



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Miluše Doškové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **Ing. A. J.**, zastoupený Mgr. Jakubem Hrubým, advokátem se sídlem třída Míru 92, Pardubice, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**, Komenského náměstí 125, Pardubice, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 7. 2015, č. j. KrÚ – 27197/2015/OŠK OKPP, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 16. 6. 2016, č. j. 52 A 75/2015 – 31,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce byl Městským úřadem Chrudim, odborem školství, kultury a památkové péče rozhodnutím ze dne 29. 1. 2015, č. j. CR 006544/2015 OŠK/SK, shledán vinným, že v měsících listopadu a prosinci 2014 a v lednu 2015 provedl stavební úpravy svého domu č. p. 41 na M. n. v H. M., aniž si vyžádal závazné stanovisko příslušného orgánu státní památkové péče. Za toto jednání mu městský úřad udělil pokutu ve výši 150.000 Kč. Žalobcovu odvolání proti tomuto rozhodnutí žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím zamítl.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou u Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích. V ní zejména namítal, že žalovaný nepřezkoumal odvoláním napadené rozhodnutí v rozsahu všech uplatněných námitek, že uložení pokuty ve výši 150.000 Kč není v rozhodnutí žalovaného řádně odůvodněno, přičemž nebylo přihlédnuto ke všem okolnostem stanoveným v § 12 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, a že nebyla posouzena ani otázka přiměřenosti výše této pokuty.

II. Posouzení krajským soudem

[3] Krajský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. Správní orgány dle něj vycházely z dostatečných podkladů svědčících o vině žalobce. Předmětem jeho postihu není skutečnost, že provedl stavební úpravy domu, jehož je majitelem, ale fakt, že tyto úpravy provedl, aniž by si vyžádal závazné stanovisko od příslušného orgánu státní památkové péče.

[4] Soud dal žalobci za pravdu v tom, že žalovaný nezkoumal, zda pro něj není výše pokuty likvidační. Žalobce sám však v odvolání pouze obecně namítl, že se jedná o pokutu pro něj „nepřiměřeně vysokou“, žádné další konkrétní skutečnosti svědčící o aktuálnosti tohoto tvrzení neuvedl. Z rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 - 133, přitom vyplývá, že majetkové poměry pachatele lze zohlednit zejména tam, kde pachatel sám upozorňuje na své nízké příjmy s tím, že k efektivnímu postihu stačí i nižší výměra sankce. Žalobce však nic takového netvrdil.

[5] Výši pokuty přitom ve svém rozhodnutí řádným způsobem odůvodnil již městský úřad. Ten vycházel ze skutečnosti, že žalobce byl za přestupek stejné povahy sankcionován pokutou 40.000 Kč již v roce 2012, a dospěl tak k závěru, že z jeho strany šlo o postup opakovaně a vědomě protiprávní.

[6] Správní orgán prvního stupně rovněž podrobně popsal a zdůraznil závěry týkající se významu a zájmu zachování architektury uvedeného domu z hlediska památkové péče, čímž konkrétně doložil i svá tvrzení o závažnosti přestupku a z ní odvozené výši postihu. Jeho závěry jsou dostatečné a přesvědčivé z hlediska nároku na odůvodnění výše uložené sankce. Žalovaný se s nimi poté ztotožnil a navíc uvedl, že přihlédl i k tomu, že se jedná o opakované porušení zákona o památkové péči na uvedeném objektu, a žalobce tak musel vědět, že se jedná o závažné porušení zákona. Poukázal rovněž na fakt, že městský úřad uložil pokutu ve výši cca 1/13 maximální možné výše.

[7] Skutkový stav byl správními orgány spolehlivě zjištěn. Z hlediska odpovědnosti žalobce nebylo rozhodující, jakým způsobem žalobce stavební úpravy provedl, ale že si k nim nevyžádal závazné stanovisko orgánu státní památkové péče. Na tom nic nemění poukaz žalobce na to, že Národní památkový ústav v Pardubicích údajně připustil provedení dílčích úprav vzhledu stavby, úřad se navíc nevyjadřoval k úpravám vzhledu stavby, které žalobce ve skutečnosti provedl.

III. Kasační stížnost

[8] Proti rozsudku krajského soudu brojí žalobce (stěžovatel) kasační stížností z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (s. ř. s.).

[9] Závěr krajského soudu o tom, že rozhodnutí žalovaného obsahuje dostatečné odůvodnění výše uložené pokuty, je dle stěžovatele nepřezkoumatelný, neboť je nedostatečně odůvodněn. Správní orgány ve svých rozhodnutích nevzaly v potaz obligatorní kritéria stanovená § 12 odst. 1 zákona o přestupcích, a to kritérium následků spáchání přestupku a kritérium míry zavinění.

[10] Ke kritériu následků spáchání přestupku stěžovatel uvádí, že bylo ve věci zcela pominuto, v jaké míře došlo spácháním přestupku k zásahu do zákonem č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, chráněného zájmu, resp. objektu ochrany. Zásah byl zmírněn tím, že stavební úpravy domu byly provedeny tak, že došlo k příklonu k historickému stavu. Závažnost zásahu se přitom bude nepochybně lišit v případě, kdy dotčeným orgánem nepovolené úpravy v zásadě obnovují historický stav (což je případ stěžovatele), oproti případu, kdy by *ad absurdum* došlo ke změně stavby spočívající v přístavbě futuristické prosklené zimní zahrady na střeše domu a přemalování fasády na žlutočerno. Nelze tedy přijmout paušalizující závěr správních orgánů, že každá nepovolená změna zasahuje negativně objekt chráněný památkovým zákonem, a to v zásadě ve stejné míře. Tuto míru je třeba individuálně hledat a zdůvodňovat, neboť jediné tak může být individualizace výše sankce spravedlivou.

[11] Soud se však s námitkou absence zohlednění skutečností rozhodných pro posouzení míry naplnění kritéria následků spáchání přestupku nijak nevypořádal. Z odůvodnění je zřejmé, že se spokojil se závěry správních orgánů, že k zásahu do zájmu chráněného památkovým zákonem došlo. Takové zjištění postačí ke konstatování o naplnění materiální stránky přestupku, ne však k individualizaci výše sankce, u níž § 12 odst. 1 zákona o přestupcích vyžaduje, aby byla hodnocena závažnost, jde-li o způsob a následky spáchání přestupku.

[12] Ke kritériu míry zavinění poté stěžovatel namítá, že i ono je obligatorním kritériem, které musí správní orgány při určování výměry sankce zkoumat, což neučinily. Správní orgán prvního stupně nedoložil tvrzenou úmyslnost stěžovatelova jednání žádnými důkazy. Žalovaný poté implicitně vyjádřil své přesvědčení, že byl přestupek spáchán úmyslně. Míra zavinění tak byla nedostatečně určena a odůvodněna, což stěžovatel namítal v žalobě. Soud však zamítnutí této námítky nijak věrohodně neodůvodnil a i v této části je tak rozsudek nepřezkoumatelný.

[13] Stěžovatel namítá rovněž nezákonnost rozsudku. Tu spatřuje s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2004, č. j. 7 As 43/2004 - 51, právě ve skutečnosti, že se soud ztotožnil s nedostatečným posouzením provedeným správními orgány. Pokud by se totiž soud zabýval žalobními námitkami důkladněji, nemohl by dojít k jinému závěru, než že správní orgány ve věci nehodnotily všechna kritéria dle § 12 odst. 1 zákona o přestupcích. Proto nemohla být výše pokuty uložené stěžovateli přiměřená a řádně odůvodněná.

[14] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se plně ztotožňuje s rozsudkem krajského soudu.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[16] Kasační stížnost není důvodná.

[17] Stěžovatel uplatnil celkem tři kasační námitky. Všechny směřují k tomu, že správní orgány nedostatečně zohlednily kritéria stanovená v § 12 odst. 1 zákona o přestupcích, resp. že se soud totožnou námitkou uplatněnou v žalobě adekvátně nezabýval.

[18] Stěžovateli byla uložena pokuta na základě § 39 odst. 1 písm. g) zákona o památkové péči, dle kterého může obecní úřad obce s rozšířenou působností uložit pokutu až do výše 2.000.000 Kč fyzické osobě, která se dopustí přestupku tím, že provede změnu stavby, která není kulturní památkou, ale je v památkové rezervaci, v památkové zóně, v ochranném pásmu nemovitě kulturní památky, nemovitě národní kulturní památky, památkové rezervace nebo památkové zóny bez závazného stanoviska obecního úřadu obce s rozšířenou působností podle § 14 odst. 2.

[19] Smyslem a účelem památkové ochrany je mimo jiné zachování historicky cenných stavebních či jiných strukturních nebo funkčních prvků památkových oblastí. Právě do tohoto zájmu stěžovatel negativně zasáhl tím, že provedl přestavbu svého domu, aniž by dostal své zákonné povinnosti, vyžádat si nejprve stanovisko příslušného orgánu památkové péče.

[20] V souladu s § 40 zákona o památkové péči se i na ukládání sankce za přestupek spáchaný stěžovatelem vztahuje § 12 odst. 1 zákona o přestupcích, který zakotvuje kritéria pro sankce: *„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.“*

[21] Dle těchto kritérií se tedy určuje závažnost přestupku, ke které správní orgán přihlédne při určení druhu a výše sankce. Při ukládání sankce je správní orgán povinen zabývat se všemi okolnostmi, které zákon stanovuje či předpokládá, a podrobně a přesvědčivě odůvodnit, ke které okolnosti přihlédl, ke které nikoliv a jaký vliv měly jednotlivé okolnosti na uloženou sankci. K naplňování této povinnosti slouží přitěžující a polehčující okolnosti, které vypovídají o konkrétních okolnostech souvisejících se spácháním přestupku. Každá ukládaná sankce by měla být s ohledem na konkrétní případ stanovena přiměřeně, zejména s ohledem na její účel. Výše uložené sankce tak musí být v každém rozhodnutí zdůvodněna způsobem nepřipouštějícím pochyby o tom, že právě taková její výše odpovídá konkrétním okolnostem individuálního případu (srov. *Jemelka*,

L., Vetešník, P. Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 72).

[22] Řádné odůvodnění ukládané sankce je základním předpokladem pro přezkoumatelnost úvahy, kterou byl správní orgán při svém rozhodování veden (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2009, č. j. 9 As 53/2008 - 60). Druh a výměra trestu musí odpovídat závažnosti přestupku, která vyplývá zejména ze všech v zákoně demonstrativně uvedených kritérií. Uloží-li proto správní orgán sankci, aniž přihlédne ke způsobu spáchání přestupku, jeho následkům a okolnostem, za nichž byl spáchán, překročí tím zákonem stanovené meze správního uvážení, v důsledku čehož je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné. Pokud se krajský soud s takovým rozhodnutím správního orgánu ztotožní, dopouští se nesprávného posouzení právní otázky (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2004, č. j. 7 As 43/2004 - 51).

[23] Správní orgány v nyní projednávané věci veškerým požadavkům na odůvodnění pokuty a její výše dostály.

[24] Správní orgán prvního stupně se v odůvodnění rozhodnutí o přestupku podrobně zabýval stavebními pracemi, které stěžovatel provedl a jejich srovnání s původním stavem. Na straně 4 rozhodnutí podrobně charakterizoval městskou památkovou zónu Heřmanův Městec. Hlavním znakem stěžovatelovy nemovitosti před provedenými úpravami byl strohý geometrický výtvarný koncept průčelí s pásovými okny, výraznými římsami pravoúhlých průřezů s nezvykle řešenou střechou s velkým klasicizujícím, sedlově zastřešeným vikýřem.

[25] Práce, které stěžovatel provedl, spočívaly dle zjištění městského úřadu v odstranění kompletních konstrukcí krovu, střechy, vikýře, koruny zdiva uličního průčelí a výrazné korunní římsy, v následném navýšení průčelí do náměstí o 0,8 m – 1 m, v odpovídajícím navýšení bočních zdí, v konstrukci nového krovu ve zvýšené úrovni a v položení střešní krytiny. Městský úřad uzavřel, že následkem prací došlo k hmotovým, tvarovým, proporčním a materiálovým změnám, které relativní vyváženost a autenticitu původní historické architektonické koncepce a jejich konstrukcí velmi negativně pozměnily.

[26] Vzhledem k tomu, že úroveň hřebene objektu byla oproti sousedním domům zvýšena, čímž vytvořila skutečnou dominantu, avšak architektonicky spíše pokleslého charakteru, dostávají dle městského úřadu následky přestupku rozměr trvale nepříznivé proměny objektu původně nesporných architektonických kvalit. Podobně jsou postiženy i jeho zavedené architektonické vazby (se sousedními nemovitostmi).

[27] Zároveň městský úřad uvedl, že se na straně stěžovatele nemohlo jednat o přestupek způsobený jeho nevědomostí či neznalostí právní úpravy. Za přestupek stejné povahy (provádění stavebních prací na objektu bez předchozího vyžádání si závazného stanoviska) byl totiž sankcionován pokutou 40.000 Kč již v roce 2012. V rozhodnutí o tomto přestupku ze dne 28. 11. 2012, č. j. 074413/2012, které bylo potvrzeno v odvolacím řízení a s nímž se stěžovatel seznámil, jsou obšírně rozvedeny principy památkové ochrany, povinnosti vlastníků objektů v památkových zónách i případné následky přestupků. Ze strany stěžovatele tak šlo o postup opakovaný a vědomě protiprávní.

[28] Správní orgán prvního stupně tak uzavřel, že skutková podstata přestupku obsahuje minimum okolností, které by mohly jeho závažnost snižovat. V tomto směru vzal v úvahu stěžovatelovu deklarovanou ochotu upravit některé detaily tak, aby bylo celkové vzezření nemovitosti historicky přesnější. Zároveň však správní orgán uvedl, že ostatní okolnosti přestupku jeho závažnost naopak zvyšují.

[29] Žalovaný se s tímto posouzením ztotožnil. Uvedl, že stěžovatel měl vzhledem k umístění nemovitosti v městské památkové zóně povinnost vyžádat si k úpravám závazné stanovisko orgánu státní památkové péče. Skutečnost, že o této povinnosti věděl, prokázal dle žalovaného městský úřad dostatečně. Nadto žalovaný poukázal na fakt, že stavební úpravy nebyly nepodstatnými detaily, ale šlo o trvalé poškození prostorové a hmotové skladby objektu, který určuje charakter městské památkové zóny. Vzhledem ke všem těmto okolnostem je výše sankce dle žalovaného namístě.

[30] Dle Nejvyššího správního soudu posouzení závažnosti přestupku, kterého se stěžovatel dopustil, splňuje výše uvedené zákonné a judikатурní požadavky, jež jsou na ně kladeny. Správní orgány velice podrobně popsaly, jakým způsobem provedené úpravy negativně zasáhly do charakteru městské památkové zóny. Rovněž přesvědčivě zdůvodnily, že ze strany stěžovatele nešlo o pochybení způsobené jeho nevědomostí, ale naopak o úmysl, neboť stěžovatel byl již jednou pokutován za to, že si ke stavebním úpravám objektu nevyžádal závazné stanovisko orgánu státní památkové péče (tedy za totéž jednání jako nyní).

[31] Závažnost se přitom, jak namítá stěžovatel, bude nepochybně lišit v případě, že přestavba objektu bez souhlasu příslušného orgánu státní památkové péče bude věrně kopírovat původní stav na rozdíl od situace, kdy bude přistavěna prosklená futuristická zimní zahrada a dům přemalován na žlutočerno. Právě tento rozdíl však správní orgány zohlednily, a to tím, že stěžovateli udělily pokutu ve výši 7,5 % z maximální možné částky. Nejvyšší správní soud podotýká, že podle zjištění ve správním řízení (mj. z ve správním spisu obsažené fotodokumentace) nelze se stěžovatelem souhlasit, že jím provedené úpravy věrně kopírují původní stav, což by eventuelně mohlo být polehčující okolností při stanovení výše pokuty. Stěžovatel nadto nebyl potrestán za to, že neprovedl historicky věrné stavební úpravy svého domu, ale že provedl (jakékoliv) stavební úpravy, aniž by si předem vyžádal potřebné závazné stanovisko.

[32] Krajský soud se poté kvalitou odůvodnění výše uložené sankce zabýval zejména na straně 11 a poté na stranách 13 a 14 svého rozsudku. Uzavřel, že správní orgán prvního stupně ve svém rozhodnutí podrobně popsal a zdůraznil závěry týkající se významu a zájmu na zachování architektury uvedeného domu z hlediska památkové péče, čímž doložil svá tvrzení o závažnosti přestupku a výši postihu. Takové závěry shledal soud dostatečnými a přesvědčivými, zejména s přihlédnutím k faktu, že ze strany žalobce šlo o opakované porušení téže zákonné povinnosti.

[33] Rozsudek krajského soudu splňuje veškeré požadavky, které jsou kladeny na jeho přezkoumatelnost. Je jasné, jakým způsobem krajský soud rozhodl a jakými úvahami se

přitom řídil. Stěžovatelovy žalobní námitky nezůstaly nezodpovězeny, naopak, krajský soud se jimi zabýval, avšak je vyhodnotil jako nedůvodné.

[34] Napadený rozsudek netrpí ani nezákonností, již stěžovatel spatřuje ve skutečnosti, že se soud bez dalšího ztotožnil s posouzením výše sankce správními orgány. Jak Nejvyšší správní soud vyložil výše, postup správních orgánů při stanovení výše pokuty byl správný, krajský soud tedy nepochybil, pokud jej potvrdil. Kasační námitka není důvodná.

V. Závěr a náklady řízení

[35] Žalobce se svými námitkami neuspěl; jelikož Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro zrušení napadeného usnesení z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[36] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému pak v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

[37] O návrhu stěžovatele na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti Nejvyšší správní soud nerozhodoval, protože bez zbytečného prodlení po poučení účastníků a obstarání nutných podkladů rovnou, v zákonné lhůtě pro rozhodnutí o odkladném účinku, přistoupil k rozhodnutí ve věci samé.

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

V Brně dne 10. srpna 2016

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu