

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Michala Mazance v právní věci žalobce: **Pivovar – restaurant MODRÁ HVĚZDA s.r.o.,** se sídlem, nám. T. G. M. 159, Dobřany, zastoupeného Mgr. Danielem Kapitánem, advokátem se sídlem Sady 5. května 36, Plzeň, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje,** se sídlem Škroupova 18, Plzeň, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 12. 2008, čj. RR 3257/08, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 10. 2009, čj. 57 Ca 17/2009 - 74,

takto:

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

Odůvodnění:

I.

[1] Městský úřad Dobřany, stavební odbor (stavební úřad), rozhodnutím ze dne 23. 7. 2008, čj. 2376/SO/08, zamítl žádost žalobce o dodatečné povolení změny stavby - Budovy skladu nápojů, Dobřany, nám. T. G. M. 159 - umístěné na stavební parcele č. 28 v k. ú. Dobřany podle § 129 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, neboť Městský úřad Stod, odbor výstavby, úsek památkové péče (orgán státní památkové péče) vydal ke stavbě negativní závazné stanovisko dne 23. 6. 2008, čj. 1257/08/OV, sp. zn. ZN/228/OV/08.

[2] Krajský úřad Plzeňského kraje, odbor kultury a památkové péče pod sp. zn. KPP/1950/08 dne 11. 11. 2008 rozhodl o změně posuzovaného závazného stanoviska, a to v části označení stavebníka a označení právní normy, podle které bylo závazné stanovisko vydáno. Ve zbytku potvrdil jeho věcnou správnost. Žalovaný, resp.

jeho odbor regionálního rozvoje, poté rozhodnutím ze dne 11. 12. 2008, čj. RR 3257/08, zamítl odvolání žalobce proti uvedenému rozhodnutí stavebního úřadu.

II.

[3] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Plzni, v níž se domáhal i přezkumu závazného stanoviska orgánu státní památkové péče. Domnívá se, že správní orgán nezjistil původní rozměry jednotlivých částí stavby. V řízení nebyl zjištěn skutečný stav věci, ačkoliv žalobce navrhoval provedení místního šetření. Tím žalovaný porušil § 2 a § 3 správního řádu. Žalobce nesouhlasí, že by znalost situace v Městské památkové zóně Dobřany z činnosti žalovaného byla dostatečným podkladem k posouzení nesouhlasného závazného stanoviska. Naopak, dostatečným podkladem by mohlo být toliko místní šetření. Závěry týkající se stavební části i ochrany kulturně historických hodnot mají být posouzeny znalci, a nikoliv osobami s právním či jiným neadekvátním vzděláním. Žalobce provedl změny stavby v souladu se stavebním povolením vydaným stavebním úřadem dne 30. 10. 2007, sp. zn. 2311/So/06/Sm a sp. zn. 4050/So/07/Sm, se závazným stanoviskem orgánu státní památkové péče ze dne 28. 8. 2006, čj. 1380/06/OV, sp. zn. ZN/281/OV/06 i s Programem regenerace Městské památkové zóny Dobřany. Tvrzení žalobce potvrzují stanoviska Ing. Arch. K. S. a Ak. Arch. V. K. Žalobce navrhl, aby krajský soud ustanovil znalce k posouzení shody provedených změn stavby se schválenou projektovou dokumentací a s veřejným zájmem. Napadené závazné stanovisko je podle žalobce v rozporu s § 6 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči (dále jen „památkový zákon“).

[4] Krajský soud v Plzni zamítl žalobu rozsudkem ze dne 27. 10. 2009, čj. 57 Ca 17/2009 - 74.

[5] Soud v odůvodnění rozsudku nejprve shrnul dosavadní vývoj judikatury, vztahující se k přípustnosti samostatného přezkumu závazných stanovisek ve správním soudnictví. Poukázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, čj. 8 As 47/2005 - 86 a na rozsudek téhož soudu ze dne 13. 8. 2009, čj. 7 As 43/2009 - 52, podle kterého je žaloba proti závaznému stanovisku podle § 14 odst. 3 památkového zákona přípustná a není důvodu zákonnost stanoviska posuzovat v režimu § 75 odst. 2 s. ř. s. Krajský soud ovšem současně konstatoval, že tyto otázky zůstaly po dlouhou dobu nevyjasněny, přičemž usnesení rozšířeného senátu bylo publikováno ve stejné době jako posouzení závazného stanoviska a uvedený rozsudek sedmého senátu byl vydán až po podání žaloby. Proto se zabýval důvodností žaloby i ve vztahu k závaznému stanovisku orgánu státní památkové péče.

[6] K námitce nedostatečně zjištěného skutkového stavu a neprovedení místního šetření krajský soud uvedl, že na stavbě byly pořádány pravidelné kontrolní prohlídky. Při nich bylo zjištěno, že žalobce stavbu provádí podle projektové dokumentace neschválené orgánem státní památkové péče. Poslední kontrolní prohlídka byla konána po zahájení řízení o dodatečném povolení stavby. Další šetření se jevilo nadbytečným. Původní stav stavby, kterou žalobce již v podstatě dokončil, nebylo možno zjistit místním šetřením. Ten však vyplývá z projektové dokumentace, která ve verzi z 01/2008, oproti schválené projektové dokumentaci z 02/2007, vyznačuje změny, k nimž žalobce přistoupil. Podle fotodokumentace obsažené v projektu z 09/2005 měly v roce 2005 střechy rekonstruované

budovy a sousedícího skladu jednoznačně různou výšku. Žalobce nijak původní rozměry stavby nedokládal. Postup orgánů státní památkové péče, jež setrvaly na svých původních stanoviscích, je logický a v souladu se zákonem.

[7] Krajský soud se neztotožnil ani s námitkou, podle které soulad se zájmem na ochraně památek posuzovaly v daném případě osoby s neadekvátním vzděláním. Stavební úřad se řídil předcházejícími stanovisky odborných orgánů na úseku památkové péče.

[8] V řízení o dodatečném povolení stavby bylo na žalobci, aby prokázal soulad provedené změny s veřejným zájmem. Žalobce ve stavebním řízení předložil pouze stanovisko dvou architektů, přičemž stavební úřad i žalovaný podrobně zdůvodnili, proč jej neosvědčili jako důkaz prokazující veřejný zájem na změně stavby. Dané stanovisko bylo v podstatě jen obecnou pochvalou „zdařilé rekonstrukce“ a nezávazným názorem dvou odborníků. Naproti tomu závazné stanovisko Městského úřadu Stod ze dne 23. 6. 2008, vydané podle § 14 památkového zákona podrobně posoudilo jednotlivé změny stavby a potvrdilo původní závěry platné pro řízení o stavebním povolení, tehdy navíc žalobcem nerozporované.

[9] Za takové situace pak bylo nadbytečné provádět důkazy navržené před soudem. Žalobce měl skutková tvrzení o původním stavu stavby a souladu zamýšleného způsobu rekonstrukce se zájmem na památkové ochraně, vznést v řízení o stavebním povolení či souvisejícím řízení o závazném stanovisku. Způsob, kterým žalobce brojil proti zamítnutí žádosti o dodatečné stavební povolení v odvolání a žalobě, měl využít především v řízení předcházejícím vydání stavebního povolení. Tehdy mohl úspěšně namítat, že jeho záměr neodporuje zájmům na ochraně památek. Právě v řízení o vydání stavebního povolení měl navrhovat důkazy, které předložil až nyní. Krajský soud nepřehlédl, že žalobce, místo toho, aby uplatňoval svá tvrzení a předkládal důkazní návrhy v rámci řízení o vydání stavebního povolení, upravil původní projektovou dokumentaci tak, aby vyhovovala stanoviskům orgánů státní památkové péče, a následně po získání stavebního povolení stavěl podle původní neschválené verze.

[10] Krajský soud nesouhlasil ani s tvrzením, že žalobce provedl změny stavby v souladu se stavebním povolením ze dne 30. 10. 2007 a se závazným stanoviskem ze dne 28. 8. 2006, čj. 1380/06/OV. Ze srovnání projektové dokumentace ke stavebnímu povolení a dodatečnému povolení stavby jsou změny patrné. Žalobci bylo stavebním povolením uloženo, aby neprováděl v uliční části nadezdívku a aby úroveň střechy nebyla vyrovnána s úrovní hřebene střechy vedlejšího objektu. Rovněž pálená krytina byla specifikována velmi přesně.

[11] Důvodnou nebyla shledána ani námitka o souladu stavebních úprav s Programem regenerace Městské památkové zóny Dobřany, jímž se podrobně zabýval zejména orgán státní památkové péče prvního stupně ve stanovisku ze dne 23. 6. 2008, kterým shledal konkrétní rozpory se změnami prováděnými žalobcem. Krajský soud s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2009, čj. 7 As 43/2009-52, poukázal na to, že pro památkovou ochranu je klíčovým zachování adekvátního – původního – vzhledu nemovitosti. Žalobci lze přisvědčit, že v době provádění stavby neexistoval závazný plán ochrany dle § 6a památkového zákona. Z toho ovšem nelze dovodit, že by došlo k

porušení § 6 téhož zákona. Soud neshledal rozpor závazných stanovisek správních orgánů obou stupňů s posledně uvedeným ustanovením. Naopak, ochrana zájmů sledovaných památkovým zákonem byla poskytnuta v souladu s daným ustanovením a na jeho podkladě, tj. vyhláškou č. 476/1992 Sb. a § 14 odst. 2 památkového zákona.

III.

[12] Žalobce (stěžovatel) brojil proti rozsudku krajského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[13] Stěžovatel předně namítl, že ve věci nebyl zjištěn skutečný stav věci, zejména odborným vyjádřením znalce Ing. Miriji Francouze a vyjádřením České komory architektonické. Protokoly ze dne 30. 11. 2007 a 21. 3. 2008 neobsahují žádné skutečnosti, ze kterých by byl patrný skutečný stav věci, příp. dále porovnaný s původním stavem budovy či s projektovou dokumentací. Argumentace krajského soudu, že správní orgán zná aktuální situaci na místě, není důvodná. Závěry správního orgánu prvého stupně nemají oporu v listinných důkazech. Odborné vyjádření znalce Ing. Miriji Francouze není podle stěžovatele nadbytečné, ale naopak vysoce relevantní ke zjištění skutečného stavu objektu a pro srovnání jeho stavu s povolenou projektovou dokumentací. Posoudit rozpor s veřejným zájmem je možné pouze na základě odborného vyjádření či znaleckého posudku z oblasti stavebnictví, projektování staveb a architektury. Jedná se o odborné znalosti, nikoli o právní posouzení.

[14] Stěžovatel krajskému soudu vytkl, že projektovou dokumentaci ke stavebnímu povolení soud hodnotil a srovnával s projektovou dokumentací pro dodatečné povolení stavby a následně vyvodil závěry o nepovolených změnách stavby, aniž by zjistil skutečný stav věci na místě samém, tj. místním šetřením. Své řízení zatížil vadou spočívající v chybějícím odborném posouzení věci, kterému mělo předcházet nezávislé zjištění stavu věci znalcem. Krajský soud sám činil odborná posouzení na několika místech napadeného rozsudku.

[15] Stěžovatel předmětné odborné vyjádření a vyjádření České komory architektonické uplatnil při prvním nařízeném jednání před krajským soudem. Tvrzení krajského soudu, že stěžovatel měl sporná skutková tvrzení vznést v řízení o stavebním povolení, je proto nepřiléhavé a nelogické. Řízení před krajským soudem slouží k odstranění veškerých procesních i skutkových vad správního řízení i rozhodnutí, které se i před snahu stěžovatele nepodařilo odstranit. Stěžovatel rovněž upozornil, že již v rámci odvolacího řízení navrhoval provedení znaleckého posudku (odborného vyjádření), kterým by byla stanovena míra shodnosti provedených stavebních úprav se schválenou projektovou dokumentací a posouzen vliv na poznané kulturně historické hodnoty. Tento důkazní návrh nebyl do dnešního dne žádným z rozhodujících orgánů proveden.

[16] Zjištění krajského soudu, týkající se zvýšení hřebene střechy a změny sklonu střechy, neodpovídají spisovému materiálu, zejména fotodokumentaci. Výška hřebene střech obou objektů zůstala na stejné úrovni.

[17] Správním uvážením, kterým orgán státní památkové péče odůvodnil svůj závěr o nepřípustnosti provedených prací, došlo podle stěžovatele k obcházení zákona v

neprospěch žalobce i zásady legitimního očekávání dle § 2 odst. 4 správního řádu. Soulad s veřejným zájmem nebyl v dané věci ani přes návrh stěžovatele odborně přezkoumán. S přihlédnutím k zastřešení a druhu střešních krytin okolních nemovitostí je napadené závazné stanovisko i aplikované správní uvážení v rozporu se zásadou shodného rozhodování skutkově stejných či obdobných případů.

[18] Krajský soud podle stěžovatele nevyslovil vlastní závěry ve věci samé, ale pouze převzal argumentaci správních orgánů. Stěžovateli se jeví jako absurdní konstatování, že dodatečným povolením stavby by došlo z památkového hlediska k dlouhodobému negativnímu zásahu, který by mohl být jedním z kroků vedoucích k faktické likvidaci památkové zóny. Zásadním motivem stěžovatele byla rekonstrukce a záchrana zchátralého a narušeného objektu bývalé stodoly. Stanovisko Ing. Arch. K. S. a Ak. Arch. V. K. bylo v řízení podceněno. Podle názoru stěžovatele byl tímto stanoviskem jednoznačně zpochybněn správními orgány vyslovený rozpor s veřejným zájmem.

IV.

[19] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

V.I

[20] Nejvyšší správní soud řízení o kasační stížnosti usnesením ze dne 31. 8. 2010, čj. 8 As 12/2010 - 106, přerušil podle § 48 odst. 2 písm. f) za použití § 120 s. ř. s. Učinil tak z důvodu, že druhý senát Nejvyššího správního soudu usnesením ze dne 17. 3. 2010, čj. 2 As 75/2009 - 101, předložil podle § 17 s. ř. s. rozšířenému senátu tohoto soudu k posouzení právní otázku, zda závazná stanoviska ve smyslu § 149 správního řádu podléhají samostatně soudnímu přezkumu v řízení podle § 65 a násl s. ř. s.

[21] Rozšířený senát v předložené věci rozhodl rozsudkem ze dne 30. 8. 2011, čj. 2 As 75/2009 - 113 (všechny rozsudky tohoto soudu jsou dostupné na www.nssoud.cz). S ohledem na to, že odpadla překážka, kvůli níž bylo řízení přerušeno, Nejvyšší správní soud podle § 48 odst. 4 ve spojení s § 120 s. ř. s. rozhodl o pokračování v řízení o kasační stížnosti.

V.II

[22] Nejvyšší správní soud poté posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

[23] Kasační stížnost není důvodná.

[24] Rozšířený senát v rozsudku zmíněném v odstavci [21] dospěl k závěru, že závazná stanoviska vydaná dle § 149 správního řádu nejsou rozhodnutím ve smyslu § 67 správního řádu ani § 65 s. ř. s., neboť sama o sobě nezakládají, nemění, neruší nebo závazně neurčují práva nebo povinnosti. Soudní přezkum jejich obsahu je v souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod umožněn až v rámci konečného rozhodnutí dle § 75 odst. 2 s. ř. s. Nejvyšší správní soud ve zbytku odkazuje na celé odůvodnění předmětného rozsudku.

[25] V nynějším případě dochází také k posouzení závazného stanoviska orgánů státní památkové péče vydávaného na základě § 14 odst. 2, resp. § 11 odst. 3 památkového zákona ve spojení s § 149 správního řádu, u něhož je vyloučen samostatný soudní přezkum, neboť ten je ponechán až do soudního přezkumu rozhodnutí ve věci samé. Krajský soud postupoval správně, pokud nevyloučil z přezkumu rozhodnutí posouzení závazného stanoviska, kterým nebyla žalobci dodatečně povolena nepovolená změna dokončené stavby.

[26] Stavbu prováděnou či provedenou bez povolení stavebního úřadu anebo v rozporu s ním lze dodatečně povolit jen při splnění podmínek daných v § 129 odst. 2 stavebního zákona, a to tehdy, pokud stavebník nebo vlastník stavby mimo jiné prokáže, že stavba není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu nebo s veřejným zájmem chráněným zvláštním právním předpisem. Ačkoliv samotný posuzovaný objekt stodoly - skladu nápojů není chráněnou kulturní památkou, nachází se v Městské památkové zóně Dobřany. I taková nemovitost obecně podléhá ochraně z hlediska památkového zákona. Vlastník nemovitosti, která není kulturní památkou, ale nachází se v památkové zóně, je povinen na základě § 14 odst. 2 památkového zákona k zamýšlené stavbě nebo změně stavby si vyžádat předem závazné stanovisko obecního úřadu obce s rozšířenou působností, není-li tato jeho povinnost podle tohoto zákona nebo na základě tohoto zákona vyloučena (§ 6a, § 17). Podle stanoviska Národního památkového ústavu ze dne 11. 8. 2006, čj. 5962/2006/da, předmětný objekt stodoly spoluutváří vzhled dané části Městské památkové zóny Dobřany, a proto je k němu takto třeba přistupovat i z hlediska požadavků kladených na zásahy do tohoto objektu.

[27] Tuto povinnost má vlastník stavby i v případě, že jedná o řízení o dodatečném povolení stavby. Na tomto místě lze poukázat na rozsudek ze dne 14. 10. 2010, čj. 9 As 26/2010 - 97, v němž Nejvyšší správní soud vyslovil, že „*vzhledem ke skutečnosti, že změny stavby 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.*“ Stavební úřad a po něm také i žalovaný proto zcela v souladu se zákonnými požadavky vycházeli z příslušného závazného stanoviska orgánu státní památkové péče a ve vazbě na tam uvedené závěry posuzovali vliv změny stavebních prací uskutečněných stěžovatelem na zájem na zachování kulturně památkové hodnoty daného prostředí.

[28] Obsah závazného stanoviska orgánu státní památkové péče byl v posuzované věci závazný pro výrokovou část rozhodnutí stavebního úřadu. Správní řád v § 149 odst. 3 stanoví, že pokud bylo v průběhu řízení o žádosti vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, správní orgán žádost zamítne. Závazné stanovisko nepředstavuje podklad pro vydání rozhodnutí, u kterého by platila zásada volného hodnocení důkazů podle § 50 odst. 4 správního řádu. Stavební úřad nemá možnost zasahovat do obsahu závazného stanoviska, neboť sám nedisponuje jednak působností, jednak ani odbornou kompetencí v oblasti veřejné správy, který zastupuje právě dotčený

orgán státní správy (k tomu srov. rozsudky ze dne 17. 12. 2008, čj. 1 As 68/2008 - 126, nebo ze dne 30. 9. 2009, čj. 4 As 25/2009 - 163).

[29] Stavební úřad prvního stupně zamítl žádost stěžovatele o dodatečné povolení stavby proto, že v průběhu řízení bylo vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje vyhovět žádosti. Nejvyšší správní soud pro přehlednost z obsahu předloženého správního spisu shrnuje, že orgán státní památkové péče prvního stupně vydal dne 1. 10. 2007, čj. 1999/07/OV, sp. zn. ZN/448/OV/07, závazné stanovisko, podle kterého je přístavba a úprava stodoly - skladu piva, umístěné na stav. p. č. 28 a úprava objektu skladů piva umístěného na stav. p. č. 30 přípustná za předpokladu, že na budově stodoly bude zachován hřeben střechy, stejně tak bude zachován spád střechy na uliční straně stodoly a nová střešní krytina bude tašková, keramická, v barvě cihlově červené, typu bobrovka, event. drážkovka.

[30] Poté, co došlo k zahájení řízení o žádosti stěžovatele o dodatečné povolení stavby, orgán státní památkové péče prvního stupně vydal závazné stanovisko, podle kterého jsou práce, provedené v rozporu se závazným stanoviskem, na objektu skladu piva umístěného na st. p. č. 28 nepřípustné. Nesouhlasil s nástavbou stavby spočívající ve zvýšení hřebene stavby, a to do výškové úrovně skladu piva na st. p. č. 30, se souvisejícím zvýšením zdiva nad korunní římsu na uliční straně. Dále s přístavbou, spočívající v přetažení krovu střechy do plochy dvora nádvorní části, kdy byl vytvořen krytý manipulační prostor – prodloužením krokví krovu zajištěný vzpěrami s pásky s opřením do železobetonového věnce stavby. Dále pak s osazením betonové střešní krytiny Bramac, typ tašky Moravská plus.

[31] Nadřízený orgán státní památkové péče se v posouzení závazného stanoviska ze dne 11. 11. 2008, sp. zn. KPP/1950/08, ztotožnil s důvody nepřípustnosti provedených změn z hlediska památkové péče. Potvrdil jeho věcnou správnost s tím, že by dodatečným povolením změny stavby došlo z památkového hlediska k negativnímu dlouhodobému zásahu, který by mohl být jedním z kroků vedoucích k faktické likvidaci památkové zóny.

[32] Nejvyšší správní soud souhlasí se závěry krajského soudu i žalovaného: stěžovatel nevyhověl všem požadavkům požadovaným pro vydání dodatečného stavebního povolení, jelikož ve správním řízení neprokázal soulad nepovolených prací na stavbě stodoly - skladu nápojů se zájmem na ochraně a uchovávání památkového fondu. Tento závěr nemůže zvrátit relativně obecně koncipovaná námitka o nedostatečně zjištěném skutkovém stavu věci. Především v rozhodnutí stavebního úřadu prvního stupně jsou konkretizována zjištění, která byla učiněna na základě provedených místních šetření – kontrolních prohlídek - ve dnech 30. 11. 2007, 13. 12. 2007, 18. 12. 2007, 11. 1. 2008 a 21. 3. 2008. Stejně tak i z obsahu závazných stanovisek, jak je ostatně shrnuto výše, je zcela zřejmé, v čem orgány státní památkové péče shledaly rozpor prováděných prací se schváleným stavebním povolením. Z těchto dokumentů je patrné, v čem stavební úřad shledal nesoulad prováděných prací se stavebním povolením ze dne 30. 10. 2007, čj. 3568/SO/07, a s tím spojenou projektovou dokumentací, a z jakého důvodu proto bylo zahájeno řízení o dodatečném povolení stavby. Ani Nejvyšší správní soud neshledal důvodu, proč by ve věci mělo být nařízeno další místní šetření, a to ani stavebním úřadem, ani orgánem státní památkové péče.

[33] Důvodnost kasační stížnosti nelze shledat ani v námitce, že krajský soud pochybil, pokud porovnával a srovnával schválenou projektovou dokumentaci ke stavebnímu povolení a dokumentací pro dodatečné povolení stavby a vyvodil závěry o nepovolené změně stavby. Podle stěžovatele i sám krajský soud nedostatečně zjistil skutkový stav věci, jestliže neprovedl šetření na místě.

[34] Nejvyšší správní soud nespatřuje v postupu krajského soudu při přezkumu správního rozhodnutí, ani při připuštění nově předložených důkazů, jak bude vyloženo dále, žádná pochybení, jež by měla za důsledek nezákonné posouzení věci. Postup, při němž se vyjádřil k údajům obsaženým v jednotlivých projektových dokumentacích, není nedostatkem, ale naopak předpokladem pro logické a srozumitelné odůvodnění rozsudku. Krajský soud nepochybil ani v tom, že skutečně povedené práce na předmětné stavbě neposuzoval na místě samém. K takovému úkonu nebyl v předmětné věci důvod, neboť předložený správní spis a zjištění učiněná v průběhu řízení o vydání stavebního povolení a dodatečného stavebního povolení poskytují zcela dostatečné podklady pro přezkum daného případu.

[35] Stížní námitka, dle které krajský soud sám činil odborná posouzení věci na několika místech rozsudku, je natolik obecná, že se k ní Nejvyšší správní soud nemůže blíže vyjádřit. Obecně však může konstatovat, že úkolem krajského soudu nebylo nahradit odborné hodnocení věcně příslušných správních orgánů, ale naopak posoudit, zda se správní orgán v napadeném rozhodnutí dostatečně vypořádal se zjištěným skutkovým stavem, a zda jeho posuzování veřejného zájmu nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem. Nejvyšší správní soud přitom neshledal, že by ve věci nastaly podmínky pro to, aby byl krajský soud povinen ustanovit znalce, na jehož odborných znalostech by musel posoudit zákonnost napadeného správního rozhodnutí (§ 127 odst. 1 o. s. ř. za užití § 64 s. ř. s.). Posoudit, zda došlo či nedošlo k pochybení žalovaného a před ním i stavebního úřadu, pokud nezlegalizovali stěžovatelem provedené práce, je totiž zcela v kompetenci krajského soudu. Je přitom samozřejmé, že správní soud musel přihlédnout i k obsahu závazných stanovisek a jednotlivých projektových dokumentací.

[36] Stěžovatel se v kasační stížnosti neztotožnil se závěry krajského soudu týkajícími se zvýšení hřebene střechy a změny jejího sklonu, přičemž se domnívá, že taková zjištění neodpovídají spisovému materiálu (především fotodokumentaci) a že výška hřebene střech obou objektů byla na stejné úrovni. Krajský soud své závěry založil na skutkovém stavu, který zjišťovaly a ze kterého vycházely oba správní orgány, a sice z předložených projektových dokumentací ve verzi z 09/2005, 02/2007 a 01/2008, které obsahovaly grafické návrhy řešení, a z fotodokumentace vzhledu objektu v letech 2005 a 2007. Právě z těchto podkladů plynou změny, které byly na stavbě provedeny. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s žalovaným i krajským soudem v tom, že střechy objektu č. 4 (tj. stodola – sklad piva, čp. 159) a objektu č. 3 (tj. sklad piva. čp. 158), zaznamenané v rámci projektové dokumentace z 09/2005, mají různou výšku, a to na rozdíl od stavu zaznamenaného v rámci projektové dokumentace z 1/2008 a ve fotodokumentaci z října 2007, podle kterých došlo k propojení hřebenů obou objektů. V řízení byla rovněž dostatečným způsobem zdokumentována a prokázána konstrukce krovu střechy, učiněná v rozporu se stavebním povolením.

[37] Stěžovatel rovněž vyjádřil přesvědčení, že posoudit rozpor stavby s veřejným zájmem může pouze osoba vzdělaná v oblasti stavebnictví, projektování staveb a architektury, neboť uvedené posouzení spočívá v odborných a nikoliv právních znalostech.

[38] Ze způsobu koncipování této námitky není podle Nejvyššího správního soudu plně jasné, zda stěžovatel míří k neodbornosti závěrů stavebního úřadu, či orgánu státní památkové péče. Avšak tak jako tak, tato domněnka není správná, neboť požadavek odbornosti byl z hlediska zákonných požadavků v posuzovaném případě zachován. Obecně je možné vyjít z premisy, že správní orgány mají dostatečné odborné znalosti, aby mohly samy posuzovat odborné otázky spadající do jejich kompetence v běžně vedených správních řízeních. K námitce chybějícího odborného posouzení věci znalcem lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2009, čj. 8 As 40/2008 - 170 (nebo také na rozsudek ze dne 12. 5. 2010, čj. 1 Afs 71/2009 - 113), jenž konstatoval, že „*důkaz znaleckým posudkem nelze konstruovat jako povinný důkaz, neboť takový důkaz by byl na místě pouze tehdy, záviselo-li by rozhodnutí na posouzení skutečností, k nimž je třeba odborných znalostí, jimiž správní orgán nedisponuje.*“

[39] Při ochraně veřejného zájmu je třeba rozlišovat mezi kompetencemi stavebního úřadu a orgánu státní památkové péče; oba orgány jsou povolány k odbornému posuzování možnosti dodatečného povolení stavby. Zatímco stavební úřad je na základě § 90 odst. 1 písm. b) stavebního zákona povolán mimo jiné k posuzování a ochraně architektonických a urbanistických hodnot v území a samozřejmě k vydání finálního rozhodnutí, orgány státní památkové péče posuzují stavby z hlediska zájmů státní památkové péče ve smyslu § 1 odst. 2 a § 14 odst. 3 památkového zákona. Orgány státní památkové péče tudíž ani nemohly posuzovat onen veřejný zájem z hlediska stavebních, architektonických či urbanistických aspektů provedených prací na předmětné stavbě, jak se domáhal stěžovatel. Ani jeden z těchto orgánů přitom podle Nejvyššího správního soudu neposuzoval skutečnosti, ke kterým je třeba takových odborných znalostí, jimiž nedisponují z hlediska své věcné působnosti.

[40] Dodatečné povolení stavby ani samotný veřejný zájem na ochraně památkového fondu nebyl posuzován pouze z právního hlediska, jak tvrdil stěžovatel. Dodržení zákonného rámce je jen jedním z aspektů každého řízení, v němž rozhodují orgány státní správy. Jinak řečeno, jak orgány státní památkové péče, tak i stavební úřady rozhodující o odborných záležitostech, musí samozřejmě postupovat způsobem stanoveným zákony.

[41] Prvek odbornosti mělo v daném případě podle stěžovatele zajistit odborné posouzení Ing. Miriji Francouze, které předložil při ústním jednáním před krajským soudem a dále odborné vyjádření České komory architektonické *(pozn. NSS – patrně myšlena Česká komora architektů)*, jehož vyžádání stěžovatel rovněž navrhl při jednání před krajským soudem. Stěžovatel se v další části kasační stížnosti domáhal především osvědčení prvně uvedeného odborného posouzení jako důkazu. V této souvislosti se také vymezil proti závěru krajského soudu, že stěžovatel měl sporná skutková zjištění uplatnit již ve správním řízení.

[42] K argumentaci stěžovatele o možnosti předložit odborné vyjádření znalce i v průběhu řízení (ústního jednání) před krajským soudem Nejvyšší správní soud předně odkazuje na závěry vyjádřené v rozsudcích ze dne 28. 3. 2007, čj. 1 As 32/2006 - 99, a ze dne 22. 5. 2009, čj. 2 Afs 35/2009 - 91, (Nejvyšší správní soud pro úplnost konstatuje, že tento rozsudek byl zrušen nálezem Ústavního soudu ze dne 15. 3. 2010, sp. zn. I. ÚS 2082/09, avšak nikoliv pro argumentaci vztahující se k časovému aspektu předkládání důkazů), které lze aplikovat i v nyní posuzované věci.

[43] Oprávnění účastníka řízení navrhovat a předkládat důkazní návrhy před krajským soudem je třeba poměřovat pohledem § 75 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatel se mohl v soudním řízení domáhat provedení důkazů, měly-li prokázat relevantní skutečnosti ke dni rozhodování správního orgánu. Na druhou stranu však řízení před soudem nemůže nahrazovat řízení před správním orgánem a stěžovatel si svou „procesní taktikou“ nemůže vybírat, jaké důkazy uplatní ve správním a jaké až v soudním řízení. V opačném případě by totiž byla zpochybněna podstata správního soudnictví, založená na přezkumu správních rozhodnutí, nikoliv v nahrazování činnosti správního orgánu. Řízení před krajským soudem není dalším odvolacím řízením v plné apelaci. Proto také důkazní aktivita soudu je zpravidla činností doplňkovou.

[44] Rozhodnutí, které z navržených důkazů provede a které nikoli, spočívá na úvaze krajského soudu (§ 52 odst. 1 s. ř. s.). To jej samozřejmě nezbavuje povinnosti takový postup odůvodnit; v žádném případě nesmí důkazní návrhy bez dalšího odmítnout (viz např. rozsudek ze dne 28. 4. 2005, čj. 5 Afs 147/2004 - 89). Nejvyšší správní soud ve zmiňovaném rozsudku čj. 2 Afs 35/2009 - 91 vyložil, že krajský soud provede nově navržené důkazy tehdy, pokud přesvědčivě neodůvodní nadbytečnost jejich provedení a tyto důkazy nemohly být navrženy již v řízení odvolacím, a to kupř. proto, že odvolací rozhodnutí bylo objektivně překvapivé, anebo že toto řízení bylo zatíženo zásadními procesními vadami.

[45] Uvedeným požadavkům krajský soud dostál, pročež nebyl povinen dané důkazy provést. Nadto, jak již bylo uvedeno výše, krajský soud vycházel z dostatečně zjištěného skutkového stavu věci i z podrobného hodnocení veřejného zájmu. Soud zdůvodnil, proč pokládá za nadbytečné provádět další dokazování ve věci. Jeho argumentace pak podle Nejvyššího správního soudu odpovídá skutečnosti, že to byl právě stěžovatel, koho v řízení o vydání dodatečného stavebního povolení, či ještě dříve v samotném řízení o žádosti o vydání stavebního povolení, tížilo důkazní břemeno stran prokázání souladu zamýšlených stavebních prací se zájmy chráněnými památkovým zákonem. V řízení konaném před správním orgánem prvního i druhého stupně se mu tuto skutečnost nepodařilo prokázat, přičemž mu nepochybně nic nebránilo v tom, aby předmětný důkazní prostředek uplatnil již ve stavebním řízení, a tím prokázal zachování veřejného zájmu na ochraně památkového fondu. Lze tak shrnout, že pokud stěžovatel neunesl ve správním řízení své důkazní břemeno, nemůže rozhodnutí stavebního úřadu a žalovaného zpochybňovat v řízení před krajským soudem tím, že bude dodatečně navrhovat provedení důkazů, které mohl nepochybně uplatnit ve správním řízení.

[46] Stěžovatel poukázal na fakt, že již v rámci odvolacího řízení navrhoval provedení znaleckého posudku, kterým by došlo k posouzení míry shody provedených úprav se

schválenou projektovou dokumentací a dále k posouzení stavebních úprav z hlediska ochrany Městské památkové zóny Dobřany. K danému kasační soud uvádí, že stěžovatel se v podaném odvolání domáhal primárně uskutečnění místního šetření a vypracování znaleckého posudku pak toliko „případně“. Nejvyšší správní soud konstatuje, že rozhodnutí o odvolání je v tomto směru poměrně stručné, přesto z něj nepochybně vyplývá, že žalovaný tyto důkazní návrhy nepominul a stěžovatele v něm upozornil na to, že je to on, koho tíží důkazní břemeno a že mu nic nebránilo ono znalecké posouzení předložit. Nicméně zdejší soud nemohl při bližším hodnocení této námitky odhlédnout dle § 104 odst. 4 s. ř. s. od toho, že stěžovatel v žalobě žalovanému nevytkl, že neprovedl jím navrhované znalecké posouzení, ale to, že neprovedl místní šetření a že nezjistil fakticky skutkový stav věci. S takto formulovanými námitkami se krajský soud vypořádal, jak již ostatně bylo uvedeno v předchozí části tohoto rozsudku.

[47] Stěžovatel dále vznesl námitku stran porušení zásady legitimního očekávání ve smyslu § 2 odst. 4 správního řádu při rozhodování skutkově shodných či obdobných případů, a to v souvislosti se zastřešením a druhem střešních krytin na okolních nemovitostech. Stěžovatel tuto výtku v žalobě neuvedl, ačkoliv mu v tom nepochybně nic nebránilo. Soud ji proto pokládá za nepřípustnou ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s., nicméně se s ní řádně vypořádala obě závazná stanoviska. Orgán státní památkové péče prvního stupně se podrobně zabýval tím, zda nedošlo k porušení uvedené zásady právě za situace, kdy se v centru městské památkové zóny nachází jiné nemovitosti, které jsou zastřešeny krytinou ze stejného materiálu, jaká je vytýkána stěžovateli. Vyložil, že vyšel z vývoje a současného stavu poznání památkové ochrany v čase a důrazu na estetickém působení a historickému rázu plochy. Ačkoliv v několika případech danou střešní krytinu připustil, minimálně od roku 2006 ji nepovoluje; stejně tak by měl učinit stavební úřad. Krajský orgán státní památkové péče uznal, že betonová střešní krytina se před několika lety v některých případech připouštěla do center památkových zón jako krajně kompromisní řešení, a že je mu z vlastní činnosti známo, že použitá střešní betonová krytina byla v nejednom případě v dané památkové zóně položena, ovšem bez předchozího souhlasného závazného stanoviska orgánu státní památkové péče. Krajský správní orgán přisvědčil závěrům o negativním dopadu betonových střešních krytin na hodnoty památkové zóny. Doplnil, že použití tašek Bramac alpská classic na objektu čp. 158 v roce 2004 bylo schváleno jako krajní řešení; moravská plus ale v daném stanovisku nebyla zmiňována.

[48] Nejvyšší správní soud neshledává s ohledem na shora předestřená odůvodnění obou závazných stanovisek porušení zásady legitimního očekávání. Soud pokládá zdůvodnění obou orgánů za plně racionální a přezkoumatelné a současně souhlasí, že orgány státní památkové péče musí při své činnosti vždy vycházet z nejnovějších odborně relevantních trendů v památkové ochraně a přitom musí stále zkoumat, zda je jeho dosavadní praxe v souladu s aktuálním stavem vědeckého poznání v daném oboru, a pokud nikoli, je povinen ji novým vědeckým poznatkům přizpůsobit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2009, čj. 7 As 43/2009 - 52).

[49] Oprávněnou není ani v této souvislosti vznesená kasační námitka, že soulad s veřejným zájmem nebyl odborně přezkoumán. K tomu Nejvyšší správní soud odkazuje na již uvedenou právní argumentaci a také na to, že v řízení byl plně respektován postup ve

smyslu § 149 odst. 4 správního řádu, neboť obsah závazného stanoviska byl přezkoumán krajským orgánem státní památkové péče.

[50] Nejvyšší správní soud přisvědčil krajskému soudu a žalovanému i ve vztahu k hodnocení stanoviska Ing. Arch. K. S. a Ak. Arch. V. K. Tento dokument pouze v obecné rovině stanoví, že provedené úpravy v zásadě splnily účel regenerace památkové zóny, a to zachovat a oživit urbanistickou strukturu historického jádra. Současně doporučili u západní fasády snížit zvýšenou část půdní nástavby (byť podle stěžovatele k zvýšení nedošlo) a rozčlenit prostor dvora tak, aby odpovídal původní struktuře. Předmětné stanovisko architektů ovšem na rozdíl od závazných stanovisek neobsahuje konkrétní hodnocení jednotlivých změn provedených na stavbě ani jejich posouzení z hlediska památkovým zákonem chráněného zájmu na zachování památkového fondu a hodnoty daného prostředí.

[51] Úspěšnou nemůže být se zřetelem ke shora uvedenému ani výtka stěžovatele, že krajský soud převzal závěry učiněné ve správním řízení a nevyslovil vlastní hodnocení věci. Stěžovatel přitom krajskému soudu v jiné části žaloby vytýkal odborné posuzování věci a hodnocení projektové dokumentace. Nejvyšší správní soud neshledal, že by krajský soud v některé části rozsudku bez dalšího převzal argumentaci žalovaného. Naopak, žalobu posoudil v intencích žalobních bodů a přitom řádně zdůvodnil, z jakých důvodů se k argumentaci žalovaného přiklonil.

[52] Nejvyšší správní soud závěrem poukazuje na rozsudek ze dne 13. 8. 2009, čj. 7 As 43/2009 - 52, na jehož argumentaci poukazoval také i krajský soud. Soud v něm vyslovil, že zájem na památkové ochraně je jedním ze zájmů veřejných a soukromých, které se střetávají v případech stavebních zásahů do nemovitostí. Orgán státní památkové péče musí vždy vážit, zda omezení vlastnického práva, kterým je i závazné stanovení, jakým způsobem vlastník nemovitosti nacházející se na území památkové rezervace smí, či naopak nesmí, tuto nemovitost opravit či přebudovat, je proporcionální veřejnému zájmu na zachování památkové hodnoty dané lokality. Památková ochrana nesmí volit extrémní řešení nezohledňující v potřebné míře i jiné konkurující legitimní zájmy, a musí usilovat o co nejmenší omezení vlastnických práv dotčených vlastníků nemovitostí, která ještě vedou k dosažení cíle této ochrany.

[53] Nejvyšší správní soud v nyní posuzovaném případě neshledal, že by orgány státní památkové péče zvolily onen nad míru nutný zásah v případě stanovení podmínek pro vydání stavebního povolení a naopak, že by konstatování nepřípustnosti nepovolených změn stavby v řízení o dodatečném stavebním povolení představovalo ono nepřípustné extrémní řešení. Soudy, stavební úřady obou stupňů ani orgány státní památkové péče nezpochybnily právo a ani povinnosti vlastníka uchovávat nemovitosti chráněné památkovým zákonem v řádném stavu. Ostatně stavební úřad vydal stavební povolení na práce na daném objektu. Stěžovatel v řízení neprokázal, že by stavbu nebylo možné realizovat právě v souladu s daným platným stavebním povolením, nebo že by toto stavební povolení bránilo v realizaci jeho nějakých (kupř. podnikatelských) záměrů. Obě závazná stanoviska jsou relativně podrobná a přezkoumatelným způsobem je v nich uvedeno, z jakého důvodu jsou provedené stavební práce nepřípustné z hlediska zájmu chráněného památkovým zákonem, a proč tedy zájmy na ochraně státní památkové péče v

daném případě převážily nad individuálními zájmy stěžovatele. Sama skutečnost, že správní orgány dospěly k závěru odlišnému od zájmů sledovaných stěžovatelem, nemůže založit nezákonnost závazného stanoviska ani rozhodnutí stavebního úřadu.

[54] Jelikož Nejvyšší správní soud neshledal napadený rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelným ani nezákonným, kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[55] Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 *a contrario* za použití § 120 s. ř. s.). Žalovanému správnímu orgánu, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo (§ 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s.), soud náhradu těchto nákladů nepřiznal, neboť mu podle obsahu spisů žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Soud proto rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 7. února 2012

JUDr. Jan Passer
předseda senátu