



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobkyně: **O. L.**, zastoupena Mgr. Markem Hylenou, advokátem se sídlem Staré náměstí 15, Česká Třebová, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**, se sídlem Komenského náměstí 125, Pardubice, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka Pardubice ze dne 28. 11. 2012, č. j. 53 A 6/2012 - 37,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

Rozsudkem Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka Pardubice ze dne 28. 11. 2012, č. j. 53 A 6/2012 - 37, byla zamítnuta žaloba podaná žalobkyní (dále jen „stěžovatelka“) proti rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje (dále jen „krajský úřad“) ze dne 2. 12. 2011, č. j. KrÚ - 25720/2012 OŠKT OKPP, kterým bylo zamítnut odvolání stěžovatelky a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Ústí nad Orlicí ze dne 2. 12. 2011, č. j. MUUO/42391/2011/ŠKCP/5710/klick, jímž byla stěžovatelka uznána vinnou ze spáchání přestupku podle ust. § 39 odst. 1 písm. e) zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o památkové péči“). Přestupku se dopustila tím, že provedla v době nejméně od konce května do září 2011 obnovu kulturní památky čp. 320 na st. p. 406 v k. ú. Ústí nad Orlicí bez závazného stanoviska podle ust. § 14 odst. 1 zákona o památkové péči. Provedené práce na uvedeném objektu spočívaly v rozebrání roubených stěn, zhotovení betonové základové desky v přední části objektu, vyzdění nových obvodových zdí z cihelných bloků, vyzdění přední a zadní štítové zdi. Za tento přestupek jí byla udělena pokuta podle ust. § 39 odst. 1 písm.

e) zákon o památkové péči a § 11 odst. 1 písmeno b) zákona č. 200/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“), ve výši 300.000 Kč.

V odůvodnění rozsudku krajský soud uvedl, že ve správním řízení bylo řádným procesním postupem zjištěno, že stěžovatelka se dopustila výše uvedeného jednání. Věděla, že její dům je kulturní památkou, že ke stavební činnosti, kterou chtěla provádět, je třeba předchozího závazného stanoviska podle ust. § 14 odst. 1 zákona o památkové péči, a přesto tuto činnost prováděla, aniž by požádala o vydání příslušného stanoviska. Krajský soud odmítl argumentaci, že jednala v krajní nouzi. Nic takového v průběhu správního řízení nevyšlo najevo a stěžovatelka ani netvrdila nic, co by takovému závěru nasvědčovalo. Nebylo rovněž prokázáno, že by městský úřad toleroval postup stěžovatelky. I kdyby tomu tak bylo, na její odpovědnosti za přestupek by to nic nezměnilo.

Proti tomuto rozsudku podala stěžovatelka v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. V první řadě namítala nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, protože krajský soud přehlédl některé jí uplatněné argumenty. Dále namítala, že předmětný domek neměl být ve stavu po povodni v roce 1997 nikdy prohlášen za kulturní památku. Podrobně rozebrala jeho špatný technický stav a stavební úpravy, k nimž na domku v minulosti došlo a které jeho původní stavebně technický charakter významně pozměnily a z památkového hlediska snížily jeho hodnotu. Provedené stavební úpravy zachovají rámcově shodný vnější vzhled domku a jeho velikost a rozměry. Správní orgán I. stupně se choval alibisticky, a ač vzhledem k velikosti města Ústí nad Orlicí a malému počtu památek na jeho území musel vědět, že stěžovatelka provádí předmětné stavební úpravy, nic jí dlouhou dobu, až do listopadu 2011, nevytýkal. Účelem provedených stavebních úprav bylo, aby dům mohl být řádně využíván k bydlení rodiny. Bez těchto úprav by se stejně brzy zřítil. Nebylo možno jej zachovat či obnovit do původního stavu. Dále stěžovatelka namítala, že výše uložené pokuty je nepřiměřeně vysoká a má likvidační povahu. Pokud by ji musela zaplatit, nemohla by plánovanou rekonstrukci domku dokončit. Podle jejího názoru je pokuta výrazem pomsty a zaujatosti správního orgánu a není v žádném případě adekvátní přestupku. Její výše je zcela ojedinělá, a to nejenom v Ústí nad Orlicí a jeho okolí. Podle stěžovatelky je pokuta neoprávněně uložena i proto, že v domě se bude po jeho dokončení vyskytovat celá řada dřevěných prvků. Z uvedených důvodů stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

Krajský úřad ve vyjádření ke kasační stížnosti především uvedl, že samotný špatný stavebně technický stav domku, který je kulturní památkou, neumožňuje stavebníkovi provést stavební úpravy bez vědomí stavebního úřadu a bez závazného stanoviska orgánu státní památkové péče. Nemá být důvodem pro jeho zbourání a nahrazení novou stavbou, nýbrž k tomu, aby ve spolupráci s orgány státní památkové byly zvoleny takové technologie a způsoby opravy či úpravy objektu, které zachovají co možná nejvíce jeho památkově hodnotných prvků a přitom umožní řádné užívání stavby v souladu s hygienickými, bezpečnostními a jinými předpisy. Stěžovatelka byla již závazným stanoviskem Městského úřadu v Ústí nad Orlicí ze dne 4. 11. 2010, č. j. 31215/2010/ŠKT/4846/klick (dále jen „závazné stanovisko ze 4. 11. 2010“), upozorněna na

pokračování

povinnost vyžádat si další závazné stanovisko v případě prací nad rámec předložené projektové dokumentace. Tuto povinnost však nesplnila. Krajský úřad poukázal na to, že se výši pokuty velmi podrobně zabýval. Z úřední činnosti je mu známo, že prvostupňový správní orgán v roce 2010 pokutu v jiném případě v obdobné výši vyměřil. V zákonném rozmezí pokuty krajský úřad přihlédl k polehčujícím okolnostem, např. že jednání stěžovatelky bylo prvním porušením zákona o památkové péči a že část prací proběhla v souladu se schválenou projektovou dokumentací. Řada okolností však byla přítěžujících. Objem zděných konstrukcí provedených bez závazného stanoviska činil přibližně 30 % hmoty objektu, jehož hodnota byla podle údajů ze žádosti o závazné stanovisko 2.000.000 Kč. Případ stěžovatelky představuje flagrantní nepochopení důvodu památkové ochrany a způsob jejího zásahu do památky je odstrašující. Došlo k likvidaci prakticky všeho, co mělo památkovou hodnotu a k nahrazení historických konstrukcí zcela nevhodnou atrapou. Z důvodu likvidace památkově chráněné stavby a jejího nahrazení novostavbou, která pouze částečně připomíná svým tvarem a objemem původní stavbu, bylo rozhodnutím ministerstva kultury ze dne 17. 5. 2012, č. j. MK 28622/2012 OPP, zrušeno prohlášení předmětného domu za kulturní památku. Taková likvidace historické stavby nemá na Pardubicku obdobu. Výše pokuty byla stanovena jako odstrašující i s ohledem na to, aby jednání stěžovatelky nemohlo být pro jiné osoby vodítkem, jak ekonomicky výhodným způsobem narušit veřejný zájem na zachování památek. Z těchto důvodů krajský úřad navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odst. 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Námítka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku není důvodná. Krajský soud v jeho odůvodnění vyložil, proč má za správné závěry rozhodnutí krajského úřadu a ve shodě s ním konstatoval, že skutek stěžovatelky byl jasně prokázán a že její argumentace směřovala spíše než ke zpochybnění, že skutek spáchala, proti výši uložené pokuty. Poté se v potřebné míře podrobnosti zabýval jednotlivými okruhy otázek, jež měly vliv na výši pokuty nebo u nichž stěžovatelka zpochybňovala správnost závěrů krajského úřadu.

Co se týče dalších stížních námitek, tyto podle svého obsahu nezpochybňují naplnění znaků skutkové podstaty přestupku vymezených v ust. § 39 odst. 1 písm. e) památkového zákona, podle něhož obecní úřad obce s rozšířenou působností může uložit pokutu až do výše 2.000.000 Kč fyzické osobě, která se dopustí přestupku tím, že provádí obnovu kulturní památky bez závazného stanoviska obecního úřadu obce s rozšířenou působností nebo nedodrжуje podmínky určené v tomto závazném stanovisku. V uplatněných námitkách stěžovatelka poukazuje na okolnosti, které podle jejího názoru měly být vzaty v úvahu při stanovení výše pokuty.

V kasační stížnosti, stejně jako v žalobě, stěžovatelka namítala pouze nezákonnost uložené pokuty pro její nepřiměřenost a likvidační charakter. V žalobě nenavrhla moderaci uložené sankce podle ust. § 78 odst. 2 s. ř. s. Takový návrh je přitom nutnou podmínkou, aby se krajský soud mohl moderace sankce zabývat. (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 22/2012 - 23, www.nssoud.cz). Protože

stěžovatelka nenavrhla moderaci v řízení před krajským soudem, s ohledem na ust. § 104 odst. 4 s. ř. s. *in fine* se otázkou moderace nemůže zabývat ani Nejvyšší správní soud.

Nejvyšší správní soud může proto přezkoumat pouze zákonnost uložené sankce, tedy zda se správní orgán při jejím ukládání držel v mezích zákonem určených a zda řádně aplikoval zákonná hlediska pro ukládání sankce. Podle ust. § 40 zákona o památkové péči se i na ukládání sankce za přestupek spáchaný stěžovatelkou vztahuje ust. § 12 odst. 1 přestupkového zákona, podle něhož při určení druhu sankce a její výměry se přihlédne k závažnosti přestupku, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům, k okolnostem, za nichž byl spáchán, k míře zavinění, k pohnutkám a k osobě pachatele, zda a jakým způsobem byl pro týž skutek postižen v disciplinárním řízení.

Uvedené požadavky jak rozhodnutí správního orgánu I. stupně, tak i krajského úřadu splňují. Pokuta ve výši 300.000 Kč se pohybuje v mezích zákonného rozpětí pro uložení pokuty podle ust. § 39 odst. 1 zákona o památkové péči, které je od 0 do 2.000.000 Kč. Sankce uložená stěžovateli se je navíc na úrovni patnácti procent zákonného rozpětí, tedy zhruba v jeho jedné šestině. Striktně vzato je tedy uložena při dolní hranici zákonného rozpětí. Nutno však vzít v úvahu, že horní hranice zákonného rozpětí umožňuje uložit drakonickou sankci plně srovnatelnou se středně těžkými výměrami peněžitého trestu podle ust. § 68 odst. 1 a 2 tr. zák., což znamená, že i pokuta uložená při dolní hranici zákonného rozpětí, tedy v řádech desítek až několika set tisíc Kč, může znamenat podstatný zásah do majetkové sféry jednotlivce. Proto i k uložení takto vysoké pokuty musí správní orgán přistoupit zpravidla výjimečně, a to jen tehdy, postihuje-li jednání velmi závažné, způsobivší velmi vážné následky či spáchané obzvláště zavrženíhodným způsobem, z obzvláště zavrženíhodných pohnutek či s ohledem na jiné podstatné okolnosti. Zákonné rozpětí pokuty, které je velmi široké, má umožnit potrestání jak bagatelních, tak zcela mimořádně závažných přestupků podle ust. § 39 odst. 1 písm. e) zákona o památkové péči, a tomu musí odpovídat i úvaha správního orgánu při ukládání pokuty.

I v tomto ohledu nelze správním orgánům obou stupňů nic vytknout. Ve shodě s nimi i s krajským soudem má Nejvyšší správní soud za to, že jednáním stěžovatelky došlo k odstranění původní stavby a jejímu nahrazení novostavbou, jež pouze v základních vizuálních parametrech připomíná původní stavbu. Následkem jednání stěžovatelky, který je velmi závažný a ve své podstatě nenapravitelný, došlo k velmi závažnému poškození zákonem chráněného zájmu na ochraně a zachování památkově chráněného stavebního díla. Na druhé straně je nutno vzít v úvahu, že jakkoli došlo ke zničení památkově chráněné nemovitosti, nešlo o nemovitost významnou, nýbrž o jednotlivý exemplář běžné roubené chalupy z I. poloviny 19. století v lokalitě souboru lidových staveb, které jsou významným dokladem stavebního rozvoje města Ústí nad Orlicí ve II. polovině 18. století a v průběhu 19. století (viz závazné stanovisko ze 4. 11. 2010). Správní orgány tedy zvolily adekvátní výši pokuty při dolní hranici její sazby. Řádově vyšší pokuta by pak měla být udělována jen v případech zničení významně hodnotnější kulturní památky, např. jedinečné historické dominanty památkově chráněného městského komplexu, než jakou svým jednáním zničila stěžovatelka. Správní orgány v daném případě vhodně jako jedno z kritérií pro určení výše sankce použily obecnou cenu zničené kulturní památky

pokračování

vztaženou k tomu, do jaké míry byly klíčové stavební prvky památky stavebně upraveny mimo rámec závazného stanoviska, a do jaké míry naopak v jeho rámci.

Ani ohledně dalších úvah týkajících se jednání stěžovatelky nelze správním orgánům obou stupňů nic vytknout. Na jedné straně vzaly v úvahu, že stěžovatelka spáchala předmětný přestupek poprvé a poskytla správnímu orgánu součinnost při šetření věci, ale na druhé straně jako zcela zásadní přítěžující okolnost zohlednily, že stěžovatelka fakticky nahradila nemovitou kulturní památku stavbou postavenou moderními technologiemi, a že právě vytvořením nové stavby a likvidací původních prvků stavby narušila zájmy chráněné zákonem o památkové péči.

Smyslem a účelem památkové ochrany je nepochybně mimo jiné zachování historicky cenných stavebních či jiných strukturních nebo funkčních prvků nemovité kulturní památky v jejich původním provedení, je-li to technicky možné a lze-li to po jejím vlastníku s přihlédnutím k poměrům kulturní památky (zejména hygienickým, ekonomickým, provozním a dalším) a s ohledem na její památkový význam spravedlivě požadovat. Nejvyšší správní soud setrvale odmítá v oblasti památkové ochrany neproporcionální praxi orgánů státní památkové péče (srov. jeho rozsudek ze dne 13. 8. 2009, č. j. 7 As 43/2009 – 52, www.nssoud.cz). To znamená, že správní orgán musí při rozhodování na úseku státní památkové péče vždy velmi pečlivě vážit, zda omezení vlastnického práva, kterým je i závazné stanovení, jakým způsobem vlastník památkově chráněné nemovitosti smí, či naopak nesmí, tuto nemovitost opravit, upravit či přebudovat, je proporcionální veřejnému zájmu na zachování památkové hodnoty dané nemovitosti či lokality, v níž se nachází. Zájem na památkové ochraně je totiž jen jedním z více zájmů veřejných a soukromých, které se střetávají, a tedy si vzájemně konkurují, v případech stavebních zásahů do nemovitostí. Vedle zájmu na památkové ochraně dané nemovitosti zde stojí také zcela legitimní zájem vlastníka na jejím ekonomicky udržitelném a dlouhodobě životaschopném využití, jakož i veřejný zájem na účelném uspořádání obcí či jiných míst, v nichž se kulturní památky i plošně památkově chráněná území nachází z hledisek např. dostupnosti různých služeb, dopravní obslužnosti, přiměřeného pohodlí a obvyklých civilizačních vymožeností obytných budov a jiných aspektů vytvářejících komfortní životní podmínky. Památková ochrana tedy nesmí volit extrémní řešení nezohledňující v potřebné míře i jiné konkurující legitimní zájmy, práva či hodnoty a musí usilovat o co nejmenší omezení vlastnických práv dotčených vlastníků nemovitostí, která ještě vedou k dosažení cíle této ochrany, a ob stojí-li v testu proporcionality v užším smyslu. Test proporcionality v užším smyslu může v určitých případech vést k tomu, že zájem na zachování původních prvků kulturní památky bude muset ustoupit jiným zájmům, například nebude-li bez stavebních úprav (dostaveb, přístaveb, změny prostorových dispozic, změny sanitárních a dalších rozvodů, nahrazení původních poškozených prvků stavby replikami aj.) nemovitá kulturní památka s ohledem na současné standardy bydlení či jiné způsoby užívání nemovitostí (tedy i se zohledněním ekonomických nákladů na stavební úpravy a ekonomické udržitelnosti běžného fungování nemovitosti) provozovatelná. Je věcí státu, chce-li, aby vlastník byl povinen strpět i v užším smyslu neproporcionální omezení, aby tato omezení svojí dotační politikou (§ 16 zákona o památkové péči) kompenzoval anebo jejich nepříznivé ekonomické důsledky přinejmenším ve významné míře zmírnil (obdobně v oblasti územního plánování viz úvahy v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu

ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, č. 1910/2009 Sb. NSS). Nelze však připustit, aby skutečnost, že nemovitost podléhá památkové ochraně, znamenala pro jejího vlastníka významnou trvalou ekonomickou újmu.

To však neznamená, že to, jak nemovitou kulturní památku obnovit, si posoudí bez dalšího její vlastník sám. Pokud by tomu tak bylo, státní památková péče by pozbyla významné části svého smyslu a účelu. Stěžovatelka tedy měla, pokud byla předmětná stavba z hlediska svých památkových hodnot vážně poškozena předchozími stavebními úpravami a poté povodněmi, ve spolupráci s orgány památkové ochrany hledat ekonomicky únosná řešení, která by jí umožnila ve výše popsáných intencích nemovitost opravit a modernizovat tak, aby co možná nejvíce odpovídala životním nárokům současnosti, a přitom byly zároveň co možná nejvíce zachovány či obnoveny původní historicky cenné prvky, jež z nemovitosti činily kulturní památku. Přitom bylo na orgánech památkové péče, aby jí bez zbytečného prodlení a s ohledem na konkrétní údajně velmi špatný stav nemovitosti poskytly potřebnou součinnost. Případně, pokud stěžovatelka měla za to, že stav nemovitosti odůvodňoval zrušení prohlášení věci za kulturní památku, měla postupem podle zákona o památkové péči (§ 8) usilovat o vydání takového rozhodnutí. Nemohla však o své vůli provádět obnovu památkově chráněné nemovitosti mimo rámec závazného stanoviska orgánu státní památkové péče. Poukazy na to, že správní orgány její stavební činnost mimo rámec závazného stanoviska mlčky tolerovaly, když o ní věděly a nezasáhly, ji nemůže zbavit sankční odpovědnosti a ani vést ke snížení sankce. Nevyšlo totiž najevo, že by tvrzená tolerance měla, byť i jen náznakem, takovou povahu, aby stěžovatelka mohla legitimně očekávat, že její postupy jsou správními orgány shledávány zákonnými a nepřičícími se příslušným ustanovením zákona o památkové péči. K podmínkám, za nichž nezákonně benevolentní praxe správních orgánů může za určitých okolností vytvořit legitimní očekávání určitého postupu správního orgánu viz zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2012, č. j. 7 Afs 48/2012 – 23, dostupný na www.nssoud.cz. Jestliže závazným stanoviskem ze dne 4. 11. 2010 byl stěžovateli vymezen rámec pro její stavební činnost, stěží si mohla domnívat, že jedná v souladu se zákonem, jen proto, že správní orgány vůči ní ihned nezakročily, pokud z tohoto rámce vybočila. Z okolnosti, že za protiprávní jednání nepřichází okamžitá sankce či jiná reakce orgánů veřejné moci, nelze ještě bez dalšího dovozovat legalizaci či toleranci takového jednání a zánik možnosti v budoucnu sankci uložit. Jednat v souladu s právem je totiž povinen zásadně každý i bez nutnosti jej k tomu okamžitě donucovat, vybočí-li z mezí právem vytčených.

Ani stěžovatelčina argumentace ojedinělostí a nebývalou výškou uložené pokuty není důvodná. Ojedinělá a nebývale vysoká pokuta být může, ukládá-li se za neobvyklý a velmi závažný správní delikt, tedy za něco, co vybočuje z obvyklého standardu „běžných“ deliktů a na co je třeba reagovat přísnější sankcí. Správní orgány obou stupňů přesvědčivě vyložily, proč je v případě stěžovatelky uložena sankce na místě. Krajský úřad v odůvodnění svého rozhodnutí správně uvedl, že vedle represivní funkce sankce směřující individuálně vůči stěžovateli je důvod pro uložení takové sankce i funkce generálně preventivní. Sankce má být ukládána v takové výši, aby měla odrazující účinek a aby tedy zásadně nenastávaly případy, že stavebník raději poruší ustanovení zákona o památkové péči a nechá si za porušení uložit pokutu, neboť to je pro něho ekonomicky výhodnější než citovaný zákon respektovat. Tento smysl a účel sankce ostatně ospravedlňuje i to, že

pokračování

pokutu má stěžovatelka významně pocítit ve své majetkové sféře. Právě taková újma, která bude pro stěžovatelku vskutku citelná, je vzhledem k povaze a následkům jejího jednání přiměřená.

Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl bez jednání postupem podle ust. § 109 odst. 1 s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje zpravidla bez jednání.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatelka v řízení úspěch neměla a krajskému úřadu žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

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

V Brně dne 13. března 2013

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu