



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Naděždy Řehákové a soudkyň Mgr. Ing. Silvie Svobodové a JUDr. Ivanky Havlíkové v právní věci

žalobce: **Ing. Z. L.**

zastoupený advokátem Mgr. Markem Šimákem
sídlem Havlíčkova 15, 110 00 Praha 1

proti

žalovaný: **Ministerstvo kultury**
sídlem Maltézské náměstí 471/1, 118 11 Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí Ministerstva kultury ze dne 13. 7. 2022, č. j. MK 42618/2022 OPP,
sp. zn. MK-S 6921/2022 OPP,

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva kultury ze dne 13. 7. 2022, č. j. MK 42618/2022 OPP, sp. zn. MK-S 6921/2022 OPP, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 15 342 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce Mgr. Marka Šimáka, advokáta.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobce se žalobou podanou dne 30. 9. 2022 u Městského soudu v Praze (dále též „soud“) domáhal přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 7. 2022, č. j. MK 42618/2022 OPP, sp. zn. MK-S 6921/2022 OPP (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým žalovaný podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) zamítl jeho odvolání a potvrdil rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, odboru památkové péče (dále jen „prvostupňový orgán“) ze dne 19. 4. 2022, č. j. MHMP 677474/2022 (dále též „prvostupňové rozhodnutí“).
2. Prvostupňovým rozhodnutím uznal prvostupňový orgán žalobce vinným ze spáchání přestupků podle ustanovení § 39 odst. 1 písm. c) zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění účinném do 30. 6. 2023 (dále jen „památkový zákon“), a uložil mu podle ustanovení § 35 písm. b), § 41 odst. 1 a § 46 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „přestupkový zákon“) a ustanovení § 39 odst. 5 písm. a) památkového zákona správní trest úhrnné pokuty ve výši 150 000 Kč a povinnost podle § 95 odst. 1 přestupkového zákona ve spojení s ustanovením § 79 odst. 5 správního řádu nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.
3. Žalobce se přestupků měl dopustit tím, že jako vlastník nemovitosti č. p. X na pozemku parc. č. X, k. ú. X, která je nemovitou kulturní památkou zapsanou v Ústředním seznamu kulturních památek pod názvem „X“ a rejstříkovým číslem X a nachází se v ochranném pásmu památkové rezervace v hl. m. Praze (dále jen „nemovitost“ nebo „kulturní památka“), porušoval v období od 24. 9. 2020 do 21. 2. 2022 povinnosti uložené vlastníkovu kulturní památky v ustanovení § 9 odst. 1 památkového zákona, a to povinnosti na vlastní náklad pečovat o zachování uvedené kulturní památky, udržovat ji v dobrém stavu a chránit ji před ohrožením a poškozením, když v důsledku zanedbání pravidelné údržby uvedená kulturní památka dlouhodobě chátrá a došlo ke změnám jejího stavu.

II. Napadené rozhodnutí

4. Proti prvostupňovému rozhodnutí podal žalobce v celém rozsahu dne 5. 5. 2022 blanketní odvolání, které bylo prvostupňovému orgánu doručeno dne 9. 5. 2022.
5. Odvolání bylo doplněno o odůvodnění podáními žalobce ze dne 19. 5. 2022, které bylo prvostupňovému orgánu doručeno dne 24. 5. 2022, a ze dne 27. 6. 2022, které bylo prvostupňovému orgánu doručeno dne 4. 7. 2022.
6. V prvním doplnění odvolání žalobce prvním odvolacím bodem namítal, že prvostupňový orgán nesprávně zjistil skutkový stav věci. Objektivně špatný stav nemovitosti byl na této nemovitosti přítomen již v roce 1992, kdy se žalobce stal jejím vlastníkem. Nemovitost pak žalobce opravoval až do roku 2002, přičemž v roce 2003 byl na majetek žalobce prohlášen konkurs. Po dobu probíhajícího konkursního řízení nemohl žalobce s nemovitostí nakládat a byl nucen přihlížet, jak nemovitost vlivem nečinnosti konkursního správce do července 2010 chátrala a doposud provedené rekonstrukční práce byly zmařeny. Žalobce tedy nemohl přestupek spáchat, neboť objektivně špatný stav nemovitosti, který nastal z naprosté většiny

dříve, než se stal jejím vlastníkem, a ve zbytku nastal v době konkursního řízení na majetek žalobce, nezavinil.

7. Pod druhým odvolacím bodem žalobce namítal, že prvostupňové rozhodnutí vůbec nezohlednilo zjevnou aktivitu žalobce ve věci zabezpečovacích prací na nemovitosti od léta 2021. Podle jeho názoru prvostupňový orgán vycházel z nedostatečně zjištěného skutkového stavu, kdy vycházel z předpokladu, že žalobce ve věci zabezpečovacích prací na nemovitosti zůstal prakticky nečinný a že s nikým nekomunikoval, což žalobce vyvrací argumentem, že komunikoval s Úřadem městské části Prahy 6, odborem výstavby (dále jen „stavební úřad“), kdy žalobce na výzvy a požadavky stavebního úřadu reagoval, komunikoval s ním, doplňoval požadované dokumenty a dostavil se na jednání na stavebním úřadu a na místní prohlídku. Žalobce na prohlídce na místě dne 22. 4. 2022 uvedl, že se připravoval na provedení zabezpečovacích prací, ale osobní, zdravotní a rodinné důvody mu tehdy neumožnily jejich realizaci. Na výzvy prvostupňového orgánu s ohledem na osobní situaci opomněl reagovat, přičemž vycházel z předpokladu, že stavební úřad a prvostupňový orgán úzce spolupracují a předávají si informace. Popíral tak úmyslné spáchání přestupku.
8. Žalobce dále namítal, že z prvostupňového rozhodnutí nevyplývá, že změny na nemovitosti uvedené ve výrokové části prvostupňového rozhodnutí nastaly až za vlastnictví žalobce, což činí prvostupňové rozhodnutí přinejmenším nepřezkoumatelným. Argumentoval přitom tím, že prvostupňový orgán měl nejdříve sehnat podklady, které prokazují stav nemovitosti před údajnou změnou jejího stavu, a opatřit si důkazy o tom, že taková změna vůbec nastala.
9. Konečně žalobce z procesní opatrnosti namítal také skutečnost, že výše pokuty je nepřiměřená, kdy zároveň uvedl, že tato pokuta postrádala smysl a účel za situace, kdy prostředky na její zaplacení mohly být investovány do oprav nemovitosti. Na nemovitosti přitom probíhají zajišťovací práce odsouhlasené stavebním úřadem. Žalobce byl nadto sankcionován v časovém období, ve kterém byl stavebním úřadem akceptován odklad provedení zabezpečovacích prací. Správní orgány pak měly přihlídnout i k tomu, že o sankci bylo rozhodnuto v době, kdy stále probíhala pandemie Covid-19.
10. V podání ze dne 27. 6. 2022 neuvedl žalobce žádné nové odvolací body. Konstatoval toliko okolnosti týkající se jeho spolupráce se stavebním úřadem, který s ohledem na špatnou životní situaci žalobce akceptoval odklad provedení prací na nemovitosti. Zrekapituloval svůj vztah k nemovitosti a zabýval se svou neschopností nemovitost zabezpečit v průběhu konkursního řízení na jeho majetek. Závěrem zdůraznil, že pokuta postrádala svůj smysl, když směřovala k odčerpání prostředků jinak použitelných na zabezpečovací práce na nemovitosti. Nebyl naplněn ani výchovný účel pokuty, neboť zabezpečovací práce by podle dohody se stavebním úřadem proběhly bez ohledu na přestupkové řízení.
11. Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí nejprve stručně zrekapituloval průběh řízení před prvostupňovým orgánem, poté shrnul odvolací námitky žalobce a zrekapituloval obsah odůvodnění prvostupňového rozhodnutí.
12. K první odvolací námitce spočívající v tom, že žalobce přestupky nemohl spáchat, neboť objektivně špatný stav nemovitosti nastal z naprosté většiny ještě dříve, než žalobce nemovitost nabyt do svého vlastnictví, a tudíž jej nezavinil, žalovaný uznal, že žalobce nemovitost nabyt v neutěšeném stavu, to jej však nezavazuje povinnosti na vlastní náklad pečovat o zachování této kulturní památky, udržovat ji v dobrém stavu a chránit ji před ohrožením, poškozením, znehodnocením nebo odcizením, jak stanoví § 9 odst. 1 památkového zákona. Žalovaný konstatoval, že prvostupňový orgán s žalobcem v minulosti

vedl několik nápravných správních řízení, konkrétně zmínil rozhodnutí prvostupňového orgánu č. j. OPP-88 788/99-II ze dne 9. 10. 2000 a č. j. MHMP 63450/2001 ze dne 7. 9. 2001. Dále poukazoval na neutěšený stav nemovitosti, jak je popsán v dalších správních spisech, konkrétně pak v rozhodnutí č. j. S-MHMP 113404/2013 ze dne 25. 7. 2013, sdělení stavebního úřadu, č. j. MCP6 411637/2021 ze dne 23. 9. 2021 a protokolech o kontrolách na místě konaných dne 23. 9. 2021 a 26. 10. 2021.

13. Žalovaný se vyjádřil také ke druhé odvolací námitce, podle které prvostupňové rozhodnutí vycházelo z chybně zjištěného skutkového stavu, kdy prvostupňový orgán při posuzování úmyslu žalobce a posuzování výše uložené pokuty nezohlednil aktivitu žalobce ve věcech zabezpečovacích prací na nemovitosti, kterou prokazatelně nejpozději od léta 2021 vyvíjel. Žalovaný uvedl, že ze správního spisu prvostupňového orgánu, zejména pak ze záznamu ze dne 30. 11. 2020, rozhodnutí prvostupňového orgánu č. j. OPP-88 788/99-II ze dne 9. 10. 2000, č. j. MHMP 63450/2001 ze dne 7. 9. 2001, zápisu o ohledání konaném dne 15. 2. 2011, protokolu o ohledání konaném dne 9. 7. 2013, rozhodnutí prvostupňového orgánu č. j. S-MHMP 113404/2013 ze dne 25. 7. 2013, sdělení stavebního úřadu č. j. MCP6 411637/2021 ze dne 23. 9. 2021, protokolech o kontrolách na místě konaných dne 23. 9. 2021 a 26. 10. 2021 a z fotodokumentace ze dne 15. 2. 2011, 9. 7. 2013, 24. 9. 2020, 23. 9. 2021 a 26. 10. 2021 jednoznačně vyplývá, že žalobce v období od 24. 9. 2020 do 21. 2. 2022 neplnil své povinnosti stanovené v § 9 odst. 1 památkového zákona, konkrétně pak povinnosti na vlastní náklad pečovat o zachování kulturní památky, udržovat ji v dobrém stavu a chránit ji před ohrožením a poškozením. Tvzení, že žalobce jednal a spolupracoval se stavebním úřadem, připravoval se na provedení zabezpečovacích prací na nemovitosti, byť mu jejich realizaci osobní, zdravotní a rodinné důvody neumožnily, nic nemění na skutečnosti, že žalobce nesplnil své zákonem uložené povinnosti. K zabezpečovacím pracím na nemovitosti pak žalovaný odkazoval na rozhodnutí stavebního úřadu č. j. MCP6 148322/2022 ze dne 3. 5. 2022, ve kterém stavební úřad žalobci uložil provedení zajištění před povětrnostními vlivy a v odůvodnění uvedl, že žalobce měl na základě výzvy ze dne 22. 9. 2021 tato zajištění provést ve lhůtě do 15. 11. 2021. Žalobce následně požádal o prodloužení této lhůty o přibližně 3 měsíce. Na kontrolní prohlídce dne 22. 4. 2022 však vyšlo najevo, že žalobce výzvu ze dne 22. 9. 2021 nerespektoval a zajištění stavby neprovedl.
14. Předmětem třetí odvolací námitky byla skutečnost, že z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí nevyplývalo, že změny na nemovitosti uvedené ve výrokové části prvostupňového rozhodnutí nastaly až za vlastnictví žalobce. Žalovaný k této námitce pouze odkázal na strany 5, 6, 7 a 9 prvostupňového rozhodnutí a na spis v dané přestupkové věci s tím, že stav nemovitosti a změny tohoto stavu jsou zde obsáhle, srozumitelně a přezkoumatelně popsány a doloženy.
15. Ke čtvrté odvolací námitce týkající se výše pokuty žalovaný konstatoval, že prvostupňový orgán se výši uložené pokuty zabýval na stranách 12 až 14 prvostupňového rozhodnutí. Prvostupňový orgán požádal žalobce o informaci o jeho majetkových poměrech a jejich doložení. Na tuto výzvu však žalobce žádné relevantní informace neposkytl a prvostupňový orgán proto vycházel z výpisů z katastru nemovitostí. Na základě zjištěných skutečností a důkazů shromážděných v přestupkovém řízení s ohledem na meze správního uvážení prvostupňový orgán žalobci uložil trest při spodní hranici zákonem stanoveného rozpětí s tím, že tuto pokutu považoval za přiměřenou a schopnou naplnit její preventivní a sankční účel. Žalovaný měl za prokázané, že žalobce opomenutím naplnil skutkovou podstatu přestupků podle ustanovení § 39 odst. 1 písm. c) památkového zákona, přičemž souhlasil

s časovým vymezením na období mezi 24. 9. 2020 a 21. 2. 2022, neboť v tomto období bylo jednoznačně zanedbání povinností žalobcem prokázáno. Šlo přitom o přestupky trvající, přičemž je nerozhodné, zda pachatel vyvolal a udržoval protiprávní stav nebo jej pouze udržoval. Rozhodné bylo podle žalovaného to, že žalobce byl vlastníkem kulturní památky, která ve výše specifikované době chátrala. Podle žalovaného tak bylo nerozhodné, že žalobce nabyl nemovitost v té době již v neutěšeném stavu. Žalovaný s poukazem na § 3 a § 50 odst. 3 a 4 správního řádu s odkazem na spisový materiál uvedl, že prvostupňový orgán postupoval v souladu se zákonem. Při určení správního trestu pak podle žalovaného prvostupňový orgán s ohledem na § 37 a § 38 přestupkového zákona nepochybil, když pokuta byla přiměřená a v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí na stranách 20 až 25 její výše byla řádně a podrobně zdůvodněna. Uložená sankce ve výši 7,5 % maximální možné výše pokuty, která je při dolní hranici zákonné sazby, byla podle žalovaného stanovena v rámci mezi správního uvážení a odpovídala okolnostem případu.

16. Ze shora uvedených důvodů žalovaný odvolání zamítl a rozhodnutí prvostupňového orgánu ze dne 19. 4. 2022 potvrdil. Napadené rozhodnutí nabylo právní moci dne 1. 8. 2022.

III. Žaloba

17. *První žalobní námitkou* žalobce namítal nezákonnost napadeného rozhodnutí. To totiž podle žalobce vycházelo z předpokladu, že spáchal více přestupků, přičemž k této skutečnosti prvostupňový orgán i žalovaný přistupovali jako k přitěžující okolnosti podle § 40 písm. b) přestupkového zákona a uložili žalobci úhrnný správní trest. Podle žalobce z ustanovení § 39 odst. 1 písm. c) památkového zákona vyplývá, že obsahuje dvě alternativní skutkové podstaty trvajícího přestupku, přičemž rozlišuje mezi „*nepečováním o zachování kulturní památky, neudržováním památky v dobrém stavu a nechráněním památky před obrožením, poškozením, znehodnocením nebo odcizením*“ na straně jedné a „*užíváním kulturní památky způsobem, který neodpovídá jejímu kulturně politickému významu, památkové hodnotě nebo technickému stavu*“ na straně druhé. Z prvostupňového ani napadeného rozhodnutí nijak nevyplývalo, že by žalobce spáchal druhou z takto vymezených alternativních skutkových podstat, když bylo žalobci vytýkáno toliko údajné zanedbávání péče o nemovitost. Žalobce zastával názor, že z pohledu práva je takové jednání jedním skutkem a jediným přestupkem podle § 39 odst. 1 památkového zákona. Žalobce tak vyvracel předpoklad prvostupňového orgánu a žalovaného, že jednání žalobce bylo možné kvalifikovat jako vícero samostatných přestupků podle téhož zákonného ustanovení.
18. *Druhou žalobní námitkou* žalobce namítal, že před uložením pokuty prvostupňový orgán nevyužil postupu podle § 10 odst. 1 památkového zákona a nevydal rozhodnutí, kterým by žalobci uložil opatření. Zákonná úprava podle žalobce předpokládá, že při zjištění porušení povinností vlastníka kulturní památky podle § 9 odst. 1 památkového zákona správní orgán nejprve skrze rozhodnutí uloží tomuto vlastníkovi konkrétní povinnost a lhůtu k jejímu splnění, a teprve poté se v případě nesplnění uchýlí k uložení pokuty podle § 39 odst. 1 tohoto zákona. Postupem prvostupňového orgánu podle žalobce došlo k faktickému odnětí možnosti vlastníka kulturní památky závadný stav dobrovolně odstranit. Žalobce považoval za překvapivé, že prvostupňový orgán na straně 5 prvostupňového rozhodnutí uvedl, že rozhodnutí o nápravných opatřeních podle § 10 odst. 1 památkového zákona byla již

v minulosti vůči žalobci opakovaně uplatněna v letech 2000 a 2013, přičemž prvostupňový orgán sám konstatoval, že při ohledání nemovitosti dne 15. 2. 2011 bylo zjištěno, že žalobce uložená opatření splnil. V roce 2013 pak při ohledání nemovitosti nebyly zjištěny stopy po zatékání do nároží kulturní památky ani její statické poruchy. Jakákoliv sankce pro porušení povinností podle § 9 odst. 1 památkového zákona přitom žalobci doposud uložena nebyla. Postup prvostupňového orgánu a žalovaného byl podle žalobce z výše uvedených důvodů nejen nezákonný, neboť nerespektoval přiměřenost a subsidiaritu správního trestání, ale také nepředvídatelný, respektive překvapivý, když vůči žalobci prvostupňový orgán a žalovaný v minulosti přistupovali odlišným způsobem. Žalobce přitom v minulosti na postup podle § 10 odst. 1 památkového zákona reagoval a uložená opatření plnil. Prvostupňový orgán nadto musel s ohledem na komunikaci se stavebním úřadem vědět o úmrtí matky žalobce, přesto tuto skutečnost ve svém postupu nezohlednil. Řízení před prvostupňovým orgánem i žalovaným tak podle žalobce bylo formalistickým a nespravedlivým, když prvostupňový orgán bez předchozího postupu podle § 10 odst. 1 památkového zákona jen konstatoval porušení povinností a uložil žalobci pokutu, přestože žalobce neměl možnost dobrovolně odstranit závadný stav.

19. *Třetí žalobní námitkou* žalobce poukazoval na nedostatečně zjištěný skutkový stav ze strany správních orgánů. Stav posuzované nemovitosti byl prvostupňovým orgánem naposledy zdokumentován z veřejně přístupného místa dne 26. 10. 2021, kdy prvostupňový orgán zjistil, že došlo k odstranění náletových dřevin u nemovitosti. Skutek, pro který byla pokuta uložena, však byl vymezen za období od 24. 9. 2020 do 21. 2. 2022. Závěr správních orgánů o nevyhovujícím stavu v období od 27. 10. 2021 do 21. 2. 2022 tak neměl důkazní oporu, neboť ze strany správních orgánů nebyl stav nemovitosti v tomto období ověřen. Žalobce doplnil, že na den 22. 4. 2022 stavební úřad nařídil kontrolní prohlídku nemovitosti, přičemž prvostupňový orgán byl o této prohlídce vyrozuměn výzvou stavebního úřadu č. j. MCP6 098386/2022, sp. zn. SZ MCP 6 327765/2021/OV/Jed ze dne 16. 3. 2022, a jeho pracovnice se jí osobně zúčastnila. Považoval tak za nepochopitelné, proč prvostupňový orgán nevyčkal a 3 dny před touto prohlídkou přistoupil k vydání prvostupňového rozhodnutí o uložení pokuty.
20. *Čtvrtou žalobní námitkou* žalobce namítal, že i kdyby byl závěr napadeného rozhodnutí správný a žalobce byl objektivně odpovědný za stav nemovitosti, s ohledem na okolnosti věci mu neměla pokuta být ukládána vůbec či jen v podstatně nižší částce. Žalobce jednak odkazoval na první žalobní námitku, kdy správní orgány nesprávně vycházely z předpokladu, že žalobce spáchal daným jednáním více přestupků, a přihlédly k tomu jako k přitěžující okolnosti, jednak poukázal na skutečnost, že správní orgány nezohlednily předchozí stav nemovitosti a osobní poměry žalobce, které přitom žalobce v průběhu správního řízení uváděl. Dále uvedl, že správní orgány nevzaly při výměře výše pokuty v potaz skutečnost, že žalobce v předmětné době komunikoval se stavebním úřadem a poskytoval mu součinnost, což dokládal citací ze 3. strany prvostupňového rozhodnutí a tvrzením, že se stavebním úřadem i nadále komunikoval a v lednu 2022 se na stavební úřad ve věci nemovitosti dostavil. Podle žalobce je z výše uvedeného zřejmé, že se dobrovolnému provedení zajišťovacích prací na nemovitosti nebránil, přičemž odkázal na ohledání nemovitosti ze dne 15. 2. 2011, při kterém bylo prvostupňovým orgánem zjištěno, že žalobce dříve uložená opatření splnil. S částí uložených opatření v podobě odstranění náletových dřevin a úpravě terénu pak žalobce již započal. S ohledem na skutečnost, že žalobce komunikoval se stavebním úřadem, že stavebnímu úřadu předložil plán zajišťovacích prací, a že stavební úřad složitou osobní a životní situaci žalobce akceptoval a prodloužil mu lhůtu

k provedení prací, měl také prvostupňový orgán podle žalobce v souladu s principem proporcionality místo bezprostředního uložení sankce postupovat nejdříve podle § 10 odst. 1 památkového zákona a uložit žalobci konkrétní nápravná opatření se lhůtou k provedení. Zjevnou ochotu žalobce provést na nemovitosti požadované práce a jeho komunikaci se stavebním úřadem pak správní orgány neposoudily jako polehčující okolnost ve smyslu § 39 přestupkového zákona, ač tak podle žalobce měly učinit. Samotná pokuta za nedodržení povinností žalobce ve výši 150 000 Kč se podle žalobce minula svým účinkem a smyslem, neboť připravila žalobce o prostředky nezbytné k dokončení zajišťovacích prací na nemovitosti.

21. Z důvodů shora uvedených se žalobce domáhal zrušení jak napadeného, tak i prvostupňového rozhodnutí v celém jejich rozsahu. Pro případ, že soud neshledá důvody pro zrušení napadeného rozhodnutí, žalobce navrhoval, aby soud alespoň od uložení pokuty upustil či ji přiměřeně snížil.

IV. Vyjádření žalovaného

22. Žalovaný ve vyjádření k žalobě ze dne 1. 11. 2022 k věci uvedl, že prvostupňové i napadené rozhodnutí byla vydána plně v souladu s památkovým zákonem i přestupkovým zákonem. Obě rozhodnutí byla procesně právně i věcně správná, přičemž žalovaný neshledal žádné relevantní důvody pro jejich zrušení soudem. Žalovaný odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí a vyjádřil se k žalobním námitkám.
23. K první a druhé žalobní námitce žalovaný podrobně rozebral právní úpravu přitěžujících okolností a došel k závěru, že § 40 přestupkového zákona obsahuje jen demonstrativní výčet přitěžujících okolností. Argumentoval přitom důvodovou zprávou k přestupkovému zákonu a citací části bodu 224 a bodu 225 z rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Afs 58/2009 – 541 ze dne 31. 3. 2010. Žalobce v tomto případě opakovaně a dlouhodobě jako vlastník kulturní památky neplnil své zákonné povinnosti v podobě péče o její zachování, udržování v dobrém stavu a její ochraně před ohrožením poškozením, znehodnocením nebo odcizením. Jednání žalobce v podobě opakovaného ignorování nápravných opatření podle § 10 odst. 1 památkového zákona podle žalovaného nepochybně neslo znaky přitěžující okolnosti, kterou prvostupňový orgán vzal v úvahu. Žalovaný k tomu poukázal na rozhodnutí prvostupňového orgánu č. j. OPP-88 788/99-II ze dne 9. 10. 2000, č. j. MHMP 63450/2001 ze dne 7. 9. 2001 a č. j. S-MHMP 113404/2013 ze dne 25. 7. 2013.
24. Ke třetí žalobní námitce žalovaný odkázal na písemnosti založené ve spise, z nichž dovodil, že žalobce v období od 24. 9. 2020 do 21. 2. 2022 neplnil své povinnosti uložené mu § 9 odst. 1 památkového zákona.
25. Ke čtvrté žalobní námitce spočívající v tom, že při úvaze o uložení pokuty a její výši správní orgány nijak nezohlednily okolnosti týkající se stavebně technického stavu nemovitosti, žalobcovu spolupráci se stavebním úřadem, jeho osobní poměry a jeho opakované onemocnění, žalovaný uvedl, že tyto okolnosti nic nemění na faktu, že žalobce v rozhodné době neplnil své povinnosti vyplývající z ustanovení § 9 odst. 1 památkového zákona, což bylo žalobci prokázáno. Žalovaný k žalobcem namítané spolupráci se stavebním úřadem doplnil, že výzvou ke zjednání nápravy ze dne 22. 9. 2021 byla žalobci uložena povinnost provést zajištění stavby před povětrnostními vlivy se lhůtou do 15. 11. 2021. I přes prodloužení této lhůty o 3 měsíce žalobce tuto povinnost nesplnil, jak bylo zjištěno při kontrolní prohlídce dne 22. 4. 2022. Tuto povinnost mu proto stavební úřad uložil znovu

ve formě rozhodnutí č. j. MCP 6 148322/2022 ze dne 3. 5. 2022 se lhůtou ke splnění do 30. 6. 2022. Ze strany 12 až 14 prvostupňového rozhodnutí pak měl žalovaný za prokázané, že se prvostupňový orgán výši pokuty dostatečně věnoval, přičemž výši pokuty odvodil z prokázaných majetkových poměrů žalobce zjištěných z výpisů z katastru nemovitostí. Pokuta byla stanovena při spodní hranici zákonné sazby a činila pouze 7,5 % její maximální výše. Pokuta podle žalovaného sledovala naplnění sankčního i preventivního charakteru, nebyla likvidační, přičemž z obsahu spisu nevyplývala ani její nepřiměřenost. Žalovaný zároveň upozornil na skutečnost, že žalobce přes žádost o poskytnutí informací ohledně jeho majetkových poměrů a jejich doložení, která byla součástí oznámení o zahájení přestupkového řízení, neuvedl žádná konkrétní podložená fakta a v průběhu řízení neposkytnul k této žádosti žádné relevantní informace.

26. Žalovaný navrhoval, aby soud žalobu pro nedůvodnost zamítl.

V. Jednání před soudem

27. Při ústním jednání dne 27. 3. 2024 účastníci řízení setrvali na svých procesních stanoviscích.
28. Žalobce shrnul žalobní body a závěrem navrhl, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a přiznal žalobci náhradu nákladů řízení.
29. Žalovaný poukázal na obsah napadeného rozhodnutí, na jehož závěrech setrval, a navrhl, aby soud žalobu zamítnul.
30. Návrhy na provedení důkazů označené žalobcem v žalobě městský soud neprováděl, neboť se v rozsahu relevantním pro projednání věci jednalo o listiny, které jsou součástí správního spisu, z něhož soud při přezkumu napadeného rozhodnutí obligatorně vychází a jehož obsah s ohledem na právní názor soudu k rozhodnutí věci zcela postačoval. Správním spisem se dokazování neprovádí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008 - 117, č. 2383/2011 Sb. NSS). Ostatní navrhované důkazy (výslech žalobce) pak soud neprovedl, neboť s ohledem na právní posouzení věci nemohly přinést žádné nové rozhodné skutečnosti a soud je proto považoval za nadbytečné.

VI. Posouzení věci Městským soudem v Praze

31. Žaloba byla podána včas ve smyslu § 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) osobou k tomu oprávněnou podle § 65 odst. 1 s. ř. s. a je přípustná (§ 65, § 68 a § 70 s. ř. s.). Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, podle skutkového a právního stavu ke dni rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), a to v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti, a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
32. Z obsahu správního spisu soud zjistil následující pro rozhodnutí relevantní skutečnosti.
33. Rozhodnutím prvostupňového orgánu č. j. OPP-88 788/99-II ze dne 9. 10. 2000 bylo žalobci podle § 10 odst. 1 památkového zákona uloženo provedení těchto udržovacích prací na nemovitosti: v termínu do 30. 11. 2000 zabezpečit okna a dveře proti zatékání a proti případnému vniknutí cizích osob a v termínu do 30. 6. 2001 dokončit chybějící část oplechování nad terasou včetně dešťových svodů, provést vodotěsnou izolaci terasy a zabezpečit sgrafitovou a freskovou výzdobu, respektive její zbytky. V odůvodnění pak

prvostupňový orgán konstatoval, že žalobce porušil ustanovení § 9 odst. 1 památkového zákona.

34. Rozhodnutím prvostupňového orgánu č. j. MHMP 63450/2001 ze dne 7. 9. 2001 bylo žalobci podle § 10 odst. 1 památkového zákona uloženo provedení těchto udržovacích prací na nemovitosti: do 30. 11. 2001 zabezpečit okna a dveře proti zatékání a proti případnému vniknutí cizích osob dokončit chybějící část oplechování nad terasou včetně dešťových svodů, provést vodotěsnou izolaci terasy a zabezpečit sgrafitovou a freskovou výzdobu, respektive její zbytky. V odůvodnění prvostupňový orgán mimo jiné uvedl, že žalobce povinnosti uložené rozhodnutím č. j. OPP-88 788/99-II ze dne 9. 10. 2000 včas nesplnil. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný rozhodnutím č. j. 16021/2001-OPP/P ze dne 8. 11. 2001 zamítl.
35. Dne 21. 2. 2011 vydal prvostupňový orgán úřední záznam č. j. S-MHMP 615001/2007, podle kterého bylo ohledáním nemovitosti dne 15. 2. 2011 zjištěno, že žalobce splnil všechny požadavky správního orgánu a zabezpečil nemovitost před dalším chátráním a proti vstupu cizích osob; v návaznosti na toto zjištění prvostupňový orgán věc odložil. K úřednímu zápisu je přiložen zápis o ohledání nemovitosti ze dne 15. 2. 2011, včetně fotografických příloh.
36. Dne 9. 7. 2013 vydal prvostupňový orgán protokol o provedení důkazu ohledáním na místě. Ohledání bylo provedeno z veřejně přístupného místa, přičemž žalobce se nedostavil. Bylo zjištěno, že žalobce odstranil náletové dřeviny, že ve věži bylo rozbité okno, že na střeše hlavní budovy jsou poškozené a odfouknuté bonské šindele a že na objektu je viditelná postupující degradace vinou neúdržby. Přílohou protokolu je i fotodokumentace.
37. Rozhodnutím prvostupňového orgánu č. j. S-MHMP 113404/2013 ze dne 25. 7. 2013 bylo žalobci podle § 10 odst. 1 památkového zákona uloženo provedení těchto udržovacích prací na nemovitosti: do 60 dnů od právní moci rozhodnutí o uložení opatření opravit střešní krytinu v místech poškození na střeše nad lodžii se sloupy, zabezpečit okenní otvor v posledním patře věže proti pronikání vlhkosti (například bedněním, pevnou folií, deskou apod.) a odstranit pokácené náletové dřeviny z pozemku kulturní památky. V odůvodnění pak prvostupňový orgán konstatoval, že žalobce porušil ustanovení § 9 odst. 1 památkového zákona.
38. Dne 24. 9. 2020 bylo konáno místní šetření, při kterém prvostupňový orgán zjistil, že nemovitost je ve velmi špatném stavu a bez podstatnější ochrany před vnějším působením srážek a povětrnostních vlivů. Při místním šetření byly pořízeny fotografie, které jsou součástí správního spisu.
39. Dne 22. 9. 2021 vydal stavební úřad výzvu ke zjednání nápravy č. j. MCP 6 378088/2021, kterou bylo žalobci uloženo, aby ve lhůtě do 15. 11. 2021 provedl zajištění nemovitosti před povětrnostními vlivy v podobě provedení výplní oken ve vyšším patře stavby, provizorního zakrytí střechy vhodnou izolací v místě, kde dochází k zatékání, zabezpečení stavby před vstupem nepovolaných osob uzavřením všech vstupních otvorů a obnovení oplocení.
40. Dne 23. 9. 2021 sepsal prvostupňový orgán protokol o kontrole na místě, podle kterého nedošlo na nemovitosti k žádné změně oproti stavu zjištěnému dne 24. 9. 2020. Pravidelná údržba nemovitosti byla zanedbávána a nemovitost nadále chátrala. Okolí nemovitosti zarůstalo náletovými dřevinami. Přílohou protokolu je fotodokumentace.

41. Téhož dne (23. 9. 2021) sepsal stavební úřad sdělení č. j. MCP6 411637/2021, ve kterém odpověděl na žádost o součinnost prvostupňového orgánu, přičemž uvedl, že s žalobcem špatný stavebně technický stav nemovitosti řešil dne 23. 8. 2021, kdy žalobce uvedl, že v loňském roce přistoupil k realizaci přípravných prací – odstraňování náletových dřevin u objektu a ve dnech od 9. 8. do 13. 8. 2021 dočišťoval pozemek. Do konce listopadu 2021 pak žalobce hodlal obnovit oplocení, upravit terén a odstranit zbytek vegetace. Prvostupňový orgán byl dále informován, že stavební úřad vydal dne 22. 9. 2021 výzvu ke zjednání nápravy č. j. MCP 6 378088/2021 popsanou výše.
42. Dne 26. 10. 2021 sepsal prvostupňový orgán protokol o kontrole na místě, podle kterého zůstal stav nemovitosti nezměněn s výjimkou částečného odstranění náletových dřevin po pravé straně objektu. Přílohou protokolu je fotodokumentace.
43. Dne 16. 12. 2021 vydal stavební úřad sdělení č. j. MCP6 520977/2021, kterým akceptoval žádost žalobce o prodloužení lhůty pro zabezpečení nemovitosti stanovené výzvou ze dne 22. 9. 2021, č. j. MCP 6 378088/2021. Zároveň vypsal na den 11. 1. 2022 kontrolní prohlídku stavby.
44. Dne 11. 2. 2022 vydal prvostupňový orgán oznámení o zahájení řízení o přestupku a předvolání obviněného k ústnímu jednání č. j. MHMP 255941/2022, které bylo žalobci doručeno dne 21. 2. 2022.
45. Dne 9. 3. 2022 se před prvostupňovým orgánem konalo ústní jednání o přestupku, jehož průběh je zdokumentován v protokolu, jenž je součástí správního spisu na č. l. 28. Žalobce se k ústnímu jednání nedostavil.
46. Dne 16. 3. 2022 vydal stavební úřad výzvu k účasti na kontrolní prohlídce č. j. MCP6 098386/2022, kterou byl žalobce vyzván ke zpřístupnění nemovitosti dne 22. 4. 2022. Tato výzva byla prvostupňovému orgánu dána na vědomí.
47. Dne 19. 4. 2022 vydal prvostupňový orgán prvostupňové rozhodnutí č. j. MHMP 677474/2022, kterým uznal žalobce vinným z přestupků podle ustanovení § 39 odst. 1 písm. c) památkového zákona. Žalobce se podle tohoto rozhodnutí dopustil porušení povinnosti uložené vlastníkově kulturní památky podle § 9 odst. 1 památkového zákona, když v období od 24. 9. 2020 do 21. 2. 2022 v důsledku zanedbání pravidelné údržby kulturní památka dlouhodobě chátrala a došlo k následujícím změnám jejího stavu: na severní a východní fasádě objektu je patrná degradace a někde i úplná destrukce omítek a sgrafit, plastických architektonických prvků – bosáž, římsy, ostění (např. pravý rizalit severní fasády je úplně zbaven omítky a je zde patrná degradace cihlové stěny); velká část architektonických detailů je degradována a ztracena – části ostění oken a vstupů, sokl se soklovou římsou; ve vyšším patře a ve věži většina výplní chybí nebo jsou poničeny; v některých místech je patrné propadání střechy a na některých místech chybí krytina, která je tvořena lepenkou černé barvy. Za spáchání těchto přestupků byl žalobci uložen správní trest úhrnné pokuty ve výši 150 000 Kč a povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč. V odůvodnění prvostupňový orgán popisoval dosavadní průběh správního řízení. Zmínil mimo jiné, že výše vypsané nedostatky vedoucí k rozhodnutí o spáchání přestupků byly prvostupňovým orgánem zjištěny dne 24. 9. 2020, přičemž stav nemovitosti se až na částečné odstranění náletových dřevin nezměnil, jak prvostupňový orgán zjistil ve dnech 23. 9. 2021 a 26. 10. 2021. Prvostupňový orgán dále stručně uvedl, že s žalobcem v minulosti vedl několik nápravných správních řízení, jmenovitě zmínil svá rozhodnutí č. j. OPP-88 788/99-II ze dne 9. 10. 2000, č. j. MHMP 63450/2001 ze dne 7. 9. 2001 a č. j. S-MHMP 113404/2013 ze dne 25. 7. 2013.

Prvostupňový orgán se dále zabýval historií nemovitosti, přičemž konstatoval, že nemovitost nepochybně je kulturní památkou a z písemností založených ve spise vzal za prokázané, že žalobce porušil povinnosti, které mu ukládá ustanovení § 9 odst. 1 památkového zákona. Dovodil, že k porušení těchto povinností došlo úmyslným nekonáním žalobce, které naplnilo všechny formální znaky přestupků podle § 39 odst. 1 písm. c) památkového zákona. Ke druhu a výši správního trestu prvostupňový orgán uvedl, že přihlédl ke všem relevantním kritériím ve smyslu ustanovení § 37 a § 38 přestupkového zákona, a to k době, po kterou žalobce porušoval zákonné povinnosti, k zavinění ve formě úmyslného nekonání, k osobním poměrům žalobce a jako k přitěžující okolnosti přihlédl podle ustanovení § 40 písm. b) přestupkového zákona také k tomu, že žalobce spáchal více přestupků. Žádné polehčující okolnosti neshledal.

48. Proti prvostupňovému rozhodnutí, které bylo žalobci doručeno dne 4. 5. 2022, podal žalobce odvolání datované dne 5. 5. 2022, které bylo prvostupňovému orgánu doručeno dne 9. 5. 2022 (viz shora body 4 až 10). O žalobcem podaném odvolání rozhodl žalovaný napadeným rozhodnutím.
49. Soud vyšel z následující právní úpravy.
50. Podle čl. 6 odst. 2 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „EÚLP“) *se každý, kdo je obviněn z trestného činu, se považuje za nevinného, dokud jeho vina nebyla prokázána zákonným způsobem.*
51. Podle článku 35 odst. 3 ústavního zákona č. 2/1993 Sb., Listiny základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Listina“), *při výkonu svých práv nikdo nesmí obrozovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem.*
52. Podle článku 40 odst. 2 Listiny je *každý, proti němuž je vedeno trestní řízení, je považován za nevinného, pokud pravomocným odsuzujícím rozsudkem soudu nebyla jeho vina vyslovena.*
53. Podle § 9 odst. 1 památkového zákona *je vlastník kulturní památky povinen na vlastní náklad pečovat o její zachování, udržovat ji v dobrém stavu a chránit ji před obrožením, poškozením, znehodnocením nebo odcizením. Kulturní památku je povinen užívat pouze způsobem, který odpovídá jejímu kulturně politickému významu, památkové hodnotě a technickému stavu. Je-li kulturní památka v společenském vlastnictví, je povinností organizace, která kulturní památku spravuje nebo ji užívá nebo ji má ve vlastnictví, a jejího nadřízeného orgánu vytvářet pro plnění uvedených povinností všechny potřebné předpoklady.*
54. Podle § 15 odst. 1 památkového zákona *jestliže vlastník kulturní památky v určené lhůtě neprovede opatření podle § 10 odst. 1, může obecní úřad obce s rozšířenou působností, a jde-li o národní kulturní památku, krajský úřad, rozhodnout, že se nezbytná opatření pro zabezpečení kulturní památky provedou na náklad jejího vlastníka.*
55. Podle § 39 odst. 1 písm. c) památkového zákona *se fyzická osoba dopustí přestupku tím, že nepečuje o zachování kulturní památky, neudrží ji v dobrém stavu a nechrání ji před obrožením, poškozením, znehodnocením nebo odcizením, nebo kulturní památku užívá způsobem, který neodpovídá jejímu kulturně politickému významu, památkové hodnotě nebo technickému stavu.*
56. Podle § 39 odst. 5 písm. a) památkového zákona *za přestupek lze uložit pokutu do 2 000 000 Kč, jde-li o přestupek podle odstavce 1.*

57. Podle § 8 přestupkového zákona je *trvajícím přestupkem takový přestupek, jehož znkem je jednání pachatele spočívající ve vyvolání a následném udržování protiprávního stavu nebo jednání pachatele spočívající v udržování protiprávního stavu, který nebyl pachatelem vyvolán.*
58. S ohledem na shora uvedené soud o věci uvažil následovně.
59. Obsahem *první žalobní námitky* je skutečnost, že správní orgány obou stupňů došly k závěru, že žalobce spáchal více přestupků, přičemž k této skutečnosti přistupovaly jako k přitěžující okolnosti podle § 40 písm. b) přestupkového zákona a uložily žalobci úhrnný správní trest. Žádné „další“ přestupky krom jednoho však podle žalobce v prvostupňovém ani napadeném rozhodnutí nebyly žádným způsobem vymezeny.
60. První žalobní námitka je důvodná.
61. Ze znění § 39 odst. 1 písm. c) památkového zákona vyplývá, že citované ustanovení obsahuje dvě alternativní skutkové podstaty trvajících přestupků, ve kterém se rozlišuje mezi „*nepečováním o zachování kulturní památky, neudržování památky v dobrém stavu a nechránění památky před ohrožením, poškozením, znehodnocením nebo odcizením*“ na straně jedné a „*užíváním kulturní památky způsobem, který neodpovídá jejímu kulturně politickému významu, památkové hodnotě nebo technickému stavu*“ na straně druhé. Z výrokové části prvostupňového rozhodnutí, podle které žalobce nepečoval o zachování kulturní památky, neudržoval ji v dobrém stavu a nechránil ji před ohrožením a poškozením, lze dojít k závěru, že objektivní stránkou přestupku je toliko jednání žalobce, jehož popis odpovídá první skutkové podstatě uvedené pod písmenem c) ustanovení § 39 odst. 1 památkového zákona. Ani prvostupňové ani napadené rozhodnutí žádným způsobem nepracují s tím, jak žalobce nemovitost užívá, tedy neobsahují žádný popis jednání, jenž by odpovídal druhé skutkové podstatě uvedené v ustanovení § 39 odst. 1 písm. c) památkového zákona.
62. Jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 5 A 164/2002-44 ze dne 22. 2. 2005, obdobně jako u pokračování v přestupku tvoří trvajícím přestupkem jedno jednání, tedy jeden skutek a zároveň jeden přestupek, který trvá tak dlouho, pokud je protiprávní stav udržován.
63. Lze tedy uzavřít, že jednání specifikované v prvostupňovém rozhodnutí, za něž byl žalobce uznán vinným, je z pohledu práva jediným jednáním, jedním skutkem a jediným trvajícím přestupkem, naplňujícím pouze první skutkovou podstatu uvedenou v § 39 odst. 1 písm. c) památkového zákona. Této skutečnosti si přitom prvostupňový orgán i žalovaný zřejmě byli vědomi, když povahou trvajících přestupků se žalovaný v napadeném rozhodnutí podrobně zabýval.
64. Jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 57/2004-54 ze dne 22. 9. 2005, č. 772/2006 Sb. NSS: *„Jestliže předmětem řízení bylo uložení pokuty za spáchání správního deliktu, potom nepominutelnou součástí výroku, kterým se ukládá povinnost uhradit pokutu jako trest za správní delikt, musí být rovněž i určení, jakého deliktu se subjekt dopustil. Pokud tomu tak není v oblasti skutkové části tohoto výroku, lze připustit, že je-li skutek popsán v odůvodnění rozhodnutí, nemusí za všech okolností docházet k nezákonnosti takového správního aktu. Pokud však, tak, jako v projednávané věci, ve výroku rozhodnutí chybí právní kvalifikace deliktu, pak takové rozhodnutí obstát nemůže.“* (zvýraznění doplněno soudem).
65. V tomto případě však ani z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí ani z odůvodnění napadeného rozhodnutí není možné seznat, jakých dalších přestupků, za něž byl žalobci uložen správní trest úhrnné pokuty ve výši 150 000 Kč, se žalobce dopustil. Popsán je v nich totiž jen trvajícím přestupkem spáchaný v období od 24. 9. 2020 do 21. 2. 2022, spočívající v

patrné degradaci a někde i úplné destrukci omítek a sgrafit a plastických architektonických prvků – bosáž, římsy, ostění na severní a východní fasádě objektu; skutečnosti, že velká část architektonických detailů je degradována až ztracena – části ostění oken a vstupů, sokl se soklovou římsou; dále v tom, že ve vyšším patře a ve věži chybí většina výplní, kdy některé byly poničeny, že v některých místech bylo patrné propadání střechy a konečně že na některých místech chyběla krytina, která je tvořena lepenkou černé barvy.

66. Pokud by správní orgány dovozovaly pluralitu přestupků údajně spáchaných žalobcem ze skutečnosti, že žalobce ignoroval opakovaně ukládaná nápravná opatření podle § 10 odst. 1 památkového zákona, jak by se mohlo jevit z vyjádření žalovaného k žalobě, dopustily by se porušení zásady presumpce neviny zaručené ve čl. 40 odst. 2 Listiny a čl. 6 odst. 2 EÚLP, která se s ohledem na judikaturu vedle trestního řízení uplatňuje i v rovině správního práva trestního. Ze správního spisu totiž nijak nevyplývá, že by proti žalobci bylo v minulosti řízení o přestupku vedeno, tím spíše za žádný přestupek v minulosti nebyl uznán vinným. Soud zároveň podotýká, že jednočinný stejnorodý souběh přestupků je již z podstaty věci vyloučen.
67. Žalovaný má pravdu, tvrdí-li, že neplnění výzev podle § 10 odst. 1 památkového zákona lze považovat za přítěžující okolnost ve smyslu ustanovení § 40 písm. b) přestupkového zákona. K této přítěžující okolnosti by však mohl správní orgán přihlédnout pouze v situaci, když prokáže, že k neplnění těchto výzev ze strany žalobce skutečně docházelo. I v případě, že by k prokázání této skutečnosti došlo, žalovaný z důvodů uvedených v odstavci výše nemůže takovou přítěžující okolnost vyhodnotit tak, že „obviněný spáchal více přestupků“.
68. K posouzení této přítěžující okolnosti na výši pokuty pak soud doplňuje, že správní orgány jsou povinny náležitě odůvodnit, na základě jakých úvah dospěly k uložené výměře (úhrnné) sankce. V této souvislosti jsou povinny zhodnotit veškerá relevantní zákonná hlediska, včetně toho, že sankci ukládají za více sbíhajících se deliktů. Neznačená to však, že by byly povinny své úvahy kvantifikovat, tedy váhu jednotlivých zvažovaných hledisek vyčíslit. Zcela postačí, uvede-li správní orgán „jakou hodnotu, byť abstraktně vyjádřenou,“ jednotlivým hlediskům přiřadí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 22/2005 – 66 ze dne 25. 1. 2006). Tento závěr nijak neodporuje judikatuře NSS (např. rozsudky č. j. 9 As 56/2019 - 28 ze dne 16. 5. 2019 nebo č. j. 1 As 105/2019 - 36 ze dne 21. 10. 2019), která smysl odůvodnění ukládané sankce spatřuje především v její individualizaci tak, aby reflektovala okolnosti konkrétního případu a nebyla svévolná nebo pouze obecně odůvodněná.
69. Z výše uvedeného lze dojít k závěru, že ačkoliv byl žalobci uložen úhrnný správní trest a ke spáchání více přestupků bylo přihlíženo jako k přítěžující okolnosti, z prvostupňového ani napadeného rozhodnutí nijak nevyplývá, že by žalobce spáchal více přestupků než jeden trvající přestupek spáchaný v období od 24. 9. 2020 do 21. 2. 2022. Ani v prvostupňovém ani v napadeném rozhodnutí pak není dostatečným způsobem specifikováno, do jaké míry se tyto skutečnosti promítly do výše uložené sankce.
70. Ačkoliv soud shledal důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí již na základě prvního žalobního bodu, považuje za účelné stručně vypořádat rovněž zbývající žalobní námitky.
71. *Druhou žalobní námitku*, podle které měl prvostupňový orgán před uložením pokuty využít postupu podle § 10 odst. 1 památkového zákona a vydat rozhodnutí, jímž by žalobci uložil opatření, soud důvodnou neshledal.

72. Podle rozsudku Vrchního soudu v Praze č. j. 6 A 117/93-21 ze dne 16. 9. 1994 „*Skutečnost, že právnická osoba nesplnila opatření uložená podle § 10 odst. 1 zákona č. 20/1987 Sb. o státní památkové péči, není sama o sobě důvodem pro uložení pokuty podle ustanovení § 35 odst. 1 písm. c) téhož zákona. Vynucování uloženého opatření řeší ustanovení § 15 téhož zákona, které představuje zvláštní úpravu správní exekuce.*“ Stejně závěry přitom nepochybně platí také pro fyzické osoby v postavení vlastníků a pokuty uložené podle ustanovení § 39 odst. 1 písm. c) památkového zákona. Není-li možné uložení pokuty odůvodnit toliko nesplněním opatření uložených podle § 10 odst. 1 památkového zákona, logicky můžeme dojít k závěru, že k uložení sankce nemůže sankcionovaná osoba namítat, že opatření podle výše uvedeného ustanovení jí nebyla uložena. Žalobce tedy nemá pravdu, když uložení sankce podmiňuje vydáním rozhodnutí, kterým by mu prvostupňový orgán uložil splnění opatření podle § 10 odst. 1 památkového zákona.
73. Soud nad rámec posouzení druhého žalobního bodu dodává, že absence rozhodnutí, kterým by žalobci byla ve smyslu ustanovení § 10 odst. 1 památkového zákona uložena opatření, je ostatně také důvod, proč v tomto konkrétním případě prvostupňový orgán nemohl postupovat podle ustanovení § 15 odst. 1 tohoto zákona a přistoupil k paralelní metodě spočívající v uložení sankce podle ustanovení § 39 odst. 1 písm. c) tohoto zákona. Ustanovení § 15 odst. 1 památkového zákona ke své aplikaci totiž vyžaduje předchozí postup podle ustanovení § 10 odst. 1 tohoto zákona. Žalobce se ostatně ani postupu podle § 15 památkového zákona nedožadoval.
74. Soud nesouhlasí s názorem žalobce, že postupem prvostupňového orgánu došlo k faktickému odnětí možnosti vlastníka kulturní památky závadný stav dobrovolně odstranit. Žalobce byl prvostupňovým orgánem opakovaně kontaktován, jak vyplývá ze správního spisu, a musel si tak být vědom nedostatků, které mu byly vytýkány. O zahájení přestupkového řízení byl prokazatelně informován dne 21. 2. 2022, kdy mu bylo doručeno oznámení o zahájení řízení o přestupku s č. j. MHMP 255941/2022 ze dne 11. 2. 2022, kterým byl současně předvolán k ústnímu jednání. Žalobce se k ústnímu projednání přestupku dne 9. 3. 2022 nedostavil a nevyužil svého práva se proti hrozící sankci bránit. Prvostupňové rozhodnutí, kterým byl žalobce uznán vinným z přestupků, je pak datováno dne 19. 4. 2022, tedy necelé 2 měsíce od okamžiku, kdy se žalobce dozvěděl o tom, že je proti němu přestupkové řízení vedeno. Jen těžko tak lze přisvědčit žalobci, že prvostupňové rozhodnutí bylo překvapivé a že neměl možnost závadný stav dobrovolně odstranit. I v situaci, kdy by žalobce nestíhal nedostatky napravit, měl možnost prvostupňový orgán kontaktovat, zúčastnit se ústního projednání přestupku a přesvědčit prvostupňový orgán, že má alespoň snahu svým povinnostem podle památkového zákona dostát.
75. Z výše citovaného rozsudku Vrchního soudu v Praze zároveň vyplývá, že skutečnost, že rozhodnutí o nápravných opatřeních podle § 10 odst. 1 památkového zákona byla již v minulosti vůči žalobci opakovaně uplatněna v letech 2000 a 2013, kdy prvostupňový orgán sám konstatoval, že žalobce uložená opatření splnil, je pro posuzovaný případ irelevantní. Povinnost žalobce jako vlastníka kulturní památky se o nemovitost starat vyplývá přímo ze zákona, nikoliv z rozhodnutí o nápravných opatřeních podle § 10 odst. 1 památkového zákona. Žalobce nemohl legitimně očekávat, že prvostupňový orgán k němu bude soustavně přistupovat tím samým způsobem a jeho povinnosti vyplývající z vlastnictví nemovitosti, která je kulturní památkou, mu vždy specifikovat skrze taková rozhodnutí. Prvostupňový orgán tedy nejen že nebyl povinen před uplatněním sankčního prostředku rozhodnutí o nápravných opatřeních vydat, ale nebyl povinen ani k takovým rozhodnutím v minulosti

vydaným přihlédnout. Tento závěr pak platí i přes skutečnost, že sankce by měly být prostředkem *ultima ratio*: na vydání rozhodnutí podle ustanovení § 10 odst. 1 památkového zákona totiž není právní nárok. Záleží na uvážení prvostupňového orgánu, zda rozhodnutí o nápravných opatřeních vydá, či přistoupí k zahájení přestupkového řízení.

76. Podle *třetí žalobní námitky* byl správními orgány nedostatečně zjištěn skutkový stav, přičemž ve spisu absentuje důkaz dokládající stav nemovitosti v období od 27. 10. 2021 do 21. 2. 2022.
77. Třetí žalobní námitka je důvodná.
78. Podle názoru vysloveného v usnesení rozšířeného senátu č. j. 5 As 126/2011-68 ze dne 14. 1. 2014, č. 3014/2014 Sb. NSS., v řízení o přestupku postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu potřebném pro rozhodnutí o přestupku. Jak dále plyne z judikatury NSS, v přestupkovém řízení spočívá důkazní břemeno primárně na správním orgánu (řízení vychází ze zásady oficiality).
79. Podle obsahu napadeného rozhodnutí žalovaný aproboval skutkový stav vymezený v prvostupňovém rozhodnutí, kdy podle prvostupňového orgánu se žalobce dopustil spáchání přestupkového jednání v období od 24. 9. 2020 do 21. 2. 2022, přičemž své závěry opřel o správní spis prvostupňového orgánu, zejména pak o záznam ze dne 30. 11. 2020, rozhodnutí prvostupňového orgánu č. j. OPP-88 788/99-II ze dne 9. 10. 2000, č. j. MHMP 63450/2001 ze dne 7. 9. 2001, zápis o ohledání konaném dne 15. 2. 2011, protokol o ohledání konaném dne 9. 7. 2013, rozhodnutí prvostupňového orgánu č. j. S-MHMP 113404/2013 ze dne 25. 7. 2013, sdělení stavebního úřadu č. j. MCP6 411637/2021 ze dne 23. 9. 2021, protokoly o kontrolách na místě konaných dne 23. 9. 2021 a 26. 10. 2021 a o fotodokumentaci ze dne 15. 2. 2011, 9. 7. 2013, 24. 9. 2020, 23. 9. 2021 a 26. 10. 2021.
80. Ze správního spisu, tak jak byl předložen městskému soudu, vyplývá, že stav posuzované nemovitosti byl prvostupňovým orgánem naposledy zdokumentován z veřejně přístupného místa dne 26. 10. 2021, kdy správní orgán zjistil, že došlo k odstranění náletových dřevin u nemovitosti. Skutek, pro který byl správní trest uložen, je však v prvostupňovém rozhodnutí časově vymezen v období od 24. 9. 2020 do 21. 2. 2022. Žalobci tak lze dát za pravdu, že závěr správních orgánů o nevyhovujícím stavu kulturní památky v období od 27. 10. 2021 do 21. 2. 2022 neměl v době vydání prvostupňového rozhodnutí důkazní oporu ve spisovém materiálu, neboť ze strany prvostupňového správního orgánu nebyl stav nemovitosti v tomto období ověřen a ani žalovaný okruh podkladů nedoplnil o žádné relevantní důkazy dokládající porušení zákonných povinností žalobcem v období od 27. 10. 2021 do 21. 2. 2022.
81. Otázkou vymezení skutku u trvajících deliktů se Nejvyšší správní soud zabýval například v rozsudku č. j. 5 Afs 53/2010-420 ze dne 27. 5. 2011, kde mimo jiné konstatoval, že zásady trestního procesu aplikovatelné i na poli správního trestání pak vyžadují, aby skutek, o kterém je rozhodováno v rozhodnutí o uložení sankce, byl totožný se skutkem, pro který bylo zahájeno řízení. Za jediný skutek se pak, jak již ostatně bylo poukázáno výše, považuje i delikt trvajících. Totožnost skutku je pak mimo jiné zachována i tehdy, jestliže se skutečnosti uvedené při zahájení sankčního řízení doplní o další nebo nahradí jinými, nebo některé odpadnou a jiné přibudou, jestliže ovšem podstata jednání zůstane nedotčena. U deliktů trvajících není totožnost skutku dotčena, dojde-li ke změně časového období, po které pachatel udržoval protiprávní stav (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. 3. 1975, sp. zn. 7 Tz 5/75, Sb. NS č. / 76).

82. Prvostupňový orgán se tedy při vymezení doby trvajícího přestupku měl předně držet období, po které měl dostatečně důkazně podloženo, že k porušení zákonných povinností žalobcem došlo, tedy od 24. 9. 2020 do 26. 10. 2021, kdy byl stav posuzované nemovitosti prvostupňovým orgánem naposledy zdokumentován. S ohledem na shora vymezený závěr o zachování totožnosti skutku pak v prvostupňovém rozhodnutí mohl vymezený časový úsek doplnit o období od 27. 10. 2021 do 21. 2. 2022. K tomu by však mohlo dojít pouze za předpokladu, kdy by si prvostupňový orgán obstaral důkazy nasvědčující tomu, že i v tomto období žalobce své povinnosti neplnil.
83. Obdobně jako žalobci ani soudu není zcela zřejmé, proč prvostupňový orgán s vydáním rozhodnutí neposečkal, když se pouhé 3 dny po vydání prvostupňového rozhodnutí (dne 22. 4. 2022) konala kontrolní prohlídka v místě nemovitosti. Výzva k účasti na kontrolní prohlídce č. j. MCP6 098386/2022 ze dne 16. 3. 2022, kterou byl žalobce vyzván ke zpřístupnění nemovitosti dne 22. 4. 2022, byla přitom prvostupňovému orgánu, jak vyplývá ze správního spisu, dána stavebním úřadem na vědomí. Dokumentací získanou z této kontrolní prohlídky by přitom správní orgány mohly podložit, že žalobce své povinnosti podrobně vymezené ve výrokové části prvostupňového rozhodnutí nesplnil a že porušení povinností žalobce trvalo po celou dobu trvajícího přestupku tak, jak bylo časově vymezeno v prvostupňovém rozhodnutí. Ani žalovaný si však podklady z této kontrolní prohlídky neopatřil a nedostatek prvostupňového rozhodnutí tak nezhojil.
84. Ohledně *čtvrté žalobní námitky* soud přisvědčuje žalobci, že jednáním vymezeným v prvostupňovém rozhodnutí mohl žalobce spáchat nejvýše jeden trvající přestupek (viz shora vypořádání první žalobní námitky). Zohlednění plurality přestupků a posouzení toho, že žalobce spáchal popsáním jednáním více přestupků, jako přitěžující okolnosti, pak zakládá nezákonnost prvostupňového i napadeného rozhodnutí.
85. Jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 63/2019-33 ze dne 7. 11. 2019 *„[p]ři hodnocení zákonnosti uložené sankce správními soudy není dán soudu prostor pro změnu a nabrzení správního uvážení uvážením soudním, tedy ani prostor pro hodnocení prosté přiměřenosti uložené sankce. Přiměřenost by při posuzování zákonnosti uložené sankce měla význam jediné tehdy, pokud by se správní orgán dopustil některé výše popsané nezákonnosti, v jejímž důsledku by výše uložené sankce neobstála, a byla by takříkajíc nepřiměřená okolnostem projednávaného případu. Používání výrazu přiměřenost uložené pokuty v této souvislosti je však do jisté míry nepřesné, neboť soudní řád správní umožňuje správnímu soudu zohlednit hledisko přiměřenosti jen v rámci posuzování individualizace trestu, tj. v situaci, kdy je správní soud podle § 78 odst. 2 s. ř. s. na návrh žalobce nadán pravomocí nahradit správní uvážení a výši uložené sankce moderovat a zároveň je správním orgánem uložená sankce zjevně nepřiměřená. Ani v takovém případě ale pro zásah do správního uvážení soudem nepostačí běžná nepřiměřenost, ale je nutné, aby nepřiměřenost dosáhla kvalitativně vyšší míry a sankce tedy byla zjevně nepřiměřená.“*
86. Správní soudy tedy nemohou správní uvážení nahrazovat svým vlastním, mohou pouze přezkoumat, zda správní uvážení nevybočilo z mezí stanovených zákonem, zda je v souladu s pravidly logického usuzování, zda jej správní orgán nezneužil či nepřekročil jeho meze a zda premisy úsudku správního orgánu byly zjištěny řádným procesním postupem.
87. Z judikatury Nejvyššího správního soudu se zároveň podává, že při posuzování zákonnosti uložené sankce správní soud k žalobní námitce přezkoumá, zda správní orgán při stanovení výše sankce zohlednil všechna zákonem stanovená kritéria, zda jeho úvahy o výši pokuty

jsou racionální, ucelené, koherentní a v souladu se zásadami logiky, zda správní orgán nevybočil z mezí správního uvážení nebo jej nezneužil, ale rovněž, zda uložená pokuta není likvidační [srov. např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, č. 2092/2010 Sb. NSS, nebo nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/02 ze dne 13. 8. 2002 (N 105/27 SbNU 177; č. 405/2002 Sb.), nebo sp. zn. Pl. ÚS 38/02 ze dne 9. 3. 2004 (N 36/32 SbNU 345; č. 299/2004 Sb.)].

88. Ze správního spisu nevyplývá, že by žalobce poskytnul prvostupňovému orgánu nebo žalovanému podložené informace o svých majetkových poměrech relevantní pro stanovení výše pokuty. Prvostupňový orgán tak postupoval správně, když vycházel z informací obsažených ve správním spise.
89. K námitce žalobce, podle které měl prvostupňový orgán a žalovaný přihlédnout také k jeho spolupráci se stavebním úřadem jako k polehčující okolnosti, soud uvádí, že s touto skutečností se žalovaný v napadeném rozhodnutí dostatečným způsobem vypořádal. Soud souhlasí s názorem žalovaného, že skutečnost, že žalobce byl ochoten provést na nemovitosti požadované práce a komunikoval se stavebním úřadem, nic nemění na skutečnosti, že neplnil své povinnosti vyplývající z ustanovení § 9 odst. 1 památkového zákona. Prvostupňový orgán i žalovaný tak podle názoru soudu nebyli povinni zohlednit tyto skutečnosti jako polehčující okolnost ve smyslu ustanovení § 39 přestupkového zákona, neboť neodůvodňují ani neospravedlňují žalobcovu nečinnost stran jeho povinností podle památkového zákona, pro jejichž porušení byl sankcionován. Tyto povinnosti byly dostatečně jasně vymezeny ve výrokové části prvostupňového rozhodnutí.
90. Ačkoliv je tedy posouzení výše pokuty prvostupňovým orgánem dostačující, je nutné připomenout, že vychází z nesprávného předpokladu, podle kterého žalobce spáchal více přestupků a tato skutečnost je posuzována jako přítěžující okolnost.
91. S ohledem na návrh žalobce se soud zabýval i otázkou, zda je třeba v daném případě zrušit vedle napadeného rozhodnutí též rozhodnutí prvostupňového orgánu.
92. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 20. 8. 2007, č. j. 1 As 60/2006-106, č. 1456/2008 Sb. NSS, uvedl, že ustanovení třetího odstavce § 78 s. ř. s. upravuje výjimku z obecného principu omezené kasace: krajský soud podle okolností může zrušit i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Jinými slovy, krajský soud má zákonnou povinnost uvážít, zda v konkrétním případě není vhodnější zrušit nejenom rozhodnutí správního orgánu druhého stupně, ale také rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Tak tomu bude především v případech, kdy je patrné, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně vůbec nemělo být vydáno. Stejně tak bude dán důvod pro zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně v případech, kdy odvolací správní orgán nemůže vady tohoto rozhodnutí sám napravit a je tedy patrné, že jemu samému nezbude nic jiného, než správní rozhodnutí prvního stupně zrušit a věc vrátit k novému projednání správnímu orgánu [§ 90 odst. 1 písm. b) správního řádu]. Je nezbytné, aby soud i tento výrok náležitě odůvodnil. Pokud některý z účastníků řízení v podobném případě namítá, že nebyl dán důvod pro zrušení správního rozhodnutí orgánu prvního stupně, pak kasační stížnost bude přípustná, neboť v takovém případě směřuje do výroku rozhodnutí krajského soudu, byť věcně jistě polemizuje s jeho důvody, resp. může namítat, že takové důvody chybí (§ 104 odst. 2 s. ř. s. a contrario). Stejný závěr potvrdil Nejvyšší správní soud i v rozsudku č. j. 1 Aps 2/2008-77 ze dne 24. 11. 2009.

93. Jak vyplývá z obsahu správního spisu, prvostupňový orgán pochybil, když žalobce uznal vinným z více přestupků, přičemž k této okolnosti přihlédl též jako k okolnosti přitěžující, a současně nedisponoval ve spisovém materiálu dostatečnými podklady pro vyvození závěru, že žalobce trvající přestupek páchal po celou dobu vymezenou ve výrokové části prvostupňového rozhodnutí (tj. i v období od 27. 10. 2021 do 21. 2. 2022). Vzhledem k tomu, že se však jedná o vady zhojitelné v rámci pokračování řízení před žalovaným, když prvostupňové a napadené rozhodnutí tvoří z hlediska přezkumu jeden celek (rozsudek NSS čj. 6 As 161/2013-25), soud potřebu zrušení prvostupňového rozhodnutí neshledal.

VII. Závěr a náklady řízení

94. Na základě všech shora uvedených skutečností soud napadené rozhodnutí podle § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušil pro nezákonnost a současně vyslovil, že věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení podle § 78 odst. 4 s. ř. s. Podle § 78 odst. 5 s. ř. s. je právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku, v dalším řízení správní orgán vázán.
95. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. V řízení měl plný úspěch žalobce, soud proto rozhodl, že žalovaný je povinen zaplatit žalobci do rukou jeho zástupce na nákladech řízení částku 15 342 Kč do 1 měsíce od právní moci tohoto rozsudku. Výše nákladů řízení o žalobě sestává ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč [položka 18 bod 2 písm. a) sazebníku poplatků k zákonu č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích] a z odměny za zastoupení advokátem v rozsahu tří úkonů právní služby (převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby, účast na jednání před soudem) po 3 100 Kč za úkon podle § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) na základě § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bod 5 vyhlášky ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, včetně tří režijních paušálů po 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Jelikož zástupce žalobkyně doložil, že je plátcem DPH, zvyšují se náklady řízení v rozsahu odměny za právní zastoupení ve smyslu § 57 odst. 2 s. ř. s. o částku 2 142 Kč odpovídající této dani. Náhradu za zaplacený soudní poplatek ve výši 1 000 Kč za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě soud žalobci nepřiznal, neboť usnesením č. j. 9 A 84/2022 - 54 ze dne 26. 10. 2022 návrhu nevyhověl.

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 27. března 2024

JUDr. Naděžda Řeháková v. r.
předsedkyně senátu