



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Lenky Bursíkové a Milana Podhrázkého v právní věci žalobkyně: **ARCHITECTURAL CONSULTING, s.r.o.**, se sídlem Karlova 152/19, Praha 1, zast. Mgr. Tomášem Ferencem, advokátem se sídlem Nádražní 58/110, Praha 5, proti žalovanému: **Ministerstvo kultury**, se sídlem Maltézské náměstí 1, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 1. 2023, č. j. MK 934/2023 OPP, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 5. 2024, č. j. 6 A 22/2023-33,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

[1] Posuzovaný případ se týká otázky, zda bylo možno jednání žalobkyně, která rekonstruovala nemovitou kulturní památku bez závazného stanoviska dotčeného orgánu, čímž do ní nevhodně zasáhla, kvalifikovat jako dva různé přestupky podle zákona o státní památkové péči. NSS však s ohledem na způsob, jakým žalobkyně formulovala kasační námitky, řešil především otázku jejich přípustnosti.

I. Vymezení věci

[2] Magistrát hlavního města Prahy shledal žalobkyni (resp. její právní předchůdkyni)¹ vinnou ze spáchání přestupků podle § 35 odst. 1 písm. c) a e) zákona č. 20/1987 Sb., o státní

¹ Původní žalobkyně – společnost Liberty Praha, s.r.o., byla ke dni 31. 12. 2024 vymazána z obchodního rejstříku, neboť byla zrušena a zanikla v důsledku fúze sloučením s nástupnickou společností ARCHITECTURAL CONSULTING, s.r.o. a s dalšími zanikajícími společnostmi. Na nástupnickou

památkové péči, neboť provedla obnovu kulturní památky bez závazného stanoviska dotčeného orgánu a neudržovala kulturní památku v dobrém stavu a nechránila ji před ohrožením a poškozením, za což jí uložil správní trest úhrnné pokuty ve výši 150 000 Kč. Současně žalobkyni uložil povinnost uhradit náklady správního řízení ve výši 1 000 Kč.

[3] Žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobkyně a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

[4] Proti rozhodnutí žalovaného brojila žalobkyně žalobou, kterou Městský soud v Praze zamítl v záhlaví označeným rozsudkem.

[5] Městský soud uvedl, že žalobkyně nebyla potrestána dvakrát za tentýž čin (nebyla porušena zásada *ne bis in idem*). Žalobkyně byla za jednání, kterých se dopustila ve vztahu k dané kulturní památce, sankcionována jedním rozhodnutím v tomtéž správním řízení. Nebyla tedy opakovaně postižena za jednání, za které již byla jiným orgánem pravomocně odsouzena (shledána vinnou) – chybí zde tedy element *bis*.

[6] Podle městského soudu správní orgány dospěly ke správnému závěru, že v daném případě šlo o jednočinný souběh. Nejde o přestupky ve vztahu subsidiarity. Obě skutkové podstaty přestupků, za které byla žalobkyně shledána vinnou, stojí vedle sebe a postihují porušení různých povinností vlastníka kulturní památky (podle § 9 odst. 1 a podle § 14 odst. 1 zákona o státní památkové péči). Nejde ani o případ faktické konzumpce, neboť oba přestupky jsou přibližně stejného významu. Oba sice chrání stejný zájem (kulturní dědictví, resp. kulturní památky), nicméně různými prostředky (povinnostmi vlastníka kulturní památky). V případě přestupku podle § 35 odst. 1 písm. e), resp. § 14 odst. zákona o státní památkové péči je tento zájem chráněn skrze povinnost posoudit přípustnost zamýšlených zásahů z hlediska zájmů chráněných státní památkovou péčí v rámci procesu vydání závazného stanoviska (a v souladu s vydaným závazným stanoviskem při obnově kulturní památky postupovat). V případě přestupku podle § 35 odst. 1 písm. c), resp. ustanovení § 9 odst. 1 památkového zákona je pak tento zájem chráněn povinností zachovávat hodnoty dané kulturní památky.

[7] Městský soud konstatoval, že oba přestupky jsou trvalé. Zahájení přestupkového řízení dělí jednání pachatele na dva samostatné přestupky. Jednání pachatele se po datu zahájení přestupkového řízení pro účely ukládání správního trestu považuje za nový skutek. Z odůvodnění rozhodnutí správních orgánů vyplývá, že žalobkyni byla pokuta uložena za období od zjištění porušení zákona o státní památkové péči dne 25. 7. 2019 do zahájení přestupkového řízení dne 5. 4. 2022. Žalovaný žalobkyni poučil, že může ukončit ji vyvolaný protiprávní stav odstraněním nepovolených úprav na základě vydaného souhlasného závazného stanoviska, k čemuž došlo dne 25. 8. 2022, tj. skutečně až po zahájení přestupkového řízení. Podle městského soudu však tato skutečnost neznamená, že by žalobkyně byla trestána za něco, co fakticky ani právně nemohla činit, jak namítala v podané žalobě. Byla to totiž ona, kdo provedením neschválené (a podle závěrů správních orgánů i nevhodné) rekonstrukce nemovité kulturní památky protiprávní stav vyvolala. Jakmile tedy

společnost přešlo k datu zápisu fúze do obchodního rejstříku (tj. 31. 12. 2024) veškeré jmění zanikajících společností, a nástupnická společnost se tak stala právním nástupcem zanikajících společností. Usnesením ze dne 9. 7. 2025, č. j. 8 As 170/2024-37, NSS rozhodl, že bude v řízení o kasační stížnosti na straně žalobkyně pokračovat se společností ARCHITECTURAL CONSULTING, s.r.o.

pokračování

bude dána nemovitost do souladu se závazným stanoviskem ze dne 25. 8. 2022, bude tento protiprávní stav ukončen.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[8] Žalobkyně (dále „stěžovatelka“) proti rozsudku městského soudu brojí kasační stížností. Požaduje jeho zrušení a vrácení věci městskému soudu k dalšímu řízení.

[9] Podle stěžovatelky se lze ztotožnit s tím, že spáchala primárně přestupek podle § 35 odst. 1 písm. c) zákona o státní památkové péči (provedla stavební zásahy do kulturní památky, které ji znehodnotily či poškodily). Je však zcela nesmyslné trestat ji současně za přestupek podle § 35 odst. 1 písm. e) téhož zákona (že kulturní památku obnovila bez závazného stanoviska dotčeného orgánu). Skutková podstata přestupku podle § 35 odst. 1 písm. c) zákona o státní památkové péči totiž vystihuje vše, co se týká daného jednání. Nelze si představit, že by stěžovatelka disponovala závazným stanoviskem, práce prováděla v souladu s ním, a přesto by se dopouštěla znehodnocování kulturní památky. Je zde vztah speciality, subsidiarity či faktické konzumpce. Pokud někdo jedná tak, že pracemi znehodnocuje kulturní památku, je celá tato skutková podstata již zahrnuta v § 35 odst. 1 písm. c) zákona o státní památkové péči.

[10] Správní orgány i městský soud podle stěžovatelky přehlédly, že i když nevhodně zasáhla do kulturní památky, nemohla následně sama bez dalšího provést práce, kterými by se např. pokusila obnovit původní stav či provést nápravu. To jsou totiž další zásahy, k nimž stěžovatelka potřebovala závazné stanovisko. Stěžovatelka tedy v roce 2019 neoprávněně zasáhla do kulturní památky, avšak až do vydání závazného stanoviska v roce 2022 nemohla zjednat nápravu, proto nemůže být za toto jednání kvalifikované jako pokračující přestupek trestána.

[11] Pokud stěžovatelka namítala porušení zásady dvojího trestání, měla tím na mysli, že se nesprávné právní posouzení jejího jednání jako trvajících přestupků spáchaného v jednočinném souběhu negativně projevilo ve výši trestu.

[12] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že odůvodnění napadeného rozsudku je správné, srozumitelné a dostatečné. Stěžovatelka uplatňuje shodné námitky jako v žalobě, které městský soud přesvědčivě vypořádal. Stěžovatelka svým jednáním naplnila dvě skutkové podstaty přestupku a byl jí uložen úhrnný trest. Protiprávní stav stěžovatelka vyvolala v blíže neurčené době v roce 2019, nejpozději však 25. 7. 2019, kdy realizovala nepovolenou a z hlediska zájmů státní památkové péče nevhodnou rekonstrukci dané nemovitosti. Pokuta jí byla uložena za období od zjištění porušení povinnosti do zahájení přestupkového řízení, neboť jde o trvajících přestupky.

[13] Žalovaný navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] NSS před věcným vypořádáním kasačních námitek předesílá, že kasační stížnost je formulována velmi obecně, aniž by stěžovatelka reagovala na to, jak její námitky vypořádal v napadeném rozsudku městský soud. Řízení o kasační stížnosti je však ovládáno zásadou dispoziční. Obecně a kuse zdůvodněná kasační stížnost tak předurčuje nejen rozsah

přezkumné činnosti soudu, ale i obsah rozsudku soudu. Uplatní-li proto stěžovatel obecnou námitku, může se jí soud zabývat toliko v mezích její obecnosti (k tomu viz rozsudky NSS ze dne 14. 8. 2019, č. j. 8 As 153/2019-39, nebo ze dne 13. 9. 2017, č. j. 7 As 208/2017-20, a rozsudky rozšířeného senátu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS, a ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005-58, č. 835/2006 Sb. NSS). Současně platí, že pokud stěžovatel pouze znovu zopakuje námitky, které uvedl v řízení před krajským (městským) soudem, aniž by jakkoliv reflektoval argumentaci krajského soudu, pak za předpokladu, že uvedené námitky krajský soud vypořádal a nelze v jejich opakování spatřovat setrvání na dříve vznesené argumentaci, která je nadále schopná obstát proti závěrům krajského soudu, nejsou takové námitky přípustné (usnesení NSS ze dne 10. 9. 2009, č. j. 7 Afs 106/2009-77, č. 2103/2010 Sb. NSS; ze dne 15. 9. 2009, č. j. 6 Ads 113/2009-43; nebo ze dne 14. 6. 2016, č. j. 1 As 271/2015-36, body 10–14). Pro úplnost lze dodat, že obecně formulované námitky, ze kterých není zřejmé, z jakého konkrétního důvodu stěžovatel rozhodnutí krajského soudu napadá, také nejsou přípustné (usnesení NSS ze dne 26. 4. 2023, č. j. 8 As 163/2021-59).

[16] Městský soud ke stěžejní sporné otázce uvedl, že smyslem souběhu je posoudit každý skutek podle všech sankčních ustanovení, která na něj dopadají, tedy zohlednit porušení nebo ohrožení všech objektů (právem chráněných zájmů), kterých se pachatel dopustil. Právě existence odlišných objektů přestupku je samotnou podmínkou vzniku jednočinného souběhu. Ten může být vyloučen v případě subsidiarity nebo faktické konzumpce.

[17] Městský soud popsál, že případ subsidiarity závisí na tom, zda účelem jednoho z obou ustanovení (subsidiárního) je pouze doplnit v témž směru ochranu, kterou poskytuje druhé ustanovení (primární). V takovém případě se podpůrné ustanovení uplatní pouze v případě, pokud se neužije kvalifikace primární. V trestněprávní teorii jsou takovým případem vzdálenější vývojová stádia trestné činnosti ve vztahu k bližšímu stádiu dokonání trestného činu, trestné činy ohrožovací ve vztahu k trestným činům poruchovým nebo méně závažné formy trestné součinnosti ve vztahu k těm závažnějším. O tento případ vyloučení jednočinného souběhu se podle městského soudu nejedná, neboť obě skutkové podstaty daných přestupků stojí vedle sebe a postihují porušení různých povinností vlastníka kulturní památky, a to povinností podle § 9 odst. 1 a § 14 odst. 1 zákona o státní památkové péči.

[18] K faktické konzumpci městský soud vysvětlil, že se týká takového vztahu mezi dvěma a více přestupky, kdy alespoň jeden z nich je s ohledem na skutkové okolnosti případu v podstatě bezvýznamný ve vztahu k ostatním, mnohem závažnějším přestupkům, které pachatel spáchal v souběhu. Předpoklady faktické konzumpce jsou vytvořeny faktickým průběhem činu a nevyplývají z poměru skutkových podstat trestných činů nebo jejich trestních sankcí. Jako příklad faktické konzumpce z trestněprávní doktríny městský soud uvedl situaci, kdy jsou při vraždě probodány nožem i šaty oběti. Pak by byl pachatel odsouzen jen pro trestný čin vraždy a nikoli též pro trestný čin poškození cizí věci. Z uvedeného podle městského soudu zjevně plyne, že se v daném případě nejedná ani o případ tzv. faktické konzumpce, neboť oba přestupky jsou přibližně stejného významu. I když je jimi chráněn stejný zájem, a to ochrana kulturního dědictví, resp. ochrana kulturní památky, činí tak různými prostředky (povinnostmi vlastníka kulturní památky). V případě přestupku podle § 35 odst. 1 písm. e), resp. § 14 odst. 1 zákona o státní památkové péči je tento zájem chráněn skrze povinnost posoudit přípustnost zamýšlených zásahů z hlediska zájmů chráněných státní památkovou péčí v rámci procesu vydání závazného stanoviska (a v souladu s vydaným závazným stanoviskem při obnově kulturní památky postupovat). V případě přestupku podle § 35 odst. 1 písm. c), resp. § 9 odst. 1 zákona o státní památkové

pokračování

péči je pak tento zájem chráněn povinností zachovávat hodnoty dané kulturní památky. Městský soud proto uzavřel, že jednání, které je postihováno podle § 35 odst. 1 písm. c) zákona o státní památkové péči může souběžně naplnit i skutkovou podstatu přestupku podle § 35 odst. 1 písm. e) téhož zákona.

[19] Stěžovatelka na shora rekapitulované vypořádání žalobní námitky vyloučení jednočinného souběhu v kasační stížnosti nijak relevantně nereaguje. Namítá jen zcela obecně nesprávné právní posouzení všech otázek a tvrdí, že její potrestání za spáchání dvou přestupků je nesmyslné, nemístné a nezákonné. V žádném ohledu však neuvádí, z jakých konkrétních důvodů by mělo být odůvodnění rozsudku městského soudu stíženo takovými vadami. Nenamítá například, proč jedno z daných ustanovení, které považuje za subsidiární pouze doplňuje ochranu poskytovanou primárním ustanovením, že se jedná o různá vývojová stadia trestné činnosti, o vztah přestupků ohrožovacího a poruchového nebo různě závažné formy trestné součinnosti, a jde proto podle ní o vztah subsidiarity (speciality), či proč je jeden z přestupků ve vztahu k druhému s ohledem na konkrétní skutkové okolnosti v podstatě bezvýznamný ve vztahu k závažnějšímu přestupku, a jde proto podle ní o faktickou konzumpci. Ani opakování žalobních tvrzení, podle kterých jde v daném případě o subsidiaritu, specialitu či faktickou konzumpci (aniž by pak stěžovatelka uváděla, která konkrétní z vyjmenovaných situací nastala v jejím případě) a skutková podstata přestupku podle § 35 odst. 1 písm. c) vystihuje vše co je ve skutkové podstatě podle § 35 odst. 1 písm. e) zákona o státní památkové péči, nejsou řádnou kasační námitkou, neboť nijak konkrétně nemíří proti závěrům městského soudu, kterými tato žalobní tvrzení vypořádal a dospěl k závěru, že jsou nedůvodná. Tyto kasační námitky jsou tedy nepřijatelné.

[20] Námitka, podle které stěžovatelka nemohla bez závazného stanoviska zjednat nápravu, a proto nemohla být uznána vinnou přestupkem podle § 35 odst. 1 písm. c) zákona o státní památkové péči, není důvodná. NSS v první řadě konstatuje, že městský soud tuto stěžovatelkou zdůrazňovanou skutečnost nepřehlédl (viz bod 40 napadeného rozsudku). Ostatně sama stěžovatelka v rámci dané námitky konstatuje, že tento fakt byl pro městský soud nepochybný. Skutečnost, že nápravu závadného stavu, nemohla bez tohoto stanoviska provést, však nevylučuje její přestupkovou odpovědnost, jak dále namítá. NSS se shoduje s městským soudem, že to byla právě stěžovatelka, kdo provedením neschválené a nevhodné obnovy vyvolal protiprávní stav. Ze správního spisu vyplývá, že stěžovatelka požádala o vydání závazného stanoviska pro provedení stavebních úprav spočívajících v odstranění nepovolených úprav krovu a střechy až dne 13. 6. 2022, tedy dva měsíce po zahájení přestupkového řízení a téměř tři roky poté, co provedla nepovolenou obnovu (viz závazné stanovisko ze dne 25. 8. 2022, č. j. MHMP 1485921/2022, a s. 14 prvostupňového rozhodnutí). Stěžovatelka netvrdí, že by existovala jakákoliv právní či faktická překážka, která by jí bránila dříve požádat o vydání závazného stanoviska, na jehož základě by mohla protiprávní stav, který sama vyvolala, napravit, ani taková překážka nevyplývá ze spisu. To, že stěžovatelka nepožádala o závazné stanovisko, tedy bylo součástí udržování protiprávního stavu, který vyvolala. Za ukončení trvajících protiprávních stavů nelze rozhodně považovat situaci, že pachatel musí získat pro odstranění protiprávního stavu veřejnoprávní nebo soukromoprávní souhlas jiného, ale pro jeho získání nic neučiní. Správní orgány proto nepochybily, pokud jednání stěžovatelky naplňující znaky skutkové podstaty podle § 35 odst. 1 písm. c) zákona o státní památkové péči posoudily jako trvalý přestupek, kterého se dopouštěla nejpozději od 25. 7. 2019 až do zahájení přestupkového řízení.

[21] Pokud stěžovatelka namítá, že námitku porušení zásady *ne bis in idem* uplatněnou v žalobě mínila vztáhnout k otázce výše uloženého trestu, uvádí NSS, že nic takového ze

žaloby neplyne. Žalobní argumentace ani náznakem neobsahuje žádné tvrzení, které by se vztahovalo k výši uloženého trestu. Městský soud proto nepochybil, pokud danou námitku vypořádal tak, jak byla v žalobě uplatněna (viz bod III.1 žaloby a body 26 až 28 napadeného rozsudku). V žádném případě nebylo úkolem městského soudu za žalobkyni domýšlet, co přesně měla danou (zcela obecně uplatněnou) žalobní námitkou na mysli, resp. jaké konkrétní závěry správních orgánů chtěla jejím prostřednictvím zpochybnit. Pokud by tak učinil, vystoupil by z role nestranného rozhodčího sporu, a pasoval by se do role stěžovatelčina advokáta, což je nepřípustné (rozsudek NSS ze dne 3. 12. 2020, č. j. 7 Afs 251/2020-29, bod 11 a tam citovaná judikatura).

IV. Závěr a náklady řízení

[22] NSS dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[23] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla v kasačním řízení úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému v řízení žádné náklady nevznikly, proto mu NSS jejich náhradu nepřiznal.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 3. září 2025

Petr Mikeš
předseda senátu