



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ondřeje Mráky a soudkyň Kateřiny Štěpánové a Michaely Bečkové v právní věci žalobkyně: **Krumlovský mlýn, a.s.**, Široká 80, Český Krumlov – Vnitřní Město, zastoupené Mgr. Janem Aulickým, advokátem, Za Tiskárnou 327, Český Krumlov, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihočeského kraje**, U Zimního stadionu 1952/2, České Budějovice, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 1. 2020, čj. KUJCK/2716/2020, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 23. 2. 2022, čj. 51 A 15/2020-47,

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.

### Odůvodnění:

[1] Podstatou věci je hodnocení přípustnosti stavby terasy vynesené nad vodní tok z hlediska zájmů státní památkové péče v území s plošnou památkovou ochranou. Žalobkyně nesouhlasí s obsahem závazných stanovisek; má za to, že byly překročeny meze správního uvážení a nesprávně posouzena zásada legitimního očekávání.

#### 1. Vymezení věci

[2] Městský úřad Český Krumlov jako stavební úřad zamítl žádost žalobkyně o dodatečné povolení stavby dřevěné terasy s konstrukcí nad hladinou vody (o půdorysu cca 3 m x 3 m). Řízení o dodatečném povolení stavby bylo zahájeno v návaznosti na zjištění, že žalobkyně provedla stavbu oné terasy bez příslušného povolení, a to v území městské památkové rezervace Český Krumlov a v sousedství nemovité kulturní památky.

[3] Podkladem pro rozhodnutí stavebního úřadu prvního stupně bylo závazné stanovisko odboru památkové péče ze dne 17. 12. 2018, které stavbu shledalo nepřípustnou, protože „má negativní dopad na typické prostředí řeky a břehových partií i celkový vzhled města“ a „je pohledovou degradací vodního toku v prostoru městského interiéru v městské památkové rezervaci UNESCO“.

[4] V odvolacím řízení žalovaný vyzval nadřízený orgán památkové péče k potvrzení či změně závazného stanoviska z prosince 2018. Dne 20. 12. 2019 bylo stanovisko potvrzeno odborem kultury a památkové péče Krajského úřadu Jihočeského kraje; stavba byla nadále hodnocena jako nepřípustná. Žalovaný proto zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí o tom, že stavbu nelze dodatečně povolit.

[5] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu, s níž u krajského soudu neuspěla. Krajský soud poukázal na charakter posuzovaného území a zdůraznil, že žalobkyní realizovaná stavba nemá historické opodstatnění; konstrukce, umístění stavby a okolní prostor poškozují celkový historický dojem. Krajský soud se vymežil i k otázce namítaného překročení mezí správního uvážení; není oprávněn hodnotit jeho věcnou správnost. Krajský soud též vyhodnotil námitku nedodržení zásady legitimního očekávání; neshledal pochybení v postupu správních orgánů.

## 2. Kasační řízení

[6] Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost.

[7] Domnívá se, že rozsudek je založen na nesprávném právním posouzení věci, je nepřezkoumatelný a zjištěný skutkový stav neodpovídá skutečnosti.

[8] Podle stěžovatelky krajský soud nesprávně posoudil „meze správního uvážení správního orgánu“. Ty měly být vykládány *„restriktivně v neprospěch správního orgánu tak, aby byl možný maximální přezkum těchto závazných stanovisek“*. Posouzení závazného stanoviska v souzené věci *„upřednostňuje památkově konzervativní pohled na rozvoj města, který však není jednotný a opodstatněný“* na úkor *„statického a dynamického rozvoje prostředí“*; též je nedůvodně preferován určitý historický stav dané lokality oproti jinému historickému stavu. Dle stěžovatelky by jediným kritériem pro „meze správního uvážení“ měl být *„soulad zamýšleného stavebního prvku s kontextem historického města v rovině materiálové a vizuální“*. Stěžovatelka spornou stavbu provedla tradičními materiály v jednoduchém a prostém stylu. Nesouhlasí rovněž s argumentací pojmem „optické znečištění“, neboť je subjektivní a neurčitý. Zdůrazňuje, že lokalita vždy byla a je zastavena. Vyzdvihuje i možný zásah do svého vlastnického práva.

[9] Napadený rozsudek se dle stěžovatelky nevypořádává s porušením zásady legitimního očekávání. Správní orgány nesprávně hodnotily jako odlišné stěžovatelkou poukazované stavby, které měla za obdobné té své; měly být podrobně vysvětleny rozdíly. Stěžovatelka napadá i závěr, podle něž měla očekávat, že stavba nebude povolena, pokud již v minulosti neúspěšně žádala o povolení stavby terasy v podobném místě.

[10] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil, odkázal na napadené rozhodnutí.

pokračování

### 3. Právní hodnocení

[11] **Kasační stížnost není důvodná.**

[12] NSS předně uvádí, že shledal rozsudek krajského soudu přezkoumatelným. V rozsudku nechybí reakce na žádnou z podstatných žalobních námitek. Jedná se o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud žalobu zamítl. Nepřezkoumatelnost přitom není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatelky o tom, jak měl krajský soud rozhodnout, resp. jak podrobně by mu měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje, aby ho přezkoumal (srov. rozsudky NSS ze dne 28. 2. 2017, čj. 3 Azs 69/2016–24, a ze dne 27. 9. 2017, čj. 4 As 146/22017–35).

#### 3.1. Posouzení závazných stanovisek

[13] Pro vyhodnocení této námítky je zapotřebí mít na zřeteli charakter závazných stanovisek a možnost a rozsah jejich správního a soudního přezkumu.

[14] Závazné stanovisko je podkladem pro vydání rozhodnutí, u kterého neplatí zásada volného hodnocení důkazů podle § 50 odst. 4 správního řádu. Správní orgán, který vede řízení, je vydaným závazným stanoviskem dotčeného orgánu při vydání vlastního rozhodnutí vázán a nemůže se od něj odchýlit, neboť by tak překročil rozsah pravomocí, které mu zákon svěřuje. Správní orgán, který vede řízení, totiž nemůže nahrazovat činnost dotčeného správního orgánu. Nemůže rozhodnout o otázkách, které spadají do působnosti dotčeného správního orgánu, aniž by si vyžádal závazné stanovisko, neboť k tomu nemá zákonem dané zmocnění ani odborné znalosti<sup>1</sup>.

[15] Stanoviska, která sloužila jako podklad pro vydání rozhodnutí o zamítnutí žádosti stěžovatelky o dodatečné povolení stavby stavebním úřadem, resp. pro následné rozhodnutí o odvolání, vydaly v nynější věci dotčené orgány památkové péče. Ty zaujímají ve správním řízení specifické postavení; jejich úkolem je poskytovat odbornou pomoc správnímu orgánu, který vede řízení, a to v otázkách, v nichž disponují dostatečnými znalostmi a kompetencemi. V případě posouzení závazného stanoviska dotčeného orgánu v odvolacím řízení hraje obdobnou roli též nadřízený orgán dotčeného orgánu, u kterého si žalovaný i v nynější věci vyžádal potvrzení nebo změnu závazného stanoviska (srov. blíže rozsudek NSS ze dne 14. 7. 2017, čj. 4 As 49/2017–32).

[16] Podle § 149 odst. 1 správního řádu je závazné stanovisko úkonem učiněným dotčeným správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení (viz rozsudek rozšířeného senátu ze dne 23. 8. 2011, čj. 2 As 75/2009–113, č. 2434/2011 Sb. NSS). Obsah závazného stanoviska je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu.

<sup>1</sup> Srov. např. Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: Správní řád. Komentář, 2. vydání. Praha: 2009, s. 506 a n.

[17] V nynější věci tedy nebylo v pravomoci stavebního orgánu ve správním řízení přezkoumat stanovisko orgánu památkové péče jako podkladového správního úkonu, neboť dotčený orgán státní správy se v nich vyjadřoval ke specializovaným otázkám, které si z důvodu nedostatku odbornosti nemohl stavební orgán posoudit sám (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2009, čj. 4 As 25/2009–163).

[18] Při přezkumu stanoviska orgánu památkové péče prvního stupně z prosince 2018 zohlednil nadřízený správní orgán památkové péče ve svém stanovisku z prosince 2019 souladně s judikaturou NSS (viz např. rozsudek ze dne 30. 10. 2013, č. j. 4 As 20/2013–72) jak zákonnost prvotního stanoviska, tak i jeho věcnou správnost. Neshledal pochybení při posouzení řešené stavby pohledem zájmů státní památkové péče. „Vykonzolovanou“ konstrukci dřevěné terasy zasahující většinou svého půdorysu nad hladinu náhonu shledal v místě i kontextu objektu prvkem netypickým, historicky nedoloženým, byť provedeným z tradičního materiálu v jednoduchém prostém stylu. Terasu měl kvůli jejímu vyvýšení za rušivý prvek, a to pro pohledy jak na historické centrum, tak na meandrující řeku. Vyjádřil se k jednotlivým odvolacím důvodům.

[19] Stavebním správním orgánům proto nelze vytýkat, že žádosti stěžovatelky o dodatečné stavební povolení nevyhověly. Jestliže bylo v průběhu řízení o žádosti vydáno závazné stanovisko, které znemožnilo z odborného hlediska žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne (§ 149 odst. 3 správního řádu, resp. § 51 odst. 3 téhož zákona). Z obou stanovisek vydaných v souzené věci jednoznačně vyplývalo, že žádosti stěžovatelky nelze vyhovět.

[20] U soudního přezkumu závazných stanovisek se již ustálilo, že tato stanoviska dle § 149 správního řádu nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. (již výše zmíněný rozsudek rozšířeného senátu čj. 2 As 75/2009–113). Ve správním soudnictví je proto lze přezkoumat postupem dle § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s. jakožto subsumovaný správní akt (viz např. rozsudek NSS ze dne 17. 3. 2017, čj. 2 As 230/2016–65).

[21] Byť stěžovatelka v kasační stížnosti krajskému soudu vyčítá, že nesprávně vyhodnotil, zda správní orgány (aniž by uvedla, které ze správních orgánů má na mysli) nepřekročily „meze správního uvážení“, obsahově vlastně nesouhlasí s věcným/odborným posouzením jí realizované stavby (argumentuje upřednostněním statického pojetí a jistého historického období před jiným; souladem zamýšleného stavebního prvku s kontextem historického města v rovině materiálové a vizuální jakožto jediným kritériem pro posouzení; materiálem a stylem terasy; zastavěním lokality; nesouhlasí s pojmem „optické znečištění“).

[22] Již výše bylo konstatováno, že stavebnímu úřadu nepříslušelo věcné posouzení specializovaných odborných otázek a měl následovat závazné stanovisko orgánu památkové péče. Prostor pro správní uvážení se stavebnímu úřadu proto neotevíral. Co se pak týče orgánů památkové péče, z jejich výstupů musí být zřejmé, jaké skutkové okolnosti posuzovaly a z jakých úvah vycházely při svém odborném hodnocení. Odborné posouzení musí být srozumitelné a dostatečně odůvodněné, jinými slovy musí naplňovat kritéria přezkoumatelnosti (srov. podrobně rozsudek NSS ze dne 10. 1. 2019, sp. zn. 1 As 375/2018–26). Možno připomenout, že dle § 149 správního řádu by mělo jejich stanovisko alespoň

pokračování

v základních parametrech odpovídat požadavkům na odůvodnění meritorního rozhodnutí dle § 68 odst. 3 téhož zákona (viz rozsudek NSS ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009–150). Dle § 149 odst. 2 správního řádu závazné stanovisko musí obligatorně obsahovat závaznou část, v rámci níž je dotčený správní orgán povinen formulovat své vyjádření k předmětu závazného stanoviska, jakožto i odkazy na příslušná ustanovení zákonné úpravy opravňující dotčený orgán k provedení daného úkonu a taktéž odkazy na příslušná zákonná ustanovení, na kterých je obsah závazné části založen. Závazné stanovisko musí dále obsahovat odůvodnění obsahu závazné části včetně podkladů pro vydání závazného stanoviska, úvah jeho hodnocení a výkladu.

[23] Nynější závazná stanoviska naplnila výše předestřené obsahové i formální náležitosti. Případ rovněž nevykazuje takové prvky, pro které by bylo možno podkladová závazná stanoviska považovat za nezákonná. Rozhodnutí správních orgánů byla hodnocena jako přezkoumatelná. Ve věci byly respektovány procesní postupy i základní právní principy správního rozhodování. Přezkum „úvah správních orgánů“ byl krajským soudem proveden a nelze mu nic vytknout. Subjektivní nesouhlas stěžovatelky s výsledkem posouzení její stavby orgány památkové péče neznamená, že by správní orgány pochybily.

[24] Je nutno mít na paměti, že soud má pravomoc přezkoumat pouze zákonnost subsumovaného právního aktu, nepřísluší mu přezkoumat jeho věcnou správnost, což by ostatně bylo u závazných stanovisek dotčených orgánů státní správy „z odborného hlediska neproveditelné“ (viz již shora citovaný rozsudek NSS čj. 2 As 230/2016–65).

[25] NSS konstatuje, že na právě vypořádávanou námitku se stěžovatelce dostalo přílehavé odpovědi již v bodech [31] až [33] rozsudku krajského soudu. Bylo jí osvětleno, že primární problém stavby je její pozice, která je silně pohledově exponovaná, nikoli její půdorysná plocha, materiálové provedení či vzhled.

[26] NSS i přesto zdůrazňuje, že závazná stanoviska musí zkoumat stavbu komplexně a z pohledu všech zájmů památkové péče. Výnosem ministerstva kultury České socialistické republiky z roku 1987<sup>2</sup>, bylo historické jádro Českého Krumlova prohlášeno za památkovou rezervaci. Stavební činnost v takovém území proto musí být posuzována z hlediska svého dopadu nejen ve vztahu k nemovitosti, na níž je prováděna, ale i ve vztahu k historickému prostředí městské památkové rezervace jako celku a v kontextu předmětu a podmínek ochrany definovaných v citovaném výnosu. Tím rozhodně není jen zkoumání historického souladu stavby z hlediska materiálového a vizuálního provedení, jak se snaží dovodit stěžovatelka. Takovýto zužující pohled na smysl památkové péče v nynější věci neobstojí. Argumentace stěžovatelky se zcela míjí se základními principy památkové péče a samotným účelem památkové ochrany (*nota bene* stavby umístěné v památkové zóně UNESCO).

[27] Věcného charakteru jsou též námitky stran historického zastavění dotčené plochy. Jedná se o pouhou polemiku s odbornými závěry dotčených orgánů. K otázce „optického znečištění“ se taky již krajský soud vyjádřil. Užití daného slovního spojení v závazném stanovisku není nikterak zavádějící či nejednoznačné, je vysvětleno v kontextu posuzované věci a podkresleno příklady.

<sup>2</sup> Výnos ze dne 21. 12. 198, čj. 16417/87-VI/1.

[28] K obecné námitce možného zásahu do vlastnického práva stěžovatelky, ostatně prvně vznesené až v kasační stížnosti, a tudíž nepřipustné, lze toliko stručně uvést, že omezení vlastnického práva stěžovatelky je důsledkem památkové péče, jejíž požadavky jsou v daném případě na místě a nejsou nijak extrémní, neproporcionální ani diskriminační či svévolné.

[29] Právě vypořádávaný soubor námitek proto neobstojí.

### *3. 2. Zásada legitimního očekávání*

[30] Obecně platí, že odlišnost v zacházení je diskriminační a v rozporu s ústavním pořádkem (principem rovnosti), jestliže jí schází objektivní a rozumné ospravedlnění. Jednoduše řečeno, ve stejné nebo srovnatelné situaci by nemělo docházet k rozdílnému zacházení.

[31] Dle § 2 odst. 4 správního řádu je správní orgán povinen dbát, aby přijaté řešení odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. V opačném případě je správní orgán povinen takové rozdíly náležitě odůvodnit.

[32] Naznačenou otázku krajský soud řádně vypořádal v bodě [36] svého rozsudku. NSS se ztotožňuje s jeho závěrem, že zásada nebyla správními orgány porušena. Orgán památkové péče v závazném stanovisku vypořádal jednotlivé, stěžovatelkou předkládané případy dřevěných staveb v Českém Krumlově, a u každé z nich uvedl, proč se nejedná o stavbu stejného rázu, jako je stavba nyní posuzovaná. Stěžovatelce se dostalo příléhavé odpovědi na to, proč její situace není stejná ani obdobná situacím, které přdestřela. Správní orgány přitom odůvodnily, proč takové stavby nelze srovnávat se stavbou provedenou stěžovatelkou, tj. terasou sloužící k soukromým účelům

[33] Zbývá uzavřít, že krajský soud v napadeném rozsudku správně připomněl, že to byla především stěžovatelka, která mohla a měla nepřipustnost své stavby z hlediska památkové ochrany města očekávat. V minulosti totiž žádala o rozhodnutí o umístění stavby dřevěné terasy (byť větších rozměrů) nad mlýnským náhonem jen několik metrů od aktuálně posuzované stavby. Již v řízení o této žádosti vydal orgán památkové péče závazné stanovisko (založeno ve správním spise) s obdobným posouzením jejího stavebního záměru, jak je tomu v souzené věci. Pokud stěžovatelka nastalou situaci vyřešila „po svém“ a terasu (byť jiných rozměrů) postavila bez příslušného povolení, musí přijmout důsledky, které s takovým postupem právní řád spojuje.

### **4. Závěr a náklady řízení**

[34] Stěžovatelčiny námitky nebyly důvodné, NSS proto kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[35] Stěžovatelka neměla v tomto soudním řízení ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.); žalovanému nevznikly v řízení náklady nad rámec jeho běžné činnosti.

pokračování

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

V Brně dne 21. února 2024

Ondřej Mrákota  
předseda senátu