



ČESKÁ REPUBLIKA  
ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Václava Trajera, a soudců Mgr. Lenky Havlíčkové a Mgr. Vojtěcha Salamánka ve věci

žalobce: **město Česká Kamenice**, IČO: 00261220  
sídlem Náměstí Míru 219, 407 21 Česká Kamenice  
zastoupeného advokátem Mgr. Jindřichem Lechovským  
sídlem Hládkov 701/4, 169 00 Praha 6 - Střešovice

proti  
žalovanému: **Krajský úřad Ústeckého kraje, odbor kultury a památkové péče**  
sídlem Velká Hradební 3118/48, 400 01 Ústí nad Labem

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 3. 2023, č. j. KUUK/036646/2023,

takto:

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Ústeckého kraje, odboru kultury a památkové péče, ze dne 15. 3. 2023, č. j. KUUK/036646/2023, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen **zaplatit** žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 15 342 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

**Odůvodnění:**

1. Žalobce se žalobou podanou v zákonem stanovené lhůtě prostřednictvím svého právního zástupce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného, odboru kultury a památkové péče, ze dne 15. 3. 2023, č. j. KUUK/036646/2023, (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž bylo změněno rozhodnutí Magistrátu města Děčína, odboru správních činností a obecního živnostenského

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

úřadu, (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 14. 12. 2022, č. j. MDC/127313/2022, (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“).

2. Prvostupňovým rozhodnutím byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupků proti § 35 odst. 1 písm. e), g) zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, (dále jen „zákon o státní památkové péči“), jichž se měl dopustit tím, že 1) v době od 28. 5. 2020 do 3. 7. 2020 v České Kamenici, na pozemku p. p. č. XA a na části pozemku p. p. č. XB, v k. ú. X provedl stavbu uložení potrubí o průměru cca 500 mm pro budoucí regulaci vodoteče a odvodnění části města nad Poutní kaplí Narození Panny Marie, přičemž práce provedl na pozemku, který je v památkové zóně, a to bez závazného stanoviska obecního úřadu obce s rozšířenou působností podle § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči (dále jen „přestupek 1“ nebo „stavba uložení potrubí na pozemku v památkové zóně“); 2) v době od 28. 5. 2020 do 3. 7. 2020 v České Kamenici, na pozemku p. p. č. XC, v k. ú. X provedl stavbu uložení potrubí o průměru cca 500 mm pro budoucí regulaci vodoteče a odvodnění části města nad Poutní kaplí Narození Panny Marie, přičemž práce provedl na pozemku, který je kulturní památkou č. rej. 16027/5 4112 areál Poutní kaple Narození Panny Marie, a to bez závazného stanoviska obecního úřadu obce s rozšířenou působností (dále jen „přestupek 2“ nebo „stavba uložení potrubí na pozemku, který je kulturní památkou“); 3) v době od 5. 5. 2020 do 14. 5. 2020 v České Kamenici, v domě č. p. XD, X, na pozemku st. p. č. XE v k. ú. X, v místnostech vlevo od schodiště ve II. nadzemním podlaží (tzv. obřadní síň) provedl stavební úpravy vytápění přemístění trubek ústředního topení do zdi (jižní štítová stěna), odstranění svítidel včetně části přívodního kabelu a instalace osvětlení LED pásek po obvodu kazet stropu a s tím spojenou úpravu elektroinstalace a osazení skříně pro jednotlivá trať, vysekání rýhy pro LED pásek interiérové instalace a další s tím spojené práce, přičemž práce provedl na budově, která je nemovitou kulturní památkou č. rej. 51504/5 5927, a to bez závazného stanoviska obecního úřadu obce s rozšířenou působností (dále jen „přestupek 3“ nebo „stavební úpravy na budově“). Správní orgán prvního stupně uložil žalobci za spáchání uvedených přestupků pokutu ve výši 100 000 Kč, a to podle § 35 písm. b) a § 46 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o přestupcích“) a podle § 35 odst. 5 písm. a) zákona o státní památkové péči, jejíž splatnost stanovil do 30 dnů ode dne nabytí právní moci rozhodnutí. Současně žalobci uložil povinnost nahradit náklady spojené s projednáváním přestupku ve výši 1 000 Kč se stejnou splatností.
3. Změna prvostupňového rozhodnutí spočívala toliko v tom, že žalovaný podřadil jednotlivé skutky pod konkrétní zákonná ustanovení a snížil pokutu na 55 000 Kč.

### Žaloba

4. Žalobce v žalobě požadoval, aby soud rozhodnutí správních orgánů obou stupňů zrušil, neboť má za to, že prvostupňové rozhodnutí je nepřezkoumatelné a nezákonné, přičemž žalovaný tyto vady neodstranil a sám se dopustil nezákonnosti, když se při ukládání sankce nedržel zákonem stanovených pravidel. Současně žalobce *in eventum* navrhoval, aby soud, pokud by neshledal důvody pro zrušení rozhodnutí správních orgánů, využil svého moderačního práva a upustil od uložení trestu nebo aby ponížil výši uložené pokuty na maximální částku 5 000 Kč.
5. Žalobce nejprve vysvětlil genezi správního řízení, když správní orgán prvního stupně shledal žalobce vinným z uvedených přestupků a příkazem ze dne 19. 8. 2020, č. j. MDC/88632/2020, (dále jen „příkaz“) uložil žalobci pokutu ve výši 200 000 Kč. Na základě odporu proti tomuto příkazu a po následném řízení vydal správní orgán prvního stupně dne

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

27. 10. 2021, pod č. j. MDC/115080/2021, (dále jen „první rozhodnutí“) rozhodnutí s totožným verdiktem (dále jen „první rozhodnutí“). Žalobce se proti tomuto rozhodnutí správního orgánu prvního stupně odvolal a žalovaný první rozhodnutí správního orgánu prvního stupně rozhodnutím ze dne 16. 2. 2022, č. j. KUUK/023847/2022, („dále jen první rozhodnutí o odvolání“) zrušil pro nezákonnost a nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů. Následně bylo vydáno prvostupňové rozhodnutí, avšak i v tomto případě shledal žalobce závěry v něm obsažené nezákonnými.
6. Žalobce namítal, že žalovaný provedl změnu prvostupňového rozhodnutí v rozporu s § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, (dále jen „správní řád“), čímž znemožnil žalobci možnost se odvolat proti novým závěrům žalovaného. Poukázal na to, že ač žalovaný v napadeném rozhodnutí opakovaně konstatoval, že prvostupňové rozhodnutí trpí podstatnými a neodstranitelnými vadami (nedostatečné odůvodnění úvahy při stanovení výše pokuty, odchýlení od rozhodovací praxe, nedostatečné zohlednění okolností případu při stanovení druhu sankce a její výše, diskriminace žalobce na základě jeho postavení), pro které mělo být prvostupňové rozhodnutí zrušeno, žalovaný přistoupil k jeho změně, čímž vydal rozhodnutí pro žalobce překvapivé, a to v situaci, kdy žalovaný dříve zrušil ve věci vydané rozhodnutí, které trpělo obdobnými vadami, neboť správní orgán prvního stupně nerespektoval závazný právní názor žalovaného.
7. Žalobce shledal zásadní změnu v napadeném rozhodnutí ve způsobu stanovení sankce. Jak konstatoval i žalovaný, na úseku památkové péče v období 2018–2021 nepřesáhla výše sankce udělovaná správním orgánem prvního stupně 5 000 Kč. Žalovaný v napadeném rozhodnutí odkázal na své doporučení k navýšení sankcí učiněné v rámci kontroly přenesené působnosti v roce 2022, a to přesto, že předmětných přestupků se měl žalobce dopustit v roce 2020. Žalobce v tomto postupu spatřuje rovněž nepřipustnou retroaktivitu při stanovení výše správního trestu a diskriminační přístup správních orgánů toliko vůči žalobci, a nikoliv jiným subjektům.
8. Žalobce dále namítal nesprávnost vypořádání jeho námítky o podjatosti osob rozhodujících o předmětných přestupcích. Správní orgány obou stupňů shledaly námitku podjatosti nedůvodnou s konstatováním, že v řízení neexistují žádné osobní zájmy na výsledku řízení, neexistuje žádný neprofesionální přístup či vztah vůči žalobci, a zároveň žalovaný konstatoval, že k námitce podjatosti nelze přihlídnout, neboť nebyla uplatněna bezodkladně poté, co se o skutečnosti svědčící o nepodjatosti měl žalobce dozvědět. Žalobce tvrdil, že získal nejprve informace o předchozích výších sankcí a až následně i rozhodnutí samotná a okolnosti případů, ve kterých byly ukládány sankce. Až z těchto informací zjistil, že správní orgán prvního stupně pouze v jediném případě odlišném od případu žalobce nepřihlédl k polehčujícím okolnostem, že ukládal oproti případu žalobce stonásobně nižší pokuty, nebo pokuty dokonce ani neukládal, a to ani u případů závažnějších. Dle žalobce je tedy nepochybné, že rozhodování v předmětném řízení u orgánu prvního stupně bylo činěno neprofesionálně a zcela nestandardně, a žalobce má za to, že se samy osoby, které byly předmětem námitek žalobce ohledně jejich podjatosti, měly povinnost vyloučit z řešení věci. Argument žalovaného, že námitka podjatosti nebyla uplatněna bezodkladně poté, co se o dané skutečnosti žalobce dozvěděl, nemůže dle žalobce obstát, jelikož žalobce námitku uplatnil bezodkladně po obdržení informací ohledně okolností dřívější rozhodovací praxe, ze kterých podjatost zmíněných osob vyplývá.
9. Žalobce rovněž vytýkal žalovanému, že se nevypořádal s jeho námitkami, že je prvostupňové rozhodnutí opřeno o důkazy, které nejsou procesně použitelné, neboť nebyly

opatřeny v souladu s právními předpisy, a nejsou ani dostatečně materiálně průkazné, neboť není zřejmé, kdy byly pořízeny, za jakých okolností a kým. Konkrétní námitky pak směřovaly k podnětům evidovaným pod č. j. MDC/70023/2020, MDC/70074/2020 a MDC/68436/2020, obsahujícím fotografie, a záznamům z jednání ze dne 25. 6. 2020 a ze dne 18. 5. 2020. Žalobce má za to, že pokud žalovaný vycházel při svém rozhodnutí z procesně nepoužitelných důkazů, pak zatížil řízení vadou, a vzhledem k tomu že se uvedenou námitkou nezabýval, je jeho rozhodnutí současně nepřezkoumatelné.

10. Žalobce dále namítal nedostatečně zjištěný skutkový stav, pokud správní orgány určily přesnou dobu spáchání přestupků ze smluv o dílo uzavřených mezi žalobcem a společnostmi Stavební firma Bardzák s. r. o. a SME s. r. o. Dle žalobce nemůže být ze samotných smluv o dílo patrné ani průkazné, v jakém přesném období mělo dojít k údajnému spáchání přestupků, neboť smlouvy o dílo v tomto případě pouze dokládají vznik smluvního vztahu mezi dvěma subjekty, předmět díla a obsah dohody, avšak nemůže z nich být zřetelné, kdy přesně došlo k zahájení prací a k jejich skončení. Doba spáchání přestupků, jakožto jedna z rozhodujících skutečností, tedy nebyla dle žalobce prokázána. Pokud žalovaný odkazoval na doznání žalobce a (i) z tohoto doznání dovodil prokázání spáchání přestupků, pak má žalobce za to, že vyjádření žalobce, jímž byla projevována lítost, nestačí k prokázání spáchání přestupků bez důvodných pochybností.
11. Dále žalobce namítal, že uložená sankce je krom její nezákonnosti (jak je uvedeno v bodě 7 tohoto rozsudku) také nepřiměřená. Dle žalobce žalovaný především nedostatečně přihlédl ke skutečnosti, že vzhledem k tomu, že závaznými stanovisky dotčeného orgánu byly práce, jejichž provedení je žalobci kladeno za vinu, aprobevovány, fakticky nedošlo k porušení zákonem chráněných hodnot a veřejného zájmu, přičemž činnost obviněného jako taková byla ve veřejném zájmu. Žalobce porovnal jemu uloženou výši pokuty s jinými srovnatelnými případy řešenými v České republice i správním orgánem prvního stupně s důrazem na její rozdílnost a nepřiměřenost a konstatoval, že nejen s ohledem na okolnosti daného případu, ale rovněž ve vztahu k běžným výším sankcím se správní orgány obou stupňů dopustily zjevného excesu. Žalobce poukázal na to, že v některých jiných, jím poukazovaných, případech došlo k poškození nemovitostí v památkové zóně, či dokonce došlo stavebními úpravami k nevratnému poškození těchto nemovitostí. Přestože v těchto případech správní orgán prvního stupně uděloval mnohonásobně nižší pokuty, tak se žalovaný rozhodl udělit žalobci pokutu ve výši jedenáctinásobku nejvyšší udělené pokuty za obdobné přestupky spáchané v daném období. Dle žalobce správní orgány nedostatečně zhodnotily podstatné okolnosti případu, kdy v daném případě nedošlo k žádnému narušení veřejných zájmů, které má právní úprava týkající se státní památkové péče chránit, závazná stanoviska, která byla v řízení doložena, ničeho nenamítala ohledně činností, které jsou žalobci kladeny za vinu, a plně takové činnosti aprobebovala, mezi žalobcem a příslušnými orgány probíhala komunikace, činnosti, které jsou žalobci kladeny za vinu, sledovaly veřejný zájem a plnění úkolů, kterými právě žalobce má podporovat péči o objekty spadající pod ochranu zákona o státní památkové péči, a ve svém důsledku působily pozitivně i z pohledu státní památkové péče. Dle žalobce správní orgán prvního stupně překročil zákonem stanovené meze správního uvážení, resp. toto správní uvážení zneužil, a k nápravě nedošlo ani v rámci napadeného rozhodnutí.
12. Žalobce namítal, že se správní orgány nesprávně a nepřezkoumatelným způsobem vypořádaly s otázkou určení výše sankce a její srovnatelností s ostatními případy.

13. Žalobce dále vytýkal žalovanému, že při ukládání peněžité pokuty v rozporu s § 41 odst. 1 zákona o přestupcích, použil nesprávně kumulační zásadu, tj. za každý přestupek určil výši pokuty a výslednou pokutu stanovil jejich součtem, namísto aby použil zásadu absorpční, tj. uložil správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejzávažnější.
14. Dle žalobce správní orgány pochybily také v tom, že neřešily formu zavinění, přičemž při ukládání sankce a určení její výše je i v případě právnických osob otázka zavinění relevantní.

#### **Vyjádření žalovaného k žalobě**

15. Žalovaný v písemném vyjádření k žalobě navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil. K námitce ohledně nepřipustnosti změny prvostupňového rozhodnutí žalovaný uvedl, že žalobce nemohl být rozhodnutím žalovaného překvapený, neboť již v předchozím rozhodnutí ze dne 16. 2. 2022, jímž první rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušil a věc vrátil k novému projednání, uvedl, že ačkoliv rozhodnutí trpělo vadami, bylo důkazy prokázáno, že žalobce přestupky spáchal. Vzhledem k tomu, že žalovaný spatřoval pochybení správního orgánu prvního stupně zejména ve výši pokuty a neprováděl další dokazování, přistoupil ke změně prvostupňového rozhodnutí, jak mu umožňuje správní řád s cílem zabránit zániku odpovědnosti za přestupky. Žalovaný poukázal na to, že žalobce nevyužil mimořádných opravných prostředků. Dle žalovaného se nejedná o retroaktivní postup, jelikož pokuta byla stanovena ke dni vydání rozhodnutí, nikoli ke dni spáchání přestupku.
16. K námitce podjatosti žalovaný konstatoval, že o této bylo rozhodnuto samostatně usnesením ze dne 29. 7. 2022, č. j. MDC/79527/2022, proti němuž se žalobce odvolal. Žalovaný potvrdil usnesení o nevyločení úředních osob, a toto rozhodnutí nebylo žalobcem napadeno mimořádným opravným prostředkem ani žalobou. V odvolání žalobce proti napadenému rozhodnutí již nebyla tato námitka žalobcem uplatněna. Tvrdil-li žalobce, že námitku podjatosti uplatnil bezodkladně poté, co se o ní dozvěděl, pak žalovaný uvedl, že žalobce prokazatelně věděl o skutečnosti, že výše uložené pokuty vybočuje z výše běžně ukládaných sankcí v obdobných případech již na začátku ledna roku 2022, kdy měl k dispozici výsledky přestupkových řízení na Děčínsku na úseku památkové péče včetně jejich výše z let 2018-2021.
17. K námitce, že napadené rozhodnutí vychází z nepoužitelných důkazů, žalovaný uvedl, že žalobcem konkretizované důkazy nejsou důkazy jedinými, které byly v průběhu řízení shromážděny. V průběhu řízení se konala ústní jednání, na nichž byl žalobce seznámen s veškerými podklady a důkazy obsaženými ve spise a sám další důkazy předkládal. Žalovaný odkázal na str. 9 odůvodnění napadeného rozhodnutí, kde je uvedeno jaké důkazy, které jsou součástí správního spisu, jsou považovány za dostatečně průkazné (dodatečně vydaná závazná stanoviska, smlouvy o dílo, e-mailová komunikace pracovníka úřadu Česká Kamenice).
18. Dle žalovaného byl skutkový stav dostatečně zjištěn a popsán a neexistovaly o něm žádné pochybnosti. Žalovaný vycházel zejména z dodatečně vydaných závazných stanovisek, přičemž z nich učiněná zjištění byla podpořena smlouvami o dílo, v nichž byl uveden datum zahájení prací, který předcházela vydání závazných stanovisek. Žalovaný má za to, že své rozhodnutí opřel o dostatečně průkazné důkazy, které podrobně popsal. Smlouvy o dílo jsou závaznými dokumenty, v nichž se obě strany zavazují provést práce v ujednaném čase. Vymezení času ve výroku rozhodnutí odkazuje na dobu spáchání přestupku (provedení prací

bez závazného stanoviska orgánu památkové péče) nikoli dokazování faktického stavu zahájení prací, jak namítl žalobce. Pokud žalobce tvrdil, že se datum zahájení prací uvedené ve smlouvách o dílo může lišit od skutečnosti, pak k tomuto svému tvrzení nepředložil žádný důkaz. Žalovaný navrhl, aby soud provedl důkaz stavebním deníkem a spisem správního orgánu prvního stupně. Přestože žalobce do protokolu o ústním jednání projevil nad svým jednáním lítost, čímž vyjádřil, že si je vědom svého pochybení, pak i bez tohoto jeho vyjádření existují důkazy, které jej usvědčují z protiprávního jednání.

19. K námitce, týkající se nepřiměřené výše sankce žalovaný zdůraznil, že tuto výrazně snížil, avšak nemohl pominout přitěžující okolnosti tohoto případu. Měl za to, že výši pokuty přezkoumatelně odůvodnil na str. 13-14 napadeného rozhodnutí s tím, že udělená sankce je na úrovni 2,75 % maximální možné výše a zároveň jde o zcela zanedbatelnou částku v poměru k rozpočtu, kterým žalobce každoročně disponuje, tudíž sankce nebyla uložena v likvidační výši. Žalovaný zdůraznil, že žalobce má v majetku velké množství nemovitostí, kde se při obnovách uplatňuje postup dle § 14 odst. 1 a 2 zákona o státní památkové péči, tudíž musí dbát zvýšené pozornosti, aby obnovu prováděl v souladu s tímto zákonem a chráněným veřejným zájmem na ochraně kulturního dědictví. Argumentoval-li žalobce výši sankcí v jiných případech, pak se dle žalovaného nejednalo o srovnatelné případy u přestupků řešených správním orgánem prvního stupně, resp. žalovaným, a u přestupků, k nimž mělo dojít v jiných částech republiky, chybí srovnání s jinými sankcemi, které příslušné orgány památkové péče v místě udělují.
20. K ukládání nižších sankcí v letech 2018-2021 prvoinstančním orgánem žalovaný uvedl, že v některých z žalobcem předestřených případů byla uložena nižší sankce proto, že u fyzických osob je hranice likvidační pokuty nižší, než je tomu u žalobce, který hospodář s mnohamilionovým rozpočtem. Žalovaný přitom při rozhodování o výši sankce k tomu, že správní orgán prvního stupně v letech 2018-2021 uděloval pokuty maximálně do výše 5 000 Kč, přihlédl. Proto pokutu snížil na konečných 55 000 Kč, a to s ohledem na své doporučení, aby se správní orgán prvního stupně v odůvodněných případech nebál ukládat i vyšší pokuty. Žalovaný dále poukázal na to, že se povahou, závažností a okolnostmi případu zabýval v napadeném rozhodnutí a výši sankce odůvodnil především skutečností, že žalobce je vlastníkem většího množství kulturních památek a nemovitostí v památkové zóně a s postupem dle § 14 odst. 1 a odst. 2 zákona o státní památkové péči má zkušenosti z minulosti, a dále přitěžujícími okolnostmi, spočívajícími v množství přestupků.
21. Žalovaný nepovažuje za důvodnou ani námitku nesprávného použití kumulační zásady, neboť podle této zásady sankce uložena nebyla. Pokud by totiž žalovaný uložil sankci při dodržení kumulační zásady, musel by sečíst horní hranice sazeb, což by v tomto případě bylo 3 x 2.000.000 Kč a pak uložit sankci v této výši. Žalovaný však má za to, že dodržel zásadu absorpce, neboť uložil pokutu, která nepřesahuje horní hranici za nejpřísněji trestaný přestupek, naopak je při dolní hranici této sazby (ve výši 2,75% maximální možné výše). V odůvodnění pak žalovaný pouze z důvodů přezkoumatelnosti přiřadil ke konkrétním skutkům částku, aby bylo zřejmé, jakou hodnotu má z hlediska přitěžující okolnosti spáchání vícero přestupků.
22. Žalovaný považuje nedůvodnou i námitku týkající se formy zavinění, neboť podle § 15 odst. 1 a § 38 písm. e) zákona o přestupcích vyplývá, že zavinění se zkoumá pouze u fyzických osob. Žalobce není fyzickou osobou a správní orgány tak neměly dle žalovaného zákonnou povinnost zabývat se formou zavinění.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

### Replika žalobce k vyjádření žalovaného

23. Žalobce v replice vyjádřil nesouhlas s argumentací žalovaného a setrval na svém stanovisku, dle kterého přestupky, které jsou mu kladeny v napadeném rozhodnutí za vinu, nebyly prokázány a uložená pokuta je vzhledem k okolnostem nepřiměřená a nesprávně a nepřezkoumatelně stanovená. K argumentaci žalovaného, že žalobce nevyužil mimořádných opravných prostředků žalobce uvedl, že pro přezkumné řízení neexistuje právní nárok a pro obnovu řízení nebyly splněny zákonné předpoklady (existence nových skutečností a důkazů). Pokud žalobce podal předmětnou žalobu, pak byl jeho postup zcela legitimní, v souladu se zákonem.
24. Pokud žalovaný tvrdí, že stanovení pokuty se řídí stavem platným ke dni vydání rozhodnutí, nikoliv ke dni spáchání údajného přestupku, pak je tento jeho názor v rozporu se základními principy právního státu, k nimž patří zákaz zpětné účinnosti právních norem. Přestože závazný pokyn nadřízeného správního orgánu k ukládání vyšších pokut za přestupky na úseku památkové péče, který dostal správní orgán prvního stupně, není právní normou, lze jeho užití na přestupek spáchaný v minulosti před obdržením tohoto pokynu považovat za zcela nepřipustnou retroaktivitu, neboť postup orgánů v daném řízení vede k nepřipustné diskriminaci a porušení principu legitimního očekávání účastníka řízení. Přitom ústavní pořádek i judikatura se shodují v tom, že trest se ukládá podle účinného právního stavu v době spáchání činu, novější právní úpravy se užije pouze v případě, bude-li pro pachatele příznivější. V projednávaném případě šlo o podstatnou změnu v neprospěch pachatele.
25. Žalobce trval na tom, že ve věci rozhodovaly vyloučené osoby, a že námitku podjatosti uplatnil včas, že důkazy nebyly dostatečně průkazné a že nebyl skutkový stav zjištěn bez pochybností ve vztahu k době spáchání přestupků. Návrh na provedení důkazu (stavebním deníkem) až v soudním řízení tento názor jenom potvrzuje. Rozporuje-li žalovaný užití kumulační zásady při stanovení výše sankce a způsob výpočtu ve svém vyjádření upřesňuje, pak žalobce poukazuje na odůvodnění napadeného rozhodnutí, z něhož je patrné, že žalovaný pokuty za jednotlivé přestupky počítal, což je nezákonné.
26. Žalobce nesouhlasil s argumentací žalovaného, že forma zavinění není rozhodná, neboť i v případě, že není třeba zkoumat zavinění z pohledu podmínky nutné pro možnost spáchání přestupku, je stále nutné formu zavinění zkoumat a prokazovat ve vztahu k určení a posuzování, jak závažný přestupek kladený účastníkovi řízení za vinu byl a jak toto promítnout do stanovení výše sankce. Dle žalobce proto za účelem stanovení výše sankce hraje zavinění roli i v případě právnické osoby.

### Posouzení věci soudem

27. O žalobě soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez jednání, neboť žalobce s tímto postupem vyslovil souhlas a žalovaný nesdělil soudu do dvou týdnů od doručení výzvy svůj nesouhlas s takovýmto postupem, ačkoli byl ve výzvě výslovně poučen, že nevyjádří-li se v dané lhůtě, má se za to, že souhlas s rozhodnutím bez jednání byl udělen.
28. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v řízení podle části třetí hlavy druhé prvního dílu s. ř. s., který vychází z dispoziční zásady vyjádřené v § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 věte druhé a třetí a v § 75 odst. 2 věte první s. ř. s. Z této zásady vyplývá, že soud přezkoumává zákonnost rozhodnutí správního orgánu pouze v rozsahu, který žalobce uplatnil v žalobě nebo během dvouměsíční lhůty po oznámení napadeného rozhodnutí ve smyslu § 72 odst. 1 s. ř. s. Povinností žalobce je proto tvrdit, že rozhodnutí správního orgánu nebo jeho část

odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení, a toto tvrzení zdůvodnit. Nad rámec žalobních bodů musí soud přihlídnout toliko k vadám napadeného rozhodnutí, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu, včetně prekluze daňové povinnosti, nebo které vyvolávají nicotnost napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 2 s. ř. s. Takové nedostatky však v projednávané věci nebyly zjištěny.

29. Z obsahu správního spisu byly zjištěny tyto skutečnosti, rozhodné pro posouzení věci. Stavební úřad Magistrátu města Děčín jako místně a věcně příslušný orgán státní památkové péče (dále jen „orgán státní památkové péče“) doručil dne 1. 7. 2020 správnímu orgánu prvního stupně podněty k uložení pokuty žalobci, neboť bylo zjištěno, že žalobce provádí obnovu kulturní památky bez závazného stanoviska a naplňuje tak podstatu přestupků dle § 35 odst. 1 písm. e) a g) zákona o státní památkové péči. Podnět byl zpracován na základě záznamu z jednání sepsaného pracovníci orgánu státní památkové péče I. K., která provedla dne 24. 6. 2020 obhlídku stavby, pořídila fotodokumentaci a zjistila, že byla započata stavba Obnova bezejmenného toku v k. ú. Česká Kamenice, byl proveden výkop, částečné uložení potrubí a osazeny kanalizační šachty. Jak vyplývá ze záznamu z jednání, obhlídce stavby předcházelo jednání správního orgánu prvního stupně se zástupci žalobce (místostarosta p. Doleček, zástupce odboru rozvoje investic a životního prostředí T. B., členka komise pro památkovou péči Mgr. S.) dne 17. 6. 2020, při němž byla projednávána stavba Obnova bezejmenného toku v k. ú. Česká Kamenice na pozemcích p. p. č. XC, XA, XB, XF v k. ú. X, přičemž všechny pozemky jsou na území Městské památkové zóny a pozemek p.p.č. XC je prohlášen za kulturní památku. Při tomto jednání uvedli zástupci žalobce, že je prováděna uvedená stavba, avšak o závazné stanovisko nebylo úmyslně žádáno, neboť byly obavy, že z důvodu nárůstu COVID-19 nebude vydáno do doby zahájení stavby, tj. do počátku června 2020. Zástupci žalobce dále uvedli, že při provádění stavby byly nalezeny kosterní pozůstatky, neboť pozemek p. p. č. XC byl hřbitovem. Na základě výše uvedených podnětů vydal správní orgán prvního stupně příkaz, proti kterému podal žalobce odpor.
30. Ve věci přestupku proti zákonu o státní památkové péči nařídil správní orgán prvního stupně ústní jednání na den 12. 5. 2021, jehož se zúčastnil za žalobce starosta a zástupce žalobce. Zástupce žalobce předložil závazná stanoviska ke stavbě uložení potrubí na pozemku v památkové zóně (ze dne 28. 8. 2020) a ke stavbě uložení potrubí na pozemku, který je kulturní památkou (ze dne 1. 9. 2020), přičemž žádost o jejich vydání byla podána dne 15. 7. 2020, a navrhoval přerušování řízení do doby vydání závazného stanoviska ke stavebním úpravám na budově, které je dle něho rozhodné pro posouzení případné škodlivosti tvrzeného jednání žalobce, pro rozhodnutí o vině a trestu a naplnění materiální stránky skutkové podstaty přestupku. K samotnému průběhu stavby se odmítl vyjádřit, a pokud jde o archeologickou hodnotu, pak uvedl, že tato narušena nebyla a při veškerých činnostech byl přítomen archeologický dohled, který zhodnotil povahu nálezů. Podle závazných stanovisek vydaných orgánem státní památkové péče byla pokládka potrubí na předmětných pozemcích přípustná. Při dalším jednání konaném dne 27. 9. 2021 předložil zástupce žalobce třetí závazné stanovisko ze dne 7. 5. 2021 (žádost byla podána dne 7. 5. 2021), v němž orgán státní památkové péče připustil stavební úpravy na budově. Dále zástupce žalobce založil do spisu e-mailovou korespondenci mezi T. B., I. K. a Ing. S., z níž plyne, že žalobce sám informoval orgán státní památkové péče o nálezů lidských ostatků, čímž prokazoval neexistenci úmyslu, a pokud došlo ke spáchání přestupku, pak se jednalo maximálně o nevědomou nedbalost. Zástupce žalobce uvedl, že pokud došlo k nějakému porušení povinností žalobce, toto nebylo záměrné, žalobce vyvinul veškeré úsilí k nápravě a zároveň nedošlo ani materiálně k žádnému porušení veřejného zájmu a vzniku společenské

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

nebezpečnosti jednání žalobce, když závazná stanoviska plně aprobejví výsledný stav, bez jakýchkoliv podmínek a fakticky tak ani materiální stránka skutkové podstaty přestupku nemohla být naplněna; a dále že žalobce lituje vzniklé situace a snaží se předejít jejímu opakování. Z žalobcem předložené e-mailové korespondence skutečně vyplývá, že se T. B. obrátil na I. K. s žádostí o sdělení dalšího postupu a to poté, co byl kontaktován Policií ČR s tím, že v místě výkopových prací byly veřejností viděny ostatky. Následně vydal správní orgán prvního stupně první rozhodnutí, proti němuž podal žalobce odvolání.

31. V odvolání žalobce namítal nepřezkoumatelnost rozhodnutí, dále namítal, že v průběhu řízení nebyly provedeny důkazy, které jsou procesně použitelné a dokazují, že přestupky byly skutečně spáchány, a to žalobcem; že záznam z jednání a fotografie, které byly přílohou podnětů, nebyly pořízeny v souladu s kontrolním řádem; nesprávnost a nepřiměřenost sankce; že nebylo přihlédnuto k závazným stanoviskům; že nebyly zohledněny okolnosti případu svědčící ve prospěch žalobce; že nebyla zohledněna skutečnost, že žalobce hospodaří s veřejnými prostředky, vyšší sankce tak znamená pouze přesouvání prostředků v rámci veřejných rozpočtů, což neslouží veřejnému zájmu; že byla nesprávně zhodnocena forma zavinění jako irelevantní ve vztahu k výši sankce; narušení veřejného pořádku a nerovnost před zákonem, pokud bylo postavení žalobce coby města posuzováno jako přitěžující okolnost; nepříslušnost správního orgánu prvního stupně činit závěr, že došlo k poškození archeologické vrstvy. Žalovaný prvním rozhodnutím o odvolání první rozhodnutí zrušil a věc vrátil správnímu orgánu prvního stupně k novému projednání. Kasaci prvního rozhodnutí žalovaný odůvodnil tím, že toto první rozhodnutí trpí vadami, které jej činí nezákonným a zavázal správní orgán prvního stupně k tomu, aby v novém projednání řádným a přezkoumatelným způsobem vyhodnotil všechny důkazy, které jsou součástí spisu a doplnil důkazy týkající se doby spáchání přestupku; aby přezkoumatelným způsobem odůvodnil, proč považuje za nutné uložit žalobci pokutu, pokud k tomuto závěru opětovně dospěje, a proč nezvolil jinou sankci podle zákona o přestupcích či nepřistoupil k upuštění od uložení správního trestu. Dále uložil správnímu orgánu prvního stupně přezkoumatelným způsobem odůvodnit, které okolnosti jej vedly k uložení pokuty v takové výši, kterou ve svém rozhodnutí uloží s tím, že je povinen při ukládání sankce přihlédnout k polehčujícím či přitěžujícím okolnostem, a tyto řádným a přezkoumatelným způsobem odůvodnit.
32. Správní orgán prvního stupně opatřil do spisu smlouvy o dílo uzavřené mezi žalobcem jako objednatelem na straně jedné a společnostmi Stavební firma Bardzák s. r. o. a SME s. r. o. jako zhotoviteli na straně druhé ze dne 14. 5. 2020, resp. 5. 5. 2020, jejichž předmětem bylo zhotovení stavby Oprava zatrubněného potoka v ulici Žižkova v České Kamenici, resp. instalace LED osvětlovacích pásek a jejich příslušenství do prostoru obřadní síně, s termínem zahájení prací 28. 5. 2020, resp. 5. 5. 2020. Správní orgán nařídil ústní jednání na 20. 7. 2022, při němž předložil žalobce písemné vyjádření ve věci, bylo provedeno dokazování listinami založenými ve spise, přičemž žalobce byl seznámen s těmito listinami jako s podklady pro rozhodnutí.
33. Součástí spisu jsou dále usnesení, jimiž bylo rozhodováno o námitkách podjatosti vznesených žalobcem. Usneseními ze dne 29. 7. 2022 rozhodl tajemník Magistrátu města Děčína, že referent oddělení vnitřních věcí, přestupků a dopravních správních agend Bc. O. H., vedoucí oddělení vnitřních věcí, přestupků a dopravních správních agend Ing. M. Š. M. a vedoucí odboru správních činností a obecního živnostenského úřadu Ing. V. H. nejsou vyloučeni z projednávání a rozhodování věci. Usnesením z téhož dne pak rozhodl primátor

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

Magistrátu města Děčína, že tajemník magistrátu Ing. M. K. není vyloučen z projednávání a rozhodování věci. Proti těmto usnesením podal žalobce odvolání, o nichž rozhodl žalovaný dne 25. 10. 2022 rozhodnutími č. j. KUUK/152458/2022, č. j. KUUK/158636/2022, č. j. KUUK/158639/2022 a č. j. KUUK/158642/2022. Žalovaný odvolání žalobce zamítl a výše uvedená usnesení potvrdil. Z odůvodnění rozhodnutí žalovaného je zřejmé, že žalovaný shledal žalobcem vznesenou námitku podjatosti opožděnou, neboť žalobce považoval uvedené osoby za podjaté proto, že mu byla uložena pokuta výrazně vyšší, než správní orgán prvního stupně v obdobných případech ukládá, přičemž tuto skutečnost se žalobce dozvěděl již v momentě doručení prvního rozhodnutí, tj. 3. 11. 2021.

34. Dne 14. 12. 2022 bylo vydáno prvostupňové rozhodnutí, jímž byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupků 1, 2 a 3, za což mu byla uložena pokuta ve výši 100 000 Kč, a povinnost nahradit náklady spojené s projednáváním přestupku ve výši 1 000 Kč, to vše do 30 dnů od právní moci rozhodnutí. Své rozhodnutí správní orgán prvního stupně odůvodnil tím, že má vinu žalobce za prokázanou, přičemž na spáchání předmětných přestupků žalobcem nahlížel jako na nespornou skutečnost, neboť žalobce provedení staveb, resp. stavebních úprav nepopíral, k jednání se doznal a závazná stanoviska si vyžádal (byť až po dokončení staveb, resp. stavebních úprav). Správní orgán prvního stupně vysvětlil, z jakého důvodu shledal v jednání žalobce formální a materiální znaky skutkové podstaty přestupků dle § 35 odst. 1 písm. e), g) zákon o státní památkové péči. Zdůraznil, že se jich dopustil žalobce jakožto stavebník, když provedl bez závazných stanovisek stavbu, resp. stavební úpravy na nemovitosti, která je kulturní památkou a na nemovitosti, která je v památkové zóně. Správní orgán prvního stupně posoudil jednání žalobce jako závažné porušení povinností vyplývajících ze zákona o státní památkové péči a poukázal na zásadu *ignorantia iuris non excusat*. Při stanovení druhu trestu přihlédl k jeho účelu a při stanovení výše pokuty vycházel z toho, že zákon za uvedený přestupek umožňuje uložení pokuty až do výše 2 000 000 Kč. Správní orgán prvního stupně zvažoval výši pokuty v dolní polovině sazby. Uvedl, že přihlédl k povaze a závažnosti přestupku, k přitěžujícím a polehčujícím okolnostem a k povaze činnosti obviněného. Při hodnocení povahy a závažnosti přestupku vycházel zejména z významu právem chráněných zájmů, které byly protiprávním jednáním žalobce porušeny. Jako přitěžující okolnost hodnotil správní orgán prvního stupně skutečnost, že žalobce spáchal více přestupků, že do oznámení přestupků, nepožádal o vydání závazných stanovisek, ale zažádal o jejich vydání až po dokončení všech prací; že i přes upozornění, výzvu orgánu státní památkové péče k zastavení prací, ve stavebních úpravách na pozemcích p. p. č. XA, p. p. č. XC a na části pozemku p. p. č. XB pokračoval a výkop provedl i přes negativní postoj orgánu státní památkové péče; že žalobce sám je v přenesené působnosti stavebním úřadem a dbá na to, aby stavebníci neprováděli stavební, příp. jiné práce na nemovitostech bez příslušných povolení, přičemž sám takové povinnosti nedostál a zcela vědomě ji porušil. Jako polehčující okolnost hodnotil správní orgán prvního stupně skutečnost, že žalobce nebyl v minulosti pro obdobné přestupky projednáván a také, že dodatečně vydaná závazná stanoviska byla souhlasná, bez podmínek a bez budoucích negativních vlivů na chráněné kulturněhistorické hodnoty. Jiné přitěžující či polehčující okolnosti správní orgán prvního stupně neshledal, k upuštění od uložení správního trestu nepřistoupil a výši pokuty odůvodnil jako přiměřenou, dostatečnou, splňující svůj represivní a preventivní účel. K již dříve žalobcem uplatněným námitkám o nepřiměřenosti výše pokuty vybočující z výše pokut ukládaných (i správním orgánem prvního stupně)

v obdobných případech se správní orgán nikterak nevyjádřil. Proti prvostupňovému rozhodnutí podal žalobce odvolání, o němž rozhodl žalovaný napadeným rozhodnutím.

35. Na tomto místě soud předesílá, že po přezkoumání skutkového a právního stavu a po prostudování obsahu předloženého správního spisu dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
36. Soud se nejprve zabýval žalobní námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, kterou žalobce shledal v nedostatečném vypořádání jeho námitky o určení výše sankce a její srovnatelnosti s ostatními případy. Dále žalobce spatřoval nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí v tom, že se žalovaný nevypořádal s jeho odvolací námitkou, že je prvostupňové rozhodnutí opřeno o důkazy, které nejsou procesně způsobilé, neboť nebyly opatřeny v souladu s právními předpisy, a nejsou ani dostatečně materiálně průkazné, neboť není zřejmé, kdy byly pořízeny, za jakých okolností a kým.
37. V obecné rovině lze k otázce nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí podotknout, že nevypořádá-li se správní orgán se všemi uplatněnými námitkami, způsobuje to nepřezkoumatelnost rozhodnutí spočívající v nedostatku jeho důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Z ustálené judikatury správních soudů vyplývá, že z odůvodnění rozhodnutí musí být seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předestřené účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl a jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů. Rozhodnutí, jehož odůvodnění obsahuje pouze obecný odkaz na to, že napadené rozhodnutí bylo přezkoumáno a jeho důvody shledány správními, je nepřezkoumatelné, neboť důvody, o něž se výrok opírá, zcela chybějí (srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 2. 1993, č. j. 6 A 48/1992-23, publikovaný ve Správním právu pod č. 27/1994, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008-71).
38. Dále je třeba zdůraznit, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-76, publikované pod č. 1566/2008 Sb. NSS). Není přípustné institut nepřezkoumatelnosti libovolně rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, kdy se správní orgán podstatou námitky účastníka řízení zabývá, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny aspekty vznesené námitky. Zrušení správního rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je tak vyhrazeno jen těm nejzávažnějším vadám správních rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze správní rozhodnutí meritorně přezkoumat. Nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí pro nedostatek důvodů tak má místo zejména tehdy, opomene-li správní orgán na námitku účastníka zcela (tedy i implicitně) reagovat. Pokud však vyloží, proč se s danou námitkou neztotožňuje, nelze již hovořit o nepřezkoumatelnosti, byť by se závěr vyslovený správním orgánem jevil soudu zcela mylný a nepřijatelný.
39. Jak vyplývá z napadeného rozhodnutí, žalovaný se zabýval námitkou nepřiměřenosti uložené sankce na straně 10 a 11, kde tuto námitku žalobce vypořádal jako pátou v pořadí. Uznal ji důvodnou a konstatoval, že správním orgánem prvního stupně uložená pokuta skutečně svou výší vybočuje z běžně ukládaných sankcí, které tento správní orgán v obdobných případech za poslední dobu uložil. Žalovaný se vypořádal s žalobcem

předestřenými případy, v nichž byla uložena podstatně nižší pokuta a vysvětlil jejich odlišnost od daného případu. Dále konstatoval, že přihlédl ke skutečnosti, že správní orgán prvního stupně řešil na úseku památkové péče v období let 2018 až 2021 celkem 15 přestupků a jako nejvyšší sankce byla uložena pokuta ve výši 5 000 Kč. Důvodem, pro který se žalovaný odchýlil od této běžné praxe byla dle napadeného rozhodnutí skutečnost, že žalovaný navýšení sankcí správnímu orgánu prvního stupně doporučil. Dále žalovaný vysvětlil, z jakého důvodu nepovažuje uloženou sankci za likvidační, a že skutečnost, že nedošlo k materiálním škodám není důvodem pro upuštění od potrestání, ale byla vzata v úvahu jako polehčující okolnost při stanovení výše sankce. Na str. 12 – 14 napadeného rozhodnutí pak žalovaný odůvodnil jím stanovenou výši pokuty (50 000 Kč), a to s ohledem na povahu a závažnost přestupků, na způsob spáchání přestupků, zhodnotil přitěžující i polehčující okolnosti, význam a rozsah následků a zásah uložené sankce do majetkových poměrů žalobce. Dle názoru soudu tedy žalobce ve vztahu ke svému právnímu názoru přezkoumatelným způsobem odůvodnil své úvahy o přiměřenosti uložené sankce a skutečnost, že žalobce s těmito závěry nesouhlasí není důvodem pro vyslovení nepřezkoumatelnosti rozhodnutí.

40. S námitkou žalobce, že správní orgán prvního stupně opřel své rozhodnutí o důkazy, které nejsou procesně použitelné a nemají důkazní hodnotu, se žalovaný v napadeném rozhodnutí rovněž dostatečně vypořádal. Připustil, že fotografie připojené k podnětům nejsou vskutku dostatečně průkazné, nicméně zdůraznil, že ostatní provedené důkazy (dodatečně vydaná závazná stanoviska, e-mailová komunikace vedoucího odboru rozvoje, investic a životního prostředí Městského úřadu Česká Kamenice T. B. s I. K., smlouva o dílo č. 05/20-S09 uzavřená mezi městem Česká Kamenice a společností Stavební firma Bardzák s. r. o., smlouva o dílo uzavřená mezi městem Česká Kamenice a společností SME s. r. o.) jednoznačně prokazují, že se žalobce dopustil předmětných přestupků, jakož i dobu, kdy byly tyto přestupky spáchány. Žalovaný se rovněž na str. 9 v předposledním odstavci napadeného rozhodnutí vypořádal s námitkou žalobce, že podněty nebyly pořízeny v souladu s kontrolním řádem a zdůvodnil svůj závěr, že na dané podněty kontrolní řád nedopadá. Ze všech výše uvedených důvodů tedy shledal soud námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí nedůvodnou.
41. K námitce žalobce, týkající se nesprávnosti vypořádání jeho námítky o podjatosti osob rozhodujících o předmětných přestupcích, a reakci žalovaného na tuto námitku soud konstatuje, že rozhodnutí správních orgánů o námitce podjatosti č. j. KUUK/152458/2022, č. j. KUUK/158636/2022, č. j. KUUK/158639/2022 a č. j. KUUK/158642/2022, jsou rozhodnutími, jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem. Tato rozhodnutí žalovaného proto nebyla samostatně přezkoumatelná ve správním soudnictví, neboť na něj dopadá výluka podle § 70 písm. c) s. ř. s. (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2023, č. j. 8 As 254/2021-27. Vzhledem k tomu, že uvedená rozhodnutí žalovaného jsou svojí povahou rozhodnutími procesními, mohl nesprávné posouzení námítky podjatosti žalobce napadnout až spolu s meritorním rozhodnutím ve věci, což žalobce také učinil. Soud se proto zabýval i žalobní námitkou týkající se žalobcem vnesené námítky podjatosti zaměstnanců správního orgánu, kteří v dané věci rozhodovali.
42. Žalobce v průběhu správního řízení vznesl námitku podjatosti konkrétních úředních osob (Bc. O. H., Ing. M. Š. M., Ing. V. H. a Ing. M. K.) rozhodujících o předmětných přestupcích, když měl za to, že správní orgán prvního stupně oproti jiným případům nepřihlédl k polehčujícím okolnostem a uložil mnohonásobně vyšší pokuty, než v jiných případech.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

Měl proto za to, že lze pochybovat o nepodjatosti těchto úředních osob, když jejich rozhodování v daném správním řízení bylo činěno neprofesionálně a nestandardně s ohledem na rozhodovací praxi správního orgánu prvního stupně. Správní orgán prvního stupně posoudil námitku podjatosti jako nedůvodnou a žalovaný na základě podaného odvolání jako opožděnou.

43. Podle § 14 odst. 1 správního řádu platí, že každá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu (dále jen „úřední osoba“), o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti, je vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit.
44. Podle § 14 odst. 3 správního řádu dále platí, že účastník řízení může namítat podjatost úřední osoby, jakmile se o ní dozví. K námitce se nepřihlédne, pokud účastník řízení o důvodu vyloučení prokazatelně věděl, ale bez zbytečného odkladu námitku neuplatnil.
45. Žalobce zpochybňoval závěr žalovaného, že námitka podjatosti byla podána opožděně, a proto by k ní nemělo být přihlíženo. Ke včasnosti podání námítky podjatosti poskytl žalobce poměrně rozsáhlou argumentaci, přičemž za účelem prokázání skutečnosti, zda byla námitka podjatosti podána včas či nikoli by bylo nezbytné provádět dokazování. Proto soud, především s ohledem na hospodárnost řízení, posoudil nejprve, zda mohla být shledána námitka žalobce důvodnou (pokud by byla uplatněna včas). Soud se zcela ztotožňuje s názorem správního orgánu prvního stupně, že žalobcem uváděné důvody podjatosti nejsou způsobilé vzbudit jakékoli pochybnosti o nepodjatosti úředních osob. Nejvyšší správní soud ve vztahu k posuzování podjatosti úřední osoby využívá tzv. třífázový algoritmus (k tomu srov. rozsudek ze dne 26. 6. 2013, č. j. 1 Afs 7/2009 – 753, č. 2906/2013 Sb. NSS, bod 35 a násl.). V první fázi je tak třeba nejprve zjistit, zda existuje relevantní poměr úřední osoby k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům. Relevantnost poměru lze přitom odvozovat z řady skutečností, ať už předem daných – např. příbuzenský či profesní vztah k účastníkům (jejich zástupcům), či vzniklých až v průběhu správního řízení – např. přátelský či nepřátelský poměr úřední osoby vyplývající ze způsobu vedení řízení, z komunikace s účastníky (jejich zástupci), z komunikace úřední osoby s médii nebo zapříčiněný protiprávním jednáním úřední osoby (převzetí úplatku apod.). V druhé fázi je třeba zhodnotit, zda z takového poměru vyplývá zájem úřední osoby na výsledku řízení. A naposledy je nutné posoudit, zda tento zájem má takový charakter, že lze pro něj pochybovat o nepodjatosti příslušné úřední osoby. Pochybnosti o nepodjatosti úřední osoby tedy musí jednak ukazovat na určitý poměr úřední osoby k věci, účastníkům nebo jejich zástupcům, avšak současně musí tento poměr svědčit o zájmu úřední osoby na výsledku řízení. V posuzované věci žalobce netvrdil (a ani nevyšlo dle obsahu správního spisu najevo), že by mezi úředními osobami rozhodujícími v prvním stupni správního řízení byl jakýkoli vztah k věci, žalobci či jeho právnímu zástupci. Z výše uvedeného algoritmu tedy již nebyla splněna první z podmínek. Ze skutečnosti, že správní orgán prvního stupně uložil žalobci ve vztahu k jiným případům nepřiměřený trest a nezohlednil polehčující okolnosti, nelze žádný takový poměr dovodit. Nesouhlas žalobce s uloženým trestem bylo možno vyjádřit opravným prostředkem, čehož žalobce využil a odvolací správní orgán k jeho námitce rozhodnutí správního orgánu prvního stupně přezkoumal. Žalobcem namítaný nedostatek profesionality úředních osob a nestandardní výše uloženého trestu nemohou samy o sobě založit existenci pochybností o nepodjatosti úředních osob. Pakliže nebyla tvrzena ani prokázána již existence poměru úředních osob k věci, žalobci ani jeho zástupci, nemohly být

naplněny další podmínky výše uvedeného algoritmu. Z výše uvedených důvodů tedy dospěl soud k závěru, že námitka žalobce, že ve věci rozhodovaly vyloučené úřední osoby, a že žalovaný nesprávně posoudil jeho námitku podjatosti, je nedůvodná.

46. Dále se soud zabýval námitkou žalobce, že žalovaný přistoupil ke změně prvostupňového rozhodnutí v rozporu s § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu. Podle tohoto ustanovení odvolací správní orgán mj. napadené rozhodnutí nebo jeho část změnil, jestliže dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné. Tuto změnu však nelze provést, pokud by tím některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se. Uvedené zákonné omezení zabraňuje překvapivým rozhodnutím, kdy by například odvolací správní orgán rozšířil sankční řízení na další skutkové podstaty správních deliktů, neboť proti „přidaným“ skutkovým podstatám správních deliktů by již účastník neměl možnost podat odvolání, což je v rozporu se zásadou dvojinstančnosti správního řízení.
47. Soud konstatuje, že správní řízení tvoří v zásadě jeden celek od jeho zahájení až do právní moci konečného rozhodnutí, a že tedy v zásadě není vyloučeno, aby odvolací správní orgán napravit vady řízení před správním orgánem prvního stupně, stejně jako rozhodnutí v něm vydaného. Při změně rozhodnutí pak platí obě rozhodnutí společně (tvoří fakticky jeden celek), a to v mezích provedených změn. Změna výroku musí být podepřena vyložním důkazního a právního stavu a z nich vyplývajících odlišností mezi důvody rozhodnutí správního orgánu prvního a druhého stupně. Za situace, kdy prvostupňové rozhodnutí v odvolacím řízení neobstojí, je třeba zvážit, zda povaha věci připouští jeho změnu, či zda není na místě jeho zrušení a vrácení věci správnímu orgánu prvního stupně k nápravě vad. Stejně tak platí, že zrušení rozhodnutí a vrácení věci odvolacím orgánem zpět na první stupeň je až krajní možností, jak řešit vady prvostupňového rozhodnutí zjištěné v odvolacím řízení. Pokud je možné napadené rozhodnutí změnit, je odvolací orgán povinen tak v zájmu ekonomie řízení učinit (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2018, č. j. 6 As 286/2018-34, č. 3837/2019 Sb. NSS). Nicméně odvolací orgán nemůže přistoupit ke změně rozhodnutí (a dle názoru soudu ani v případě, že změna svědčí ve prospěch účastníka), pokud by touto změnou vydal rozhodnutí pro účastníka zcela překvapivé.
48. V posuzovaném případě nesouhlasil žalobce s výší sankce, která mu byla uložena nepoměrně vyšší, než jakou v obdobných případech ukládal správní orgán prvního stupně, jakož i správní orgány napříč Českou republikou. Správní orgán prvního stupně se v prvostupňovém rozhodnutí k žalobcem tvrzené nepřiměřenosti výše pokuty ve vztahu k ostatním případům nevyjadřoval, byť žalobce tuto námitku vznesl již po vydání prvního rozhodnutí. V napadeném rozhodnutí shledal žalovaný námitku nepřiměřenosti stanovené výše sankce důvodnou. Poukázal na to, že ze správního spisu plyne, že správním orgánem prvního stupně uložená pokuta svou výší vybočuje z běžně ukládaných sankcí, které tento správní orgán v obdobných případech za poslední dobu uložil. S poukazem na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 10. 2021, č. j. 14 A 79/2019 – 27, konstatoval, že sice lze v odůvodněných a závažných případech uložit sankci vyšší než je běžné, avšak shledal, že správní orgán prvního stupně uloženou pokutu 100 000 Kč dostatečně neodůvodnil. Žalovaný pak při stanovení výše pokuty (55 000 Kč) uvedl, že „*musel při rozhodování o výši sankce přihlídnout k tomu, že prvoinstanční orgán řešil na úseku památkové péče v období 2018-2021 celkem 15 přestupků a nejvyšší sankcí byla uložena pokuta ve výši 5.000 Kč (ve třech případech), v nichž se jednalo taktéž o provedení prací bez závazného stanoviska.*“ Důvod, pro

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

kteřý žalovaný pokutu sice snížil, avšak nikoli na výši běžně ukládaných pokut v rozhodném období sdělil žalovaný velice stroze větou: „*Nicméně odvolací orgán v rámci kontroly přenesené působnosti v roce 2022 doporučil prvoinstančnímu orgánu navýšení sankcí.*“ Jak vyplývá z obsahu správního spisu žalovaný před vydáním napadeného rozhodnutí svůj právní názor, že bude při stanovení výše pokuty přihlížet k jakémusi svému doporučení, které udělil podřízenému orgánu (a to až po spáchání předmětných přestupků) nikterak nepředestřel. Nesdělil ani, jakou formou takové doporučení učinil. V případě písemné formy doporučení by totiž muselo být toto jako použitý důkazní prostředek založeno ve správním spise a žalobci by muselo být umožněno se s jeho obsahem seznámit. Žalobce se tak dozvěděl o relevantních důvodech, pro které žalovaný přes snížení pokuty stanovil tuto několikanásobně vyšší než v jiných případech, až z napadeného rozhodnutí. Není přitom divu, že byl žalobce rozhodnutím žalovaného překvapen, když žalovaný v kasačním rozhodnutí o odvolání uložil správnímu orgánu prvního stupně, aby přezkoumatelným způsobem odůvodnil, proč považuje za nutné uložit žalobci pokutu, pokud k tomuto závěru opětovně dospěje, a proč nezvolil jinou sankci podle zákona o přestupcích či nepřistoupil k upuštění od uložení správního trestu, aniž by v tomto rozhodnutí jakkoli zmínil existenci svého předchozího doporučení. Rozhodnutí žalovaného tak bylo pro žalobce překvapivé a žalobci nebylo umožněno, aby se k důvodům, které vedly žalovaného k uložení sankce, vyjádřil.

49. S ohledem na výše uvedené soud k námitce žalobce o překvapivosti rozhodnutí uzavírá, že napadené rozhodnutí změnilo rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nepřipustným způsobem, jež ve svém důsledku vedlo ke ztrátě možnosti žalobce se proti prvostupňovému rozhodnutí, v části týkající se přiměřenosti výše sankce ve vztahu k důvodům jejího uložení, odvolat. Žalobce totiž neměl žádnou reálnou možnost polemizovat se správními orgány o tom, zda a v jakém rozsahu bylo možno v daném případě při stanovení sankce a její výše přihlídnout k „doporučení“ žalovaného, aby správní orgán prvního stupně ukládal vyšší sankce za předmětné přestupky. Napadené rozhodnutí je tedy v části, jíž byla stanovena pokuta ve výši 55 000 Kč, nezákonná, neboť je v rozporu s § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu, a soud proto shledal tuto námitku žalobce důvodnou.
50. Nezákonnost napadeného rozhodnutí však nebyla shledána pouze v porušení § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu. Důvodnou totiž shledal soud rovněž žalobní námitku, že žalovaný při stanovení výše pokuty porušil § 41 odst. 1 zákona o přestupcích, když pro stanovení výše pokuty použil nesprávně kumulační zásadu.
51. Podle § 35 odst. 1 písm. e), g) zákona o státní památkové péči se dopustí právnická nebo podnikající fyzická osoba přestupku tím, že provádí obnovu kulturní památky bez rozhodnutí nebo závazného stanoviska obecního úřadu obce s rozšířenou působností; a tím že provádí stavbu, na nemovitosti, která není kulturní památkou, ale je v památkové zóně, bez rozhodnutí nebo závazného stanoviska obecního úřadu obce s rozšířenou působností.
52. Podle § 35 odst. 5 písm. a) zákona o státní památkové péči lze uložit za přestupek podle § 35 odst. 1 pokutu do 2 000 000 Kč.
53. Podle § 41 odst. 1 zákona o přestupcích se za dva nebo více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení uloží správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejprísněji trestný. Jsou-li horní hranice sazeb pokut stejné, uloží se správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejzávažnější.

54. Posledně citované ustanovení řeší problematiku mnohosti přestupků téhož pachatele, přičemž zakotvuje zásadu absorpce, kterážto se uplatňuje v rámci společného řízení, tzn. přísnější trest pohlcuje mírnější, tudíž souběh přestupků je potrestán tím, že je uložen trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejprísněji trestný. Důvod samostatné regulace ukládání správního trestu za více přestupků spočívá především v tom, že došlo-li by k uložení správních trestů za každý jednotlivý přestupek, pak by postih pachatele byl zpravidla příliš tvrdý. Smyslem a účelem této právní úpravy je tedy odstranění přílišné tvrdosti zákona.
55. Nejprísněji trestným je třeba rozumět ten přestupek, za který hrozí nejprísněji správní trest. Přísnost se posuzuje druhem a výměrou správního trestu (zejména horní hranicí sazby pokuty), jenž je možné za takový přestupek uložit. Pokud jsou horní hranice sazby správního trestu totožné (jako je tomu v daném případě), pak je třeba uložit správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejzávažnější. V takovém případě tedy musí být zohledněna závažnost přestupku, tj. význam narušeného chráněného zájmu. Při ukládání úhrnného správního trestu se pak aplikují též přitěžující a polehčující okolnosti, u nichž to není z povahy věci vyloučeno.
56. Správní orgán prvního stupně postupoval zřejmě v souladu s výše uvedenou absorpční zásadou. Žalobci byla při použití absorpční zásady uložena pokuta podle § 35 odst. 5 písm. a) zákona o státní památkové péči ve výši 100 000 Kč. Správní orgán prvního stupně konstatoval, že se žalobce dopustil celkem tří přestupků, nicméně neoznačil, který z nich hodnotí jako nejzávažnější, tudíž z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí nebylo možno dovodit, za jaký (nejzávažnější) přestupek byla sankce uložena. Skutečnost, že se jednalo o více přestupků zhodnotil správní orgán prvního stupně jako přitěžující okolnost.
57. Žalovaný pak vysvětlil způsob vyčíslení pokuty na str. 13 napadeného rozhodnutí. Konstatoval, že všechny tři přestupky jsou zákonem trestány stejně přísným trestem, tj. pokutou s horní hranicí 2 000 000 Kč. Jako závažnější přestupek označil žalovaný ty dva přestupky, které se týkaly kulturních památek. Výši pokuty pak stanovil žalovaný následovně: *„Za přestupky, kde odvolatel prováděl práce bez závazného stanoviska na kulturních památkách, odvolací orgán uložil pokutu 20.000 Kč, za přestupek týkající se nemovitosti v MPZ Česká Kamenice odvolací orgán uložil pokutu ve výši 15.000Kč. Sankce ve výši 55.000 Kč je uložena v souladu se zásadou absorpce.“*
58. Přestože tedy žalovaný v napadeném rozhodnutí tvrdí, že pro stanovení výše pokuty využil zásadu absorpce, z odůvodnění je zcela evidentní, že ve skutečnosti určil výši sankce dle zásady kumulační (sčítací), tzn. za souběh přestupků uložil správní trest rovnající se součtu všech správních trestů za všechny přestupky, které byly předmětem správního řízení. Žalovaný se mylí, pokud se domnívá že pouze součet horních hranic všech připadajících trestů představuje určení výše sankce kumulační metodou. Jestliže žalovaný výslovně uvedl výši sankce za každý jednotlivý přestupek (byť ne v jeho horní hranici), tzn. 20 000 Kč za přestupek 2, 20 000 Kč za přestupek 3 a 15 000 Kč za přestupek 1, a tyto sankce následně sečetl a sdělil, že součet těchto pokut je úhrnným trestem za souběh všech předmětných deliktů, pak nelze hovořit o tom, že žalobce postupoval v souladu s § 41 odst. 1 zákona o přestupcích a stanovil výši sankce absorpční metodou. K otázce ukládání úhrnného trestu za více přestupků se opakovaně vyjádřil i Nejvyšší správní soud, který v rozsudcích ze dne 31. 10. 2008, č. j. 5 Afs 9/2008-328, ze dne 23. 2. 2011, č. j. 1 As 87/2010-108, ze dne 22. 11. 2012, č. j. 7 Afs 72/2012-45, uvedl, že při hodnocení souhrnu (tj. všech) sbíhajících se deliktů správní orgán *„vyměří pokutu za jeden ze sbíhajících se deliktů a zároveň je oprávněn v rámci*

*hodnocení závažnosti jednání přihlídnout jakožto k přitěžující okolnosti i k tomu, že bylo spácháno více deliktů“.* Vyjít je proto třeba z povahy a závažnosti nejtěžšího (nejzávažnějšího) správního deliktu (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2005, č. j. 6 As 57/2004-54 a ze dne 11. 7. 2013, č. j. 7 As 15/2013-56) a na jeho základě a v souvislosti s ním vzít v potaz ostatní delikty, a tím zohlednit všechny zákonem chráněné zájmy. V rozsudku ze dne 1. 6. 2020, č. j. 9 As 299/2019-43, vyslovil Nejvyšší správní soud závěr, že *„při ukládání úhrnné sankce postupuje správní orgán v souladu se zásadou absorpce (nikoli kumulace) podle § 41 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, proto v odůvodnění svého rozhodnutí nevyčísluje podíl jednotlivých sbíhajících se správních deliktů (přestupků) na celkové výši uložené pokuty.“*

59. Vzhledem k tomu, že z odůvodnění napadeného rozhodnutí je zřejmé, že žalovaný nepřistoupil ke stanovení celkové výše sankce tak, že by stanovil výši sankce za jeden nejzávažnější přestupek a že další přestupky hodnotil jako relevantní zákonné hledisko, mající vliv na výši sankce (tedy jako přitěžující okolnost), a tedy že nepostupoval v souladu s § 41 odst. 1 zákona o přestupcích, pak je třeba přisvědčit žalobci v jeho námitce, že způsob určení výše sankce byl žalovaným učiněn v rozporu se zákonem.
60. Ostatní námitky žalobce nebyly shledány důvodnými. Žalobce v odvolání namítal, že je prvostupňové rozhodnutí opřeno o důkazy, a to podněty orgánu státní památkové péče č. j. MDC/70023/2020, MDC/70074/2020 a MDC/68436/2020, jejichž součástí jsou fotografie, a záznamy z jednání ze dne 25. 6. 2020 a ze dne 18. 5. 2020, které nemohou sloužit jako důkazní prostředek, neboť nebyly opatřeny v souladu s právními předpisy, není zřejmé, kdy byly pořízeny, za jakých okolností a kým. K podnětům samotným soud konstatuje, že podnět k prošetření jednání, vykazujících znaky přestupků nebylo možno považovat za důkaz, ale jen a pouze za podnět k zahájení řízení o přestupku. Zjistil-li totiž orgán státní památkové péče v rámci své činnosti, že dochází k porušování zákona o státní památkové péči, pak byl podle § 73 věty první zákona o přestupcích povinen tuto skutečnost správnímu orgánu prvního stupně oznámit (*Má-li orgán policie nebo jiný správní orgán důvodné podezření, že byl spáchán přestupek, a není-li sám příslušný k jeho projednání, oznámí tuto skutečnost bez zbytečného odkladu příslušnému správnímu orgánu.*) Pokud k těmto podnětům připojil orgán státní památkové péče fotografie a záznamy z jednání, pak tak učinil proto, aby prokázal, že jeho podnět je založen na konkrétních zjištěních. Protože přijímání podnětů k zahájení řízení o přestupku není v přestupovém zákoně speciálně upraveno, je třeba použít obecnou úpravu správního řádu, přičemž dle § 42 správního řádu je správní orgán povinen přijímat podněty k zahájení řízení z moci úřední. Podnět tak může podat kdokoli a nejsou pro něj stanoveny žádné speciální náležitosti. Námitku žalobce, že podněty nebyly vyhotoveny v souladu s kontrolním řádem (zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole), soud neshledal důvodnou. Kontrolní řád upravuje procesní postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávních celků, jiných orgánů a právnických nebo fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy, při výkonu kontroly. Není tedy jasné, z jakého důvodu by měl orgán státní památkové péče při svém podnětu učiněném dle § 73 zákona o přestupcích postupovat podle kontrolního řádu.
61. Z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí ani nevyplývá, že by skutečnost, že se žalobce dopustil předmětných přestupků, byla založena (jen) na důkazech, které žalobce považuje za neprůkazné. Správní orgán prvního stupně vycházel při svém závěru ohledně otázky existence předmětných přestupků z toho, že jde o skutečnost nespornou. V předposledním odstavci na str. 6 odůvodnění prvostupňového rozhodnutí výslovně uvedl, že *„sám obviněný*

*nepopírá, že jednak výkopové práce v České Kamenici, na pozemcích p. p. č. XA a na části pozemku p. p. č. XB a p. p. č. XC, k. ú. X a následné umístění zařízení - uložení potrubí o průměru cca 500 mm pro budoucí regulaci vodoteče a odvodnění části města nad Poutní kaplí Narození Panny, a poté stavební úpravy v domě č. p. XD, X, na pozemku st. p. č. XE k. ú. X, v místnostech vlevo od schodiště ve II. N. P. (tzv. obřadní síň), provedl bez závazných stanovisek obecního úřadu obce s rozšířenou působností. Tato skutečnost je nesporná.“ Žalovaný k odvolání žalobce připustil k této námitce (vypořádávané jako první v pořadí) na str. 9, že zejména fotografie přiložené k podnětům nejsou dostatečně průkazné. Současně však zdůraznil, že „důkazů, ze kterých je zřejmé spáchání přestupků, je ve spise dostatek. Důkazy usvědčující odvolatele z protiprávního jednání doložil v průběhu řízení sám odvolatel. Jedná se o dodatečně vydaná závazná stanoviska, která byla vydána až po obdržení podnětů prvoinstančním orgánem. Dále odvolatel v průběhu řízení doložil e-mailovou komunikaci vedoucího odboru rozvoje, investic a životního prostředí Městského úřadu Česká Kamenice pana T. B. s paní I. K., ve které pan B. oznámil, že při výkopových pracích došlo k odhalení kosterních pozůstatků. E-mailová komunikace pochází ze dne 15. 6. 2020 a 16. 6. 2020. To znamená, že k výkopovým pracím muselo dojít nejpozději dne 15. 6. 2020, tedy před vydáním závazných stanovisek č. j. MDC/91683/2020 ze dne 28. 8. 2020 ve věci položení potrubí na pozemcích p. č. XA, XB, XG a XH, vše k. ú. X a č. j. MDC/92804/2020 ze dne 1. 9. 2020 ve věci uložení potrubí na pozemku p. č. XC, k. ú. X. Prvoinstanční orgán na základě rozhodnutí odvolacího orgánu do spisu doplnil smlouvu o dílo č. 05/20-S09 uzavřenou mezi městem Česká Kamenice a stavební firmou Bardzák s. r. o., IČO:28745001 dne 14. 5. 2020 ve věci opravy zatrubněného potoka v ulici Žižkova s termínem zahájení prací dne 28. 5. 2020 a smlouvu o dílo uzavřenou mezi městem Česká Kamenice a společností SME s. r. o., IČO: 22792791 dne 5. 5. 2020 ve věci instalaci LED osvětlovacích pásek a jejich příslušenství do prostoru obřadní síně s termínem zahájení prací dne 5. 5. 2020. Ze smluv o dílo jsou pro prokázání spáchání přestupku zásadní zejména informace, kterého dne byly podepsány a jaký uvádějí termín zahájení prací. Dále se k pochybení přiznal i sám odvolatel, když v ústním protokolu i v odvolání (str. 16) uvedl, že není v jeho úmyslu postupovat protizákonně, vynakládá veškerou snahu, aby byla situace v pořádku a v souladu s veřejným zájmem a vyjadřuje nad ní lítost a snaží se předejít jejímu opakování.“*

62. Změnil-li tedy žalobce v průběhu přestupkového řízení svou procesní taktiku a z původně nesporné skutečnosti, že se předmětných přestupků dopustil, učinil tuto otázku jako spornou, pak soud, stejně jako žalovaný, konstatuje, že bez ohledu na obsah podnětů a jejich příloh, byla vina žalobce jednoznačně prokázána důkazy, které byly v průběhu přestupkového řízení správním orgánem prvního stupně provedeny. Realizace stavby uložení potrubí na pozemku v památkové zóně, stavby uložení potrubí na pozemku, který je kulturní památkou, a stavebních úprav na budově sporná není. Byla potvrzena žalobcem při jednání konaném v dané věci dne 12. 5. 2021. Vzhledem k tomu, že žalobce v průběhu správního řízení opatřil pro provedení stavebních úprav potřebná souhlasná závazná stanoviska, bylo k naplnění skutkové podstaty předmětných přestupků nezbytné prokázat, že k zahájení prací došlo ještě před vydáním závazných stanovisek. Žalobce se odmítl k této otázce vyjádřit. Uvedl však při výše uvedeném jednání, že provedené činnosti jsou ve veřejném zájmu a namítal nedostatečnou škodlivost vytýkaného jednání pro výši trestu, který mu byl uložen příkazem. Uvedl dále, že předmětné činnosti má za městský úřad na starosti vedoucí odboru rozvoje investic a životního prostředí T. B. Z jeho e-mailové korespondence s pracovníci orgánu státní památkové péče I. K. ze dne 15. 6. 2020 a 16. 6. 2020 vyplývá, že v průběhu kopáčských prací na jednom z předmětných pozemků (parc. č. XC), byly nalezeny lidské ostatky, když výkopové práce byly prováděny na bývalém

hřbitově. Ve smlouvě o dílo uzavřené mezi žalovaným jako objednatelem a společností Stavební firma Bardzák, s. r. o. jako zhotovitelem díla byla sjednána oprava zatrubněného potoka v trase vedené z ulice Žižkova k řece přes městský park. Mezi účastníky není sporu, že sjednaným dílem je stavba uložení potrubí na pozemku v památkové zóně a stavba uložení potrubí na pozemku, který je kulturní památkou. Ve smlouvě byl sjednán termín zahájení stavebních prací do 14 dnů od skončení lhůty pro předání a převzetí staveniště. S ohledem na termín předání a převzetí staveniště (28. 5. 2020) bylo tedy mezi účastníky smlouvy o dílo sjednáno, že stavební práce budou zahájeny nejpozději 11. 6. 2020. Tomuto datu v podstatě odpovídá i skutečnost, že po zahájení prací (nejpozději 15. 6. 2020) byly vykopány lidské ostatky. Termín dokončení prací byl sjednán na 1 měsíc ode dne předání a převzetí staveniště, tj. 28. 6. 2020. Žalovaný v napadeném rozhodnutí při vypořádání třetí žalobcovy námitky uvedl, že žalobce nepředložil žádný dodatek ke smlouvě o dílo, který by prokazoval, že byly práce dokončeny později. Toto tvrzení není pravdivé, neboť z obsahu správního spisu vyplývá, že ke smlouvě o dílo uzavřené se Stavební firmou Bardzák, s. r. o. byl připojen dodatek č. 1, v němž byl stanoven nový termín dokončení stavebních prací, a to 3. 7. 2020. Tato skutečnost však nemá žádný vliv na to, že bylo prokázáno, že předmětná činnost byla zahájena nejpozději 15. 6. 2020.

63. Ani ke smlouvě o dílo, uzavřené mezi žalobcem a společností SME s. r. o. ze dne 5. 5. 2020, jejímž předmětem byly stavební úpravy na budově, nebyl připojen žádný dodatek, který by měnil termín zahájení či dokončení díla, ačkoli i v tomto případě jakákoli změna ujednání je podmíněna písemným dodatkem. Navíc podle této smlouvy o dílo měly být zahájeny práce ve stejný den, kdy byla smlouva uzavřena, tj. 5. 5. 2020, a lze si jen stěží představit, že téhož dne po podpisu smlouvy dojde ke změně termínu zahájení prací, jejichž dokončení je navíc sjednáno do 8 pracovních dnů.
64. Obecná úvaha žalobce, že smlouva o dílo pouze dokládá vznik smluvního vztahu mezi dvěma subjekty, předmět díla a obsah dohody, a nikoli kdy přesně došlo k zahájení prací a k jejich skončení, je v tomto případě lichá. Přestože v závěrečných ustanoveních smlouvy o dílo bylo dohodnuto, že smlouva může být měněna pouze písemnými číslovanými dodatky v případě změn mj. i na časový postup, a přestože ohledně termínu dokončení díla byl ke smlouvě se Stavební firmou Bardzák, s. r. o. písemný dodatek uzavřen, dodatek ohledně změny termínu zahájení díla žalobcem předložen nebyl a jeho existenci žalobce ani netvrdil. Dle názoru soudu tedy bylo provedenými důkazy postaveno najisto, že předmětnou stavební činnost žalobce zahájil a prováděl dříve, než mu byla vystavena nezbytná závazná stanoviska, čímž naplnil skutkovou podstatu přestupku, zamýšlenou v § 35 odst. 1 písm. e), g) zákona o státní památkové péči. Nebyla to přitom pouze smlouva o dílo, která tento závěr prokazuje, ale i e-mailová korespondence mezi odpovědnou osobou žalobce a pracovníci orgánu státní památkové péče. Vzhledem k tomu, že žalobce na počátku správního řízení spáchání přestupků nikterak nezpochybňoval a v dalším jeho průběhu se ke konkrétním otázkám ohledně provádění prací odmítl vyjádřit, a vzhledem k tomu, že žalobce ani netvrdil, že údaje, uvedené ve smlouvách o dílo neodpovídají realitě, a nepředložil relevantní tvrzení o skutečném průběhu stavby, pak nelze správním orgánům vytýkat, že neprováděly žádné další podrobné dokazování k prokázání rozhodné skutečnosti – zda došlo k provádění stavebních prací ještě před vydáním závazných stanovisek. Dokazování stavebním deníkem v tomto soudním řízení, navržené žalovaným, shledal soud nadbytečným, neboť i on dospěl k závěru, že doba spáchání přestupků byla ve správním řízení dostatečně prokázána.

65. S ohledem na výše uvedené tedy dospěl soud k závěru, že správní orgány určily dobu spáchání přestupků na základě dostatečně zjištěného skutkového stavu. Vzhledem k tomu, že práce byly zahájeny nejpozději dne 11. 6. 2020, resp. 5. 5. 2020 a dokončeny byly nejpozději 3. 7. 2020, resp. 14. 5. 2020, je evidentní, že všechna závazná stanoviska byla vydána po zahájení a současně i po dokončení stavebních prací (28. 8. 2020, 1. 9. 2020 a 7. 5. 2021).
66. K námitce nepřiměřenosti uložené pokuty by bylo, s ohledem na důvod zrušení napadeného rozhodnutí (nesprávně stanovená výše pokuty), předčasné se nyní vyjadřovat. Nicméně soud považuje pro další správní řízení za účelné zdůraznit, že byť je stanovení výše pokuty věcí správního uvážení správních orgánů, vždy podléhá přezkumu ze strany soudu v tom směru, zda správní orgány toto uvážení nezneužily, či zda nepřekročily jeho meze. Výše pokuty přitom musí být výsledkem propojení jednotlivých zásad ukládání trestu, a to jednak zásady individualizace trestu a jednak zásady jednotnosti rozhodování, resp. legitimního očekávání účastníků řízení, tedy zásady, která je definována v § 2 odst. 4 správního řádu. K problematice zásady legitimního očekávání se opakovaně vyjádřil i Nejvyšší správní soud, který např. v usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006-132. uvedl, že zásada legitimního očekávání musí být založena na dlouhodobé rozhodovací praxi správního orgánu. Dále Nejvyšší správní soud ve své rozhodovací praxi zaujal stanovisko k možnosti posilování legitimního očekávání účastníků řízení prostřednictvím vydávání stanovisek a metodik správními orgány; v této souvislosti lze odkázat např. na rozsudek ze dne 26. 11. 2014, č. j. 3 As 62/2014- 36. Nicméně v daném případě bude na místě zvážit, zda jakési (zřejmě veřejnosti běžně nedostupné) doporučení k ukládání vyšších pokut může (a to i zpětně) založit legitimní očekávání. Soud přitom pochopitelně nevylučuje změnu rozhodovací praxe správního orgánu a tím i prolomení zásady legitimního očekávání, která není absolutní. Například při ukládání sankce může být převážena zásadou legality nebo zásadou účelnosti sankce (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2012, č. j. 6 Ads 84/2012-48. Změna rozhodovací praxe je dále možná v případě, kdy dojde ke změně dotčeného právního předpisu, nebo právních předpisů souvisejících s právním předpisem, podle kterého správní orgán rozhoduje nebo rozhodných skutečností souvisejících s dotčeným předpisem (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2014, č. j. 9 As 4/2014-33), dále v případě, že dosavadní rozhodovací praxe byla v rozporu s právními předpisy (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2010, č. j. 1 Afs 50/2009-233), a také v případě, že se ve vztahu k interpretaci právního předpisu nabízí nová alternativa, jejíž přesvědčivost je silnější než dosud užívaná interpretace příslušného předpisu (k tomu srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2010, č. j. 4 Ads 77/2007-91). V dalším řízení tedy bude na žalovaném, aby při svém právním uvážení o výši ukládané pokuty vzal v úvahu i uvedená judikатурní východiska.
67. Ani námitka, že správní orgány neřešily formu zavinění ve vztahu k uložené sankci a její výši, nebyla shledána důvodnou. Zákon o přestupcích vychází z objektivní odpovědnosti právnické osoby. Jedná se o odpovědnost za následek, tj. bez ohledu na zavinění. Znamená to, že otázka zavinění se vůbec nezkoumá. Forma zavinění totiž není relevantní ani pro určení druhu správního trestu a jeho výměry. Pro takové určení je třeba zhodnotit jiná relevantní hlediska, a to ta, která jsou ve zvláštním zákoně přímo uvedená, dále ta, která jsou příkladmo uvedená v § 37 a 38 zákona o přestupcích, dále je třeba přihlídnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele, jeho prokazatelnému obohacení, a k jeho profesionálnímu či odbornému charakteru. Zákon, judikatura ani odborná literatura nestanoví, že je třeba

zkoumat u právnické osoby formu zavinění za účelem stanovení druhu a výše sankce. Proto správní orgány nepochybily, pokud formu zavinění žalobce neřešily, a to ani při stanovení výše pokuty.

68. Vzhledem k tomu, že soud shledal, jak je uvedeno výše, žalobu důvodnou, bylo napadené rozhodnutí výrokem I. tohoto rozsudku podle § 78 odst. 1 s. ř. s. pro nezákonnost a vadu řízení ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. zrušeno. Současně soud podle § 78 odst. 4 s. ř. s. rozhodl, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení, v němž bude žalovaný podle § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán právním názorem, který soud vyslovil v tomto zrušujícím rozsudku.
69. Vzhledem k tomu, že žalobce měl ve věci plný úspěch, soud výrokem II. tohoto rozsudku podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. uložil žalovanému nahradit žalobci do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku účelně vynaložené náklady řízení o žalobě v celkové výši 15 342 Kč. Tyto účelně vynaložené náklady v daném případě sestávají ze zaplaceného soudního poplatku 3 000 Kč, z částky 9 300 Kč za tři úkony právní služby právního zástupce žalobce po 3 100 Kč podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění účinném do 31. 12. 2024 (dále jen „AT“) [převzetí a příprava zastoupení – § 11 odst. 1 písm. a) AT; podání žaloby a repliky – 2 x § 11 odst. 1 písm. d) AT] a z částky 900 Kč jako náhrady hotových výdajů advokáta [tři režijní paušály po 300 Kč podle § 13 odst. 1 a 4 AT] a z částky 2 142 Kč představující 21% DPH, kterou je právní zástupce žalobce podle zvláštního právního předpisu povinen odvést z vyčíslené odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů.

#### 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, sídlem Moravské náměstí 611/6, 657 40 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](http://www.nssoud.cz).

Ústí nad Labem dne 29. dubna 2025

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

Mgr. Václav Trajer v. r.  
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.