



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Sandnerové a soudců Mgr. Milana Taubera a JUDr. Jana Ryby v právní věci žalobce: **Super poster, s.r.o.**, se sídlem Koněvova 2660/141, Praha 3, IČ 25063723, zastoupen JUDr. Janem Marečkem, advokátem, se sídlem Na Švihance 1476/1, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo kultury**, se sídlem Maltézské náměstí 471/1, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 3. 2009, č. j. 3602/2009,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Ministerstva kultury ze dne 31. 3. 2009, č. j. 3602/2009, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 7 760 Kč, a to do rukou jeho zástupce JUDr. Jana Marečka, advokáta, do 1 měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se podanou žalobou domáhá přezkoumání shora označeného rozhodnutí, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 15. 1. 2009, č. j. S-MHMP 156937/2008. Tímto rozhodnutím byla žalobci uložena pokuta ve výši 40 000 Kč za spáchání správního deliktu podle § 35 odst. 1 písm. h) zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů, jehož se dopustil „umístěním zařízení na objektu č. p. 330, Evropská 33, Praha 6, k. ú. Dejvice, jež zde odpovědný subjekt instaloval bez závazného stanoviska MHMP-OKP“.

Žalobce v žalobě namítá, že úchytná lanka pro reklamní plachtu na budově v památkové zóně jsou instalována již od roku 2003. Tento úchytný mechanismus považuje žalobce na rozdíl od mínění správních orgánů za „zařízení“ a nelze jeho umístění sankcionovat, neboť řízení bylo zahájeno až v roce 2008, tedy po uplynutí tříleté prekluzivní doby. K tomu žalobce dodává, že správní orgány aplikovaly skutkovou podstatu správního deliktu, která se stala součástí zákona až po umístění úchytného mechanismu, tedy postupovaly retroaktivně. Dále žalobce podotýká, že vzhledem k použitému slovesnému vidu „umístění nebo odstranění zařízení“ se nemůže jednat o delikt trvající, ale o jednorázovou činnost.

Dále žalobce namítá, že ačkoli správní orgány obou stupňů tvrdí, že každá výměna reklamní plachty vyvolává protiprávní stav, v jejich rozhodnutí není uvedeno, jaká výměna reklamního motivu byla provedena a je postihována.

Žalobce rovněž nesouhlasí s názorem žalovaného, že každá výměna reklamní plachty je zásahem do nemovitosti vyvolávajícím protiprávní stav. Takový názor by totiž znamenal, že je třeba podrobit regulaci i každé vylepení plakátu na billboardu, neboť se jedná o tutéž činnost s využitím konstrukce pro reklamní zařízení. Navíc k narušení vzhledu památkové lokality může dojít jen první instalací reklamní plachty, nikoli její výměnou (výměnou motivu). To plyne i z textace souhlasných závazných stanovisek, kdy je pouze konstatováno, že je přípustné „umístění reklamní plachty na štít domu“, z čehož je patrné, že není ani nemůže být posuzován reklamní motiv. Magistrát ani nepředpokládá další závazná stanoviska při pouhé výměně reklamního motivu.

Žalobce poukazuje také na to, že samotná reklamní plachta nemůže být „reklamní zařízení“ ve smyslu § 3 odst. 2 stavebního zákona ani „zařízení“ ve smyslu § 14 odst. 2 zákona o památkové péči, k čemuž odkazuje na stanovisko Ministerstva pro místní rozvoj přiložené k žalobě. Žalobce tvrdí, že v dosavadní správní praxi se při výkladu pojmu „zařízení“ podle zákona o památkové péči, pokud se jedná o zařízení sloužící k reklamě, vycházelo ze stavebního zákona.

Žalobce navrhuje zrušení rozhodnutí obou stupňů.

Ve vyjádření k obsahu žaloby žalovaný nesouhlasí s tvrzením o retroaktivitě sankčního postihu, neboť toto tvrzení nelze vztáhnout k osazení úchytných ok pro lanka, která jsou přídržným technickým zařízením pro výměnné reklamní plochy. Sankce však byla uložena za instalaci velkoplošné reklamní plachty na objektu, který je určitou dominantní stavbou v městské památkové zóně, bez předchozího závazného stanoviska, nikoliv za instalaci úchytných lanových prvků.

Žalovaný zastává názor, že velkoplošné reklamní plachty mohou být instalovány na fasády domů různými způsoby a technologiemi, od nosných ocelových konstrukcí upevněných několika úchyty na fasádě, přes kovové nosníky až po instalaci provlečením ocelových lan oky po obvodu plachty, přičemž lanka jsou připevněna k úchytným (skobám, kovovým patkám apod.) usazeným pevně v konstrukci daného objektu. Technické

způsoby instalace reklamních zařízení spadají pod ustanovení stavebního zákona. Tím se však žalovaný ani orgán prvního stupně nemusel zabývat. Předmětem řízení byla velkoplošná reklamní plocha (v daném případě z plachtoviny), kterou žalobce používá jako nosič reklamního sdělení, tedy „reklamní zařízení“, jehož každá výměna vždy znamená vyvolání nového protiprávního stavu, posuzovaného dle aktuálních právních předpisů. Plachta jako nosič reklamního sdělení, které zakrývá chráněný objekt a pohledově narušuje své okolí v památkové zóně, je na rozdíl od jakýchkoliv úchytů právě tím zařízením, které podléhá schvalovacímu režimu podle § 14 odst. 2 památkového zákona.

Pokud jde o námitku, že nebylo prokázáno, zda od instalace prvního reklamního zařízení došlo k výměně reklamní plachty, žalovaný konstatuje, že je bez právního významu. Za významné považuje, že nepovolená velkoplošná reklama byla žalobcem umístěna na výšku přes dvě poschodí budovy a co do šíře zakryla prakticky celou uliční fasádu. Pro případ, že by soud považoval navzdory uvedené argumentaci žalovaného za potřebné zjistit přesně, jaká plachta byla v rozhodnou dobu součástí reklamního zařízení, navrhuje žalovaný, aby byl žalobce vyzván k předložení obchodních smluv s klienty, pro které instalaci reklamy realizoval. Z dosavadních zjištění vyplývá, že výměny probíhají cca po půl roce.

Žalovaný dále konstatuje, že umístění reklamní plachty na fasádě předmětného objektu zásadním způsobem narušuje prostředí pražské památkové zóny. Jde o problematický, necitlivý a agresivní zásah do interiéru města. Živelné hromadění reklamních ploch bez sjednocujících prvků působí v ulicích s ohledem na svou nejednotnost, barevné a materiálové provedení, velmi chaoticky, bez řádu a systému. Kromě toho osazením reklamní plachty na fasádě dochází k potlačování a přehlšování i samotného vyznění architektury budov a narušení panoramatu dané lokality. Velkoplošná reklama, umístěná na daný objekt, zakrývá podstatnou část jeho fasády, čímž znehodnocuje jeho charakter, architektonický výraz a pohledové uplatnění, jež jsou základními předměty plošné památkové ochrany v památkové zóně.

Žalovaný navrhuje zamítnutí žaloby.

Při jednání, které se konalo u zdejšího soudu dne 25. 5. 2010, setrvali oba účastníci na svých stanoviscích.

Z obsahu správního spisu soud zjistil následující podstatné skutečnosti:

- Dne 12. 3. 2008 podal Národní památkový ústav podnět Magistrátu hlavního města Prahy k zahájení správního řízení pro umístění reklamní plachty na fasádě objektu nacházejícího se v městské památkové zóně bez závazného stanoviska magistrátu.
- Přípisem ze dne 26. 11. 2008 oznámil Magistrát hlavního města Prahy žalobci zahájení řízení ve věci správního deliktu podle § 35 odst. 1 písm. h) zákona o státní památkové péči, který byl spáchán instalací velkoplošné reklamy na fasádu objektu č. p. 330, k. ú. Dejvice, Evropská 33, Praha 6 bez závazného stanoviska magistrátu.

- Rozhodnutím Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 15. 1. 2009, č. j. S-MHMP 156937/2008, byla žalobci uložena podle § 35 odst. 1 písm. h) zákona o státní památkové péči pokuta ve výši 45 000 Kč „za naplnění skutkové podstaty předmětného ustanovení umístěním zařízení na objektu č. p. 330, Evropská 33, Praha 6, k. ú. Dejvice, jež zde odpovědný subjekt instaloval bez závazného stanoviska MHMP-OKP. Dům se nachází na území památkové zóny Bubeneč, Dejvice, horní Holešovice, vymezené vyhláškou hlavního města Prahy č. 10/1993, o prohlášení částí území hlavního města Prahy za památkové zóny a o určení podmínek jejich ochrany.“ Současně byla žalobci uložena povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000,- Kč. V odůvodnění magistrát po reprodukci průběhu řízení konstatoval, že každá výměna plachty a instalace plachty nové s novým motivem znamená vyvolání nového protiprávního stavu. Tento závěr odvodil zejména vzhledem ke způsobu, jakým předmětnou problematiku vykládá Ministerstvo kultury, jež vůči magistrátu zastává pozici nadřízené instance, jejímž právním názorem správní orgán zůstává vázán. Např. z rozhodnutí ministerstva č. j. 1069 1/2008 zcela logicky plyne, že § 14 odst. 2 zákona o památkové péči má nepochybně za svůj cíl vyjmenovat všechny možné „zásahy na a do nemovitosti“ v památkové zóně. Nasvědčuje tomu skutečnost, že dané ustanovení ve výčtu prací vyžadujících schválení závazným stanoviskem příslušného orgánu uvádí kromě stavby, změny stavby a odstranění stavby také udržovací práce na objektu nebo úpravu dřevin. „Z ducha zákona“ pak vyplývá snaha nenarušit vzhled památkové lokality žádným zásahem bez posouzení v závazném stanovisku. Magistrát tak rozhodl na základě citovaného názoru ministerstva a s ohledem na míru, ve které umístěná plachta poznamenává vzhled uličního interiéru. Při stanovení výše pokuty magistrát přihlédl k mimořádné exponovanosti nárožního komplexu, vybudovaného ve 30. letech ve funkcionalistickém stylu významným architektem Evženem Linhartem. Dále zohlednil skutečnost, že posuzovaný protiprávní stav se svým vlivem na exteriér dotčené budovy a na uliční interiéru neakceptovatelně dotýká prakticky všech předmětů ochrany, jež státní památková péče při výkonu své činnosti ve prospěch památkových zón podle vyhlášky hlavního města Prahy č. 10/1993 sleduje. Zároveň do stanovené výše promítl i dobu, po kterou protiprávní jednání trvalo a v jejímž průběhu se instalovaná plachta několikrát změnila. Nejvyšší možnou pokutu neuložil díky faktu, že předmětný dům nepatří mezi kulturní památky, jakož i z důvodu umístění dané nemovitosti mimo Pražskou památkovou rezervaci a především zásluhou vratnosti realizovaného zásahu.
- Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání (datované dnem 10. 2. 2009). Poukazoval na to, že se jedná o retroaktivní postih, neboť příslušné zařízení bylo instalováno před účinností novely zákona o památkové péči. Nadto byla pokuta uložena po uplynutí prekluzivní lhůty, neboť „zařízením“ ve smyslu zákona o státní památkové péči je třeba rozumět úchytná lanka (nikoli každou výměnu reklamní plachty), jež byla instalována již v roce 2003.
- Žalobou napadeným rozhodnutím žalovaný podané odvolání zamítl a rozhodnutí prvního stupně potvrdil. V odůvodnění uvedl, že po zhodnocení podkladů vzal za prokázané, že v důsledku nesplnění povinnosti obstarat předem ke konkrétnímu zamýšlenému umístění reklamního zařízení na objektu ležícím v památkové zóně závazné stanovisko podle § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči došlo ze strany

žalobce k jednání podléhajícímu sankci. Žalobce postupoval v rozporu se zákonem, neboť si musel být vědom skutečnosti, že připevněním reklamní velkoplošné plachty na fasádu předmětného objektu v prohlášené památkové zóně se dostává do konfliktu s právní normou. Skutečnost, že k sankcionované činnosti došlo v době před novelizací § 35 zákona o státní památkové péči, je bez právního významu. Podstatné je, že i před účinností novely bylo nutné vyžádat k umístění reklamních zařízení závazné stanovisko. Dále žalovaný uvedl, že vývěs reklamní plachty na fasádu nemovitosti nelze s výlepem nového plakátu na billboard srovnávat. Billboard je označení pro velkou plakátovací reklamní plochu, na kterou jsou umísťovány jednoduché reklamní slogany spolu s výraznými obrazovými prvky. Zavěšení velkoplošné reklamní plachty na fasádu domu a další výlep plakátu na již existující plakátovací ploše jsou dvě rozdílné situace, které nemohou být takto srovnávány. V případě každé jednotlivé velkoplošné reklamní plachty jde vždy o konkrétní objekt podléhající schvalovacímu řízení podle § 14 odst. 2 citovaného zákona. Jinak je tomu u výlepu plakátu na k tomu určenou plakátovací reklamní plochu, která sama o sobě spadá pod režim tohoto zákonného ustanovení. Závazné stanovisko musí být vyžádáno v každém jednotlivém případě umísťování reklamní plachty. Samostatné povolovací řízení jen pro umístění úchytných sloužících k zavěšení reklamní plachty na fasádu domu nepřipadá v úvahu.

Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán [§ 75 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále jen „s. ř. s.“)], a vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).

Městský soud v Praze posoudil věc takto:

Podle § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči *vlastník (správce, uživatel) nemovitosti, která není kulturní památkou, ale je v památkové rezervaci, v památkové zóně nebo v ochranném pásmu nemovité kulturní památky, nemovité národní kulturní památky, památkové rezervace, nebo památkové zóny (§ 17), je povinen k zamýšlené stavbě, změně stavby, terénním úpravám, umístění nebo odstranění zařízení, odstranění stavby, úpravě dřevin nebo udržovacím pracím na této nemovitosti si předem vyžádat závazné stanovisko obecního úřadu obce s rozšířenou působností.*

Podle § 35 odst. 1 písm. h) téhož zákona (ve znění účinném v rozhodné době) *obecní úřad obce s rozšířenou působností uloží pokutu až do výše 100 000 Kč právnické osobě, nebo fyzické osobě oprávněné k podnikání, jestliže při výkonu svého podnikání provádí stavbu, změnu stavby, terénní úpravy, umístění nebo odstranění zařízení, odstranění stavby, úpravu dřevin nebo udržovací práce na nemovitosti, která není kulturní památkou, ale je v památkové rezervaci, v památkové zóně, v ochranném pásmu nemovité kulturní památky, nemovité národní kulturní památky, památkové rezervace nebo památkové zóny bez závazného stanoviska obecního úřadu obce s rozšířenou působností podle § 14 odst. 2 nebo nedodržuje podmínky uvedené v tomto závazném stanovisku.*

Žalobce v podané žalobě mimo jiné uvedl, že „nikde nebylo prokázáno, jaká výměna motivu byla provedena a byla postihována napadeným rozhodnutím“. V tomto žalobcově

konstatování soud spatřuje námitku mířící na nedostatečné vymezení skutku za nějž byl žalobce poškozen. Tuto námitku shledal soud důvodnou.

Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 – 73, vymezení předmětu řízení ve výroku rozhodnutí o správním deliktu vždy musí spočívat ve specifikaci deliktu tak, aby sankcionované jednání nebylo zaměnitelné s jednáním jiným. Je nezbytné postavit najisto, za jaké konkrétní jednání je subjekt poškozen – to lze zaručit jen konkretizací údajů obsahující popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným. Taková míra podrobnosti je třeba zejména pro vyloučení překážky litispendence, dvojího postihu pro týž skutek, pro vyloučení překážky věci rozhodnuté, pro určení rozsahu dokazování a pro zajištění řádného práva na obhajobu. Vydané rozhodnutí musí jednoznačně určit, čeho se pachatel dopustil a v čem jím spáchaný delikt spočívá. Jednotlivé skutkové údaje jsou rozhodné pro určení totožnosti skutku, vylučují pro další období možnost záměny skutku a možnost opakovaného postihu za týž skutek a současně umožňují posouzení, zda nedošlo k prekluzi možnosti postihu v daném konkrétním případě.

Identifikace skutku neslouží jen k vědomosti pachatele o tom, čeho se měl dopustit a za jaké jednání je sankcionován. Je třeba vycházet z významu výrokové části rozhodnutí, která jediná je schopna zasáhnout práva a povinnosti účastníků řízení a jako taková pouze ona může nabýt právní moci. Řádně formulovaný výrok, v něm na prvním místě konkrétní popis skutku, je nezastupitelnou částí rozhodnutí; toliko z něj lze zjistit, zda a jaká povinnost byla porušena a jaké opatření či sankce byla uložena, pouze porovnáním výroku lze usuzovat na existenci překážky věci rozhodnuté, jen výrok rozhodnutí (a nikoliv odůvodnění) může být vynucen správní exekucí apod.

Uvedeným požadavkům na formulování skutku v rozhodnutích ukládajících sankci za tzv. jiný správní delikt, rozhodnutí prvního stupně (jež bylo beze změny potvrzeno napadeným rozhodnutím žalovaného) nevyhovuje. Správní orgán prvního stupně ve výrokové části svého rozhodnutí uvedl, že žalobce je trestán „*za naplnění skutkové podstaty předmětného ustanovení umístěním zařízení na objektu č. p. 330, Evropská 33, Praha 6, k. ú. Dejvice, jež zde odpovědný subjekt instaloval bez závazného stanoviska MHMP-OKP. Dům se nachází na území památkové zóny Bubeneč, Dejvice, horní Holešovice, vymezené vyhláškou hlavního města Prahy č. 10/1993, o prohlášení částí území hlavního města Prahy za památkové zóny a o určení podmínek jejich ochrany.*“ Plyne-li ze shora uvedeného, že výrok rozhodnutí o jiném správním deliktu musí obsahovat popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným, pak formulace skutku v rozhodnutí prvního stupně obsahuje jen uvedení místa deliktu („*na objektu č. p. 330, Evropská 33, Praha 6, k. ú. Dejvice*“) a specifikaci památkové zóny, v níž se objekt nachází. Zcela však postrádá uvedení jeho času a popis způsobu spáchání správního deliktu. Z výroku rozhodnutí tak není vůbec patrné, za umístění kterého „zařízení“ a v které době byl žalobce poškozen. Soudu tak nezbylo než napadené rozhodnutí z tohoto důvodu zrušit pro nezákonnost a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 1 a 4 s. ř. s.).

Zdejší soud se pak nemohl zabývat dalšími v žalobě uplatněnými námitkami, neboť v důsledku popsané vady výroku rozhodnutí správního orgánu nelze seznat, k jakému skutku je lze vztáhnou a z hlediska kterého skutku má soud jejich důvodnost či nedůvodnost hodnotit.

Žalobce se rovněž domáhal zrušení rozhodnutí prvního stupně. K tomu však soud nepřikročil, neboť vytýkanou nezákonnost výroku podle názoru soudu může vypořádat samotný žalovaný v odvolacím řízení. Nicméně žalovanému nadále soud ponechává možnost, aby zvážil zda tuto nezákonnost zhojí sám, nebo to přenechá správnímu orgánu prvního stupně.

V dalším řízení je žalovaný vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.), napraví tedy nedostatky, jež vykazuje výrok rozhodnutí o uložení sankce za správní delikt. Dále se žalovaný vypořádá s námitkami, které žalobce uplatnil v průběhu řízení o žalobě, zejména s námitkou, že praxe Magistrátu hlavního města Prahy nestaví na nutnosti vydat závazné stanovisko pro každou výměnu reklamního motivu. Žalovaný se rovněž zaměří na objasnění významu neurčitého právního pojmu „zařízení“, a to v souladu se závěry, které ohledně neurčitých právních pojmů učinil Nejvyšší správní soud např. v rozsudcích ze dne 20. 10. 2004, č. j. 1 As 10/2003 – 58, a ze dne 30. 11. 2007, č. j. 4 As 12/2007 – 85, oba k dispozici na www.nssoud.cz. Vzhledem k tomu, že žalovaný, resp. správní orgán prvního stupně užívají v posuzované věci *promiscue* termínu „zařízení“ i „reklamní zařízení“, zaměří se žalovaný i na vymezení souvislostí a rozdílů mezi pojmem „zařízení“ ve smyslu zákona o státní památkové péči [§ 14 odst. 2, § 35 odst. 1 písm. h)] a pojmem „reklamní zařízení“ ve smyslu stavebního zákona [např. § 79 odst. 3 písm. a)], popřípadě i ve smyslu dalších právních předpisů (např. zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích).

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce měl ve věci úspěch, proto mu soud přiznal náhradu nákladů řízení. Tu představuje zaplacený soudní poplatek ve výši 2 000 Kč a náklady na zastoupení advokátem za dva úkony právní služby [příprava a převzetí zastoupení a účast na jednání před soudem – § 11 odst. 1 písm. a) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb. (dále jen „advokátní tarif“)] po 2 100 Kč [§ 7 bod 5 ve vazbě na § 9 odst. 3 písm. f) advokátního tarifu] a dále režijní paušál ve výši 2 x 300 Kč podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Zástupce žalobce doložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty, a proto s ohledem na § 57 odst. 2 s. ř. s. se náhrada nákladů za zastoupení zvyšuje o částku odpovídající této dani, a to 20 % z částky 4800 Kč, tj. 960 Kč. Žalobci tak bude na náhradě nákladů zaplacená žalovaným částka 7 760 Kč.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost (§ 102 a násl. s. ř. s.), a to ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Městského soudu v Praze a rozhoduje o ní Nejvyšší správní soud. Stěžovatel musí být v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

V Praze dne 25. srpna 2010

JUDr. Ludmila Sandnerová v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Pekárková Marie