



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyně Mgr. Jany Jurečkové a Mgr. Andrey Veselé ve věci

žalobce

P. B., nar. X
bytem X
zastoupen JUDr. Richardem Čičkem, advokátem
se sídlem Na baště sv. Ludmily 252/3, 160 00 Praha 6

proti
žalovanému

Ministerstvo kultury ČR
se sídlem Maltézské náměstí 471/1, 118 11 Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 3. 2022, sp. zn. MK-S 1704/2022 OPP, čj. MK 16475/2022 OPP,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

Odůvodnění:

I.

Základ sporu

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal zrušení žalovaného ze dne 17. 3. 2022, sp. zn. MK-S 1704/2022 OPP, čj. MK 16475/2022 OPP, kterým bylo zamítnuto žalobcovo odvolání a proti rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, odboru památkové péče, č.j.: S-MHMP 1675490/2021, ze dne 19. 10. 2021, jímž byl žalobce uznán z přestupků podle ust. § 39 odst. 1 písm. e) a písm. c) zákona č. 20/1987 Sb., za což mu byl uložen správní trest úhrnné pokuty ve výši 95.000,- Kč.

II.

Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

2. V žalobě žalobce uvedl, že rozhodnutí žalovaného napadá ve vztahu ke všem jeho výrokům, neboť rozhodnutí považuje za nezákonné, věcně i právně nepřezkoumatelné, za vydané na základě nedostatečně zjištěného důkazního stavu věci a na základě nesprávných skutkových zjištění, které vedly k nesprávnému posouzení věci ze strany správního orgánu, a tím došlo k zásahu do zákonem zaručených práv žalobce, jako účastníka správního řízení v projednávané věci.
3. Dále žalobce brojil proti způsobu vedení řízení ze strany žalovaného a prvoinstančního správního orgánu, neboť to trpí závažnými vadami řízení, pro které nelze považovat uskutečněné správní řízení za učiněné v souladu s platnými právními předpisy a tak, aby správní řízení chránilo oprávněné zájmy žalobce, jako účastníka správního řízení.
4. Žalobce poukázal na to, že v odvolání proti prvoinstančnímu rozhodnutí vytkl vadu provedeného řízení spočívající v tom, že prvoinstanční orgán neinformoval žalobce o ukončení řízení před vydáním rozhodnutí tak, aby žalobci, jako účastníkovi řízení, umožnil seznámení se s podklady pro rozhodnutí tak, aby případně mohl navrhnout doplnění důkazního řízení či vznést jiné námitky vztahující se k předmětu řízení a postupu prvoinstančního orgánu.
5. Přitom podle ustanovení § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, platí, že nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí.
6. Shodně tak podle ustanovení § 36 odst. 1 správního řádu platí, že nestanoví-li zákon jinak, jsou účastníci oprávněni navrhnout důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí; správní orgán může usnesením prohlásit, dokdy mohou účastníci činit své návrhy.
7. V projednávané věci však prvoinstanční orgán vydal své rozhodnutí za situace, kdy závažným způsobem porušil zákonná práva žalobce v řízení tím, že podle ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu nesplnil svoji zákonem stanovenou povinnost spočívající v tom, aby žalobci, jako účastníkovi řízení, dal možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, a to ještě předtím, než vydal prvoinstanční rozhodnutí. Žalobci tak nebylo před vydáním

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

prvoinstančního rozhodnutí známo, že se prvoinstanční orgán připravuje vydat takovéto své rozhodnutí.

8. Již toto nesplnění zákonem stanovení povinnosti upravené v ustanovení § 36 odst. 3 Správního řádu ze strany prvoinstančního orgánu zakládá závažnou vadu řízení před orgánem I. instance, kterou žalobce důvodně namítal v podaném odvolání proti prvoinstančnímu rozhodnutí. Odvolací orgán tuto odvolací námitku nereflektoval, ač se jednalo o jednoznačné porušení zákonem uložené povinnosti, a tedy nezákonný postup ve věci samé.
9. V této souvislosti žalobce odmítl tvrzení žalovaného odvolacího orgánu v napadeném rozhodnutí, totiž že se účastník nedostavil k ústnímu jednání dne 22. 9. 2021 a Magistrát hlavního města Prahy konal ústní jednání bez přítomnosti žalobce. Takovýto postup prvoinstančního orgánu však žalobcem nebyl a není namítán. Správní orgán k jednání bez účasti žalobce byl oprávněn při splnění zákonných podmínek. Nebyl však oprávněn nerespektovat zákonem mu uloženou povinnost podle § 36 odst. 3 správního řádu, aby i poté, co dne 22. 9. 2021 uskutečnil jednání bez účasti žalobce, učinil následně vůči žalobci samostatný procesní úkon, kterým žalobce vyzve k tomu, aby se seznámil s podklady pro rozhodnutí před vydáním samotného rozhodnutí ve věci samé.
10. Vzhledem k těmto skutečnostem žalobce navrhl, aby soud rozhodnutí Ministerstva kultury jako odvolacího orgánu státní památkové péče ze dne 17. 3. 2022 zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, a aby žalovanému uložil povinnost zaplatit žalobci náhradu nákladů.
11. Žalovaný ve vyjádření k žalobě poukázal na to, že žalobce uplatnil pouze jedinou námitku, tedy že prvoinstanční správní orgán neinformoval žalobce o ukončení řízení před vydáním rozhodnutí tak, aby žalobci umožnil seznámení se s obsahem spisu (podklady pro rozhodnutí). Tuto námitku žalobce uvedl již ve svém odvolání proti rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu a žalovaný se s ní vypořádal v odůvodnění svého rozhodnutí.
12. Dále žalovaný uvedl, že žalobce měl rozsáhlý prostor vyjádřit se ke všem podkladům rozhodnutí před jeho vydáním, jakož i k samotnému vedení přestupkového řízení, měl-li v průběhu řízení na prvním stupni v úmyslu navrhovat nové důkazy nebo se ve věci jakkoli vyjádřit, není jasné, proč tak ani jedenkrát neučinil. V tomto kontextu je nepochybné, že tato žalobní námitka je čistě formalistická a vznesená účelově ve snaze dosáhnout zrušení správních rozhodnutí. Zde žalovaný poukázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, jmenovitě rozsudky ze dne 22. 2. 2006, č. j. 1 As 19/2005-71, ze dne 12. 5. 2011, 9 As 76/2010-76, ze dne 16. 5. 2012, č. j. 3 As 12/2012-21 nebo ze dne 6.6. 2013, č. j. 1 As 24/2013-28.
13. Jakékoliv námitky vůči postupu Magistrátu hlavního města Prahy v řízení na prvním stupni i jeho rozhodnutí mohl žalobce rovněž vznést v rámci podaného odvolání.
14. S odkazem na tyto skutečnosti žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl.

III.

Posouzení žaloby

15. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho předcházelo, v rozsahu námitek uplatněných v žalobě, a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
16. Žalobce uplatnil v žalobě jedinou konkrétně formulovanou námitku, a to výhradu vůči tomu, že správní orgán I. stupně nerespektoval právo žalobce upravené v ust. § 36 odst. 3 věta první správního řádu, tedy že mu nedal možnost vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí před jeho vydáním.
17. Z obsahu správního spisu je zřejmé, že žalobce byl příkazem vydaným Magistrátem hlavního města Prahy, odborem památkové péče, ze dne 16. 12. 2019, č. j. MHMP 2505642/2019, shledán vinným z přestupků dle ustanovení § 39 odst. 1 písm. e) a písm. c) památkového zákona, kterých se z nedbalosti dopustil tím, že jako vlastník nemovitosti č. p. Y, k. ú. X, která je kulturní památkou, realizoval v průběhu roku 2018 obnovu uvedené kulturní památky bez závazného stanoviska dle ustanovení § 14 odst. 1 památkového zákona, a tím současně porušuje zákonnou povinnost chránit kulturní památku před ohrožením a poškozením, stanovenou mu v ustanovení § 9 odst. 1 památkového zákona, tedy nechrání kulturní památku před ohrožením a poškozením; obnova: výměna prejzové střešní krytiny za tašky bobrovky, odstranění 2 zděných komínů, přemístění a úpravy stávajících pultových vikýřů a osazení dalšího pultového vikýře ve střešní ploše do dvora pod hřebenem, odstranění střešních oken a realizace nového střešního okna, rekonstrukce velkého středového vikýře. Za tyto přestupky mu byla uložena pokuta ve výši 95 000 Kč.
18. Proti tomuto příkazu podal žalobce dne 6. 1. 2020 odpor a věc pokračovala standardním správním řízením, v jehož rámci byl žalobce uvědoměn o konání ústního jednání, resp. byl k takovému jednání předvolán, přičemž byl též poučen o svém právu podle ust. § 36 odst. 3 správního řádu; takto předvoláván byl žalobce v průběhu let 2020 a 2021 opakovaně.
19. Z obsahu spisu nicméně vyplývá, že žádného jednání se žalobce nezúčastnil.
20. Magistrát hlavního města Prahy, odbor památkové péče, následně dne 19. 10. 2021 vydal rozhodnutí č. j. MHMP 1675490/2021, kterým opět shledal žalobce vinným z přestupků dle ustanovení § 39 odst. 1 písm. e) a písm. c) památkového zákona, a to pro totéž jednání, jaké bylo popsáno v příkazu. Rovněž tímto rozhodnutím byla žalobci uložena sankce – pokuta ve výši 95 000 Kč.
21. Proti prvostupňovému rozhodnutí podal žalobce dne 2. 2. 2022 odvolání, v němž vytýkal jak vady procesní povahy, tak též nesprávná skutková zjištění, a dále namítal, že mu není známo, kdy a jak správní orgán informoval účastníka řízení o ukončení správního řízení tak, aby mu umožnil seznámení se s obsahem správního spisu a případně navržení doplnění důkazního řízení či uplatnění jiných námitek.
22. O odvolání rozhodl žalovaný napadeným rozhodnutím, jímž odvolání zamítl a prvostupňové rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy potvrdil.
23. V odůvodnění napadeného rozhodnutí se žalovaný též vypořádal s námitkou ohledně toho, že žalobce nedostal možnost se před vydáním rozhodnutí seznámit s podklady pro ně, případně se k nim vyjádřit. Žalovaný poukázal na to, že žalobce byl v průběhu roku

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

2020 a 2021 opakovaně vyrozumíván o termínech konání ústního jednání ve věci, resp. byl k těmto jednáním předvoláván. Současně byl poučen o tom, že mu bude dána možnost vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí. Svých práv však žalobce nevyužil, se správním orgánem nekomunikoval, ústních jednání se neúčastnil a ve správním řízení v I. stupni zůstal naprosto nečinný.

24. Městský soud v Praze posoudil věc takto:

25. Podle ust. § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, *nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal. V případě, že podkladem rozhodnutí jsou písemnosti a záznamy, které jsou za podmínek v § 17 odst. 3 uchovávány odděleně mimo spis, může se účastník, o jehož právním nároku se v řízení rozhoduje, s těmito podklady seznámit pouze v podobě, která nezmaří účel jejich utajení; není-li to možné, sdělí se takovému účastníkovi alespoň v obecné rovině, jaké skutečnosti z těchto podkladů vyplývají. Správní orgán si předtím, než účastníkovi umožní seznámit se s podklady podle předchozí věty, vyžádá vyjádření orgánu, který tyto podklady poskytl. Nerozhoduje-li se v řízení o právním nároku účastníka, není takový účastník oprávněn seznámit se s podklady rozhodnutí, které jsou za podmínek v § 17 odst. 3 uchovávány odděleně mimo spis.*
26. Doktrína správního práva, jakož i judikatura správních soudů setrvale vykládá toto ustanovení - jmenovitě jeho první větu - tak, že správní orgán, který vede řízení, je povinen umožnit účastníkovi řízení seznámit se s podkladem pro rozhodnutí. Obvykle je tato povinnost realizována tak, že v okamžiku, kdy má správní orgán za to, že podklad pro rozhodnutí je soustředěn, že je možno vydat rozhodnutí ve věci, oznámí tuto skutečnost účastníkům a stanoví jim přiměřenou lhůtu k tomu, aby se mohli s podklady pro rozhodnutí seznámit, a případně se k nim vyjádřit, navrhnout jejich doplnění anebo vznést námitku vůči některému z nich.
27. Aby účastník řízení mohl své právo vyplývající z ust. § 36 odst. 3 věta první správního řádu skutečně realizovat, je nezbytné, aby informaci o tomto oprávnění obdržel nejen na počátku řízení či v jeho průběhu (to je ostatně fakultativní), ale především v jeho závěru, tedy právě v okamžiku, kdy je podklad pro rozhodnutí shromážděn a správní orgán je může začít vyhodnocovat se záměrem rozhodnout ve věci.
28. V projednávané věci však správní orgán I. stupně právě takto postupoval, protože opakovaně - v rámci předvolání k ústnímu jednání - vyrozuměl žalobce o tom, že v závěru tohoto jednání bude moci realizovat své právo seznámit se s podkladem pro rozhodnutí, případně se k němu vyjádřit.
29. Soud proto konstatuje, že žalobce obdržel konkrétní informaci o tom, kdy a kde se může podle ust. § 36 odst. 3 správního řádu seznámit s podkladem pro rozhodnutí, a že tuto informaci získal právě v samotném závěru řízení, kdy správní orgán měl za to, že podklad pro rozhodnutí je již soustředěn.
30. Pro úplnost soud konstatuje, že ze spisu je zřejmé, že předvolání k ústním jednáním bylo žalobci opakovaně zasíláno na adresu, kterou uvedl jako své bydliště v odporu proti původnímu příkazu, tedy X. Tuto adresu žalobce uvedl ostatně i v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí a též v podané žalobě, tudíž má soud za to, že správní orgán I. stupně doručoval žalobci řádně.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

31. Soud tedy uzavřel své úvahy s tím, že správní orgán I. stupně nezkrátil žalobcovo právo podle ust. § 36 odst. 3 správního řádu. Žalobní námitka v tomto směru je tedy nedůvodná.
32. Nadto musí soud poukázat na skutečnost, že i kdyby došlo k porušení tohoto žalobcova procesního práva, nemuselo by tu nutně znamenat nezákonnost napadeného rozhodnutí, jež by vedla k jeho zrušení soudem. K takovému rozhodnutí by soud přistoupil jen dospěli by k závěru, že zjištěné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.
33. Zde lze odkázat na recentní judikaturu Nejvyššího správního soudu, například na rozsudek ze dne 6. 9. 2018, č. j. 7 As 225/2018-116, kde tento soud uvedl:

[61] Ačkoliv platí obecná povinnost doručit účastníkovi řízení v případě doplňování odvolacího řízení výzvu ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu, nevyvolává nesplnění uvedené povinnosti vždy nutnost zrušení správního rozhodnutí. Porušení § 36 odst. 3 správního řádu je důvodem ke zrušení odvolacího rozhodnutí tehdy, pokud mělo vliv na jeho zákonnost (...). Je to přitom žalobce, kdo má tvrdit a dokládat, jak se nerespektování § 36 odst. 3 správního řádu konkrétně dotklo jeho práv. K tomu viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2011, č. j. 8 As 28/2011 - 78, podle něhož „[n]amítli-li žalobce v posuzované věci nemožnost seznámit se s podklady pro rozhodnutí, je [...] pro úspěšnost dané námítky nezbytné, aby žalobce upřesnil podklady, jež neměl k dispozici, a jakým způsobem takové pochybení správního orgánu mohlo ovlivnit vydané meritorní rozhodnutí. Jinak řečeno, žalobce musí popsat, co by se změnilo v případě, kdyby k takové procesní vadě nedošlo.“

[62] V nyní projednávané věci žalobce v žalobě pouze obecně uváděl, že došlo k porušení § 36 odst. 3 správního řádu, neuváděl však, jakým způsobem takové pochybení správního orgánu mohlo ovlivnit rozhodnutí žalovaného, resp. dotknout se jeho práv. Žalobce nekonkretizoval (s výjimkou argumentace uplatněné v rámci dalších žalobních bodů, ke kterým se soud vyjádřil, přičemž s jeho závěry žalobce ani ve vyjádření ke kasační stížnosti nepolemizuje), z jakého důvodu jsou závěry žalovaného nesprávné. Žalobci přitom nic nebránilo v tom, aby z hlediska § 36 odst. 3 správního řádu konkretizoval, s jakou částí argumentace žalovaného (vč. té převzaté od SÚJB) nesouhlasí, resp. aby specifikoval, které konkrétní výtky proti vyjádření SÚJB nemohl uplatnit již v průběhu odvolacího řízení. Takto však nepostupoval a omezil se na uvedenou obecnou argumentaci.“

34. Městský soud v Praze neshledal důvod, aby se od těchto závěrů odchýlil i ve věci nyní rozhodované a uzavřel tedy s tím, že chtěl-li žalobce účinně vytknout žalovanému, resp. správnímu orgánu I. stupně, že byl zkrácen na svém právu podle ust. § 36 odst. 3 správního řádu, bylo nutné, aby konkrétně vyložil, jakým způsobem mohlo toto tvrzené pochybení ovlivnit zákonnost rozhodnutí, jmenovitě tedy popsat, co by se změnilo v případě, kdyby k takové procesní vadě nedošlo.
35. Žalobce však nic v tomto směru v žalobě neuvedl, neboť nijak nekonkretizoval, co by učinil v případě, kdy by mu bylo řádně umožněno realizovat právo podle ust. § 36 odst. 3 správního řádu, tedy například, zda by se býval k podkladům pro rozhodnutí vyjádřil a jak, zda by navrhl jejich doplnění a jakým způsobem, případně zda by některé podklady zpochybnil či odmítl a podobně. V tomto smyslu tedy zůstala žalobní námitka zcela obecná, nekonkrétní a ryze formální, takže i pokud by soud shledal, že k porušení ust. § 36 odst. 3 správního řádu došlo (což neshledal), nemohl by jí vyhovět.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

36. Městský soud v Praze tedy pro přezkoumání věci dospěl k závěru, že jediná žalobní námitka nebyla uplatněna důvodně, a žalobu proto podle ust. § 78 odst. 7 soudního řádu správního zamítl.
37. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn podle ust. § 60 odst. 1 soudního řádu správního, když žalobce neměl ve věci úspěch a žalovanému žádné náklady nad rámec jeho činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) 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). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže 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 9. srpna 2023

JUDr. Slavomír Novák v.r.

předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.