



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. Karla Ulíka a Mgr. Josefa Straky ve věci

žalobkyně: **L. Č.**
bytem X
zastoupená Mgr. Davidem Kroftou, advokátem
sídlem Újezd 450/40, Praha 1

proti

žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**
sídlem Zborovská 11, Praha 5

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 6. 2019, č. j. 072851/2019/KUSK

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 6. 2019, č. j. 072851/2019/KUSK, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.

- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 15 342 Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce Mgr. Davida Krofty, advokáta.

Odůvodnění

I. Shrnutí rozhodnutí správních orgánů

1. Městský úřad Kutná Hora (dále jen „městský úřad“) rozhodnutím ze dne 21. 12. 2017, č. j. MKH/055248/2017, uznal žalobkyni vinnou tím, že jako vlastník domu na adrese X, který je nemovitou kulturní památkou, zapsanou v Ústředním seznamu kulturních památek České republiky, neučinila dostatečná opatření, aby zabránila pronikání vody do konstrukcí domu. Tím dle rozhodnutí došlo k závažným poruchám spočívajícím v destrukci krovu, dále chybí část střešní krytiny, zasklení světlíků, došlo ke statickým poruchám a k propadnutí stropů a podlah na úrovni všech pater budovy. Žalobkyně tedy nepečovala o zachování kulturní památky, neudržuje ji v dobrém stavu a nechrání ji před ohrožením, poškozením či znehodnocením. Tento protiprávní stav trvá od května 2008. Tím dle městského úřadu žalobkyně spáchala přešůpek dle § 39 odst. 1 písm. c) zákona č. 20/1987, o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní památkové péči“), za což jí uložil pokutu ve výši 100 000 Kč.
2. Městský úřad konstatoval, že žalobkyně byla již v roce 2002 spoluvlastníkem objektu. Ze spisu vyplývá, že v té době byl objekt ve špatném stavu. Městský úřad předpokládal, že žalobkyně jakožto kupující byla v době koupě seznámena se stavem objektu a věděla, že jej bude třeba zabezpečit proti dalšímu chátrání. Nemovitost byla zabezpečována na základě pokynů stavebního úřadu, aby nedošlo k ohrožení osob či majetku. Ovšem k úpravám, které by zajistily, aby nedocházelo k poškození objektu samotného (např. zabezpečení proti zatékání), dosud přistoupeno nebylo. Ze spisu vyplývá, že některé práce nařizené stavebním úřadem byly provedeny. Nebyly však provedeny úpravy směřující ke zlepšení stavu nemovitosti. Žalobkyně nepřistoupila k obnově objektu navzdory platnému stavebnímu povolení, ale usilovala o zrušení prohlášení nemovitosti za kulturní památku a jeho demolici.
3. Městský úřad dále v rozhodnutí zrekapituloval obsah stanoviska Národního památkového ústavu ze dne 19. 9. 2017, které bylo vydáno k žádosti žalobkyně o zrušení prohlášení nemovitosti za kulturní památku. Ve stanovisku se uvádí, že ze stavebně historického hlediska představuje dům nejhodnotnější příklad zástavby z období gotiky v daném bloku. Ve středověku svou velikostí půdorysu patřil mezi největší a zřejmě nejvýstavnější domy v K. H..
4. Městský úřad dále uvedl, že ze spisového materiálu a posudků vyplynulo, že do domu docházelo k zatékání minimálně od roku 2008. V roce 2011 byla doporučena urychlená rekonstrukce celého objektu. V roce 2013 byly provedeny nutné zabezpečovací práce, nejednalo se však o práce, které by řešily havarijní stav objektu. Žalobkyně si byla havarijního stavu nemovitosti vědoma. Od vydání stavebního povolení dne 22. 11. 2010 však nepřistoupila ke stavebním úpravám, které by vedly k záchraně kulturní památky

nebo alespoň k zamezení dalšího chátrání. Dle dalšího vyjádření Národního památkového ústavu ze dne 12. 12. 2017 porovnání stavu před 10 lety a dnes jasně ukazuje nenávratné poškození domu, které jde na vrub jeho poslednímu vlastníkově.

5. Městský úřad dospěl k závěru, že se žalobkyně dopustila trvajícího přestupku ve smyslu § 8 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“). Protiprávní stav trvá od května 2008, přestupkové řízení bylo zahájeno 18. 10. 2017 a ani v průběhu řízení nebyly opravy zahájeny. Tím, že nebylo zabráněno pronikání vody do konstrukce domu, došlo k závažným poruchám (destrukce krovu, chybějící část střešní krytiny, chybějící zasklení světlíků, statické poruchy, propadnutí stropů a podlah na úrovni všech pater budovy). Nepečování o zachování památky a její neudržování v dobrém stavu je důvodem pro uložení vyšší pokuty. Na havarijný stav byla žalobkyně několikrát upozorněna, přesto nepřistoupila ani k těm nejnutnějším opravám. Městský úřad dle svých slov vzal výše uvedené skutečnosti v úvahu a při určení sankce přihlédl k závažnosti jednání a jeho následkům.
6. Žalobkyně podala proti rozhodnutí městského úřadu odvolání. Žalovaný shora uvedeným rozhodnutím ze dne 6. 6. 2019 (dále jen „napadené rozhodnutí“) rozhodnutí městského úřadu v některých ohledech změnil (viz níže), výši pokuty však ponechal stejnou.
7. Žalovaný konstatoval, že odvolání je částečně důvodné. Podle žalovaného nelze z podkladů rozhodnutí jednoznačně konkretizovat následky, ke kterým v předmětné době v důsledku pronikání vody do konstrukcí objektu došlo, neboť z popisu poruch v dostupných podkladech nelze vysledovat změny v jejich rozsahu. Přestupky dle § 39 odst. 1 písm. c) zákona o státní památkové péči jsou přestupky ohrožovacími, k jejich naplnění tedy nemusí nastat účinek (zhoršení stavu kulturní památky). Proto žalovaný změnil prvostupňové rozhodnutí tak, že vypustil část výroku o následcích jednání žalobkyně. Přitom konstatoval, že tato změna podle něj nemá vést k přehodnocení výše pokuty, neboť vzhledem k závažnosti přestupku (stupni ohrožení památky a délce protiprávního jednání) je výše pokuty přiměřená.
8. Žalovaný také uvedl, že je sice pravda, že v době započetí protiprávního jednání (květen 2008) byla dle tehdejšího zákona horní hranice pokuty stanovena na 10 000 Kč, avšak již od 20. 8. 2008 byla tato hranice zvýšena na 2 000 000 Kč.
9. Městský úřad dle žalovaného v rozporu s § 93 odst. 1 písm. d) zákona o odpovědnosti za přestupky ve svém rozhodnutí neuvedl formu zavinění. Proto žalovaný doplnil, že šlo o zavinění z nedbalosti. Úmysl prokázán nebyl.
10. K poukazu žalobkyně na nepřiměřenou délku územního a stavebního řízení žalovaný uvedl, že žalobkyně se nemůže zprostit své odpovědnosti za špatný stav nemovitosti. Dle § 9 odst. 1 zákona o státní památkové péči je vlastník kulturní památky povinen na vlastní náklad pečovat o její zachování, udržovat ji v dobrém stavu a chránit před ohrožením, poškozením, znehodnocením či odcizením. Pakliže po několik let do konstrukcí domu zatéká, pak již udržováním takového stavu žalobkyně naplnila skutkovou podstatu citovaného přestupku. Žalovaný nepochybuje, že stav domu byl špatný již před tím, než se

žalobkyně stala jeho vlastníkem, to však žalobkyni nezprošťuje její odpovědnosti. Dále žalovaný konstatoval, že tvrzení žalobkyně, že nemá prostředky na rekonstrukci nemovitosti (které nijak nedoložila), uplatnila až v odvolání, přičemž dle § 82 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) lze k novým skutečnostem v odvolacím řízení přihlížet jen tehdy, jde-li o skutečnosti, které účastník nemohl uplatnit dříve.

11. Dle žalovaného byla pokuta žalobkyni uložena spíše při spodní hranici zákonného rozmezí, není tedy „vyšší“, jak uvedl městský úřad. Městský úřad ale chybně ve výroku uvedl, že sankce byla žalobkyni uložena podle § 39 odst. 1 písm. c), přičemž ale příslušnou sankci stanoví § 39 odst. 5 zákona o státní památkové péči. Odvolací orgán proto i v tomto ohledu prvostupňové rozhodnutí upravil.

II. Shrnutí žaloby

12. Žalobkyně podala proti napadenému rozhodnutí žalobu podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), a navrhuje jeho zrušení a stejně tak zrušení prvostupňového rozhodnutí.
13. Podle žalobkyně správní orgány v rozporu s § 37 zákona o odpovědnosti za přestupky nezohlednily všechna kritéria pro určení druhu a výměry trestu, ale pouze ta svědčící v neprospěch žalobkyně. Takový postup odporuje též závěrům z rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 31. 3. 2004, č. j. 5 A 154/2002 - 51. Konkrétně správní orgány nepřihlédly k povaze a závažnosti přestupku (zejména k rozsahu následku, způsobu a okolnostem spáchání a k míře zavinění žalobkyně), polehčujícím okolnostem, osobním poměrům žalobkyně, jakož i ke skutečnosti, že k části jednání, jímž byl přestupek spáchán, došlo za účinnosti zákona, který stanovil mírnější trest.
14. Napadené rozhodnutí působí chaoticky, rozporuplně a nepřesvědčivě. Žalovaný považoval podané odvolání za částečně důvodné (viz jeho odst. 10), přesto prvostupňové rozhodnutí změnil pouze po formální stránce, a to tak, že výrok již neobsahuje údaj o následcích a bylo doplněno, že ke spáchání došlo z nedbalosti. Přestupek tak byl kvalifikován jako ohrožující, nikoliv poruchový, žalovaný však nepřehodnotil výši uložené pokuty, přestože tato změna by měla být pro výši pokuty relevantní.
15. Přestože si je žalovaný vědom toho, že v době započetí údajného protiprávního jednání, tedy v květnu 2008, bylo možno za tento přestupek uložit pokutu maximálně ve výši 10 000 Kč, žalobkyni byla uložena pokuta desetkrát vyšší. Tento značný rozdíl v přísnosti sankce nebyl žalovaným nijak zohledněn, ač je podle § 37 písm. i) zákona o odpovědnosti za přestupky správní orgán povinen přihlédnout u pokračujícího, trvajícího a hromadného přestupku k tomu, že část jednání proběhla za účinnosti zákona, který stanovil trest mírnější.
16. Žalobkyně má současně napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné, neboť závěr o spáchání přestupku byl odůvodněn pouhou rekapitulací skutkových zjištění a konstatováním některých dílčích zákonných kritérií pro uložení pokuty, aniž by bylo zřejmé, zda a jakým způsobem byla tato kritéria hodnocena.
17. Pro případ, že by soud neshledal důvody pro zrušení napadeného rozhodnutí, navrhuje žalobkyně, aby využil moderační oprávnění dle § 65 odst. 3 a § 78 odst. 2 s. ř. s. a uloženou pokutu snížil, neboť je nepřiměřeně vysoká.
18. K míře zavinění žalobkyně uvedla, že přestupek měl být spáchán z nedbalosti, přesto to nebylo reflektováno ve výši uložené pokuty. Špatný stav památky byl způsoben neodbornými zásahy předchozího vlastníka. Tento stav objektivně existoval bez zavinění žalobkyně a nebyl způsoben jejím konáním. Poukaz žalovaného na to, že její úmysl nebyl prokázán, není dostatečným zdůvodněním jejího zavinění.
19. Dle žalobkyně žalovaný vůbec nehodnotil intenzitu skutkových okolností, což však má být hlavní kritérium při určení výše pokuty, jak konstatoval NSS v rozsudku ze dne 30. 6.

2008, č. j. 4 As 37/2007 - 119. Památka přitom byla v havarijním stavu, již když žalobkyně nemovitost nabyla. Žalobkyně učinila vše, co bylo v jejích silách, aby památku zabezpečila. Na požadavky kladené správními orgány však nemá dostatečné finanční prostředky (zejména kvůli průtahům ve stavebním řízení). Žalobkyni nelze klást k tíži, že v důsledku přílišné délky územního a stavebního řízení došlo k propadnutí dotace a ztrátě investorů. Navíc uložená pokuta je pro ni velmi citelná. Pokud žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že tvrzení o nedostatku prostředků k náležité rekonstrukci žalobkyně vznesla až v odvolacím řízení, k čemuž nebyla oprávněna, žalobkyně s poukazem na § 97 zákona o odpovědnosti za přestupku namítá, že takový postup možný je.

20. Při odůvodnění výše pokuty se žalovaný omezil na konstatování, že pokuta byla uložena spíše na spodní hranici zákonného rozmezí (za uvedený přestupek bylo možno uložit pokutu až do výše 2 000 000 Kč). Takový závěr je však zjednodušující, jak potvrzuje publikace Blažek, T., Jirásek, J., Molek, P., Pospíšil, P., Sochorová, V., Šebek, P.: *Soudní řád správní - online komentář*. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016. Zákonodárce u tohoto přestupku nestanovil spodní hranici výše pokuty, čímž evidentně projevil vůli, aby v individuálních případech mohla být ukládána velmi nízká sankce.
21. Žalobkyně tak závěrem navrhuje, aby soud napadené a prvostupňové rozhodnutí zrušil. Pokud k tomuto kroku neshledá důvody, navrhuje, aby od uložení pokuty upustil.

III. Vyjádření žalované k žalobě

22. Žalovaný ve vyjádření k žalobě odkazuje na konkrétní pasáže napadeného rozhodnutí, v nichž dle svého názoru zhodnotil jednotlivá kritéria stanovená § 37 zákona o odpovědnosti za přestupky. Pokud žalobkyně tvrdí, že tato kritéria byla aplikována selektivně, měla by uvést, jaká konkrétní kritéria byla žalovaným opomenuta. Rozsudky NSS citované žalobkyní jsou překonány novou právní úpravou v podobě zákona o odpovědnosti za přestupky. Žalobkyně ve správním řízení neuvedla nic, co by prokazovalo její osobní a majetkové poměry, nedoložila ztrátu investorů nebo zánik dotačního titulu. Ani v žalobě neuvádí žádná konkrétní tvrzení, která by prokazovala její majetkové poměry. Při nahlédnutí do veřejné části rejstříku živnostenských oprávnění lze zjistit, že žalobkyně je statutárním orgánem čtyř právnických osob, z čehož jistě plyne dostatečný příjem k uhrazení pokuty. Pokud by sankce nebyla pro žalobkyni citlivá, postrádala by výchovný a sankční účel. Žalovaný navrhuje, aby soud žalobu zamítl.

IV. Replika žalobkyně

23. Žalobkyně v replice namítá, že v žalobě označila konkrétní kritéria, která žalovaný pominul. V průběhu řízení opakovaně uváděla, že nedisponuje prostředky na komplexní rekonstrukci nemovitosti, která dle podkladů ke stavebnímu povolení vyžaduje investici v řádech desítek až stovek milionů Kč a nelze ji bez dotačních prostředků a externích investorů realizovat. Žalobkyně opakovaně žádala o příspěvky a dotace z fondů města i kraje, které jí nebyly přiznány. Funkce statutárního orgánu o jejích majetkových příjmech nic neříká. Žalovaný uvedl, že předpokládá, že žalobkyně znala stav objektu v době koupě, což je však alibistické předpokládání nějaké skutečnosti.

V. Posouzení věci soudem

24. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a obsahuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Soud při přezkumu napadeného rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je až na určité výjimky vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.), a to i při přezkumu rozhodnutí o přestupku (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 18. 2. 2020, č. j. 10 As 156/2018 - 110).
25. Dle závěrů správních orgánů se žalobkyně dopustila trvajících přestupků ve smyslu § 8 zákona o odpovědnosti za přestupky, přičemž žalobkyni kladly za vinu udržování protiprávního stavu nemovitosti od května 2008. S ohledem na to, že dle závěrů správních orgánů žalobkyně ani po zahájení přestupkového řízení neodstranila protiprávní stav nemovitosti, došlo k ukončení předmětného přestupku dne 18. 10. 2017 (jak je správně uvedeno ve výroku napadeného rozhodnutí), kdy bylo oznámení o zahájení přestupkového řízení doručeno žalobkyni. Tento moment totiž dle judikatury odděluje jeden trvalý delikt od dalšího (viz rozsudky NSS ze dne 15. 6. 2011, č. j. 9 As 101/2010 - 101, a ze dne 21. 12. 2017, č. j. 3 As 278/2016 - 39, odst. 26).
26. Podle § 9 odst. 1 věty první zákona o státní památkové péči je vlastník kulturní památky povinen na vlastní náklad pečovat o její zachování, udržovat ji v dobrém stavu a chránit ji před ohrožením, poškozením, znehodnocením nebo odcizením.
27. Podle § 39 odst. 1 písm. c) zákona o státní památkové péči (ve znění účinném od 1. 1. 2003 dosud) se fyzická osoba dopustí přestupku tím, že nepečuje o zachování kulturní památky, neudržuje ji v dobrém stavu a nechrání ji před ohrožením, poškozením, znehodnocením nebo odcizením, nebo kulturní památku užívá způsobem, který neodpovídá jejímu kulturně politickému významu, památkové hodnotě nebo technickému stavu.
28. Podle § 39 odst. 1 zákona o státní památkové péči ve znění účinném do 20. 8. 2008 mohla být fyzické osobě uložena pokuta za tento přestupek až do výše 10 000 Kč.
29. Podle § 39 odst. 1 zákona o státní památkové péči ve znění účinném od 21. 8. 2008 do 30. 6. 2017 mohla být fyzické osobě uložena pokuta za tento přestupek až do výše 2 000 000 Kč.
30. Od 1. 7. 2017 je sankce za tento přestupek zakotvena v § 39 odst. 5 písm. a) zákona o státní památkové péči, přičemž její rozpětí zůstalo stejné („do 2 000 000 Kč“).
31. Podle § 2 odst. 4 písm. c) zákona o odpovědnosti za přestupky jestliže se zákon změnil během páchání trvajících přestupků, použije se zákon účinný v době, kdy došlo k odstranění protiprávního stavu.

K odůvodnění zavinění žalobkyně

32. Byť většinu žalobní argumentace žalobkyně směřovala k odůvodnění výše pokuty, tedy

k otázce trestu, soud považuje za vhodné vyjádřit se nejprve k jejím námitkám, které se dotýkaly otázky viny.

33. V tomto ohledu žalobkyně jednak velmi obecně namítla nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí s tím, že závěr o spáchání přestupku byl odůvodněn pouhou rekapitulací skutkových zjištění (část II. bod 7 žaloby), jednak konkrétněji namítala, že nezavinila špatný stav památky a že se žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí uspokojivě nevypořádal s otázkou zavinění, když pouze konstatoval, že úmysl nebyl prokázán. Žalobkyně v žalobě namítá, že nebylo v jejích silách (s ohledem na nedostatek finančních prostředků) splnit požadavky správních orgánů, a to především proto, že v důsledku nepřiměřené délky územního a stavebního řízení došlo k propadnutí dotace a ztrátě investorů (část III body 3. – 5. žaloby).
34. Pokud jde o obecně vznesenou námitku nepřezkoumatelnosti, soud konstatuje, že neshledal, že by bylo odůvodnění viny opřeno pouze o rekapitulaci skutkových zjištění či listin založených ve spise. Námitka nedostatečného odůvodnění zavinění žalobkyně je však důvodná.
35. Soud připomíná, že námitku, že nemůže být trestána za špatný stav památky, neboť bez dotace, která propadla z důvodu přílišné délky územního a stavebního řízení, není v jejich možnostech památku náležitě zrekonstruovat, vznesla žalobkyně již v odvolacím řízení. V odvolání uvedla, že projekt, k němuž bylo vydáno stavební povolení, počítal s náklady cca 150 milionů Kč.
36. Žalovaný k tomu v napadeném rozhodnutí uvedl, že se nelze dovolávat zásady *impossibilium nulla obligatio est* (nemožné nezavazuje), žalobkyně byla povinna dodržovat § 9 zákona o státní památkové péči stejně jako ostatní vlastníci. Dále konstatoval, že žalobkyně nedostatečnými prostředky k rekonstrukci argumentovala v rozporu s § 82 odst. 4 správního řádu až v odvolání.
37. V první řadě je třeba dát za pravdu žalobkyni, že dílčí závěr žalovaného o nepřípustnosti této její odvolací námitky s poukazem na § 82 odst. 4 správního řádu je nesprávný, neboť § 97 odst. 1 věta první zákona o odpovědnosti za přestupky (který je vůči § 82 odst. 4 správního řádu zvláštním ustanovením) výslovně obviněnému umožňuje v odvolání a v průběhu odvolacího řízení uvádět nové skutečnosti nebo důkazy.
38. Nutno také podotknout, že ani odůvodnění, které vedle chybného odkazu na § 82 odst. 4 správního řádu žalovaný přdestřel, není přesvědčivé. Podle § 15 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky se k odpovědnosti fyzické osoby za přestupky vyžaduje zavinění, přičemž v případě uvedeného přestupku postačí zavinění z nedbalosti. Žalovaný však ve svém zdůvodnění nijak nevysvětluje, jak dospěl k závěru o zavinění žalobkyně, byť bez dalšího konstatuje, že šlo o zavinění z nedbalosti. Jeho argumentace o tom, že zkrátka žalobkyně měla povinnost dodržovat § 9 zákona o státní památkové péči, aniž by se zabýval tím, zda citované ustanovení porušila zaviněně či nikoliv, svědčí o tom, že zavinění žalobkyně navzdory uplatněné odvolací námitce nezkoumal a zřejmě nesprávně vycházel z přesvědčení o její objektivní odpovědnosti, resp. z toho, že závěr, že žalobkyně svým jednáním naplnila objektivní stránku přestupku podle § 39 odst. 1 písm. c) zákona o státní památkové péči, bez dalšího postačuje k závěru o spáchání tohoto přestupku. Žalobkyně

přitom v odvolání svoje zavinění zpochybňovala poukazem na to, že spáchání přestupku nemohla zabránit v důsledku nesprávného úředního postupu v územním a stavebním řízení, které trvalo nepřiměřeně dlouhou dobu, v důsledku čehož přišla o zdroje k financování opravy památky. Jak přitom konstatoval NSS v rozsudku ze dne 11. 9. 2008, č. j. 1 As 30/2008 - 49, č. 1746/2009 Sb. NSS, bylo by „porušením ústavního pořádku (čl. 1 odst. 1 Ústavy), pakliže by v praxi byl připuštěn postih právnických a fyzických osob za nedodržení určité zákonné povinnosti, které bylo přitom způsobeno právě orgány veřejné moci (ať již jejich aktivní činností, nebo naopak nečinností)“, přičemž NSS dále uvedl, že pokud by určitý protiprávní stav nastal výlučně v důsledku nezákonného úředního postupu, vinu za něj by nemohl nést obviněný a subjektivní stránka přestupku by nebyla naplněna (odst. 24–25).

39. Tím soud neříká, že taková situace jistě nastala i v této věci, ale že námitka žalobkyně v tomto ohledu může být relevantní a že žalovaný pochybil, když se s ní vůbec věcně v odvolacím řízení nevypořádal. Tento nedostatek pak nezbytně musí vést soud k závěru o nezákonnosti napadeného rozhodnutí již v otázce viny, neboť bez konkrétního odůvodnění a zřejmě potřebného doplnění dokazování v tomto ohledu nelze v zásadě implicitně učiněný závěr žalovaného o zavinění žalobkyně akceptovat. Nadto, pokud by se dále ukázalo, že žalobkyně sice jednala zaviněně, ale že na okolnostech, pro které nesplnila svoji zákonnou povinnost péče o kulturní památku, měly svůj podíl též správní orgány v územním či stavebním řízení, jak žalobkyně namítá, musela by se tato skutečnost projevit při ukládání trestu v rámci posouzení míry zavinění žalobkyně [§ 38 písm. e) zákona o odpovědnosti za přestupky]. Pro úplnost soud připomíná, že i v otázce zavinění nese důkazní břemeno správní orgán (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 14. 1. 2014, č. j. 5 As 126/2011 - 68, odst. 29).

K odůvodnění výše pokuty

40. Žalobkyně v žalobě dále zpochybnila, že by správní orgány při ukládání trestu zohlednily všechna kritéria dle § 37 zákona o odpovědnosti za přestupky. Konkrétně zmiňuje nepřihlédnutí k povaze a závažnosti přestupku (zejména k rozsahu následku, způsobu a okolnostem spáchání a k míře zavinění žalobkyně), polehčujícím okolnostem, osobním poměrům žalobkyně, jakož i ke skutečnosti, že k části jednání, jímž byl přestupek spáchán, došlo za účinnosti zákona, který stanovil mírnější trest.
41. Podle § 37 zákona o odpovědnosti za přestupky se při určení druhu správního trestu a jeho výměry se přihlédne zejména
- a) k povaze a závažnosti přestupku,
 - b) k tomu, že o některém z více přestupků, které byly spáchány jedním skutkem nebo více skutky, nebylo rozhodnuto ve společném řízení,
 - c) k přitěžujícím a polehčujícím okolnostem,
 - d) u pokusu přestupku k tomu, do jaké míry se jednání pachatele přiblížilo k dokonání přestupku, jakož i k okolnostem a důvodům, pro které k jeho dokonání nedošlo,
 - e) u spolupachatelů k tomu, jakou měrou jednání každého z nich přispělo ke spáchání přestupku,
 - f) u fyzické osoby k jejím osobním poměrům a k tomu, zda a jakým způsobem byla pro totéž protiprávní jednání potrestána v jiném řízení před správním orgánem než v řízení o

přestupku,

g) u právnické nebo podnikající fyzické osoby k povaze její činnosti,

h) u právního nástupce k tomu, v jakém rozsahu na něj přešly výnosy, užitky a jiné výhody ze spáchaného přestupku, a v případě více právních nástupců k tomu, zda některý z nich pokračuje v činnosti, při které byl přestupek spáchán,

i) u pokračujícího, trvajícího a hromadného přestupku k tomu, zda k části jednání, jímž byl přestupek spáchán, došlo za účinnosti zákona, který za přestupek stanovil správní trest mírnější než zákon, který byl účinný při dokončení tohoto jednání.

42. Podle § 38 zákona o odpovědnosti za přestupky je povaha a závažnost jednání dána zejména

a) významem zákonem chráněného zájmu, který byl přestupkem porušen nebo ohrožen,

b) významem a rozsahem následku přestupku,

c) způsobem spáchání přestupku,

d) okolnostmi spáchání přestupku,

e) u fyzické osoby též druhem a mírou jejího zavinění, popřípadě pohnutkou, je-li tato známkou skutkové podstaty přestupku,

f) délkou doby, po kterou trvalo protiprávní jednání pachatele nebo po kterou trval protiprávní stav udržovaný protiprávním jednáním pachatele,

g) počtem jednotlivých dílčích útoků, které tvoří pokračování v přestupku.

43. Dle rozsudku NSS ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012 - 36 „*správní orgán se při ukládání trestu (tj. v tomto případě pokuty) musí výslovně zabývat všemi kritérii, která zákon stanovuje. V případě, že některé z kritérií stanovených zákonem není pro posouzení věci relevantní, má správní orgán povinnost se s takovým kritériem alespoň stručně vypořádat a odůvodnit jeho nepodstatnost*“ (odst. 25; shodně též rozsudky NSS ze dne 15. 2. 2017, č. j. 1 As 345/2016 - 28, odst. 34, či ze dne 4. 7. 2012, č. j. 6 Ads 129/2011 - 119). Judikatura NSS nicméně zdůrazňuje, že „*kritéria vyjmenovaná v § 37 a 38 zákona o přestupcích jsou demonstrativní. Není tedy třeba, aby správní orgány vyčerpávajícím způsobem přezkoumaly naplnění každého z nich*.“ (rozsudek NSS ze dne 10. 11. 2020, č. j. 9 As 224/2020 - 47, odst. 22; shodně též rozsudky NSS ze dne 17. 6. 2020, č. j. 1 As 80/2020 - 36, odst. 30, nebo ze dne 15. 4. 2020, č. j. 10 As 378/2019 - 38, odst. 8).

44. Není tedy pochybením správních orgánů v této věci, pokud se v jejich rozhodnutích neobjevily úvahy ve vztahu ke všem kritériím uvedeným v § 37 zákona o odpovědnosti za přestupky, tedy i k těm, která ve věci zcela zjevně nejsou relevantní a žalobkyně se jejich použití nedomáhala. Bylo by zcela nadbytečné, aby správní orgány bez uplatnění námitky ve svých rozhodnutích vysvětlovaly, že pro stanovení výše pokuty není relevantní § 37 písm. d), neboť nešlo o pokus přestupku, § 37 písm. e), neboť přestupek nebyl spáchán ve spolupachatelství, či § 37 písm. g), neboť nešlo o přestupek právnické ani podnikající fyzické osoby.

45. Pokud jde o zdůvodnění výše pokuty v této věci, tak městský úřad v prvostupňovém rozhodnutí konstatoval, že tím, že nebylo zabráněno pronikání vody do domu, došlo k závažným poruchám, včetně poruch statiky a propadnutí stropů a podlah ve všech patrech. Docházelo k chátření a znehodnocení památky, což je důvod pro uložení vyšší pokuty. Dále městský úřad konstatoval, že vzal v úvahu skutečnosti popsané ve svém

rozhodnutí a při určení sankce přihlédl k závažnosti protiprávního jednání a jeho následkům a stanovil přiměřenou pokutu.

46. Žalobkyně v odvolání mj. namítala, že výše ukládané pokuty je zcela nepřezkoumatelně odůvodněna, nejsou zohledněny jednotlivé polehčující okolnosti a není jakkoliv vysvětleno, jak městský úřad při stanovení pokuty postupoval. Dále žalobkyně označila za nepřezkoumatelnou úvahu městského úřadu o uložení vyšší pokuty, která dle ní pouze cituje skutkovou podstatu přestupku dle § 39 odst. 1 písm. c) zákona o státní památkové péči, a není tedy vůbec zřejmé, o co se opírá závěr o nutnosti uložení vyšší pokuty.
47. Žalovaný v napadeném rozhodnutí ve vztahu k výši pokuty uvedl, že *„vzhledem k závažnosti přestupku – stupni ohrožení kulturní památky v důsledku zatékání a délce protiprávního jednání, je výše uložené pokuty přiměřená“*, čímž zdůvodnil zachování výše pokuty i přes vypuštění popisu následků z výroku rozhodnutí. Dále uvedl, že výše pokuty je přiměřená i s přihlédnutím k § 37 písm. i) zákona o odpovědnosti za přestupky. K tomu vysvětlil, že *„[j]e sice pravda, v době započetí protiprávního jednání v květnu 2008 byla dle zákona o státní památkové péči horní hranice pokuty, již bylo možno uložit v případě spáchání předmětného přestupku, 10 000 Kč, avšak již od 20. 8. 2008 byla tato hranice zvýšena na 2 000 000 Kč (novelizace zákonem 307/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů) a v této výši zůstala zachována až do zahájení řízení ve věci spáchání přestupku odvolatelkou.“* Dále s odkazem na judikaturu NSS konstatoval, že pokuta musí představovat citelný zásah do majetkové sféry pachatele. Žalovaný také uvedl, že pokuta byla uložena spíše při spodní hranici zákonného rozmezí, není tedy „vyšší“, jak uvedl městský úřad.
48. Soud považuje toto odůvodnění výše uložené pokuty za nedostatečné, a to i s přihlédnutím ke skutečnosti, že rozhodnutí obou správních orgánů je třeba vnímat jako jeden celek, přičemž nedostatky v odůvodnění jednoho z nich lze zpravidla překlenout odůvodněním druhého (srov. např. rozsudek NSS ze dne 11. 10. 2018, č. j. 7 As 276/2017 - 28, odst. 28).
49. Oba správní orgány sice zmínily, že přihlédly k závažnosti přestupku, které představuje jedno z klíčových kritérií při ukládání trestu, ale nedostatečně konkretizovaly, co v rámci posuzování závažnosti vlastně hodnotily (přestože § 38 zákona o odpovědnosti za přestupky v tomto ohledu nabízí poměrně jasný návod).
50. Žalovaný v souvislosti se závažností přestupku správně zmínil délku protiprávního jednání žalobkyně, neboť k délce protiprávního jednání pachatele je správní orgán povinen přihlédnout v rámci posuzování povahy a závažnosti jednání dle § 38 písm. f) zákona o odpovědnosti za přestupky. S ohledem na více než devět let trvající dobu páčání přestupku (dle výroku) je zdůraznění této délky zcela na místě, a je nepochybné, že délka trvání v tomto případě závažnost přestupku významně zvyšuje.
51. Pokud jde o přihlédnutí ke *„stupni ohrožení kulturní památky v důsledku zatékání“*, z napadeného rozhodnutí není zřejmé, co tím žalovaný konkrétně míní; a to tím spíše, že oproti městskému úřadu žalovaný vypustil z výroku popis poruch na památce, neboť neměl za to, že by tyto poruchy (statické poruchy, destrukce krovu, propadnutí stropů

atd.) bylo možné přičítat žalobkyni. Vycházel tak vlastně z toho, že v důsledku jednání žalobkyně nedošlo k žádné poruše památky, ale toliko jejímu ohrožení. Tím spíš by tedy měl žalovaný vyjasnit, co je míněno oním „stupněm ohrožení“. To však není z napadeného rozhodnutí zřejmé.

52. Při posuzování závažnosti přestupku a zdůvodnění výše pokuty správní orgány vůbec nezhodnotily význam dané kulturní památky, přestože právě zachování historicky cenných kulturních památek je smyslem a účelem památkové ochrany (srov. rozsudek NSS ze dne 13. 3. 2013, č. j. 7 As 188/2012 - 25) a přestože podle § 38 písm. a) je správní orgán povinen přihlédnout právě k významu zákonem chráněného zájmu, který byl porušen nebo ohrožen. I mezi nemovitostmi vyhlášenými kulturními památkami mohou existovat značné rozdíly z hlediska jejich významu, což má zcela jistě zásadní dopady z hlediska závažnosti přestupku (srov. například posledně citovaný rozsudek NSS, kde šlo o „*exemplář běžné roubené chalupy z I. poloviny 19. století*“, a naproti tomu rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 20. 4. 2016, č. j. 10 A 74/2015 - 80, který řešil zásah do kulturní památky na území Vesnické památkové rezervace Holašovice, která je zapsána v Seznamu světového dědictví UNESCO). V tomto ohledu se žalovaný mohl opřít o vyjádření Národního památkového ústavu, které sice v napadeném rozhodnutí (na str. 10–11) částečně rekapituluje, ale v rámci vlastního zdůvodnění svého rozhodnutí s ním již nijak nepracuje a neodkazuje na něj ani při posuzování závažnosti přestupku.
53. Soud přisvědčuje žalobkyni i v tom, že žalovaný v napadeném rozhodnutí při zdůvodnění výše trestu nijak nehodnotí způsob či okolnosti spáchání přestupku a druh a míru zavinění žalobkyně. K druhu zavinění sice žalovaný do výroku doplnil, že šlo o spáchání přestupku z nedbalosti, ale nikde v rozhodnutí neuvedl, zda šlo o nedbalost vědomou či nevědomou, a nijak míru zavinění nezhodnotil ani při ukládání trestu. Žalovaný by měl též vyhodnotit námitku žalobkyně (kterou uplatnila v odvolání), že havarijní stav nemovitosti způsobil již předchozí vlastník, neboť tato otázka je relevantní z hlediska míry zavinění žalobkyně. Stejně tak je pro výši pokuty relevantní, jak se žalobkyně o nemovitost od nabytí vlastnictví starala (zda zcela pasivně nechala nemovitost chátrat, například ve snaze dosáhnout jejího odstranění, či činila alespoň nějaké aktivní kroky k jejímu zachování). V rozhodnutích správních orgánů jsou v tomto ohledu určité útržky při popisu skutkových zjištěních, při stanovení výše trestu však již zmíněny nejsou. Konečně soud připomíná, že i z hlediska míry zavinění žalobkyně může být podstatná odpověď na otázku, zda se na tvrzené ztrátě financování k opravě památky podílely též správní orgány (k tomu viz předchozí oddíl „*K odůvodnění zavinění žalobkyně*“).
54. Pokud jde o kritérium dle § 37 písm. i) zákona o odpovědnosti za přestupky, k tomu žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl následující: „*Výše uložené pokuty je přiměřená i s přihlédnutím k ustanovení § 37 zákona o odpovědnosti za přestupky, který stanoví, že „Při určení druhu správního trestu a jeho výměry se přihlédne zejména“ ... „i) u pokračujícího, trvajícího a hromadného přestupku k tomu, zda k části jednání, jímž byl přestupek spáchán, došlo za účinnosti zákona, který za přestupek stanovil správní trest mírnější než zákon, který byl účinný při dokončení tohoto jednání.“ Je sice pravda, v době započetí protiprávního jednání v květnu 2008 byla dle zákona o státní památkové péči horní hranice pokuty, již bylo možno uložit v případě spáchání předmětného přestupku, 10 000 Kč, avšak již od 20. 8. 2008 byla tato hranice zvýšena na 2 000 000 Kč (novelizace zákonem 307/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů) a v této výši zůstala zachována až do zahájení řízení ve věci spáchání přestupku*

odvolatelkou.“

55. Žalovaný citované ustanovení, které je v této věci relevantní, nepřehlédl, nicméně z napadeného rozhodnutí není zcela zřejmé, jak s tímto kritériem vlastně naložil při stanovení výše pokuty. Žalovaný přiléhavě akcentoval, že předchozí výrazně méně přísná úprava byla účinná pouze během prvních čtyř měsíců páchání přestupku, měl by však jasně vyjádřit, co z toho dovodil z hlediska výše trestu. Citované formulaci žalovaného totiž lze rozumět i tak, že tuto dobu, během níž za tento přestupek hrozila mnohonásobně nižší pokuta, pro její krátké trvání při stanovení výše pokuty nezohlednil. Dle soudu by tato okolnost skutečně měla hrát při stanovení výše pokuty spíše okrajovou roli, a to s ohledem na fakt, že tato mírnější úprava platila pouze několik málo měsíců (konkrétně pouze 4 měsíce z celkem 113 měsíců trvání přestupku). Z rozhodnutí by přesto mělo být zřetelně patrné, že roli, byť sebemenší, ve prospěch žalobkyně hrála, jak vyžaduje § 37 písm. i) zákona o odpovědnosti za přestupky.
56. Pokud je o žalobkyní tvrzené nepřihlédnutí k polehčujícím okolnostem, ty jsou demonstrativně uvedeny v § 39 zákona o odpovědnosti za přestupky, přičemž dle soudu není zřejmé, že by aplikace některého z nich reálně připadala v dané věci v úvahu. Ze správního spisu neplyne, že by žalobkyně byla ve věku blízkém věku mladistvých [písm. a)], že by se jednalo o situaci blízkou některé z okolností vylučujících protiprávnost [písm. b)], že by žalobkyně napomáhala k odstranění následku [písm. c)], že by sama oznámila přestupek [písm. d)] či že by jej spáchala pod vlivem hrozby, nátlaku či závislosti na jiném [písm. e)]. Soud tak nepovažuje za vadu napadeného rozhodnutí, pokud se žalovaný bez konkrétně vznesené námitky jednotlivými polehčujícími okolnostmi uvedenými v § 39 zákona o odpovědnosti za přestupky nezabýval (srov. odst. 43–44 tohoto rozsudku).
57. Pokud jde o osobní a majetkové poměry žalobkyně, i k těm jsou povinny správní orgány přihlédnout (§ 37 písm. f) zákona o odpovědnosti za přestupky], aby mj. předešly uložení pokuty likvidačního charakteru. Současně mají pravdu správní orgány, že výše pokuty musí být citelná, aby naplnila svůj účel z hlediska individuální i generální prevence (viz rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 - 133). Co do prokázání osobních a majetkových poměrů se očekává též důkazní aktivita ze strany žalobkyně, pokud tvrdí, že je pro ni uložena pokuta příliš citelná či likvidační (srov. rozsudek NSS ze dne 26. 7. 2018, č. j. 2 As 425/2017 - 33, odst. 28). Žalobkyně v tomto ohledu však svoje majetkové poměry ani v odvolacím řízení ani v soudním řízení nijak blíže nespecifikovala ani nedoložila. Její námitka, že správní orgány nepřihlédly při stanovení výše pokuty k jejím osobním poměrům, tak není důvodná, neboť sama nepředložila nic konkrétního, k čemu by správní orgány měly povinnost přihlédnout.

VI. Závěr a náklady řízení

58. S ohledem na shora uvedené závěry soud napadené rozhodnutí bez nařízení jednání zrušil pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů (§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.), a to jak při odůvodnění zavinění žalobkyně, tak výše trestu, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Návrhem na moderaci trestu se soud nezabýval, neboť shledal důvody pro zrušení napadeného rozhodnutí ve smyslu § 78 odst. 2 s. ř. s. Prvostupňové rozhodnutí soud současně podle § 78 odst. 3 s. ř. s. nezrušil, neboť není zřejmé, že by

vytýkané vady nebylo možné odstranit v odvolacím řízení (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 28. 8. 2007, č. j. 1 As 60/2006 - 106).

59. Žalovaný se v dalším řízení nejprve zaměří na otázku zavinění, neboť pokud nebude zavinění žalobkyně prokázáno, nelze konstatovat vinu žalobkyně a otázka trestu se stává irelevantní. V tomto ohledu zřejmě bude potřebné dílčím způsobem doplnit dokazování k otázce zavinění žalobkyně (k ověření tvrzení žalobkyně, že vinu na ztrátě financování nesou správní orgány). Teprve pokud budou zavinění i další znaky přestupku prokázány a správní orgán přistoupí k uložení sankce, přihlédne při jejím ukládání ke všem zákonným kritériím, napraví výše uvedené nedostatky a vypořádá též všechny námitky uplatněné žalobkyní v tomto ohledu. Žalovaný je právním názorem vysloveným v tomto rozsudku v dalším řízení vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
60. Soud zdůrazňuje, že tímto rozsudkem neříká, že závěry správních orgánů o vině a trestu jsou nutně po věcné stránce chybné, ale pouze konstatuje, že žalovaný své rozhodnutí ve výše uvedených ohledech a přes vznesené odvolací námitky žalobkyně nedostatečně odůvodnil.
61. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně byla v řízení úspěšná, a má tak právo na náhradu všech účelně vynaložených nákladů řízení vůči žalovanému. Náklady žalobkyně spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 3 000 Kč za žalobu a nákladech na zastoupení advokátem. Výše odměny advokáta za zastupování se stanoví v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. dle vyhlášky č. 177/1996 Sb. (advokátní tarif). Zástupce žalobkyně provedl v souvislosti s tímto řízením tři úkony právní služby ve smyslu § 11 advokátního tarifu, a to převzetí zastoupení, sepsal žaloby a repliky ze dne 17. 1. 2020. Odměna za jeden úkon právní služby činí 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu], výše odměny tak je celkem 9 300 Kč. Vedle odměny přísluší zástupci žalobkyně rovněž náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč za každý z úkonů právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), celkem tedy 900 Kč. Jelikož advokátní kancelář, které je zástupce žalobkyně společníkem, je plátcem daně z přidané hodnoty, je součástí nákladů žalobkyně též náhrada této daně, kterou je její zástupce povinen odvést z odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů (§ 57 odst. 2 s. ř. s.), ve výši 21 % z částky 10 200 Kč, tedy 2 142 Kč. Náhradu nákladů řízení v celkové výši 15 342 Kč je žalovaný povinen uhradit podle § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů, užitého na základě § 64 s. ř. s., k rukám zástupce žalobkyně, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den

lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 10. května 2021

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
předsedkyně senátu