podle stavebního zákona dotýká zájmů chráněných zvláštními předpisy, stavební úřad rozhodl jen v dohodě, popřípadě se souhlasem orgánu státní správy, který chráněné zájmy hájí (dotčený orgán státní správy). Dotčený orgán státní správy přitom může svůj souhlas vázat na splnění podmínek stanovených ve svém rozhodnutí (stanovisku, vyjádření, souhlasu, posudku apod.) v souladu se zvláštním zákonem, na jehož podkladě je oprávněn zájem chránit. Citované ustanovení pak nalezlo v obecné rovině odraz v ust. § 149 správního řádu, podle něhož bylo ve vazbě na ust. § 126 stavebního zákona, jakož i ust. § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči, vydáváno v dané věci závazné stanovisko orgánu státní památkové péče a posuzován vliv změny stavby stěžovatele na ochranu státní památkové péče (k tomu viz výše). Takovou činnost orgánů státní památkové péče přitom nelze chápat jako výkon působnosti na úseku stavebním či dokonce jako sankční činnost vůči stavebníkovi, který stavěl v rozporu se stavebním povolením, jak v kasační stížnosti uvádí stěžovatel, ale jako ochranu veřejných zájmů, jež jim byly svěřeny do pravomoci zákonem v příslušném řízení podle stavebního zákona.

Pokud stěžovatel zdůrazňuje, že při vydávání stanoviska na úseku státní památkové péče má být odhlédnuto od toho, zda se jedná o řádné nebo dodatečné stavební povolení, a primárně chráněny zájmy památkové ochrany, Nejvyšší správní soud s ním plně souhlasí a dodává, že orgány státní památkové péče tato hlediska plně respektovaly a jak v závazném stanovisku ze dne 26. 7. 2006, č. j. OVPP/5407/2006-24034/06/Ol, tak i ve „vyřízení podnětu k přezkumu tohoto závazného stanoviska ze dne 13. 7. 2007, č. j. KUJI 46256/2007 OKPP 412/2007“, a priori nehodnotily nepovolený charakter změny stavby, ale dbaly na ochranu zájmů státní památkové péče (k tomu viz výše), jak jim to ukládá platná právní úprava.

V pořadí další stížní námitka vytýká krajskému soudu, že „pochybil, pokud se ztotožnil s názorem orgánů státní památkové péče, že vydání stanoviska příznivého žadateli by vedlo k praxi dodatečného žádání o stavební povolení“. Ve

vztahu k této námitce je podle Nejvyššího správního soudu nezbytné zdůraznit, že stěžovatel ne zcela přesně rekapituluje závěry, které byly příslušnými orgány v daném řízení uvedeny. Byl to právě orgán státní památkové péče, který ve svém závazném stanovisku ze dne 26. 7. 2006, č. j. OVPP/5407/2006-24034/06/Ol, zdůraznil, že *„k otázce možnosti dodatečného povolení stavby dále uvádí, že vyslovení souhlasu s takovýmto postupem by mohlo vést k vytvoření nebezpečného precedentu, podle kterého by mohli oprávněně nárokovat obdobné úpravy a změny nebo jejich dodatečnou legalizaci také další vlastníci nemovitostí na území památkové zóny Třebíč, a to ve smyslu jedné ze základních zásad činnosti správních orgánů zakotvených v ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu.“* Tento závěr však nelze chápat osamoceně, ale v kontextu celého závazného stanoviska, z něhož zcela jednoznačně vyplývá, že orgán státní památkové péče učinil tuto úvahu poté, co shledal stěžovatelem provedenou změnu stavby v rozporu se zájmy na ochraně státní památkové péče. Byla tedy míněna jako reflexe na možné důsledky (tj. vytvoření precedentu pro postup vůči jiným vlastníkům), které by s sebou přineslo dodatečné povolení změny stavby v situaci, kdy tato byla shledána zjevně v rozporu se zájmy na ochraně státní památkové péče. V tom však nelze spatřovat zneužití správního uvážení, ale důsledné respektování a ochranu veřejného zájmu na ochraně státní památkové péče, který v předmětné věci převážil nad individuálními zájmy stavebníka. Z takto učiněných závěrů orgánu státní památkové péče následně vycházel ve svém rozhodnutí i krajský soud, když postup orgánů státní památkové péče potvrdil. V tom však nelze spatřovat nezákonnost, jak tvrdí stěžovatel. Zdejší soud proto shora uvedené námitce stěžovatele nepřisvědčil.

Na pozadí výše uvedeného proto Nejvyšší správní soud nemůže než konstatovat, že krajský soud respektoval hlediska přezkumu závazných stanovisek vydaných podle ust. § 149 správního řádu a jím provedený přezkum odpovídá požadavkům, které zdejší soud vymezil ve své judikatuře. Zdejší soud tedy nepřisvědčil námitce stěžovatele, že krajský soud rezignoval na přezkum činnosti orgánů, které vydávaly závazná stanoviska, když realita svědčí o opaku. Vzhledem ke skutečnosti, že Nejvyšší správní soud, jakož i příslušné orgány v předcházejících řízeních, dospěly k závěru, že žádné ze skutečností uváděných stěžovatelem nezpochybňují obsah a závěry vyplývající ze závazného stanoviska orgánu státní památkové péče, nedostatky nelze shledat ani ve vztahu k rozhodnutím správních orgánů, jejichž výrok byl tímto stanoviskem závazně podmíněn, nezbývá než konstatovat, že v daném případě nebyly splněny zákonné podmínky pro dodatečné povolení stavby, vadný právní stav tedy nelze tímto jediným zákonným způsobem dodatečně zhojit a je na místě odstranění změny předmětné stavby podle ust. § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona.

I v tomto ohledu však bylo plně respektováno hledisko přiměřenosti, na které odkazuje i stěžovatel, neboť v rozhodnutí prvostupňového správního orgánu je jasně a srozumitelně stanoveno, v jakém rozsahu je nezbytné nepovolenou změnu stavby odstranit. Konkrétně je zde stanoven požadavek uvedení stavby do

souladu s platným stavebním povolením, tj. odstranění toliko těch jejích částí a prvků, jež jsou s ním v rozporu, při zachování zbytku stavby. Tímto vymezením zvolil prvostupňový správní orgán v souladu s principem přiměřenosti takové řešení, které za daného (protiprávního) stavu věci co nejméně zasahuje do práv stěžovatele jako vlastníka stavby. Ostatně v podobném směru se k možnostem odstraňování staveb v řízení podle ust. § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona vyjádřil i Nejvyšší správní soud, a to v rozsudku ze dne 27. 11. 2008, č. j. 2 As 53/2007 - 111. Pokud stěžovatel v této souvislosti tvrdí, že sankce ukládaná orgánem státní správy musí vždy odpovídat závažnosti porušení povinnosti, není zdejšímu soudu patrné, co tím má stěžovatel na mysli, neboť platná právní úprava nepřipouští jiné řešení než odstranění nepovolené změny stavby, v situaci, kdy nebyly shledány podmínky pro její dodatečné povolení.

Pakliže stěžovatel považuje takový postup za zásah do jeho veřejného subjektivního práva na pokojné užívání majetku chráněného čl. 11 Listiny (pozn. Nejvyššího správního soudu - zde stěžovatel zjevně nesprávně odkazuje na čl. 17 Listiny, který se týká politických práv), považuje zdejší soud za vhodné odkázat na ustálenou judikaturu Ústavního soudu (například nálezy Ústavního soudu ze dne 8. 4. 2004, sp. zn. II. ÚS 482/02, publikovaný pod č. 52/2004 Sb. n. u. US, usnesení téhož soudu ze dne 4. 6. 1999, sp. zn. III. ÚS 403/98, publikované pod č. 19/1999 Sb. n. u. US, či usnesení ze dne 20. 6. 2003, sp. zn. IV. ÚS 801/02), z níž vyplývá, že vlastnické právo není neomezené, je limitováno čl. 11 odst. 3 Listiny, kde je stanoveno, že vlastnictví zavazuje a nemůže být v rozporu se zákonem chráněnými zájmy, jímž je i požadavek dodržení „stavební kázně“. V usnesení ze dne 4. 6. 1999, sp. zn. III. ÚS 403/98, pak Ústavní soud výslovně uvedl, že *„úvaha navrhovatele o tom, že nepovolenou stavbou vytvořil dílo, jehož vlastnictví podléhá ochraně, je chybná. Navrhovatel se pokusil obejít složité správní řízení, jehož výsledek by mu nebyl zřejmě příznivý, a postavit správní orgány "před hotovou věc", spoléhaje na to, že stavebnímu úřadu nezbude nic jiného, než akceptovat status quo. Když se tak nestalo, dovolával se ochrany vlastnictví. Vlastnické právo je nepochybně absolutním právem, které působí erga omnes. Ochranu je mu však možno poskytnout pouze tehdy, pokud bylo nabyto v souladu se zákonem, což se nestalo. Je nepochybně ve veřejném zájmu regulovat výstavbu obecně a v určitých lokalitách zvláště, a to v zájmu zachování životního prostředí, či jiných, obecně uznávaných hodnot, tedy v zájmu práv ostatních občanů. Dodatečné povolení neoprávněné stavby by mohlo být chápáno jako precedent a být návodem pro ostatní, jak obejít zákon.“*

Samotné nařízení odstranění nepovolené změny předmětné stavby, za dodržení zákonných podmínek, proto nelze podle zdejšího soudu chápat jako zásah do stěžovatelova vlastnického práva, ale jako logický a nevyhnutelný následek stavební nekázně na straně stěžovatele, nerespektování zákonné ochrany státní památkové péče a konečně i vlastnického práva druhých. Rozhodnutí o odstranění změny stavby v nyní projednávané věci je následkem, který bez dalšího stíhá stěžovatele jako vlastníka stavby, neboť v řízení neprokázal podmínky pro její

dodatečné povolení. Tento následek zcela jednoznačně vyplývá ze stavebního zákona i z logiky věci, takže stěžovatel si jej mohl a měl být dobře vědom.

S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že stěžovatelem uplatněné kasační námitky nejsou ve vztahu k napadenému rozsudku krajského soudu důvodné. Protože v řízení nebyly shledány ani jiné nedostatky, ke kterým Nejvyšší správní soud dle ust. § 109 odst. 3 s. ř. s. přihlíží z úřední povinnosti, kasační stížnost byla v souladu s ust. § 110 odst. 1, větou poslední, s. ř. s. zamítnuta. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem dle ust. § 109 odst. 1 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., ve spojení s ust. § 120 s. ř. s., dle kterého 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. Stěžovatel v soudním řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Správnímu orgánu podle obsahu spisu žádné náklady řízení nevznikly, proto soud rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 14. října 2010

JUDr. Radan Malík
předseda senátu