



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců JUDr. Faisala Husseiniho, Ph.D., a JUDr. Mariana Kokeše, Ph.D., ve věci

žalobce: **Lesy České republiky, s.p.**, IČO 42196451
sídlem Přemyslova 1106/19, 500 08 Hradec Králové

proti
žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**
sídlem Žerotínovo náměstí 3/5, 601 82 Brno

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 1. 2019, č. j. JMK 4088/2019, sp. zn. S-JMK 152853/2018,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 1. 2019, č. j. JMK 4088/2019, sp. zn. S-JMK 152853/2018, **se ruší** a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení částku 3 000 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Rozhodnutím ze dne 9. 1. 2019, č. j. JMK 4088/2019, sp. zn. S-JMK 152853/2018, žalovaný zamítl odvolání proti rozhodnutí Městského úřadu v Břeclavi (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 1. 10. 2018, č. j. MUBR 181191/2018, sp. zn. MUBR-S 56623/2018/OŽP/Ha (dále jen „rozhodnutí správního orgánu prvního stupně“ nebo

„prvostupňové rozhodnutí“), kterým správní orgán první stupně uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku dle § 35 odst. 1 písm. g) zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní památkové péči“). Přestupku se měl žalobce dopustit tím, že jako státní podnik s právem hospodařit s majetkem státu, s pozemkem parc. č. 2911 v k.ú. Podivín (dále jen „pozemek“), který se nachází v památkové zóně Lednicko-valtického areálu a v blízkosti kulturní památky zapsané v Ústředním seznamu kulturních památek pod rejstříkovým číslem 36133/7-1464, Janova hradu, provedl, konkrétně umožnil provést nájemci, v průběhu měsíců ledna a února roku 2018 přístavbu stánku na pozemku, který je ve vlastnictví státu, a to bez závazného stanoviska orgánu památkové péče. Za toto jednání byla žalobci uložena pokuta ve výši 20 000 Kč a povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

2. Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že právní ochrana kulturních památek a objektů na památkově chráněných územích je založena především na odpovědnosti vlastníků. Žalobcem jako subjekt, kterému bylo svěřeno hospodaření s majetkem státu, vědomě a cíleně pronajímá pozemek za účelem provedení nelegální stavby, a to na úkor plnění mezinárodních závazků plynoucích pro stát ve vztahu ke světovému dědictví UNESCO. Žalovaný dále konstatoval, že žalobcův výklad pojmů „správce, uživatel“ je mylný a adresátem sankce ve smyslu § 35 odst. 1 písm. g) zákona o státní památkové péči může být pouze vlastník nemovitosti, případně subjekt s právem hospodařit s majetkem státu. Historické užívací tituly „správce, uživatel“ uváděné v zákoně o státní památkové péči nelze zaměňovat s dnešním právním pojmem „nájemce“. V případě spáchaného přestupku právnickou osobou se jedná o objektivní odpovědnost, které se nemůže zprostit pouhým poukázáním na skutečnost, že práce realizoval někdo jiný, jestliže sám nevynaložil veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránil. Žalobce s vědomím toho, že orgány státní památkové péče se stavbou stánku nesouhlasí, dodatkem ke smlouvě dovolil nájemci přístavbu provést.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

3. Ve včas podané žalobě žalobce navrhl soudu, aby napadené rozhodnutí žalovaného zrušil, eventuálně, aby snížil uloženou pokutu.
4. Žalobce uvedl, že ohledně skutkových zjištění panuje shoda mezi žalobcem a žalovaným, namítá však nesprávné právní posouzení věci žalovaným. Žalobce má za to, že žalovaným uplatňovaný výklad § 14 odst. 2 zákona o památkové péči neodpovídá současným požadavkům, běžné praxi ani gramatickému znění tohoto ustanovení.
5. Žalobce v žalobě uvedl, že rozhodnou skutkovou okolností pro správné určení odpovědné osoby za přestupek dle § 35 odst. 1 písm. g) zákona o památkové péči je existence platně uzavřené nájemní smlouvy č. 170338 ve znění dodatku č. 2, v níž bylo smluvně ujednáno, že povinnost opatřit si všechna potřebná povolení má přímo nájemce, nikoliv vlastník. Skutečnost, že žalovaný této nájemní smlouvě nepřikládá žádný právní význam, má za následek nesprávné určení odpovědné osoby. Osobou odpovědnou za spáchaný přestupek je totiž pouze nájemce nemovitosti, nikoliv vlastník. Nájemce zcela samostatně vyřizoval všechny potřebné náležitosti stavebního řízení jako je dočasné odnětí pozemků určených k plnění funkcí lesa, stanovisko orgánu ochrany přírody, a nakonec požádal i dodatečné udělení závazného stanoviska dle zákona o státní památkové péči. Výkladem, který odporuje dikci zákona, bylo nezákonně zasaženo do vlastnického práva žalobce,

projevující se v povinnosti zaplatit pokutu spolu s náklady správního řízení. Pokuta měla být s ohledem na existenci nájemní smlouvy uložena přímo nájemci nemovitosti.

6. Žalobce v žalobě nejprve poukázal na gramatický výklad § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči. Znění předmětného ustanovení dle žalobce jasně plyne, že zákonná povinnost opatřit si závazné stanovisko se nevztahuje jen na vlastníka věci, ustanovení vymezuje širší okruh subjektů, mezi které mimo vlastníka věci řadí i jeho správce a uživatele. V pozici uživatele pak bude běžně vystupovat typicky nájemce na základě uzavřené nájemní smlouvy. Dále žalovaný poznamenal, že pokud žalovaný pracuje s historickým výkladem předpisu, musí s ním pracovat tak, aby odpovídal současné realitě, přičemž odkázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 12. 2007, sp. zn. IV. ÚS 1133/07 (všechna zde uvedená rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>), a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2009, č. j. 4 As 1/2008-220, publikovaný pod č. 2287/2011 Sb. NSS (všechna zde uvedená rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na www.nssoud.cz).
7. Dále žalobce namítl, že žalovaný absolutně nevzal v potaz, že se pohybuje v rovině správního trestání, a tedy v případě, kdy vznikly pochybnosti o výkladu aplikovaného ustanovení, měl žalovaný přistoupit k aplikaci zásady *in dubio pro libertate*. K tomu odkázal žalobce na nálezy Ústavního soudu ze dne 8. 4. 2008, sp. zn. I. ÚS 2254/07, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2013, č. j. 2 Afs 50/2013-45, a ze dne 16. 10. 2008, č. j. 7 Afs 54/2006-155, publikovaný pod č. 1778/2009 Sb. NSS.
8. Žalobce také namítá, že nejde o přenos jeho veřejnoprávní povinnosti na nájemce, jelikož předmětnou veřejnoprávní povinnost, a to předem si vyžádat závazné stanovisko obecního úřadu obce s rozšířenou působností, zákon výslovně ukládá buď vlastníkově, správci nebo uživateli nemovitosti. Dle žalobce je rovněž zásadní rozdíl v postupu dle § 14 odst. 1 a § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči, a to právě z důvodu rozličného zákonem určeného okruhu povinných osob.
9. Dále žalobce odkázal na běžnou praxi, kdy i formulář označený jako „*Žádost o vydání závazného stanoviska k obnově kulturní památky nebo stavby na pozemku s památkovou ochranou podle § 14 zákona č. 20/1987 Sb., ve znění § 9 vyhlášky č. 66/1988*“ rozlišuje mezi osobou žadatele a vlastníkem nemovité věci.
10. Ačkoliv má žalobce za to, že jeho výklad § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči je jediný správný, tak z opatrnosti dále uvedl, že i kdyby měl být osobou odpovědnou za spáchaný přestupek, tak by byl naplněn liberační důvod dle § 21 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

III. Vyjádření žalovaného

11. Žalovaný ve vyjádření k žalobě shrnul průběh správního řízení a dodal, že nejenže žalobce umožnil provést nyní projednávanou přístavbu stánku bez vyžadovaného závazného stanoviska, ale rovněž samotný stánek byl v roce 2013 vystavěn bez téhož závazného stanoviska. Z tohoto protiprávního jednání byl správním orgánem prvního stupně shledán odpovědným nájemce žalobcova pozemku. Žalovaný však toto rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušil, a to právě z toho důvodu, že adresátem sankce podle § 35 odst. 1 písm. g) zákona o státní památkové péči není nájemce, nýbrž vlastník nemovitosti. Žalovaný zdůraznil, že právní ochrana kulturních památek a objektů na památkově chráněných územích je založena především na odpovědnosti vlastníků, a proto může být

adresátem sankce podle § 35 odst. 1 písm. g) zákona o státní památkové péči pouze vlastník nemovitosti, případně subjekt s právem hospodařit s majetkem státu. Z tohoto důvodu ustanovení používá pojem „provádí“.

12. Dále žalovaný uvedl, že žalobcova odpovědnost za přestupek je objektivní a nemůže se jí zprostit, pokud sám neprokáže, že vynaložil veškeré úsilí, které bylo možno požadovat. Toto úsilí však dle žalovaného žalobce nevynaložil. K tomu žalovaný dodal, že jednání žalobce bylo v příčinné souvislosti se škodlivým následkem, a to s vědomím toho, že orgány státní památkové péče se stavbou stánku nesouhlas; přesto žalobce dodatkem ke smlouvě dovolil nájemci přístavbu provést. Žalovaný dále uvedl, že se jedná o sankci za porušení veřejnoprávní povinnosti, proto tuto odpovědnost nemůže zakládat samotné eventuální porušení povinnosti vyplývající ze soukromoprávního smluvního vztahu.
13. Žalovaný je toho názoru, že žalobcův výklad ustanovení § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči je nesprávný, protože pod termínem „uživatel“, jenž v rozporu s legislativním vývojem zůstal v zákoně v původním znění z roku 1987, je v souladu s § 43 zákona o státní památkové péči třeba rozumět již téměř před třiceti lety zrušené a dnes již neexistující užívací tituly, které se svým obsahem blížily vlastnickému právu. Dále dodal, že tyto užívací tituly nemají z pochopitelných důvodů v současném právním řádu adekvátní náhradu, nájemce tedy není možné považovat za uživatele ve smyslu citovaného ustanovení.
14. Žalovaný tedy setrval na svém stanovisku, že žalobce je osobou odpovědnou za spáchání přestupku dle § 35 odst. 1 písm. g) zákona o státní památkové péči.

IV. Posouzení věci soudem

15. Soud v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) bez nařízení jednání přezkoumal v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.) napadené rozhodnutí žalovaného, včetně řízení předcházející jeho vydání, a dospěl k závěru, že žaloba **je důvodná** (§ 78 odst. 1 s. ř. s.).
16. S ohledem na povahu žalobních námitek lze konstatovat, že mezi účastníky řízení nejsou sporná skutková zjištění správních orgánů. Z obsahu správního spisu vyplývá, že žalobce jako státní podnik s právem hospodařit s pozemkem, tento pozemek pronajal na základě nájemní smlouvy ze dne 17. 4. 2013, č. 170 338 panu P. K. Pozemek se nachází na území památkové zóny Lednicko-valtického areálu, na pozemku je umístěn stánek s občerstvením. Podle protokolu o kontrole ze dne 27. 3. 2018, č. j. MUBR 49 115/2018, bylo při kontrole pozemku zjištěno, že byla u stánku s občerstvením provedena přístavba, jejíž vybudování proběhlo v průběhu ledna a února 2018, a to bez závazného stanoviska orgánu památkové péče dle § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči.
17. Sporným mezi účastníky řízení je tedy až výklad § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči a ním související otázka, kdo může být a je osobou odpovědnou za spáchaný přestupek dle § 35 odst. 1 písm. g) zákona o státní památkové péči.
18. Podle § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči „[v]lastník (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, prodejněmu stánku, konstrukci a zařízení pro slavnostní výzdobu a osvětlení budov, jejichž umístění nepřesáhne 30 po sobě jdoucích dnů, 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, není-li tato jeho povinnost podle tohoto zákona nebo na základě tohoto zákona vyloučena (§ 6a, § 17).“

19. Podle § 35 odst. 1 písm. g) zákona o státní památkové péči se „[p]rávnícká nebo podnikající fyzická osoba dopustí přestupku tím, že 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, nejde-li o případ vyloučení povinnosti tohoto vlastníka (správce, uživatele) vyžádat si závazné stanovisko (§ 17).“
20. Předně je nutno podotknout, že v projednávané věci nejde o situaci předvídanou v § 6a (plán ochrany památkové zóny) ani v § 17 zákona o státní památkové péči (ochranné pásmo), v níž by se jednalo o případ vyloučení povinnosti vlastníka (správce, uživatele) vyžádat si předem závazné stanovisko orgánu památkové péče podle § 14 odst. 2 tohoto zákona.
21. Nutné je také zdůraznit, že citovaná ustanovení odpovídají na rozdílné otázky. Zatímco z § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči vyplývá, že vyžádat si předem závazné stanovisko je povinen (a oprávněn současně) toliko vlastník (správce, uživatel) nemovitosti, tak z § 35 odst. 1 písm. g) zákona o státní památkové péči vyplývá, že přestupku podle tohoto ustanovení se dopustí právnícká osoba nebo podnikající fyzická osoba, která mj. provádí stavbu na nemovitosti v památkové zóně bez závazného stanoviska podle § 14 odst. 2 tohoto zákona. K tomu Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 3. 8. 2016, č. j. 1 As 225/2015-34 uvádí, že „[u]stanovení § 14 odst. 2 památkového zákona definuje, kdo je osobou povinnou, resp. oprávněnou, vyžádat si závazné stanovisko orgánu památkové péče, zatímco § 39 odst. 1 písm. g) památkového zákona odpovídá na otázku, kdo a za jakých okolností se podle tohoto zákona dopustí přestupku. Tím, kdo se dopustí přestupku podle § 39 odst. 1 písm. g) památkového zákona, přitom může být vlastník (správce, uživatel) nemovitosti, který je povinen i oprávněn vyžádat si předem závazné stanovisko orgánu památkové péče podle § 14 odst. 2 tohoto zákona; může jím však být i osoba třetí – od vlastníka (správce, uživatele) nemovitosti odlišná, která provede stavbu na nemovitosti v památkové zóně, aniž si předem prostřednictvím osoby oprávněné (tj. vlastníka, správce či uživatele nemovitosti) opatří závazné stanovisko orgánu památkové péče.“ Obdobně se vyjádřil i Městský soud v Praze v rozsudku 25. 10. 2016, č. j. 5 A 152/2012-27, publikovaný pod č. 3521/2017 Sb. NSS.
22. Stejný názor zastává i komentářová literatura, která uvádí, že „[j]ednání naplňující skutkovou podstatu těchto deliktů bývá v praxi poměrně časté. Subjektem tohoto přestupku může být vlastník kulturní památky, ale též další osoba. Typickým příkladem bývá nájemce nemovitosti, která je kulturní památkou. K naplnění skutkové podstaty tohoto přestupku přitom není rozhodné, zda došlo k porušení povinností podle § 9 (přestože po stránce věcné tomu tak obvykle je), neboť sankcionováno je porušení postupu stanoveného v § 14 odst. 1. Na případné odpovědnosti za takové jednání nájemce nic nemění okolnost, že si svým jménem není oprávněn vyžádat závazné stanovisko, ale může tak učinit výhradně na základě plné moci (srov. komentář k § 14 odst. 1 a 2).“ (viz Varhaník, J., Malý, S. § 35 (Skutkové podstaty přestupků

právníků osob a fyzických osob při výkonu podnikání). In: *Varhaník, J., Malý, S. Zákon o státní památkové péči: Komentář [Systém ASPI]. Wolters Kluwer, 2018)*

23. Jiná odborná literatura uvádí i to, že „[p]rávní postavení správce nebo uživatele podle § 14 odst. 2 zák. o st. památkové péči může vycházet především ze soukromoprávních vztahů založených smlouvami různého druhu. Právním titulem pro funkci správce může být například mandátní smlouva, jejímž předmětem je správa domu. Uživatelem bývá typicky nájemce (na základě nájemní smlouvy), vypůjčitel (na základě smlouvy o výpůjčce), dále to může být například osoba oprávněná z věcného břemene.“ (srov. *Zídek, M., Tupy, M., Klusoň, J. Zákon o státní památkové péči: Praktický komentář [Systém ASPI]. Wolters Kluwer, 2019*) K tomuto výkladu se přiklání i Krajský soud v Brně a souhlasí tak s námitkou žalobce, že je nutné znění zákona vykládat tak, aby odpovídalo současné realitě. Lze připustit i názor žalobce, že pokud by měl zákonodárce část ustanovení § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči za obsoletní, během četných novelizací zákona by již došlo k vypuštění této části textu. Soud nesouhlasí s argumentem žalovaného, že v případě širšího počtu adresátů normy, by si mohli tito adresáti vybírat, kdo bude ze zákona povinen si obstarat závazné stanovisko a tím by docházelo k narušení právní jistoty. I při širším určení adresátů této zákonné povinnosti lze vycházet z toho, že směřuje vůči tomu, kdo se chystá stavbu provést. Analogicky lze dovodit, že touto osobou bude stavebník ve smyslu § 2 odst. 2 písm. c) zákona č. 183/2006 Sb., zákon o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).
24. Ani případný odlišný výklad § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči však nemá vliv na posouzení odpovědnosti dle § 35 odst. 1 písm. g) zákona o státní památkové péči. Jelikož, jak je výše vyliceno, jak z odborné literatury, tak i z ustálené judikatury vyplývá, že v žádném případě nelze přistoupit na to, že kdykoliv je prováděna stavba či její změny na nemovitosti, která není kulturní památkou, ale je v památkové zóně, je automaticky odpovědnou osobou vlastník dané nemovitosti.
25. Pro posouzení žalobcovy odpovědnosti je podstatné posouzení, zda naplnil hypotézu sankční normy, tedy zda „prováděl stavbu“. Ze správního spisu soud zjistil, že o potřebná povolení již ke stavbě samotného stánku žádal nájemce pozemku pan P. K. (viz podklady pro řízení – list č. 2 správního spisu správního orgánu prvního stupně). Obsah správního spisu tedy nesvědčí o tom, že by žalobce naplnil skutkovou podstatu přestupku dle § 35 odst. 1 písm. g) zákona o státní památkové péči. Ke spáchání přestupku, jehož objektivní stránka tkví v provedení stavby, nepostačuje žalovaným tvrzené „umožnění stavbu provést“.
26. Z uvedených důvodů soud napadené rozhodnutí zrušil. V dalším řízení bude na správních orgánech, aby se vypořádaly s otázkou viny, případně i sankce.

V. Závěr a náklady řízení

27. S ohledem na výše uvedené krajský soud napadené rozhodnutí žalovaného zrušil z důvodu nezákonnosti dle § 78 odst. 1 s. ř. s. a současně dle § 78 odst. 4 s. ř. s. věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V dalším řízení je žalovaný vázán právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.) a bude tedy na něm, aby zajistil nápravu shora vytčených vad.
28. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož 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.

29. Žalobce dosáhl v řízení o žalobě plného úspěchu, a proto má právo na náhradu nákladů řízení vůči žalovanému. Ze soudního spisu soud zjistil, že žalobci přísluší náhrada za zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši 3 000 Kč. K jejímu zaplacení soud určil přiměřenou lhůtu.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel 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.

Brno 23. března 2021

JUDr. Zuzana Bystřická v.r.
předsedkyně senátu