



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobkyně **HRANIČNÍ ZÁMEČEK a. s.**, se sídlem Brno, Zaoralova 3045/1e, zastoupené Mgr. Lubomírem Kinclem, advokátem se sídlem Brno, Čechyňská 361/16, proti žalovanému **Krajskému úřadu Jihomoravského kraje**, se sídlem Brno, Žerotínovo náměstí 449/3, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 27. 9. 2023, č. j. 31 A 37/2022 - 45,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 27. 9. 2023, č. j. 31 A 37/2022 - 45, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 9. 2. 2022, č. j. JMK 21682/2022, a rozhodnutí Městského úřadu Břeclav, odboru stavebního a životního prostředí ze dne 20. 10. 2021, č. j. MUBRR 156313/2021, **se zrušují** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni na nákladech soudního řízení částku **18 228 Kč**, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce Mgr. Lubomíra Kincla.

Odůvodnění:

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 9. 2. 2022, č. j. JMK 21682/2022, zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu v Břeclavi (dále jen „městský úřad“) ze dne 20. 10. 2021, č. j. MUBR 156313/2021 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 500 000 Kč za spáchání přestupku podle § 35 odst. 1 písm. c) zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči (dále jen „zákon o památkové péči“), neboť žalobkyně jako vlastník nepečovala o zachování kulturní památky, neudržovala ji v dobrém stavu, užívala ji způsobem neodpovídajícím její památkové hodnotě a nechránila ji před poškozením, což vedlo k jejímu znehodnocení. Konkrétně žalobkyně v období od ledna 2020 do července 2020 provedla na pozemku zámeckého parku přístavbu a vestavbu saunového světa – wellness, k nemovitosti na pozemcích parc. č. 2543, 2544/5, 2544/2 v k. ú. Lednice na Moravě, která není kulturní památkou, avšak pozemky, na kterých se nemovitost nachází, jsou součástí parku kulturní památky Hraniční zámek, evidované v Ústředním seznamu kulturních památek, reg. č. 36467/7-1245, patřící do památkové zóny lednicko-valtického areálu.

[2] Rozhodnutí žalované napadla žalobkyně žalobou u Krajského soudu v Brně, který ji jako nedůvodnou rozsudkem specifikovaným v záhlaví zamítl.

[3] V odůvodnění svého rozsudku krajský soud připustil, že je odůvodnění rozhodnutí žalovaného velmi stručné, akcentoval nicméně skutečnost, že v prvostupňovém rozhodnutí, na které žalovaný odkazoval, byly podklady rozhodnutí (skutková zjištění) i následné úvahy o naplnění skutkové podstaty přestupku a výši ukládané sankce jasně a dostatečně uvedeny, což deficit odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí vyvažuje.

[4] Dále krajský soud uvedl, že nemá pochybnosti o zjištěném skutkovém stavu. Žalobkyně relevantně nezpochybnila, že přístavbu a vestavbu saunového světa na pozemku zámeckého parku provedla a ani nespороvala, že tak učinila bez závazného stanoviska orgánu památkové péče a bez stavebního povolení. Poté, co bylo předchozí rozhodnutí městského úřadu žalovaným zrušeno, si městský úřad vyžádal i vyjádření Národního památkového ústavu, který ve svém vyjádření ze dne 3. 5. 2021 sdělil, že stavební činnost žalobkyně *„není v souladu se zájmem ochrany kulturně historických hodnot daného území a její realizace je výrazným zásahem do autentičnosti kulturní krajiny“*. V podaném odvolání žalobkyně neuvedla žádné relevantní námitky proti zjištěnému skutkovému stavu a neučinila tak fakticky ani v žalobě. Namítala-li žalobkyně, že zmiňované vyjádření Národního památkového ústavu jí nebylo před vydáním prvostupňového rozhodnutí předloženo, krajský soud uvedl, že toto vyjádření dle odůvodnění prvostupňového rozhodnutí mezi jeho podklady vzato nebylo; sice je zde rekapitulováno, městský úřad ovšem neuvedl, že by z něj dovodil nějaké závěry. Do práv žalobkyně tedy zasaženo nebylo, neboť není patrné, že by městský úřad vyjádření Národního památkového ústavu využil jako důkaz.

[5] Krajský soud neshledal důvodnou ani námitku, dle které nenařízením ústního jednání v prvoinstančním řízení bylo zasaženo do práv žalobkyně. Upozornil, že žalobkyně v průběhu řízení důsledně využívala svých procesních práv, což potvrzuje i skutečnost, že brojila proti jednotlivým usnesením městského úřadu, kterými bylo vedeno řízení. Návrh na provedení ústního projednání žalobkyně ze dne 28. 5. 2021 městský úřad zamítl usnesením ze dne 8. 6. 2021 s odůvodněním, že správní spis neobsahuje žádné nové

pokračování

skutečnosti, žalobkyně stavbu dokončila, do správního spisu během posledních měsíců nenahlížela, nenavrhovala důkazy a ani nečinila jiné návrhy. Městský úřad zohlednil také to, že žalobkyně ústní jednání navrhovala na září 2021, tj. v době, kdy se měnila opatření související s epidemií COVID-19. Proti zamítavému usnesení podala žalobkyně odvolání, v němž ovšem neuvedla, jaké skutečnosti chtěla na ústním jednání uvádět, či které důkazy chtěla provést; toto odvolání žalovaný zamítl s odkazem na § 80 zákona č. 251/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „přestupkový zákon“), usnesením ze dne 11. 8. 2021, č. j. JMK 119592/2021. Procesně tedy správní orgány postupovaly podle krajského soudu správně.

[6] Pokud jde o věcné důvody zamítnutí žádosti o nařízení ústního jednání, i zde krajský soud aproboval závěry správních orgánů. Tvrdila-li žalobkyně, že chtěla touto cestou vyjevit polehčující okolnosti svého jednání, mohla tak dle krajského soudu učinit i písemně, což neučinila. Krajský soud přisvědčil i názoru správních orgánů, že daný návrh bylo možné chápat i jako obstrukční postup žalobkyně, nejednalo se nicméně o důvod, proč návrhu nebylo vyhověno. Závěrem k této námitce dodal, že žalobkyně fakticky po vydání prvostupňového rozhodnutí tvrdila, že ústní jednání požadovala nařídit, neboť věděla, že se městský úřad nevypořádá s polehčujícími okolnostmi; tyto důvody ovšem mohla žalobkyně logicky namítat až po vydání rozhodnutí, nikoli předtím.

[7] Postup žalovaného, který k žádosti žalobkyně nesdělil jména oprávněných úředních osob v její věci, krajský soud sice označil za rozporný s § 15 odst. 4 správního řádu, s odkazem na právní názor vyslovený k této otázce v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2017, č. j. 2 As 322/2016 - 39 (rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz) dospěl nicméně k závěru, že se nejednalo o natolik závažné procesní pochybení, že by mělo vliv na zákonnost žalovaného rozhodnutí; žalobkyně ostatně žádné takové skutečnosti ani neuvedla.

[8] Dále krajský soud neshledal důvodné ani námitky týkající se nezohlednění polehčujících okolností, které žalobkyně spatřovala v jejím konzistentním a konzervativním postoji k péči o památky a zájmu na udržení kulturního dědictví. Krajský soud k tomu uvedl, že v případě žalobkyně žádné takové polehčující okolnosti nejsou. Žalobkyní deklarovaný přístup k památkám vyvrací její jednání, kdy realizovala stavbu v památkové zóně bez stavebního povolení. Na tom nic nemění ani to, že zpětně řešila dodatečné povolení provedené stavby. Ani samotnou délku správního řízení není možné chápat jako polehčující okolnost ve smyslu § 39 přestupkového zákona. Naopak prodlužování délky správního řízení žalobkyní, respektive využívání obstrukčních praktik, nebylo posuzováno ani jako přítěžující okolnost.

[9] K samotné výši trestu krajský soud uvedl, že žalobkyni byla uložena pokuta ve výši 25 % zákonné sazby. Správní orgány uvedly jako přítěžující okolnost opakované porušení zákona, ačkoliv nespecifikovaly jednání, za které byla žalobkyně v minulosti sankcionována. Žalovaný nicméně ve vyjádření k žalobě specifikoval, o které rozhodnutí se jednalo, a žalobkyně tyto závěry nijak nezpochybovala. Krajský soud dále zohlednil, že i přes restriktce spojené s epidemií COVID-19 byla žalobkyně schopna investovat do svého provozu, a dále to, že nesdělila výsledky svého hospodaření.

[10] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost, kterou opírá o důvody vyplývající z § 103 odst. 1 písm. a) a b) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[11] Stěžovatelka především trvá na tom, že je rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost, což krajský soud nezohlednil. Odůvodnění rozhodnutí je velmi stručné, i pokud jde o vypořádání odvolacích námitek. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu je přitom nutné, aby z rozhodnutí bylo zřejmé, jak se správní orgány vypořádaly se všemi námitkami. Tyto nároky na odůvodnění ovšem obě správní rozhodnutí nesplňují; žalovaný se pouze formálně vypořádal s odvolacími námitkami, aniž by uvedl konkrétní důvody a své úvahy, proč odvolání stěžovatelky zamítl.

[12] Stěžovatelka dále opětovně namítá, že nebylo nařízeno ústní jednání, což jí znemožnilo účelnou obranu jejích práv, zejména možnost předestřít polehčující okolnosti; tím byl porušen § 80 odst. 2 přestupkového zákona. Žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že návrh na nařízení ústního jednání byl další snahou stěžovatelky prodloužit řízení, aniž by však tento závěr jakkoli podložil. Jednalo se proto o projev jeho libovůle a zneužití správního uvážení. Pasivní postup stěžovatelky v přestupkovém řízení nemohl být vykládán k její tíži, neboť byl součástí její obhajoby. V tomto směru je pak argumentace, že ústní jednání nebylo nařízeno kvůli epidemii COVID-19, absurdní.

[13] Další procesní pochybení stěžovatelka shledala v rezignaci správních orgánů na řádné zjištění skutkového stavu věci ve vztahu k přiměřenosti výše uložené sankce. Správní orgány neprovedly žádné důkazy (například její účetní uzávěrkou) ke zhodnocení, zda uložená pokuta nemohla být pro stěžovatelku likvidační a ani ji nevyzvaly, aby své osobní poměry sdělila. Správní orgány pouze uvedly, že pokutu uložily s ohledem na předchozí uloženou sankci.

[14] Stěžovatelka rovněž trvá na tom, že krajský soud měl zohlednit, že jí ve správním řízení nebylo umožněno seznámit se s vyjádřením Národního památkového ústavu, jakožto podkladem rozhodnutí. Nesouhlasí s krajským soudem, že městský úřad v prvostupňovém rozhodnutí z tohoto důkazu nevycházel. Ačkoliv tento podklad nebyl formálně proveden jako důkaz, je součástí správního spisu a přispěl proto správnímu orgánu k dotvoření jeho náhledu na věc. Je nepředstavitelné, aby správní orgány při hodnocení věci od tohoto vyjádření zcela odhlédly; v této souvislosti odkázala stěžovatelka na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2017, č. j. 8 As 236/2016 - 51, dle kterého *„při vedení spisu nelze rozlišovat mezi podklady rozhodnutí a podklady ostatními.“*

[15] Konečně stěžovatelka rozporuje tvrzení krajského soudu, že svou vinu přiznala a nijak ji nerozporevala. Žádné její podání neobsahuje doznání či ztotožnění se s výrokem o vině. Tvrzení stěžovatelky obsažené v replice krajský soud zcela vytrhl z kontextu, neboť se týkalo povinností na úseku stavebního řízení, nikoli přestupků v oblasti památkové péče.

[16] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že kasační námitky jsou totožné jako námitky odvolací i žalobní, s nimiž se již žalovaný i krajský soud dostatečně vypořádali ve svých rozhodnutích. Kasační stížnost proto není důvodná a měla by být zamítnuta.

pokračování

[17] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 s. ř. s.

[18] Kasační stížnost je důvodná.

[19] Nejvyšší správní soud úvodem podotýká, že jakkoli stěžovatelka v kasační stížnosti uvedla, že uplatňuje kasační důvody ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s., kasační důvod dle písm. a) dán není, neboť stěžovatelka žádnou námitku obsahující výtky vůči právnímu posouzení nenamítala. Ze zásady *iura novit curia* nicméně plyne, že důvody kasační stížnosti Nejvyšší správní soud posuzuje podle jejich obsahu a je oprávněn sám podřadit kasační námitky pod jednotlivé důvody vymezené v § 103 odst. 1 s. ř. s. (k tomu srov. například rozsudek tohoto soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003 - 50). Konstatovaný deficit kasační stížnosti proto nebrání jejímu věcnému projednání.

[20] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou, podle které výše stanovené pokuty nemůže obstát, neboť se správní orgány vůbec nezabývaly osobními poměry stěžovatelky.

[21] Touto otázkou se v minulosti zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, který v usnesení ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 - 133, č. 2092/2010 Sb. NSS, uvedl, že zaleží „především na účastníku řízení, zda projeví svůj zájem na tom, aby uložená pokuta pro něj neměla likvidační důsledky, tím, že správnímu orgánu poskytne základní údaje o svých osobních a majetkových poměrech a tyto také věrohodným způsobem doloží či umožní správnímu orgánu, aby ověřil jejich pravdivost např. tím, že zbaví pro tento účel výše zmíněné orgány veřejné moci mlčenlivosti. Pokud tak účastník řízení neučiní a naopak odmítne poskytnout správnímu orgánu v tomto ohledu dostatečnou součinnost, bude správní orgán oprávněn vyjít pouze z údajů, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení a které si správní orgán může zjistit bez součinnosti s účastníkem řízení (vedle katastru nemovitostí např. z obchodního rejstříku, pokud jde o subjekty v něm zapsané, nebo z výpovědí svědků znalých osobních a majetkových poměrů účastníka řízení). Nepovede-li tento postup k přesnému výsledku, může si správní orgán takto učinit také jen základní představu o příjmech a majetku účastníka řízení, a to i na základě odhadu, tedy do určité míry obdobně, jako postupuje trestní soud podle výše zmíněného ustanovení § 68 odst. 4 trestního zákoníku.“ (zvýraznění doplněno).

[22] Z uvedeného plyne, že bylo především povinností stěžovatelky, aby městskému úřadu poskytla údaje o svém hospodaření, z nichž by městský úřad mohl vyhodnotit, zda je či není výše uložené sankce s ohledem na její poměry přiměřená či nikoliv. Stěžovatelka tak neučinila, a ani v odvolání neuvedla žádné výtky zpochybňující výši pokuty. Učinila tak částečně až v podané žalobě, kde namítala „drakonickou výši uloženého trestu“, neuvedla však, že by měla likvidační charakter a ani nepředestřela své majetkové poměry.

[23] Z výše citovaného usnesení rozšířeného senátu je nicméně zřejmé, že povinnost zabývat se tím, zda výše ukládané pokuty není s přihlédnutím k osobním poměrům pachatele správního deliktu (přestupku) nepřiměřená, je povinností správního orgánu za všech okolností. Druhý závěr, který rozšířený senát v této souvislosti vyslovil, je, že je především na obviněném z přestupku, aby správnímu orgánu předestřel všechny podklady,

jimiž své (především) příjmové a majetkové poměry dokládá; pokud tuto svou povinnost nesplní, je na správním orgánu, aby se pokusil majetkové poměry obviněného zjistit z podkladů, které má k dispozici. Jinak řečeno, správní orgán nesmí rezignovat na alespoň elementární zjištění příjmových a majetkových poměrů obviněného z přestupku, není však povinen provádět v tomto směru rozsáhlé zjišťování; je naopak na obviněném z přestupku, aby byl iniciativní a sám tyto své poměry vyjevil a doložil.

[24] Nejvyšší správní soud proto zkoumal, zda správní orgány této povinnosti dostály. Z předloženého správního spisu nic nenasvědčuje tomu, že by městský úřad majetkové poměry stěžovatelky jakkoli zkoumal. Rovněž v odůvodnění uložené výše pokuty městský úřad přihlédl k přitěžujícím okolnostem, a to k opakování přestupkového jednání, které ovšem nijak blíže nespecifikoval, a také k povaze porušeného chráněného zájmu. Velkou část odůvodnění výše sankce městský úřad věnoval historickému významu lokality, v níž stěžovatelka stavební činnost prováděla. Majetkové poměry stěžovatelky tedy městský úřad vůbec nezkoumal. Neučinil tak ani žalovaný, který se k problematice výše ukládané pokuty nevyjádřil vůbec. Fakt, že se stěžovatelka zhodnocení svých příjmových a majetkových poměrů explicitně nedovolávala, je z důvodů výše vyložených irelevantní.

[25] Lze tedy uzavřít, že správní orgány nedostály své povinnosti definované v usnesení rozšířeného senátu tohoto soudu, a při stanovení výše uložené pokuty vůbec nezkoumaly majetkové poměry stěžovatelky. Není proto zřejmé, zda uložená pokuta nedosahovala výše, jež by mohla být z tohoto pohledu hrubě nepřiměřená. Pokud jde o závěr krajského soudu, že výše pokuty nebyla pro stěžovatelku *likvidační*, o čemž vypovídá to, že byla i přes restriktive spojené s epidemií COVID-19 schopná investovat do svého podnikání, jde o argumentaci lichou, neboť stěžovatelka *likvidační dopad* na svou osobu netvrdila.

[26] Z uvedeného důvodů je proto kasační stížnost důvodná. Řízení předcházející vydání žalobou napadeného rozhodnutí bylo zatíženo podstatnou vadou řízení, jež mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé; z tohoto důvodu měl žalované rozhodnutí zrušit již krajský soud.

[27] Vzhledem k tomu, že výše konstatovaná vada nebrání tomu, aby se Nejvyšší správní soud vyjádřil i k důvodnosti dalších kasačních námitek, považuje kasační soud za žádoucí tak učinit, neboť zodpovězení těchto otázek bude mít relevanci v dalším průběhu správního řízení a předejde se tím jejich případnému opětovnému posuzování v soudním řízení.

[28] Pokud stěžovatelka namítala, že je rozhodnutí žalované nepřezkoumatelné, neboť nesplňuje nároky kladené na jeho odůvodnění, krajský soud se touto otázkou zabýval v odst. 15 odůvodnění napadeného rozsudku, v němž stěžovatelce přisvědčil, že je žalované rozhodnutí velmi stručné a žalovaný mohl být v odůvodnění důslednější. Nicméně usoudil, že je z něj patrné, že se žalovaný ztotožnil s (dostatečně vyloženými) úvahami městského úřadu a stejně tak podklady, z nichž městský úřad vycházel, byly v prvostupňovém rozhodnutí dostatečně uvedeny. Nejvyšší správní soud zde poukazuje na fakt, že podle jeho ustálené rozhodovací praxe tvoří řízení před prvostupňovým správním orgánem a odvolacím orgánem jeden celek. Projevem této zásady jednoty správního řízení je jednak to, že odvolací správní orgán může odstranit vady odůvodnění prvostupňového správního orgánu tím, že prvoinstanční rozhodnutí doplní či koriguje svým odůvodněním, jednak to,

pokračování

že není nezbytné, aby se odvolací správní orgán podrobně vypořádával s otázkami, které již byly dostatečně zodpovězeny správním orgánem prvostupňovým, pokud se s jejich posouzením ztotožňuje (srov. například odst. 42 odůvodnění rozsudku ze dne 31. 3. 2021, č. j. 3 As 36/2019 - 45). Není proto pochybením, pokud je rozhodnutí o odvolání stručnější, jestliže je z něj zřejmé, že se odvolací orgán zcela ztotožnil se závěry prvostupňového orgánu, a na tyto závěry konkrétně odkáže.

[29] Optikou nyní posuzované věci je nutno konstatovat, že Nejvyšší správní soud nesdílí názor krajského soudu, podle kterého je odůvodnění rozhodnutí žalovaného jako celek sice velmi stručné, nicméně splňuje alespoň esenciální požadavky přezkoumatelnosti ve smyslu výše uvedeném. Za přezkoumatelné lze považovat pouze závěry žalovaného vztahující se k požadavku stěžovatelky na nařízení ústního jednání v řízení před prvoinstančním správním orgánem (k tomu viz dále); ve zbytku jde pouze o obecné floskule, bez jakékoli snahy konkrétně zareagovat na odvolací argumentaci. Jelikož však stěžovatelka v žalobě přímo nezpochybnila svou odpovědnost za spáchání přestupku, nebyl postup krajského soudu, který (nesprávně) aproboval přezkoumatelnost odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí jako celku, (dalším) důvodem pro zrušení napadeného rozsudku. Krajskému soudu lze přisvědčit v tom, že stěžovatelka samotné spáchání postihovaného skutku explicitně nerozporovala, z čehož krajský soud logicky dovodil, že s postihem za skutek, jenž jí byl kladen za vinu, byla srozuměna a nebyl tedy povinen se kvalitou tomu odpovídající části odůvodnění rozhodnutí žalovaného zabývat.

[30] Pokud jde o výtky stěžovatelky, dle kterých krajský soud nesprávně akceptoval postup městského úřadu (aprobovaný žalovaným), který zamítl její žádost o nařízení ústního jednání, zde se Nejvyšší správní soud se závěry krajského soudu ztotožňuje. Krajský soud přílehlavě poukázal na § 80 odst. 2 přestupkového zákona, podle kterého *nařídí správní orgán ústní jednání na požádání obviněného, je-li to nezbytné k uplatnění jeho práv; jinak návrh zamítne usnesením, které se oznamuje pouze obviněnému*. V posuzovaném případě podala stěžovatelka žádost o nařízení ústního jednání dne 28. 5. 2021, v níž pouze uvedla, že *žádá o nařízení ústního projednání věci, a to nejdříve na září tohoto roku (2021 - pozn. NSS)*. Městský úřad žádost zamítl usnesením ze dne 8. 6. 2021 s odůvodněním, že správní spis neobsahoval žádné nové skutečnosti, stěžovatelka nepovolenou stavbu dokončila, během posledních měsíců nenahlížela do spisu a nenavrhovala žádné nové důkazy ani nevylicila nové skutečnosti. Městský úřad proto neměl za potřebné ve věci nařizovat ústní projednání, a to i s přihlédnutím ke skutečnosti, že se jednalo již o druhé projednání věci poté, co bylo jeho první rozhodnutí v odvolacím řízení zrušeno. Krajský soud k této problematice odkázal na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu, z níž vyplývá, že nařízení ústního jednání není obligatorní ani v případě, že se toho účastník řízení výslovně domáhá. V tomto kontextu správně dovodil, že pokud stěžovatelka v samotném návrhu na nařízení ústního jednání ani v následně podaném odvolání a žalobě neuvedla žádné skutečnosti, které při ústním jednání chtěla prezentovat, je zásah do jejích procesních práv nanejvýš hypotetický. Stejně ostatně stěžovatelka postupovala i v kasační stížnosti, kdy se omezila na obecné výtky týkající se omezení jejího práva na obhajobu, aniž by však uvedla (i) konkrétní skutečnosti, které chtěla na ústním jednání uplatnit a (ii) proč mohly být uplatněny pouze na tomto jednání (nikoliv cestou písemného podání). Lze proto uzavřít, že krajský soud nepochybil, akceptoval-li popsany procesní postup v řízení před prvoinstančním správním orgánem.

[31] V této souvislosti je nutné odmítnout tvrzení stěžovatelky, že důvodem pro nenařízení jednání byla její předchozí procesní pasivita (nenahlížela do správního spisu ani nečinila podání). Tento závěr z odůvodnění správních rozhodnutí neplyne. Předně městský úřad uvedl i jiné důvody, pro které nařízení ústního jednání nepovažoval za potřebné (viz předchozí odstavec). Předchozí procesní pasivitu stěžovatelky pak zmínil pouze v tom smyslu, že není zřejmé, co konkrétně chce na nařízeném jednání prezentovat, a to za situace, kdy byla dosud spíše pasivní. Jakkoli tato dílčí úvaha vyznívá poněkud apodikticky (a sama o sobě by jako důvod pro odmítnutí nařízení ústního jednání nepostačovala), jistou racionalitu jí upřít nelze.

[32] Nejvyšší správní soud se konečně zabýval postupem městského úřadu, který stěžovatelku před vydáním rozhodnutí neseznámil se s vyjádřením Národního památkového ústavu. Povinnost správních orgánů umožnit účastníkům řízení seznámit se s obsahem správního spisu v době bezprostředně předcházející vydání rozhodnutí, tj. v době, kdy mezi seznámením se s podklady a vydáním rozhodnutí již není správní spis doplňován o další důkazní prostředky je upravena v § 36 odst. 3 správního řádu (srov. například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2010, č. j. 8 Afs 21/2009 - 243 nebo ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 As 24/2013 - 28). Doplní-li správní orgán spis o další důkazy po uplynutí lhůty pro vyjádření se k podkladům rozhodnutí, aniž by o tom účastníka řízení informoval, dopustí se procesního pochybení, ale toto pochybení nebude mít vliv na zákonnost jeho rozhodnutí, „pokud došlo k doplnění jen takových podkladů, které nejsou rozhodné pro posuzovanou věc“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2014, č. j. 3 As 87/2013 - 31; obdobně též rozsudek č. j. 6 Ads 67/2013 - 48). Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 6. 2011, č. j. 8 As 28/2011-78, rovněž uvedl, že má-li mít námitka stojící na porušení § 36 odst. 3 správního řádu relevanci, je nezbytné, „aby žalobce upřesnil podklady, jež neměl k dispozici, a jakým způsobem takové pochybení správního orgánu mohlo ovlivnit vydané meritorní rozhodnutí“. Lze tedy shrnout, že porušení povinnosti vyplývající z § 36 odst. 3 správního řádu bude důvodem pro zrušení následně vydaného rozhodnutí, pokud (i) nově opatřené podklady byly vzaty za podklad správního rozhodnutí, (ii) správní rozhodnutí je na informacích z nich plynoucích (alespoň částečně) postaveno, (iii) žalobce konkrétně poukáže na to, o jaké podklady se jedná a (iv) uvede, jak se toto pochybení správního orgánu projevilo na zákonnosti napadeného rozhodnutí; tyto podmínky musí být splněny kumulativně.

[33] V posuzovaném případě krajský soud v odst. 15 odůvodnění napadeného rozsudku uvedl, že dané stanovisko nebylo zahrnuto mezi podklady rozhodnutí a ani z odůvodnění není zřejmé, že by z něj městský úřad učinil jakékoli závěry; jinými slovy, není patrné, že by městský úřad stanovisko využil jako důkaz. Nejvyšší správní soud s tímto náhledem souhlasí. Je proto zřejmé, že nebyl naplněna již první podmínka ad (i), tedy že stanovisko nebylo vzato jako podklad prvoinstančního rozhodnutí. Nejvyšší správní soud dospěl proto ke stejnému závěru jako krajský soud, tedy, že nemohlo dojít k poškození práv stěžovatelky, pokud ji městský úřad se stanoviskem neseznámil.

[34] Na základě shora uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je z důvodů popsaných v odst. [20] – [26] výše důvodná, a proto napadený rozsudek krajského soudu zrušil (§ 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s.). Zruší-li Nejvyšší

pokračování

správní soud rozhodnutí krajského soudu, a pokud již v řízení před krajským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu může sám podle povahy věci rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.]. V dané věci má nezákonnost, pro kterou měl krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušit, původ již v řízení před prvostupňovým správním orgánem; krajský soud by tedy, vázán závazným právním názorem kasačního soudu, nemohl postupovat jinak, než obě správní rozhodnutí zrušit a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud proto v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 1, 3 a 4 s. ř. s. rozhodl tak, že sám rozhodnutí žalovaného i jemu předcházející prvostupňové rozhodnutí zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení žalovanému. V něm budou správní orgány vázány právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto zrušujícím rozsudku, tzn. řádně posoudí přiměřenost ukládané pokuty s majetkovými poměry stěžovatelky a její ekonomickou situací [§ 78 odst. 5 s. ř. s. ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.].

[35] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. platí, že zruší-li Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. též rozhodnutí žalovaného správního orgánu, rozhodne o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem. Vzhledem k tomu, že tímto rozsudkem byla zrušena též předcházející správní rozhodnutí, řízení před správními soudy je skončeno, přičemž z procesního hlediska byla jeho procesně úspěšným účastníkem stěžovatelka. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. jí tedy přísluší vůči neúspěšnému žalovanému právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů celého soudního řízení.

[36] Náklady řízení jsou v dané věci představovány především stěžovatelkou vynaloženými soudními poplatky ve výši 3 000 Kč za řízení o žalobě, 1 000 Kč za návrh na přiznání odkladného účinku žaloby, 5 000 Kč za řízení o kasační stížnosti a 1 000 Kč za návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

[37] Stěžovatelka nebyla v řízení před krajským soudem zastoupena, náklady spojené s právním zastoupením jí proto v této fázi řízení nevznikly; nevyčíslila ani jiné náklady dle § 57 odst. 1 s. ř. s.

[38] Za řízení o kasační stížnosti náleží zástupci stěžovatelky odměna za dva úkony právní služby, spočívající v převzetí věci a podání kasační stížnosti [§ 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu] ve výši 3 100 Kč a dále paušální náhrada hotových výdajů ve výši 2 x 300 Kč za jeden úkon právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Náklady vynaložené stěžovatelkou na její zastoupení v řízení před Nejvyšším správním soudem tak činí 6 800 Kč. Jelikož je zástupce stěžovatelky plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se uvedená odměna o částku 1 428 Kč. Společně s náhradou zaplacených soudních poplatků tedy náhrada nákladů stěžovatelky činí 18 228 Kč. Tuto částku je žalovaný povinen zaplatit stěžovateli do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 10. února 2025

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu