



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobkyně: **M. B.**, zastoupena JUDr. Václavem Runštukem, advokátem se sídlem Jeremenkova 1021/70, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**, se sídlem U Jezu 642/2a, Liberec, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 6. 2014, č. j. KULK 38959/2014, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočky v Liberci, ze dne 31. 8. 2015, č. j. 58 A 9/2014 - 38,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočky v Liberci, ze dne 31. 8. 2015, č. j. 58 A 9/2014 - 38, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Městský úřad Česká Lípa, stavební úřad – úsek památkové péče (dále jen „správní orgán prvního stupně“), rozhodnutím ze dne 16. 9. 2013, č. j. MUCL/99638/2013, uznal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku podle § 39 odst. 1 písm. g) zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči (dále jen „památkový zákon“), který spočíval v provedení stavby pískovcových sloupků plotu na pozemku p. č. 12/2 v k. ú. Tubož, nacházejícího se na území Vesnické památkové zóny Tubož, bez závazného stanoviska orgánu památkové péče pod § 14 odst. 2 památkového zákona. Za tento přestupek správní orgán prvního stupně žalobkyni udělil pokutu ve výši 6.000 Kč a stanovil povinnost k náhradě nákladů správního řízení ve výši 1.000 Kč.

[2] K odvolání žalobkyně žalovaný rozhodnutím ze dne 10. 12. 2013, č. j. KULK 85490/2013, rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušil a věc mu vrátil k novému projednání s tím, že dostatečně neprokázal zavinění na straně žalobkyně. Správní orgán prvního stupně v rámci nového projednání opětovně dospěl k závěru, že žalobkyně spáchala shora popsany přestupek a rozhodnutím ze dne 24. 3. 2014, č. j. MUCL/108630/2014, jí udělil pokutu v téže výši, včetně povinnosti nahradit náklady správního řízení.

[3] Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, v němž tvrdila, že předmětné pískovcové sloupky nepostavila, protože by neměla být za přestupek odpovědná. Sloupky bez jejího vědomí postavil správce a uživatel její nemovitosti Ing. T. R.

[4] Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím odvolání zamítl a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil. Konstatoval, že žalobkyně neprokázala právní vztah mezi ní a Ing. T. R. jako správcem její nemovitosti. Neexistuje-li takový právní vztah, nelze na něj z hlediska památkového zákona nahlížet jako na osobu, které je uložena povinnost vyžádat si závazné stanovisko orgánu památkové péče. Tato povinnost je v první řadě uložena vlastníku nemovitosti, a teprve následně případnému správci či uživateli. Za správce nebo uživatele je považována osoba, která na základě platného právního aktu s vlastníkem této nemovitosti má pověření a právo s dotčeným majetkem hospodařit. Správní orgán prvního stupně žádal po žalobkyni doklad, ze kterého by vyplývala skutečnost, že pověřila Ing. T. R. správou svého majetku. Stejně tak žalovaný v odvolacím řízení vyzval žalobkyni k předložení příslušné listiny, neboť se domníval, že tento doklad jako dvoustranný právní akt je v případě jeho existence v držení obou dotčených osob. Uvedený doklad však předložen nebyl a nebylo tak průkazně prokázáno postavení Ing. T. R. jako správce či uživatele dané nemovitosti.

[5] Žalobkyně proti rozhodnutí žalovaného podala žalobu ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem, pobočce v Liberci (dále jen „krajský soud“). Namítala, že její nemovitost, kam sama jezdí jen dvakrát do roka, užívá a spravuje Ing. T. R. Právě tato osoba jako správce nechala postavit pískovcové sloupky bez vědomí žalobkyně jako provizorium v rámci zabezpečovacích prací na základě dnes již zrušeného rozhodnutí Městského úřadu Dubá ze dne 14. 6. 2013, č. j. MUD/1021/2013/STU/121. Rozhodnutí správních orgánů jsou nezákonná, neboť orgány obou stupňů nesprávně posoudily otázku odpovědnosti za přestupek. Řízení jsou zatížena vadou, správní orgány porušily zásady správního trestání i správního řízení obecně. Provádět stavbu lze pouze konáním. Žalobkyně však pískovcové sloupky nepostavila, k jejich stavbě nedala pokyn ani souhlas a o provedení stavby ani nevěděla. Sloupky nechal postavit sám Ing. T. R. Skutkový stav, který vzal žalovaný za základ, nemá oporu ve spise, neboť Ing. T. R. ve svých písemných prohlášeních opakovaně tvrdil, že je správce nemovitosti, činila tak i žalobkyně. Žalovaný neprovedl žádné důkazy, které by jeho postavení jako správce a uživatele nemovitosti zpochybňovaly. Stejně tak neuvedl, z jakých důvodů je prohlášení Ing. T. R. nedostačující. V tomto ohledu žalovaný zatížil své rozhodnutí nepřezkoumatelností.

II. Posouzení věci krajským soudem

[6] Krajský soud dospěl k závěru, že je to žalobkyně jako vlastník nemovitosti, kdo nese odpovědnost za provedení stavby bez závazného stanoviska orgánu památkové péče podle § 14 odst. 2 památkového zákona, protože v průběhu celého správního řízení nebylo prokázáno, že by Ing. T. R. byl v postavení správce či uživatele nemovitosti. Krajský soud se ztotožnil se závěrem žalovaného, že povinnost vyžádat si závazné stanovisko orgánu památkové péče je uložena v první řadě vlastníkovi nemovitosti, a teprve následně případnému správci či uživateli. Kdo je správcem či uživatelem nemovitosti památkový zákon nikde nedefinuje, a je proto třeba vycházet z kontextu celého zákona a přihlídnout také k době, kdy byl tento zákon přijat. Podle krajského soudu se tak musí jednat o osobu, která má na základě platného právního aktu s vlastníkem nemovitosti pověření a právo s dotčeným majetkem hospodařit. Existence tohoto právního vztahu by však musela být jednoznačně prokázána, což se ale i přes opakované výzvy správních orgánů v průběhu správního řízení nestalo. Žalobkyně na výzvy k doložení skutečnosti, že pověřila Ing. T. R. správou svého majetku, a že ten má tudíž právo s ním hospodařit, nereagovala, neboť takový požadavek považovala za nelegitimní.

[7] Dohodu o užívání a správě nemovitostí datovanou dne 10. 8. 2009 žalobkyně předložila až při ústním jednání před krajským soudem. Krajský soud s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2015, č. j. 2 As 215/2014 - 43, shledal v kontextu daného případu takový postup jako účelový. Nepovažoval za nutné doplnit dokazování svědeckým výsledkem Ing. T. R., protože ve věci nebylo rozhodné, kdo práce realizoval. Správní orgán prvního stupně vyzval žalobkyni k předložení dokladů, ze kterých by vyplývalo postavení Ing. T. R. jako správce či uživatele předmětné nemovitosti ve smyslu památkového zákona. Pokud žalobkyně setrvala na stanovisku, že nemá povinnost prokazovat cokoliv nad rámec toho, co již v řízení dříve uvedla a doložila, musí nést důsledky svého postupu.

[8] Ačkoliv lze správnímu orgánu prvního stupně vytknout, že se v odůvodnění svého rozhodnutí dostatečně nevěnoval otázce zavinění, tento nedostatek podle krajského soudu odstranil žalovaný, který ve svém rozhodnutí shledal, že jde o přestupek zaviněný z nedbalosti. Rozhodnutí správního orgánu prvního a druhého stupně tvoří dle ustálené judikatury jeden celek a je právem i povinností odvolacího orgánu dílčí nedostatky v odůvodnění rozhodnutí prvního stupně odstraňovat tím, že se s příslušnou otázkou náležitě vypořádá v rozhodnutí odvolacím. Skutečnost, že se žalobkyně realizace stavby sloupků osobně neúčastnila, není rozhodná. Žalobkyně ve správním řízení opakovaně uvedla, že požádala Ing. T. R. o provedení zabezpečovacích prací. Věděla tedy o provádění těchto prací, ale jejich rozsahu ani způsobu, jakým budou provedeny, nevěnovala dostatečnou pozornost.

[9] Žalobkyni podle krajského soudu nelze přisvědčit ani v tom, že odpovědnost za přestupek je v daném případě vyloučena ve smyslu § 2 odst. 2 písm. b) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále jen „zákon o přestupcích“). V projednávané věci žalobkyně není postihována za jednání spočívající v opravě původního plotu, nýbrž za stavbu pískovcových sloupků mezi jednotlivými poli plotu, ke které došlo nově a nelze na ni nazírat optikou uvedeného ustanovení.

III. Kasační stížnost

[10] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost, ve které požaduje jeho zrušení, jakož i zrušení rozhodnutí žalovaného. Pokud Nejvyšší správní soud neshledá důvody pro zrušení rozhodnutí žalovaného, stěžovatelka navrhuje, aby zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. S rozsudkem krajského soudu nesouhlasí z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[11] Podle stěžovatelky ve věci nejsou splněny podmínky odpovědnosti za přestupek, a to ani z hlediska objektivní, ani z hlediska subjektivní stránky. Stěžovatelka pískovcové sloupky nepostavila, ani k jejich stavbě nedala pokyn či souhlas. Řádně označila osobu, která sloupky postavila, konkrétně Ing. T. R., a ten potvrdil, že je postavil z vlastní iniciativy jako správce a uživatel nemovitosti z důvodu ochrany osob a majetku, aniž by o tom stěžovatelka věděla. Tyto sloupky nebyly součástí zabezpečovacích prací uložených stěžovatelce rozhodnutím Městského úřadu Dubá ze dne 14. 6. 2013, č. j. MUD/1021/2013/STU/121. Krajský soud se vůbec nezabýval otázkou, zda se jednalo o nedbalost vědomou či nevědomou. Přičítat vlastníkově odpovědnost za přestupek za situace, kdy práce zjevně provedl správce a uživatel nemovitosti bez jeho vědomí a pokynů, je porušením principů správního trestání a zásad trestní odpovědnosti. Rozsudek je navíc nepřezkoumatelný, neboť krajský soud se nezabýval námitkami stěžovatelky spočívajícími v porušení uvedených zásad, pouze konstatoval, že porušeny nebyly.

[12] Stěžovatelka dále namítá, že skutková podstata, ze které správní orgán vycházel, nemá oporu ve spisech a je s nimi v rozporu, zejména proto, že ze spisového materiálu je zřejmé, že Ing. T. R. jednal jako správce a uživatel dané nemovitosti a výstavbu pískovcových sloupků provedl sám a bez vědomí stěžovatelky, což shodně se stěžovatelkou potvrdil. Správní orgány porušily zásadu volného hodnocení důkazů, když vyžadovaly předložení písemné dohody i přesto, že její existence byla prokázána prohlášením obou stran. Soud se nijak nevypořádal s námitkou, že dohoda nemusí mít písemnou formu. Takový požadavek nevyplyvá z žádného právního předpisu, je nadbytečný a nadmíru zatěžující. Podle stěžovatelky není ani zřejmé, jak s touto otázkou souvisí celý kontext památkového zákona a doba jeho přijetí. Rozsudek je tak i v tomto ohledu nepřezkoumatelný.

[13] Stěžovatelka rovněž nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že předložení písemného vyhotovení dohody o správě a užívání nemovitostí v řízení před soudem je snahou o zhojení vlastní liknavosti. Stěžovatelka nebyla ve správním řízení pasivní, naopak se správních orgánů dotazovala, z jakého důvodu je nutné předkládat písemné vyhotovení dohody, když oba účastníci potvrdili, že taková dohoda existuje. V daném případě se proto postup stěžovatelky zásadně liší od postupu účastníků v řízení, ve kterém byl vydán rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2015, č. j. 2 As 215/2014 - 43, na nějž odkazuje krajský soud. Liknavé byly naopak správní orgány a krajský soud, když odmítly vyslechnout Ing. T. R.

[14] V neposlední řadě stěžovatelka namítá, že se krajský soud nevypořádal s její námitkou, že stavba pískovcových sloupků byla provedena Ing. T. R. jako provizorium

k ochraně osob a majetku. Z odůvodnění rozsudku není zřejmé, jaké úvahy vedly krajský soud k závěru, že výstavba pískovcových sloupků, které lze navíc v řádu několika minut odstranit, nemůže být jednáním ve smyslu § 2 odst. 2 písm. b) zákona o přestupcích. I z tohoto důvodu je rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný.

IV. Vyjádření žalovaného

[15] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že žádným způsobem nestanovil povinnost stěžovatelky vyvinut se z jednání, které bylo předmětem projednávaného přestupku. Stejně jako správní orgán prvního stupně toliko stěžovatelku vyzval k doložení podkladů, ze kterých by prokazatelně vyplýval právní vztah Ing. T. R. k pozemku p. č. 12/2 v k. ú. Tubož, na kterém došlo k přestupku.

[16] Tvrzení žalobkyně, že přestupkové řízení mělo být v dané věci zahájeno s Ing. T. R., a to nejpozději v okamžiku, kdy se ve svém prohlášení ze dne 24. 9. 2013 přihlásil k výstavbě předmětných plotových sloupků, je nesprávné. V tomto okamžiku nic nenasvědčovalo tomu, že by Ing. T. R. byl v postavení správce či uživatele předmětné nemovitosti a že by tedy měl povinnost uvedenou v § 14 odst. 2 památkového zákona. Toto ustanovení klade povinnost vyžádat si stanovisko orgánu památkové péče k úpravě nemovitosti nacházející se na území památkové zóny v prvé řadě vlastníkov. Zástupně je tato povinnost přenesena na správce či uživatele nemovitosti, ale pouze v případě, že osoba v tomto právním postavení fakticky existuje. Žalovaný při vymezení pojmu správce či uživatel ve smyslu památkového zákona vycházel částečně z analogie k nemovitým věcem ve vlastnictví státu či územních samosprávných celků. Podle čl. 11 odst. 3 Listiny základních práv a svobod vlastnictví zavazuje. Vlastník nemovitosti je tak vázán určitými povinnostmi, které blíže specifikuje zvláštní právní předpis. Tímto předpisem je zde památkový zákon, který vlastníkům nemovitostí nacházejících se v památkově chráněném území stanoví povinnost vyžádat si k zásahům na těchto nemovitostech závazné stanovisko orgánu památkové péče.

[17] Ačkoliv památkový zákon počítá s možností, že nemovitost může fakticky užívat či spravovat osoba odlišná od vlastníka, na kterou budou následně přenesena jeho práva a povinnosti vyplývající z titulu vlastnictví, dle názoru žalovaného je však nezbytné prokazatelně doložit právní vztah těchto třetích osob k daným nemovitostem, aby nebylo pochyb o rozsahu jejich práv a povinností. Ve svém místopřísežném prohlášení Ing. T. R. deklaroval, že je na základě dohody se stěžovatelkou správcem a uživatelem nemovitosti č. p. 11 v obci Blatce (st. p. č. 2 v k. ú. Tubož) a jako takový zadal v červenci roku 2013 opravu stropu garáže, který praskl po pádu hraniční zdi mezi pozemky st. p. č. 3/3 a 12/2 v k. ú. Tubož. Žalovaný je toho názoru, že uvedené prohlášení není dokladem, ze kterého by prokazatelně vyplýval právní vztah Ing. T. R. k předmětné nemovitosti – pozemku p. č. 12/2 v k. ú. Tubož, na němž došlo k přestupku. V případě, že by Ing. T. R. správcem nemovitosti byl, jednal by ve správě majetku naprosto samostatně, tj. bez stěžovatelčina předchozího požadavku na zajištění nezbytných opatření z hlediska ochrany zdraví lidí a majetku.

V. Replika stěžovatelky

[18] Ve své replice k vyjádření žalovaného stěžovatelka nad rámec shora popsaného uvedla, že žalovaným přiznaná analogie k nemovitým věcem ve vlastnictví státu či územních samosprávných celků je zcela nepřipustná. Na spravování majetku státu se vztahují jiné právní předpisy a taková správa majetku se řídí i zcela jinými principy, když mimo jiné skutečnost o správě majetku ve vlastnictví státu či územních samosprávných celků se zapisuje do katastru nemovitostí, což v případě soukromých osob neplatí a není to ani zákonem vyžadováno. Soukromé osoby se mohou z hlediska hmotněprávního domluvit na správě či užívání nemovitosti písemně i ústně, přičemž z hlediska procesněprávního není nijak stanoven způsob prokazování takového hmotněprávního vztahu. Stejně tak závěr žalovaného o tom, že by Ing. T. R. jako správce nemovitosti jednal naprosto samostatně, tj. bez předchozího požadavku stěžovatelky na zajištění nezbytných opatření, vychází z nesprávné analogie k nemovitým věcem ve vlastnictví státu či územních samosprávných celků. Ve vztazích mezi soukromými osobami není takový závěr odůvodněný. Uživatel nemovitosti ani její správce rozhodně nemusí být oprávněn nakládat s majetkem zcela samostatně bez jakýchkoli omezení.

VI. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[19] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), osobou oprávněnou (§ 102 s. ř. s.) a stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Kasační stížnost je tedy přípustná.

[20] Důvodnost kasační stížnosti Nejvyšší správní soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda řízení či napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[21] Kasační stížnost je důvodná.

VI. A. K námitce nepřezkoumatelnosti

[22] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu pro nedostatek důvodů, protože byla-li by tato vada shledána, mohla by představovat překážku posouzení důvodnosti ostatních kasačních námitek. Nepřezkoumatelnost je ostatně vadou tak závažnou, že se jí Nejvyšší správní soud musí podle § 109 odst. 4 s. ř. s. zabývat i z úřední povinnosti, tedy i tehdy, pokud by to stěžovatel sám nenamítal. Má-li rozhodnutí krajského soudu projít testem přezkoumatelnosti, je třeba, aby se ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. jednalo o rozhodnutí srozumitelné a opřené o dostatek důvodů. Tyto jednotlivé atributy přezkoumatelnosti nejsou soudním řádem správním stanoveny, je však možno vyjít z četné judikatury Nejvyššího správního soudu. Pokud jde o námitku nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů, kterou vznesla stěžovatelka, lze poukázat např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, publ. pod č. 787/2006 Sb. NSS nebo ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, publ. pod č. 689/2005 Sb. NSS. Podle této judikatury je nepřezkoumatelnost rozsudku krajského

soudu pro nedostatek důvodů dána tehdy, opomene-li krajský soud vypořádat některou ze žalobních námitek, nebo není-li z odůvodnění napadeného rozsudku zřejmé, proč krajský soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené.

[23] Podle stěžovatelky je napadený rozsudek nepřezkoumatelný v první řadě proto, že se krajský soud nezabýval jejími námitkami spočívajícími v porušení zásad správního trestání a pouze konstatoval, že tyto zásady porušeny nebyly. Jakkoliv se krajský soud adresně nevěnoval každé jednotlivé zásadě správního trestání, jejíž porušení stěžovatelka v žalobě (stejně jako i nyní v kasační stížnosti) namítala, z odůvodnění rozsudku jako celku, zejména z právního posouzení otázky existence právního vztahu Ing. T. R. k dotčené nemovitosti na str. 6 a 7 rozsudku, je zřejmé, proč krajský soud stěžovatelčinu argumentaci zásadami správního trestání nepovažoval za důvodnou. Nejvyšší správní soud proto postup krajského soudu vadným neshledal, neboť za situace, kdy se krajský soud vypořádal s podstatou stěžovatelkou vznesených námitek, bylo již adresné vypořádání jednotlivých aspektů těchto námitek nadbytečným.

[24] Stěžovatelka dále namítá, že se krajský soud výslovně nezabýval otázkou, zda k prokázání existence shora uvedeného právního vztahu je nezbytné předložení písemné dohody a z rozsudku není ani zřejmé, jaké úvahy vedly krajský soud k závěru, že výstavba pískovcových sloupků není jednáním odvracejícím nebezpečí přímo hrozící zájmu chráněnému zákonem ve smyslu § 2 odst. 2 písm. b) zákona o přestupcích. Ačkoliv se krajský soud výslovně nevyjádřil ke způsobu, jakým lze prokázat existenci právního vztahu k předmětné nemovitosti, na str. 6 a 7 rozsudku zcela přezkoumatelně vysvětlil, jaké důvody ho vedou k závěru, že v projednávané věci právní vztah Ing. T. R. k této nemovitosti prokázán nebyl. Stejně tak z odůvodnění na str. 7 a 8 rozsudku lze seznat, jaké úvahy vedly krajský soud k závěru, že výstavba pískovcových sloupků není jednáním odvracejícím nebezpečí přímo hrozící zájmu chráněnému zákonem. Samotná skutečnost, že stěžovatelka s výsledkem posouzení právních otázek krajským soudem nesouhlasí (a ostatně i Nejvyšší správní soud se s právním posouzením krajského soudu zcela neztotožnil – viz VI. B. tohoto rozsudku), není s to založit nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Tato námitka proto není důvodná.

VI. B. K námitce nesprávného právního posouzení

[25] V projednávané věci není sporu o tom, že ke spáchání skutku došlo, spornou je však otázka, kdo jej spáchal a zda, příp. kdo, má tedy být postižen. Z obsahu spisu vyplývá, že dne 12. 7. 2013 bylo správním orgánem prvního stupně zjištěno, že na pozemku p. č. 12/2 v k. ú. Tubož, který se nachází na území Vesnické památkové zóny Tubož, proběhla výstavba nových pískovcových sloupků plotu bez závazného stanoviska orgánu památkové péče. Vlastníkem tohoto pozemku je podle údajů v katastru nemovitostí stěžovatelka, která však tvrdí, že předmětné pískovcové sloupky nepostavila, ani k jejich stavbě nedala pokyn či souhlas, postavit je měl z vlastní iniciativy Ing. T. R. jako správce a uživatel stěžovatelčiny nemovitosti, a to z důvodu ochrany osob a majetku, aniž by o tom stěžovatelka věděla.

[26] Podle § 39 odst. 1 písm. g) památkového zákona může obecní úřad obce s rozšířenou působností uložit pokutu až do výše 2.000.000 Kč fyzické osobě, která se 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 nedodrží podmínky uvedené v tomto závazném stanovisku, nejde-li o případ vyloučení povinnosti tohoto vlastníka (správce, uživatele) vyžádat si závazné stanovisko (§ 17)“.

[27] Podle § 14 odst. 2 památkového zákona „[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, 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)“.

[28] Úvodem je nutno podotknout, že v projednávané věci nejde o situaci předvídanou v § 6a (plán ochrany památkové zóny) ani v § 17 památkového zákona (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.

[29] Z citovaného § 39 odst. 1 písm. g) památkového zákona vyplývá, že přestupku podle tohoto ustanovení se dopustí fyzická osoba, která mj. *provádí stavbu* na nemovitosti v památkové zóně *bez závazného stanoviska* podle § 14 odst. 2 tohoto zákona. Z § 14 odst. 2 památkového zákona vyplývá, že vyžádat si předem závazné stanovisko je *povinen* (a oprávněn současně) toliko *vlastník (správce, uživatel) nemovitosti*. Každé z citovaných ustanovení tedy poskytuje odpověď na jinou otázku. Ustanovení § 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.

[30] V projednávané věci krajský soud dospěl k závěru, je to „*[stěžovatelka] jako vlastník nemovitosti, kdo nese zodpovědnost za provedení stavby bez závazného stanoviska orgánu památkové péče podle § 14 odst. 2 památkového zákona, protože v průběhu celého správního řízení nebylo prokázáno, že by Ing. T. R. byl v postavení správce či uživatele nemovitosti ve smyslu památkového zákona*“. Krajský soud současně nepovažoval za nutné doplnit

dokazování svědeckým výsledkem Ing. T. R., protože „*ve věci není rozhodné, kdo práce realizoval.*“ Podle krajského soudu skutečnost, že se stěžovatelka realizace stavby předmětných sloupků osobně neúčastnila, není rozhodná, neboť „*v průběhu správního řízení opakovaně uváděla, že požádala Ing. T. R. o provedení zabezpečovacích prací, které souvisely se zajištěním opěrné zdi. Věděla tedy o provádění těchto prací, ale jejich rozsahu a způsobu, jak budou provedeny, nevěnovala dostatečnou pozornost*“, a dopustila se tak přestupku z nedbalosti.

[31] Závěr krajského soudu, podle něhož za situace, kdy nebylo prokázáno, že by Ing. T. R. byl v postavení správce či uživatele nemovitosti, je za přestupek podle § 39 odst. 1 písm. g) památkového zákona v podstatě bez dalšího odpovědná stěžovatelka jako vlastník nemovitosti, není správný. Jak bylo výše uvedeno, přestupku podle tohoto ustanovení se totiž může dopustit *nejen* vlastník (správce, uživatel) nemovitosti, *ale i osoba třetí* – od vlastníka (správce, uživatele) nemovitosti odlišná, která provede stavbu na nemovitosti v památkové zóně, aniž si předem prostřednictvím osoby oprávněné opatří závazné stanovisko orgánu památkové péče podle § 14 odst. 2 památkového zákona. Za daných okolností bylo tedy v projednávané věci naopak podstatné zkoumat, *kdo a za jakých okolností* stavbu pískovcových sloupků plotu na dotčené nemovitosti *realizoval*, tj. zda tak učinil Ing. T. R. zcela z vlastní iniciativy, aniž si (ať už jako osoba oprávněná či prostřednictvím osoby oprávněné) opatřil závazné stanovisko orgánu památkové péče, anebo zda předmětné stavební práce Ing. T. R. zajistil z pokynu či pověření stěžovatelky, a stavbu tedy *de iure* provedla stěžovatelka, která jako vlastník nemovitosti byla rovněž povinna vyžádat si závazné stanovisko orgánu památkové péče. V posledně uvedeném případě je pak pro právní posouzení věci podstatný obsah takového pokynu či pověření tak, aby bylo postaveno na jisto, zda provedení stavby bez závazného stanoviska orgánu památkové péče ve smyslu § 39 odst. 1 písm. g) památkového zákona je skutečně přičitatelné stěžovateli nebo – jak tvrdí stěžovatelka – Ing. T. R.

[32] Krajský soud v kontextu shora nastíněných otázek skutkové okolnosti projednávané věci neposuzoval. Z průběhu dokazování před krajským soudem, jakož i z napadeného rozsudku vyplývá, že krajský soud považoval za stěžejní zjištění právního vztahu Ing. T. R. k dotčené nemovitosti, resp. zda jej lze považovat za správce či uživatele nemovitosti ve smyslu § 14 odst. 2 památkového zákona. V projednávané věci však není podstatné zjištění, kdo byl osobou oprávněnou vyžádat si předem závazné stanovisko orgánu památkové péče podle § 14 odst. 2 památkového zákona, nýbrž kdo bez tohoto závazného stanoviska provedl na dotčené nemovitosti stavbu ve smyslu § 39 odst. 1 písm. g) památkového zákona.

[33] Na tomto místě Nejvyšší správní soud považuje za vhodné shrnout následující podstatné skutečnosti vyplývající ze správního spisu a z průběhu dokazování před krajským soudem:

[34] V řízení před správním orgánem prvního stupně stěžovatelka ve vyjádření ze dne 13. 9. 2013 uvedla: „*Vzhledem k tomu, že jsem zaměstnána a nemám příslušné odborné znalosti, tak jsem požádala pana Ing. R., aby za mne celou věc vyřídil a tedy i zajistil zabezpečení požadavků stavebního úřadu*“, tj. zabezpečovací práce podle rozhodnutí Městského úřadu Dubá ze dne 14. 6. 2013, č. j. MUD/1021/2013/STU/121.

[35] K odvolání stěžovatelky ze dne 24. 9. 2013 bylo připojeno prohlášení Ing. T. R. z téhož dne, v němž jmenovaný uvedl: „*Potvrzuji pravdivost argumentace pí B. M. a prohlašuji, že jsem uvedené práce zadal stavební firmě pouze já, bez jejího vědomí*“.

[36] Poté, co žalovaný rozhodnutím ze dne 10. 12. 2013, č. j. KULK 85490/2013, zrušil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a zavázal jej, aby zjistil skutečný stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, pokud jde o osobu pachatele přestupku, správní orgán prvního stupně stěžovatelku předvolal k ústnímu jednání a současně ji podle § 52 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“) vyzval, aby předložila doklad o tom, že pan Ing. T. R. je správcem nebo uživatelem předmětného pozemku a v jakém rozsahu má tyto práva a povinnosti, jakož i doklad o tom, že byl pověřen a v jakém rozsahu provést stavbu na předmětném pozemku.

[37] Stěžovatelka se z ústního jednání omluvila, přičemž ve svém podání ze dne 25. 1. 2014 správnímu orgánu sdělila, že vše podstatné již řekla na posledním jednání a ve své korespondenci a nemá, co by k tomu dodala a jakkoliv doplnila svá tvrzení. K věci uvedla: „*[Ž]ádné ploty či sloupky plotů jsem nestavěla, nedala nikomu žádný pokyn k jejich výstavbě, pouze jsem v naprosto obecné poloze požádala svého přítele a i uživatele mé nemovitosti, včetně pozemků, pana Ing. T. R., aby byl z nesprávného a dnes již zrušeného rozhodnutí stavebního úřadu Dubá splnil to, co je nezbytné z hlediska ochrany zdraví lidí a majetku. [...] Mám pochopitelně ujednání s panem Ing. R. o užívání nemovitosti, ale považuji to za zcela moji a jeho záležitost a Váš požadavek za zcela neoprávněný zásah do mého soukromí*“. V návaznosti na toto vyjádření správní orgán prvního stupně stěžovatelku podle § 52 správního řádu opětovně vyzval, aby doložila „*doklad, ze kterého vyplývá, že pan Ing. R. je správce nebo uživatel předmětného pozemku, se stanoveným rozsahem práv a povinností*“, případně „*doklad, ze kterého vyplývá, že pan Ing. R. byl pověřen, jakou formou a v jakém rozsahu, zrealizovat stavbu pískovcových sloupků oplocení na předmětném pozemku*“. Na tuto výzvu stěžovatelka reagovala dne 11. 2. 2014 tak, že svoje předchozí vyjádření považuje za zcela vyčerpávající. K další výzvě správního orgánu prvního stupně ze dne 17. 2. 2014 stěžovatelka dne 3. 3. 2014 uvedla, že nechápe, proč správnímu orgánu nepostačuje osobní i písemné přihlášení se k odpovědnosti pana Ing. T. R.

[38] K odvolání stěžovatelky ze dne 9. 4. 2014 bylo připojeno „místopřísežné prohlášení“ Ing. T. R., v němž jmenovaný uvádí, že je „*na základě dohody s pí B. správcem a uživatelem nemovitosti Tužůž 11, obec Blatce, a to na dobu neurčitou*“ a jako „*správce a uživatel výše uvedené nemovitosti zadal kromě jiného stavební firmě [...] výstavbu sloupků z pískovcových kamenů*“. V podání ze dne 25. 4. 2014 stěžovatelka uvedla, že skutečně nerozumí tomu, proč správní orgán prvního stupně žádá její „*privátní smlouvu s výčtem povinností správce, který se nesčíslněkrát přihlásil k odpovědnosti*“. Usnesením ze dne 15. 5. 2014, č. j. KULK 31755/2014, žalovaný stěžovatelce a Ing. T. R. podle § 53 odst. 1 správního řádu uložil povinnost předložit „*listinu prokazující právní vztah Ing. T. R. k nemovitosti p. p. č. 12/2 v obci Blatce, k ú. Tužůž, jako jejího správce či uživatele*“, neboť měl důvodně za to, že výše jmenovaní mají v držení tuto listinu, které bylo třeba k provedení důkazu za účelem zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Ing. T. R. se usnesení nepodařilo doručit. Stěžovatelka na toto usnesení reagovala sdělením

ze dne 3. 6. 2014, v němž uvedla, že požadavek žalovaného považuje za nelegitimní a žádá vysvětlení, k čemu je tato listina potřeba.

[39] Při ústním jednání před krajským soudem pak stěžovatelka předložila „*dohodu o užívání a správě nemovitosti*“ ze dne 10. 8. 2009 uzavřenou mezi ní a Ing. T. R., která se týká mj. pozemku p. č. 12/2 v k. ú. Tubož. Krajský soud provedl důkaz stěžovatelkou navrženými listinami a zamítl její návrh na provedení důkazu výpovědi Ing. T. R.

[40] S ohledem na předeslané Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že krajský soud přezkum správního rozhodnutí nesprávně omezil na otázku, zda Ing. T. R. lze považovat za správce či uživatele nemovitosti ve smyslu § 14 odst. 2 památkového zákona. Na krajském soudu proto bude, aby v dalším řízení posoudil všechny rozhodné skutkové okolnosti a dosavadní průběh řízení v kontextu otázek nastíněných v bodu 31 tohoto rozsudku, a případně v tomto směru doplnil dokazování tak, aby bylo možné jednoznačně uzavřít, zda závěr žalovaného o tom, že se stěžovatelka dopustila přestupku podle § 39 odst. 1 písm. g) památkového zákona, skutečně obstojí.

VII. Závěr a náklady řízení

[41] Ze shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil rozsudek krajského soudu pro nesprávné posouzení právní otázky v předcházejícím řízení a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V tomto řízení je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[42] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 3. srpna 2016

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu