



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců Mgr. Jany Brothánkové a JUDr. Jana Passera v právní věci žalobkyně: **Super poster, s. r. o.**, se sídlem Koněvova 1107/54, Praha 3, zastoupené JUDr. Janem Marečkem, advokátem se sídlem Na Švihance 1476/1, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo kultury**, se sídlem Maltézské náměstí 471/1, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 3. 2010, čj. MK-2813/2010 OPP, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 6. 2013, čj. 11 A 124/2010 - 39,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 6. 2013, čj. 11 A 124/2010 - 39, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí Ministerstva kultury ze dne 23. 3. 2010, čj. MK-2813/2010 OPP, a rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, odboru kultury, památkové péče a cestovního ruchu ze dne 12. 11. 2009, čj. S-MHMP 584142/2009, **se zrušují** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti ve výši 18 600 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce JUDr. Jana Marečka, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Dne 12. 11. 2009 vydal odbor kultury, památkové péče a cestovního ruchu Magistrátu hlavního města Prahy rozhodnutí, kterým uložil žalobkyni pokutu ve výši 45 000 Kč za umístění zařízení (výměnu plachty) na objektu čp. 1808 v Praze 2, Legerova 23 v památkové zóně Vinohrady-Žižkov-Vršovice bez závazného stanoviska obecního úřadu obce s rozšířenou působností [§ 35 odst. 1 písm. h) zákona č. 20/1987 Sb., o státní

památkové péči]. Konkrétně šlo o výměnu reklamní plachty o výšce dvou podlaží, umístěné na nároží pomocí úchytného zařízení, již dříve instalovaného na fasádě uvedené nemovitosti.

[2] Dne 23. 3. 2010 žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí orgánu prvního stupně. Nepovažoval za podstatné, že řízení o odstranění zařízení - nosné ocelové konstrukce (nosníky) pro plachtovou reklamu cca 7m x 3,5m bylo rozhodnutím příslušného stavebního úřadu ze dne 12. 10. 2004 čj. výst. 8333/04/Cv, jehož adresátem byla žalobkyně, zastaveno z důvodu, že nejde o reklamní zařízení. Podle žalovaného posouzení, zda byl porušen zákon o památkové péči, přísluší odboru památkové péče. Dále uvedl, že v textu stavebního zákona je reklamní zařízení zmíněno v § 103 odst. 1 písm. c) pod body 8. a 9. Jde buď o „informační a reklamní zařízení o celkové ploše menší než 0,6m²“ nebo o „informační a reklamní zařízení, u nichž byla územním rozhodnutím nebo územním souhlasem omezena doba trvání nejvýše na 3 měsíce a jejichž celková výška nepřekračuje 10m a celková plocha 20m²“. V posuzovaném případě nejde ani o jednu ze zmíněných možností, okolnost nepotřebnosti stavebního povolení či ohlášení je bez významu pro dodržení závazných pravidel v oblasti památkové péče.

[3] K námitce nedůvodných rozdílů při stanovení výše pokuty uvedl, že odvoláním napadené rozhodnutí odpovídá zjištěnému skutkovému stavu. Orgán prvního stupně se zabýval ověřením uložení sankce i časových možností daných zákonem, aby předešel (s ohledem na průběh předchozích řízení vedených s tímž účastníkem) účelovému vznesení námítky promlčení. O tom, že delikt se stal, jsou ve správním spisu dostatečné podklady (fotografie snímků budovy s daty pořízení snímků).

[4] Žalovaný má za prokázané, že odvolatel nesplnil povinnost obstarat si předem stanovisko dle § 14 odst. 2 zákona o památkové péči. Připevněním plachty na fasádu objektu v památkové zóně se dostal do konfliktu s právem. Jeho názor, že jde o stanovisko vyžadované v rámci stavebního řízení (s odkazem na § 149 správního řádu), je mylný. Na velkoplošné reklamní plachty se vztahuje povinnost předem si vyžádat závazné stanovisko bez ohledu na způsob instalace na budovy; jde o předmět samostatného řízení a rozhodnutí. Předmětem řízení je velkoplošná reklamní plachta rozměrem mnohonásobně překračující rozměr 0,6m², tedy „reklamní zařízení“, jehož každá výměna způsobuje vyvolání nového protiprávního stavu. Sankce tak byla uložena oprávněně.

II.

[5] Žalobkyně toto rozhodnutí napadla žalobou u Městského soudu v Praze. Ten dne 26. 6. 2013 rozsudkem označeným v záhlaví žalobu zamítl. Námitku že provedená výměna plachty nespadá pod pojem „umístění zařízení“ obsažený v § 14 odst. 2 a § 35 odst. 1 písm. h) zákona o památkové péči a že správní orgány nepostihovaly instalaci úchytných prvků, ale fakt, že žalobkyně průběžně provádí výměny plachet, soud neshledal případnou. Soud vyšel z toho, že právní úprava sleduje ochranu kulturních památek. Proto každá významná změna vzhledu památkově chráněného objektu může být provedena až po vydání úředního dovolení. Pojem „umístění zařízení“ je proto třeba vykládat tak, že zařízením lze rozumět jak rám včetně úchyťů, tak i reklamní plachtu (plochu) samotnou; obojí tvoří jediný funkční celek. Vyměnil-li proto žalobce reklamní plachtu jako část zařízení, nosič vlastního reklamního sdělení, směl tak učinit pouze se souhlasným stanoviskem

příslušného dotčeného správního úřadu. Jinak se dopustil protiprávního jednání. V případě každé jednotlivé velkoplošné reklamní plachty jde vždy o konkrétní objekt, podléhající schvalovacímu řízení podle ustanovení § 14 odst. 2 citovaného zákona.

[6] Námitku možného promlčení postihu soud shledal nedůvodnou. Odkázal na vysvětlení orgánu prvního stupně, že nelze předpokládat, že by zmíněná výměna plachty mohla zůstat natolik dlouho bez povšimnutí, aby mezi jejím umístěním a zjištěním dne 14. 7. 2009 uplynula doba tří let, (§ 37 odst. 2 zákona o památkové péči). Připomenul, že rozhodnutí o odvolání bylo doručeno 31. 3. 2010, a pokuta tak byla pravomocně uložena do jednoho roku od zjištění. Soud se konečně zabýval zdůvodněním výše pokuty a namítanými nedostatky odůvodnění napadeného rozhodnutí, ale se žalobou se v tomto ohledu neztotožnil.

III.

[7] Proti rozhodnutí městského soudu podala včas kasační stížnost žalobkyně (stěžovatelka) z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.

[8] Stěžovatelka vytýká, že ve výroku ani v odůvodnění rozhodnutí orgánu prvního stupně nebyl upřesněn řešený správní delikt. Postih byl vyvozen za „umístění zařízení“ (výměnu plachty); pouhá výměna plachty ale podle stěžovatelky „umístěním zařízení“ není. V řízení proto namítala promlčení, protože „zařízení“ bylo instalováno v roce 2002 a za jeho „umístění“ byla již postižena rozhodnutím téhož orgánu ze dne 14. 10. 2004 potvrzeného rozhodnutím žalovaného ze dne 11. 1. 2005. Stejně argumentovala i v žalobě. Výrok rozhodnutí postrádá časové vymezení skutku a konkretizaci, o jakou reklamní plachtu se jedná (s jakým motivem). To je významné, protože každou výměnu motivu na reklamní plachtě považuje žalovaný za nové umístění zařízení (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 2 As 34/2006 - 73).

[9] Stěžovatelka tedy nesouhlasí s výkladem pojmu „umístění zařízení“. Samotná reklamní plachta nemůže být reklamním zařízením ve smyslu § 3 odst. 2 stavebního zákona ani „zařízením“ ve smyslu § 14 odst. 2 zákona o památkové péči. Za „umístění zařízení“ nelze považovat vyvěšení plachty; zde jde o pouhé užívání zařízení, a to zákon nepostihuje.

[10] Správní orgán rozhodující v prvním stupni ani žalovaný nevzali v úvahu, že zařízení bylo umístěno před účinností novely zákona o památkové péči, tj. před 1. 1. 2007, uplatňují jej retroaktivně. Nedostatky zákona o památkové ochraně ve znění účinném od 1. 1. 2007, který nemá vlastní definici „zařízení“, nelze výkladem zhojit, jak uvedl Městský soud v Praze v rozsudku čj. 8 Ca 169/2009 - 42 v obdobné věci. Ačkoli zákon o památkové péči sám „zařízení“ či „reklamní zařízení“ nedefinuje, a přestože pojem „zařízení“ je legálně vymezen ustanovením § 3 odst. 2 stavebního zákona (dle stěžovatelky souvisí vždy s konstrukcí), žalovaný považoval za nadbytečné zabývat se definicí posléze uvedenou. Stěžovatelka již v řízení odkazovala na publikovaná stanoviska Ministerstva pro místní rozvoj, z nichž plyne, že vyvěšování reklamní plachty není vázáno povinností požádat o stavební povolení ani podat ohlášení, rovněž na rozhodnutí stavebního úřadu z 12. 10. 2004 a na sdělení Magistrátu hl. m. Prahy ze dne 25. 3. 2010 v obdobné věci, podle něhož není ke změně samotné plachty vyžadováno závazné stanovisko orgánu památkové péče

(sdělení nadto svědčí o tom, že tento úřad postupuje rozdílně). Městský soud v napadeném rozsudku uzavřel, že „*pojem „umístění zařízení“ třeba vykládat tak, že zařízením lze rozumět jak rám, včetně úchytů, tak reklamní plachtu (plochu) samotnou, neboť z hlediska uvedené právní úpravy a jejího výkladu tvoří jeden funkční celek*“ a výměna plachty je proto „umístěním zařízení“. Tento závěr neobstojí.

[11] Námitku nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného podle stěžovatelky také městský soud posoudil nesprávně. Žalobní námitka vycházela z toho, že žalovaný neuvedl žádné úvahy, které jej vedly k potvrzení rozhodnutí I. stupně, ale jen obecné závěry k odvolacím námitkám. K námitce, že ve stejné lokalitě byla společnosti BigBoard uložena za umístění reklamního převěsu pokuta pětikrát nižší, žalovaný jen uvedl, že rozhodnutí odpovídá skutkovému stavu. Městský soud tuto vadu sice konstatoval, ale – bez bližší argumentace – ji nepovažoval za dostatečný důvod pro zrušení rozhodnutí.

[12] Rozdílný přístup dokládá, že v daném případě byl při uložení pokuty zohledněn degradační vliv, jakým z hlediska památkové péče je objekt znehodnocen a poznamenává památkovou zónu jako celek, přitom pro tutéž lokalitu vydává tentýž orgán památkové péče sdělení ze dne 20. 11. 2012, že umístění reklamních převěsů na předmětných objektech je z hlediska památkové péče akceptovatelné. Jde o rozpor s § 2 odst. 4 správního řádu; to snižuje předvídatelnost rozhodování a porušuje zásadu zákazu diskriminace.

[13] Postih za správní delikt se opírá o zjištění stavu věci, které nemá oporu ve správním spise. Již v podání ze dne 28. 8. 2009 stěžovatelka požadovala upřesnění řešeného deliktu, stejně tak v odvolání. Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně je založeno na neidentifikovatelném „zaznamenaném zjištění“, neexistuje žádný protokol ani datově určitelná fotodokumentace, prokazující výměnu konkrétní plachty, kterou měla být naplněna skutková podstata správního deliktu. Ve spise je nedatovaný a nepodepsaný záznam s nedatovanou fotografií Legerovy ulice. Záznam ale nedokládá dobu ani konkrétní plachtu, za jejíž výměnu je stěžovatelka postihována. Nejen z výroku, ale ani z odůvodnění správního rozhodnutí I. stupně k námitce promlčení (s uvedením zjištění dne 14. 7. 2009), nelze seznat, za jakou konkrétní výměnu plachty je postihována. Nadto jsou zde uváděny skutečnosti např. „obhlídka 9. 11. 2009“, kdy mělo dojít k další výměně loga. S těmito důkazy nebyla stěžovatelka v rozporu s § 36 odst. 3 správního řádu seznámena před vydáním rozhodnutí.

IV.

[14] Žalovaný výhrady kasační stížnosti odmítl. K výkladu pojmu „zařízení“ obsaženém v zákoně o památkové péči je třeba přistupovat s ohledem na specifický předmět ochrany tohoto zákona. Některé pojmy tak mohou být vykládány shodně jako pojmy obsažené ve stavebním zákoně, jiné však šířeji. Pod pojem zařízení by tak měly spadat i reklamní plachty a převěsy, reklamní výstrče, reklamní samolepící folie aj. Navíc stavební zákon v § 3 odst. 2 výslovně uvádí, že definuje zařízení pouze pro účely tohoto zákona, uvádí rovněž i informační tabule a reklamní panel. Žalovaný také odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 9 As 69/2007 - 86, kde se uvádí, že na žádnou zákonnou definici není možné nahlížet jako na zcela univerzální, a to zejména ne tehdy, směřoval-li by takový výklad k popření účelu aplikovaného zákona.

[15] Žalovaný proto měl za to, že vlastník nemovitosti má povinnost vyžádat si závazné stanovisko obecního úřadu obce s rozšířenou působností k umístění reklamní plachty. V takovém případě by toto závazné stanovisko bylo samostatným rozhodnutím, neboť by nebylo podkladem pro rozhodnutí stavebního úřadu (§ 44a odst. 3 zákona o památkové péči). Jako příklad žalovaný použil srovnání s novým nátěrem oken či fasády domu nacházejícího se v památkové zóně, k němuž je rovněž nutné závazné stanovisko orgánu státní památkové péče. Proto vyšel z teleologického výkladu § 14 odst. 2 zákona o památkové péči.

[16] Dále žalovaný poukázal na ochranu příslušející území památkové rezervace ve vztahu k dané nemovitosti, umístění velkoplošné reklamní plachty je tak v rozporu s posláním této ochrany (*jde o nemovitost v památkové zóně, pozn. soudu*).

[17] K námitce prekluze postihu ve smyslu § 37 odst. 2 zákona o památkové péči uvedl, že jde o trvající delikt a námitky je nutno posoudit jako nedůvodné. K tomu odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 5 A 164/2002 - 44 a další.

[18] Není možné podpořit názor žalobkyně, neboť by vedl k popření zásad ochrany památkové péče, a mimo jiné k možnosti vyvěšovat bez závazných stanovisek velkoplošné reklamní plachty v památkových zónách, a to dokonce na úchyty nainstalované v minulosti někým jiným.

[19] Argumentaci stěžovatelky rozsudkem Městského soudu v Praze čj. 8 Ca 169/2009 - 42 žalovaný oponoval tím, že proti němu podal kasační stížnost z důvodu, že spočívá na nesprávném právním posouzení věci a trpí vadou nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů.

[20] Za správný považuje i závěr městského soudu, že zjištěné vady správního řízení a rozhodnutí nejsou charakteru, aby měly za následek vydání nezákonného rozhodnutí, které by bylo třeba v rámci soudního přezkumu zrušit.

V.

[21] Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti ve výše vymezeném rozsahu a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Podle § 109 odst. 4 s. ř. s. je *Nejvyšší správní soud vázán důvody kasační stížnosti; to neplatí, bylo-li řízení před soudem zmatečné [§ 103 odst. 1 písm. c)] nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné [§ 103 odst. 1 písm. d)], jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné.*

[22] Kasační stížnost je důvodná.

a) K námitce „upřesnění řešeného správního deliktu“ (vymezení skutku)

[23] Stěžovatelka v žalobě uvedla, že jí byla uložena pokuta za umístění zařízení (výměnu plachty) bez závazného stanoviska orgánu památkové péče. Sankcionován byl

podle odůvodnění rozhodnutí orgánu prvního stupně fakt, že žalobkyně uskutečňuje průběžně výměny plachet (motivů, sloganů). Nesouhlasila se zdůvodněním námitky promlčení a tvrdila, že přesto, že se v průběhu řízení dožadovala upřesnění řešeného správního deliktu, správní orgán rozhodující v prvním stupni tomu nevyhověl.

[24] Správní řízení o uložení pokuty bylo zahájeno oznámením ze dne 13. 8. 2009 (doručeném žalobkyni 18. 8. 2009). Tomu ve spise předchází „předsádka“ čj. 584142/09 bez podpisu a bez data, s fotografií nemovitosti s reklamní plachtou s motivem „... Potter“, rovněž bez data. Nad uvedenou fotografií bez data je odkaz na řízení o pokutě 45 000 Kč, udělené rozhodnutím ze dne 11. 1. 2005 pod čj. 163199/2003 a na řízení o pokutě 9000 Kč, udělené pod čj. 409667/2007 (týkající se převěsu společnosti BigBoard) a následuje text: *„Povoleno to není, samotnou konstrukci a světlo postihnout nelze, byla již udělena pokuta, lze odpokutovat umístění plachty vypnuté na této konstrukci - ta se totiž mění.“* Na tomto „záznamu“ ani na dalším připojeném listu (se stejnou fotografií a mapou příslušné části Legerovy ulice s šipkou označující nemovitost) není žádné datum ani podpis. Tyto listiny (v soupisu označované „interní podnět“ 15. 7. 2009) s následným oslovením majitele nemovitosti ze dne 22. 7. 2009, kde je poprvé uvedeno, že ke zjištění došlo 14. 7. 2009, a jeho odpovědi doručenou 7. 8. 2009, byly podkladem pro oznámení o zahájení řízení. Jím bylo žalobkyni sděleno, že řízení je zahájeno *„za výměnu reklamní plachty, umístěné s pomocí úchytného zařízení, již dříve instalovaného na fasádě objektu čp. (...) Praha 2 (provedeno bez závazného stanoviska MHMP). Dům se nachází v památkové zóně (...) O spáchaném rozporu se zákonem se správní orgán dozvěděl z výsledků vlastního šetření dne 14. 7. 2009“*. Po nahlédnutí do spisu požádala žalobkyně podáním doručeným úřadu 1. 9. 2009 o „upřesnění řešeného deliktu, (...) sdělení, z jakého konkrétního činu (a termínu jeho údajného spáchání) (...) je obviněna.“. Oponovala, že v § 35 odst. 1 písm. h) zákona o památkové péči, uvedeného v oznámení, není činnost „výměna reklamní plachty“ uvedena, a že ani spisový materiál neobsahuje žádné důkazy o uvedené skutečnosti, ani specifikaci období, kdy k deliktu mělo dojít. Reakce na toto sdělení ve spise není žádná, s datem 9. 11. 2009 je založena jen jiná fotografie téže nemovitosti s reklamní plachtou s motivem „2 BOBULE“.

[25] Ve výroku rozhodnutí orgánu prvního stupně ze dne 12. 11. 2009 je dále upřesněno (a to až po výroku o náhradě nákladů správního řízení): *„Protiprávní jednání, uskutečněné mezi druhou dekadou června 2009 a druhou dekadou července 2009, MHMP-OKP zjistil dne 14. 7. 2009, a to z výsledků vlastního šetření“*. Z odůvodnění rozhodnutí orgánu prvního stupně a rovněž tak žalovaného nesporně plyne toliko, že sankce je uložena za výměnu plachty, zjištěnou 14. 7. 2009, resp., že každou výměnu plachty, jako nosiče reklamního sdělení, žalovaný považuje za umístění zařízení ve smyslu § 14 odst. 2 zákona o památkové péči a že bez předchozího stanoviska orgánu památkové péče v lokalitách podléhajících památkové ochraně, vyvolá její výměna protiprávní stav. Bližší vymezení skutku, tedy o jakou konkrétní plachtu v tomto období šlo, z rozhodnutí nevyplývá, stejně tak není zřejmé, z jakých podkladů správní orgán při časovém vymezení vyšel. K otázce eventuálního promlčení se orgán prvního stupně odvolal toliko na systematické provádění exteriérových prohlídek, takže nelze předpokládat, že by zmíněná výměna plachty mohla zůstat natolik dlouho bez povšimnutí, aby mezi jejím uskutečněním a jejím zjištěním (14. 7. 2009) uplynula doba relevantní dle § 37 odst. 2 zákona o památkové péči. Dále

odkázal na praxi, která ukazuje, že výměny motivů se realizují pravidelně v jednoměsíčních intervalech.

[26] V odvolání proti tomuto rozhodnutí žalobkyně namítala mimo jiné, že ve spise není jediný důkaz na podporu tvrzení o spáchání deliktu (ani protokol ani fotodokumentace s dostatečnou vypovídací hodnotou dokládající výměnu plachty) a že nedostala možnost se k věci vyjádřit (§ 36 odst. 3 spr. ř.), neboť nebylo upřesněno, v čem mělo spočívat protiprávní jednání a zejména kdy se jej měla dopustit. Žalovaný uvedl, že všechny výhrady prověřil a má je za nepodložené.

[27] Městský soud se v napadeném rozsudku s uvedenou žalobní námitkou samostatně nevypořádal. Rozsudek soudu je proto nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že městský soud za nesporné shledal zjištění protiprávního stavu dne 14. 7. 2009, od tohoto data odvíjel však jen závěr o včasném uložení pokuty, a to k námitce promlčení. Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti staví obranu na tom, že v daném případě jde o trvající správní delikt, orgány obou stupňů pak zastávají názor, že k vyvození postihu je nutno přistoupit za „každou výměnu plachty“. Nejvyšší správní soud proto dodává, že právě z těchto důvodů, pakliže by skutková podstata správního deliktu měla skutečně být naplněna „výměnou plachty“, bylo nesporně nutné, aby postihované jednání bylo jak co do času, kdy k němu došlo, tak i co do způsobu, jakým byl delikt spáchán (jakou konkrétní vyvěšenou plachtou) dostatečně určité ve výroku rozhodnutí vymezeno, aby skutek nemohl být zaměněn s jiným.

b) K tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem

[28] Žalobkyně od počátku řízení činila sporným výklad pojmu „zařízení“ resp. „umístění zařízení“, obsažený v zákoně o památkové péči, dovolávala se jeho výkladu dle definice obsažené ve stavebním zákoně, správní orgány pak zastávají názor, že má samostatný obsah a že je možné pod tento pojem zahrnout samotnou reklamní plachtu.

[29] Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 8 As 63/2012 - 37, jímž zamítl kasační stížnost žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze čj. 8 Ca 169/2009 - 42, jehož se stěžovatelka dovolávala v dané věci, k této právní otázce vyslovil, že „Zákon o památkové péči pojem „zařízení“ *nedefinuje a nečiní tak ani prováděcí předpisy k němu. Bez legislativně řádné definice jsou však příslušná ustanovení zákona, v první řadě sankční, obtížně aplikovatelná. Zahrnutí pouhých reklamních plachet bez dalších konstrukčních prvků pod pojem zařízení by vedlo k řadě dalších navazujících problémů. Předně by těžko bylo možné bez bližší zákonné definice rozlišit, do jakých rozměrů reklamní plachta zařízením ještě není a od jakých už je.*“. Dovedl dále, že pokud by správní orgány takto postihovaly i výměnu těchto různých „zařízení, došlo by nejen k zákonem zřejmě nepředvídané zátěži samotných správních orgánů, ale i nepřiměřené a zákonem nepředvídané zátěži jednotlivců. Ve všech případech by pak orgány státní památkové péče narážely na naprostou právní nejistotu ohledně toho, co je postižitelné jako správní delikt a co nikoliv. Taková situace je však v právním státě vyloučena. Nejvyšší správní soud ve zmíněné věci uzavřel, že pro výklad pojmu „zařízení“ obsažený v sankčním ustanovení § 35 odst. 1 písm. h) zákona o památkové péči je možné použít definici obsaženou v § 3 odst. 2 stavebního zákona, s odkazem na časté souběžné užívání při posouzení téže věci, zejména v územním a

stavebním řízení podle stavebního zákona. K tomu odkázal i na důvodovou zprávu k zákonu č. 186/2006 Sb., o změně některých zákonů souvisejících s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění, kterým byl pojem „zařízení“ vnesen do zákona o památkové péči. Nejvyšší správní soud již v tomto rozsudku dovodil, že zákonodárce zřejmě nepředpokládal, že by se výkladová praxe mohla podstatně odlišovat a uzavřel, že je třeba pojem „zařízení“ obsažený v zákoně o památkové péči, dokud tento zákon nebo jeho prováděcí předpisy vlastní definici pojmu neobsahují, vykládat ve shodě s definicí obsaženou v § 3 odst. 2 stavebního zákona. Tím ale nepopřel (s odkazem na rozhodnutí rozšířeného senátu tohoto soudu čj. 2 As 75/2009 - 113), že v některých případech může rozhodovat orgán státní památkové péče bez toho, aby následně rozhodoval stavební úřad či jiný správní orgán. K argumentaci žalovaného (v oné věci stěžovatele) dále uvedl, že *„Jakkoli tedy vyvěšení reklamní plachty v památkové zóně může vést k nevzhlednosti budovy, nelze jej označit za závažnou změnu na budově samotné ve výše vyloženém smyslu“*.

[30] Kasační soud se v této věci nemá důvod odchýlit od uvedeného závěru. Dovozuje-li tedy první soud, že každá výměna plachty sama o sobě naplňuje skutkovou podstatu projednávaného správního deliktu, není takový názor správný. Námitku nesprávného posouzení právní otázky soudem Nejvyšší správní soud proto shledal důvodnou.

c) *K nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného pro nedostatek důvodů*

[31] Stěžovatelka [kromě již uvedených výhrad v bodu a) a b)] v žalobě namítala, že žalovaný ve svém rozhodnutí neuvedl v rozporu s § 68 odst. 3 správního řádu důvody svého výroku, resp. neuvedl hodnotící úvahy, které ho k potvrzení rozhodnutí vedly, namítala nepřezkoumatelnost ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., zejména napadala shrnující závěr k odvolacím námitkám, jímž žalovaný *„všechny shora citované výhrady (...) shledal nepodloženými“*. Konkrétně v žalobě pak napadla závěr žalovaného k její odvolací námitce nedůvodných rozdílů při stanovení výše pokuty v jednotlivých případech. Nepřezkoumatelnost spatřovala v tom, že žalovaný nijak nezdůvodnil, proč společnosti jiné (BigBoard) byla ve stejné lokalitě uložena za umístění reklamního převěsu (také pravidelně měněného) výrazně nižší pokuta; namítala porušení základních zásad řízení dle § 2 odst. 4 správního řádu. Obdobně za nedostatečné měla zdůvodnění námitky promlčení.

[32] Z odůvodnění napadeného rozsudku plyne, že se soud vypořádal shora uvedeným způsobem s námitkou promlčení; k námitce neodůvodnění výše sankce orgánem prvního stupně (str. 7 a 8 rozsudku) shrnul obsah odůvodnění rozhodnutí prvního stupně, které shledal dostatečným. K žalobní námitce nepřezkoumatelnosti odvolacího rozhodnutí vyslovil závěr, který stěžovatelka napadá v kasační stížnosti (*„že ačkoliv odvolací správní úřad k totožnému obsahu odvolacích námitek ohledně výše uložené pokuty nevyjádřil v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí o odvolání vlastní úvahu a plně odkázal na odůvodnění rozhodnutí prvostupňové, nejedná se v nyní posuzované věci za porušení ustanovení o řízení a vadu rozhodnutí, která by měla za následek vydání nezákonného rozhodnutí, které by bylo třeba v rámci soudního přezkumu zrušit“*).

[33] Kasační stížnosti v tomto bodě lze přisvědčit potud, že rozhodnutí žalovaného je ohledně konkrétní odvolací námitky nedůvodných rozdílů při stanovení výše pokuty nepřezkoumatelné. Žalovaný se odvolává se na zjištěný skutkový stav v dané věci, aniž by

jej konfrontoval se skutkovým stavem zjištěným ve věci, na kterou odvolání konkrétně poukazovalo, nebo jiným způsobem odvolací námitku vyvrátil. Z odůvodnění rozsudku lze seznat, že vadou, která nemá za následek nezákonné rozhodnutí, považuje postup, kdy žalovaný aproboval odůvodnění výše pokuty orgánem prvního stupně. Zda námitku nedůvodných rozdílů vznesenou v odvolání, žalovaným nevypořádanou a žalobou konkrétně vytýkanou, soud hodnotil jako dílčí nedostatek odůvodnění, který rovněž nemá za následek nezákonné rozhodnutí, nelze z rozsudku soudu dovodit.

d) K zjištění stavu věci, který nemá oporu ve spise

[34] V tomto bodě lze odkázat na zjištění plynoucí ze správního spisu uvedená již k bodu a). Stěžovatelka důvodně již v žalobě namítala, že rozhodnutí stojí na neidentifikovatelném „zaznamenaném zjištění“ a rovněž v kasační stížnosti poukazovala na skutečnost, že první fotografie založená ve spise nenese žádné datum (oproti druhé ze dne 9. 11. 2009), není zde ani žádný řádný záznam o provedeném zjištění; „záznam“ nad první fotografií (se shora uvedeným textem) ani další připojený list se stejnou fotografií a mapou nenese žádné datum ani podpis. Tyto listiny (v soupisu označované „interní podnět“ 15. 7. 2009) s následným oslovením majitele nemovitosti ze dne 22. 7. 2009, kde je poprvé uvedeno, že ke zjištění došlo 14. 7. 2009, a jeho odpovědi doručenou 7. 8. 2009, správní orgány i městský soud shledaly dostatečným důkazem pro vyvození sankce.

[35] Nejvyšší správní soud za daného stavu věci sice bere v úvahu, že v dané věci mohlo dojít k pořízení fotografie dne 14. 7. 2009, ale že tomu tak skutečně bylo, kdy a kým, není bez pochybností prokázáno. Na první fotografii, která má být důkazem „výměny plachty“ není datum jejího pořízení. O tom, kdo a kdy ji pořídil, není ve spise žádný záznam či protokol z provedené kontroly objektů v uvedené památkové zóně s podpisy příslušných pracovníků; nepředchází ani žádný jiný záznam či protokol o předchozím stavu objektu (jiné reklamní plachtě s časovým údajem). Je doloženo toliko předání těchto listin („interního podnětu“) ke správnímu řízení a jejich zaevidování pod jednacím číslem, dle soupisu k 15. 7. 2009. I když v daném případě, vzhledem k nesprávnému posouzení právní otázky soudem, se uvedené vady řízení před správním orgánem již mohou jevit podružnými, je na ně nutné i přesto upozornit, neboť znamenají, že skutkový stav nebyl zjištěn tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti. Pro vyvození postihu za správní delikt nemůže být oporou obvyklá praxe subjektů (provádět výměnu jednou měsíčně), ani na obecné tvrzení (bez doložení) o systematickém provádění exteriérových obhlídek, jejichž pozornosti by výměna neunikla, tím méně sám fakt, že „iniciační dokument“, resp., interní podnět je ve sběrném archu spisu z elektronické spisové služby zaznamenán 14. 7. 2009 (dle vyjádření orgánu prvního stupně k odvolání). Stěžovatelka v žalobě tuto vadu řízení (že odůvodnění rozhodnutí je postaveno na neidentifikovatelném „zaznamenaném zjištění“) namítala, nemůže proto obstát závěr napadeného rozsudku, že z obsahu spisového materiálu je zřejmé, že úřad zjistil umístění reklamního zařízení při své monitorovací činnosti dne 14. 7. 2009. Ve vztahu k námitce promlčení pak ani závěr, že žalobce nespecifikuje, v jakých okolnostech spatřuje skutkový základ uvedené žalobní námitky.

[36] Nad rámec vypořádání kasačních námitek je vhodné dodat i to, že z podané žaloby a k ní připojeného sdělení Magistrátu hl. m. Prahy, odboru kultury, památkové péče a

cestovního ruchu ze dne 25. 3. 2010, čj. 239512/2010/Kou, (tedy dva dny po vydání rozhodnutí žalovaného) vyplývá, že orgán památkové péče (v případě povoleného umístění reklamní plachty na konkrétní nemovitost v ochranném pásmu památkové rezervace) zastává obecně názor, že změna motivu reklamní plachty neohrožuje hodnotu pražské památkové rezervace. Postup orgánu památkové ochrany je tak zmatečný.

VI.

[37] Nejvyšší správní soud pro nesprávné posouzení právní otázky a částečnou nepřezkoumatelnost [§ 110 odst. 1 a odst. 2 písm. a) s. ř. s.] rozsudek městského soudu zrušil. Protože současně shledal, že již v řízení před krajským soudem byly důvody pro zrušení rozhodnutí žalovaného i orgánu prvního stupně, která neobstojí z obdobných důvodů, zrušil současně za přiměřeného užití § 78 odst. 3 s. ř. s. i tato rozhodnutí pro vady řízení dle § 76 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[38] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 110 odst. 3, věta druhá s. ř. s. ve spojení s § 60 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatelka měla ve věci plný úspěch a náleží jí proto náhrada důvodně vynaložených nákladů v řízení před krajským soudem a v řízení o kasační stížnosti. Náhradu tvoří zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši 2000 Kč a za kasační stížnost ve výši 5000 Kč a dále mimosmluvní odměna jejího zástupce podle § 11 vyhlášky č. 177/1996 Sb. (advokátní tarif). Mimosmluvní odměna se poskytuje za tři úkony právní služby po 2100 Kč a 3x paušál po 300 Kč v řízení před krajským soudem (převzetí věci, podání žaloby, podání repliky) podle § 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) a § 13 odst. 3 advokátního tarifu ve znění účinném do 31. 12. 2012, a dále za jeden úkon právní služby po 3100 Kč a 1x příslušný paušál 300 Kč (podání kasační stížnosti) podle týchž ustanovení advokátního tarifu ve znění účinném od 1. 1. 2013. Celková náhrada nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti tak činí 18 600 Kč (zástupce nedoložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty). Tuto částku je žalovaný povinen zaplatit stěžovateli k rukám advokáta ve lhůtě, kterou soud stanovil.

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

V Brně 27. března 2014

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu