

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové, soudkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudce JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobce: **VESNA, a. s.,** se sídlem Čeperka 306, 532 15, Pardubice, proti žalovanému: **Ministerstvo kultury,** se sídlem Maltézské náměstí 1, 118 11, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 4. 2009, č. j. 6 Ca 205/2006 – 29,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 4. 2009, č. j. 6 Ca 205/2006 – 29, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností napadá v záhlaví označený rozsudek Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým bylo zrušeno jeho rozhodnutí ze dne 21. 4. 2006, č. j. 5717/2006, kterým stěžovatel potvrdil rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje, odboru kultury a památkové péče, č. j. KrÚ-21996/2005/OKPP, ze dne 27. 2. 2006; tímto byla žalobci uložena pokuta ve výši 10.000 Kč za to, že na území s archeologickými nálezy zahájil stavební činnost bez splnění oznamovací povinnosti.

V kasační stížnosti stěžovatel namítá nesprávné posouzení právní otázky městským soudem dle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“). Nesouhlasí se závěrem městského soudu o tom, že při stanovení výše pokuty nebylo zcela dostatečně přihlédnuto jak k závažnosti, tak i k době trvání protiprávního jednání a k rozsahu škody hrozící nebo způsobené ve smyslu ustanovení § 36 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči (dále „památkový zákon“). Stěžovatel má za to, že prvoinstanční

posouzení závažnosti bylo zdůvodněno tím, že se jednalo o první porušení zákonné povinnosti žalobcem. K posuzování doby trvání protiprávního jednání v daném případě prvoinstanční orgán nepřistupoval, protože má za to, že u neoznámení stavební činnosti místně příslušnému pracovišti Archeologického ústavu se nejedná o delikt trvající, ale o delikt jednorázový. Zákonem stanovená povinnost se buď splní nebo nesplní, a to během přípravy stavby, jak předpokládá litera zákona. Z důvodu, že nejde o delikt pokračující, má stěžovatel za to, že nemusel dobu trvání protiprávního jednání zvláštním způsobem hodnotit a odůvodňovat tím výši ukládané pokuty. Rozsah hrozící nebo způsobené škody lze v případě porušení oznamovací povinnosti velmi těžce stanovit, vyčíslit nebo slovně vyjádřit. Stěžovatel má za to, že v případě záchranného archeologického výzkumu, který je odborně archeologickou činností vyvolanou ohrožením či narušením území s archeologickými nálezy, lze o hrozící nebo způsobené škodě uvažovat až na základě výsledku výzkumu souboru artefaktů a nálezové zprávy, které detailně dokumentují a interpretují archeologické situace nenávratně zničené stavební, těžební či jinou činností. Ve stanovené výši pokuty na tak nízké úrovni bylo zhodnoceno protiprávní jednání jako méně závažné i z hlediska hrozící škody. Ke kulturně politickému významu kulturní památky, jak doporučuje ustanovení § 36 památkového zákona, nemohlo být dle stěžovatele vůbec přihlíženo, protože tento explicitní požadavek zákona se nemůže v žádném případě vztahovat k ustanovení § 35 odst. 2 písm. f) památkového zákona, tedy deliktu žalobce, protože hodnocení kulturně politického významu kulturní památky (nehledě na obsolentnost tohoto zákonného požadavku), lze pouze posuzovat a provádět u kulturní památky, tedy u takového objektu, který byl Ministerstvem kultury prohlášen za kulturní památku, nikoliv u archeologického průzkumu či nálezů, které kulturní památkou dosud nejsou.

Stěžovatel tedy zastává názor, že z odůvodnění rozhodnutí prvoinstančního orgánu o výši pokuty jasně vyplývají skutečnosti, které byly hodnoceny při určení výše pokuty, tyto skutečnosti nevybočují z hledisek určených ustanovením § 36 památkového zákona pro určení pokuty, závěr o výši pokuty stěžovatel neshledal v logickém rozporu s těmito zjištěnými skutečnostmi a výše pokuty nevybočila ze zákonem vymezeného rozsahu. Charakter závažnosti správního deliktu je dán především povahou ohrožených nebo zasažených objektů deliktu a povahou samotného jednání žalobce, vzhledem k možnému rozsahu hrozící škody, což dle názoru stěžovatele je v rozhodnutí prvoinstančního orgánu zcela zohledněno a nové odůvodňování před třemi lety uložené pokuty v dané výši, kterou žalobce ani svým odvoláním nenapadal, je nadbytečné.

Na základě výše uvedeného stěžovatel navrhuje rozsudek městského soudu, v němž mu bylo uloženo znovu zhodnotit výši uložené pokuty, v celém rozsahu zrušit a věc vrátit soudu k dalšímu řízení.

Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti setrvává na svém vyjádření v žalobě, správní orgán pouze konstatuje, že pokuta byla uložena na spodní hranici, a že přihlédl ke dvěma polehčujícím okolnostem, tedy že se jedná o první porušení zákona o státní památkové péči ze strany žalobce, a že byla neprodleně zajištěna náprava. Žalobce na rozdíl od stěžovatele uvádí, že podle jeho názoru konstatování, že se jedná o první porušení zákona a že byla zajištěna náhrada, nemá se závažností, ani dobou protiprávního jednání nic společného. Podle názoru žalobce jsou tyto argumenty jiného charakteru, a to pouze

obecné úvahy při rozhodování o výši uložené sankce, avšak takto osamocené a stručně podané jsou naprosto nedostačující. S odkazem na výše uvedenou argumentaci hodnotí žalobce kasační stížnost jako nedůvodnou a navrhuje Nejvyššímu správnímu soudu, aby kasační stížnost zamítl.

Kasační stížnost je podle ustanovení § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a jsou v ní namítány důvody odpovídající ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek městského soudu v rozsahu uplatněných námitek, vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti; neshledal přitom vady podle § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Z obsahu správního a soudního spisu zjistil Nejvyšší správní soud následují skutečnosti rozhodné pro posouzení kasační stížnosti.

Odbor kultury a památkové péče Krajského úřadu Pardubického kraje zahájil z vlastního podnětu dne 28. 12. 2005 správní řízení a následně dne 27. 2. 2006 vydal rozhodnutí č. j. KrÚ-21996/2005/OKPP, kterým uložil žalobci pokutu za porušení ustanovení § 35 odst. 2 památkového zákona, žalobce byl povinen oznámit již v době přípravy stavby na území s archeologickými nálezy záměr provádět stavební činnost Archeologickému ústavu a umožnit jemu nebo oprávněné organizaci provést na dotčeném území záchranný archeologický výzkum. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které bylo rozhodnutím stěžovatele ze dne 21. 4. 2006, č. j. 5717/2006, zamítnuto. Na základě podané žaloby Městský soud v Praze napadené správní rozhodnutí zrušil. Za nedostatečné soud přitom považoval absenci posouzení doby trvání protiprávního jednání; dle názoru městského soudu se stěžovatel rovněž při stanovení výše pokuty nezabýval hodnocením dalších zákonných hledisek uvedených v ustanovení § 36 zákona o státní památkové péči, jako je kulturně politický význam nalezené kulturní památky a možný dopad vytýkaného jednání žalobce. Proti rozsudku městského soudu podal stěžovatel kasační stížnost.

Zásadní námitka stěžovatele směřuje k nesprávnému posouzení, které stran odůvodnění uložené pokuty učinil městský soud. Tento, jak uvedl v odůvodnění svého rozhodnutí, shledal nedostatečným posouzení doby trvání protiprávního jednání, když dle jeho názoru správním orgánem nebyla při stanovení výše pokuty hodnocena jeho celková doba. Městský soud dále vytknul správnímu orgánu, že se nezabýval hodnocením dalších zákonných hledisek uvedených v ustanovení § 36 zákona o státní památkové péči, jako je kulturně politický význam nalezené kulturní památky a možný dopad vytýkaného jednání žalobce.

Podle ustanovení § 36 památkového zákona se při stanovení výše pokuty přihlíží zejména k závažnosti a k době trvání protiprávního jednání, ke kulturně politickému významu kulturní památky a k rozsahu hrozící nebo způsobené škody. Zmíněné ustanovení upravuje kritéria, která hrají roli pro určení výše pokuty, nicméně toto ustanovení je obecným ustanovením platným pro celou škálu možných porušení povinností uvedených v tomto zákoně. Z důvodu jeho obecnosti však ne ve všech

případech porušení zákonem stanovených povinností lze s ohledem na charakter protiprávního jednání (porušení povinnosti) použít všechna kritéria, tak jak jsou zde uvedena. Citované ustanovení je třeba vykládat minimálně jako vodítko, pokud jej nelze přímo v jednotlivostech použít, k čemuž by měl správní orgán přihlédnout.

Zákonem uložená povinnost stavebníků oznámit archeologickému ústavu záměr provádět stavební činnost na území s archeologickými nálezy a umožnit jemu nebo oprávněné organizaci provést na dotčeném území záchranný archeologický výzkum, je stanovena již od doby přípravy stavby. Nejvyšší správní soud na tomto místě souhlasí s názorem stěžovatele, že se bezesporu jedná o jednorázovou povinnost stavebníka, nelze proto pro stanovení výše pokuty použít jako měřítko druhé kritérium, tj. dobu trvání protiprávního jednání, když se jedná o povinnost, kterou je nutno splnit již v okamžiku zahájení přípravy stavby, tedy jednorázově. Pro určení výše pokuty proto mohl stěžovatel přihlédnout k době trvání protiprávního stavu, nebylo to však jeho povinností, nicméně však nemohl přihlédnout k době trvání protiprávního jednání, když se jednalo o porušení jednorázové povinnosti.

Za situace, kdy se nejedná o kulturní památku dle ustanovení § 2 zákona o státní památkové péči, nelze hodnotit ani třetí kritérium ustanovení § 36 zákona o státní památkové péči, kulturně politický význam kulturní památky.

Posledním kritériem pro stanovení výše pokuty je rozsah hrozící nebo způsobené škody. Ze spisu vyplývá, že byla neprodleně zajištěna náprava a došlo k provedení archeologického výzkumu, z tohoto posouzení vyplývá, že pokud škoda byla způsobena, jednalo se o škodu malého rozsahu, jakkoli takové zhodnocení správním orgánem nebylo explicitně řečeno. Správní orgán měl v tomto případě přihlédnout k výši způsobené nebo hrozící škody, když rozhodoval o uložení pokuty až po provedení archeologického výzkumu. Ve většině případů však správní orgán udílí pokutu za neoznámení záměru provádění stavební činnosti na území s archeologickými nálezy vzápětí po zjištění porušení povinnosti stavebníkem, tedy v době, kdy záchranný archeologický výzkum probíhá a nemůže být s jistotou určena výše hrozící či způsobené škody, která de facto může být stanovena, až po jeho ukončení. Proto skutečnost, že správní orgán nepřihlédl k výši hrozící či způsobené škody, nemůže být důvodem, který by mohl přivodit bez dalšího nezákonnost rozhodnutí.

Správní orgán uložil pokutu na spodní hranici možné výše pokuty, což odůvodnil tím, že se jedná o první porušení žalovaného a dále vzal v úvahu, že byla neprodleně zajištěna náprava. Dle Nejvyššího správního soudu skutečnosti, které byly hodnoceny při určení výše pokuty, nevybočují z hledisek určených ustanovením § 36 památkového zákona pro určení pokuty, závěr o výši pokuty není v logickém rozporu s těmito zjištěnými skutečnostmi a výše pokuty nevybočila ze zákonem vymezeného rozsahu.

Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného konstatuje, že správní orgán tedy nemohl přihlédnout k době protiprávního jednání a ke kulturně politickému významu kulturní památky, neboť tato kritéria jsou v dané věci nepřípadná; k čemu mohl přihlédnout byla výše hrozící či způsobené škody. Toto pochybení však nezakládá nezákonnost jeho rozhodnutí. Správní orgán dále nebyl, dle názoru Nejvyššího správního

soudu ve světle rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 - 133 (přís t. na www.nssoud.cz). povinen posuzovat ohledem na okolnosti případu osobní a majetkové poměry žalobce, když je s ohledem na osobu žalobce, jakož i z výše uložené pokuty zřejmé, že ta nemá likvidační charakter. Nadto žalobce sám námitku takového charakteru nevznesl.

Nejvyšší správní soud ve výše citovaném rozhodnutí rozšířeného senátu mimo jiné konstatoval, že v některých případech nelze od osobních a majetkových poměrů pachatele jiného správního deliktu zcela odhlédnout i přesto, že příslušný zákon neřadí osobní a majetkové poměry pachatele mezi taxativně určená kritéria pro výměru pokuty. Jak uvedl rozšířený senát, *„.....(z) požadavků, které klade na správní trestání ústavní pořádek, ovšem přistupuje k těmto základním kritériím ještě korektiv pro určení celkové výše pokuty, a to právě v podobě zákazu jejího likvidačního charakteru. Ústavně konformní postup při ukládání pokuty za jiný správní delikt podle zákona o silniční dopravě (případně podle jiných zákonů s obdobnou právní úpravou) tedy nespočívá v tom, že bude výčet kritérií, který je dle dikce zákona zcela zjevně taxativní, vyložen jako demonstrativní, ale právě v tom, že bude vedle těchto zákonných taxativních kritérií pro výši pokuty zohledněn i zmíněný ústavněprávní korektiv.“*

Není pochyb o tom, že při ukládání sankce správní orgán musí k osobním a majetkovým poměrům pachatele přihlédnout, aby se vyhnul uložení likvidační pokuty. Likvidační pokutou přitom rozšířený senát rozumí sankci, která je nepřiměřená osobním a majetkovým poměrům pachatele deliktu do té míry, že je způsobilá mu sama o sobě přivodit platební neschopnost či ho donutit ukončit podnikatelskou činnost, nebo se v důsledku takové pokuty může stát na dlouhou dobu v podstatě jediným smyslem jeho podnikatelské činnosti splácení této pokuty a zároveň je zde reálné riziko, že se pachatel, případně i jeho rodina (jde-li o podnikající fyzickou osobu) na základě této pokuty dostanou do existenčních potíží.

Rozšířený senát ve výše označeném usnesení dospěl k závěru, že *„ (s)právní orgán ukládající pokutu za jiný správní delikt je povinen přihlédnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele tehdy, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter, a to i v případech, kdy příslušný zákon osobní a majetkové poměry pachatele v taxativním výčtu hledisek rozhodných pro určení výše pokuty neuvádí. Správní orgán vychází při zjišťování osobních a majetkových poměrů z údajů doložených samotným účastníkem řízení, případně z těch, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení či které si opatří samostatně bez součinnosti s účastníkem řízení. Nelze-li takto získat přesné informace, je správní orgán oprávněn stanovit je v nezbytném rozsahu odhadem“*. Nejvyšší správní soud rovněž v uvedeném usnesení konstatoval, že *„(u)vedené závěry platí v prvé řadě pro ukládání pokut za jiné správní delikty podnikajícím fyzickým osobám. Zároveň je ovšem třeba brát v úvahu i to, že na rozdíl od přestupků i trestných činů se mohou jiných správních deliktů dopustit a z velké části se také dopouštějí právnické osoby. Přitom je zřejmé, že pojem osobní a majetkové poměry bude mít u právnických osob, jakožto subjektů konstruovaných na základě právní fikce, poněkud odlišný význam, než je tomu u fyzických osob.“*

Nejvyšší správní soudu na základě výše uvedeného dospěl k závěru, že správní orgán při určování výše pokuty nepochybil a nezatížil své rozhodnutí vadou, která by

mohla založit nezákonnost rozhodnutí ve věci samé. Nelze proto přisvědčit městskému soudu v názoru, že měl žalovaný přihlédnout ke všem kritériím uvedených v ustanovení § 36 památkového zákona, když tato kritéria jsou pro stanovení výše pokuty v tomto případě dílem nepoužitelná nebo použitelná v omezeném rozsahu. Nejvyšší správní soud v posuzované věci shledal nezákonnost rozhodnutí městského soudu spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a s ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

Městský soud v Praze je v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (ustanovení § 110 odst. 3 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne Městský soud v Praze v novém rozhodnutí (ustanovení § 110 odst. 2 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (ustanovení § 53 odst. 3, ustanovení § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 17. září 2010

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu