

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Jany Brothánkové, soudce zpravodaje JUDr. Tomáše Langáška a soudce JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobkyně: **CASA Holečkova s.r.o.**, IČ: 01679953, se sídlem Ostrovní 124/21, Praha 1, zastoupená Mgr. Pavlínou Komedovou, advokátkou, se sídlem Polská 1505/40, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo kultury**, se sídlem Maltézské nám. 471/1, Praha 1, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného č. j. MK 43767/2014 OPP ze dne 3. září 2014, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 11 A 176/2014 - 46 ze dne 28. dubna 2016,

takto:

I. Kasační stížnost žalovaného **se zamítá.**

II. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni jako náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti částku 4.114 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupkyně žalobkyně Mgr. Pavlíny Komedové, advokátky, se sídlem Polská 1505/40, Praha 2.

Odůvodnění:

I.
Vymezení případu

[1] Žalobkyně vlastní nemovitost č. p. 838, Holečkova 18, Praha 5, na pozemku parc. č. 3411 v katastrálním území Smíchov, obec Praha. Tato nemovitost se nachází na území památkové zóny Smíchov. Magistrát hlavního města Prahy, odbor památkové péče (dále

jen „magistrát“), dne 22. ledna 2014 při výkonu dozorových pravomocí zjistil, že před nemovitostí žalobkyně probíhají stavební úpravy spočívající v odstranění zvýšené předzahrádky včetně ohradní zdi, kovového plotu a schodiště. Magistrát dospěl k závěru, že žalobkyně porušila ustanovení § 14 odst. 2 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, v rozhodném znění (dále jen „památkový zákon“), podle něhož je vlastník nemovitosti, která není kulturní památkou, ale nachází se v památkové zóně, povinen si k zamýšlené stavbě, změně stavby, terénním úpravám, umístění nebo odstranění zařízení, odstranění stavby, úpravě dřevin nebo udržovacím pracím na této nemovitosti si předem vyžádat závazné stanovisko obecního úřadu obce s rozšířenou působností. Magistrát zjistil, že žalobkyně si k předmětným stavebním úpravám závazné stanovisko předem neopatřila, a proto ji rozhodnutím č. j. S-MHMP 196146/2014 ze dne 1. dubna 2014 shledal vinnou ze spáchání správního deliktu uvedeného v § 35 odst. 1 písm. g) památkového zákona a uložil jí pokutu ve výši 92 000 Kč. Žalobkyně proti rozhodnutí magistrátu podala odvolání, které však zamítl žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného brojila žalobkyně žalobou podanou k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“). Městský soud žalobě vyhověl a rozhodnutí žalovaného zrušil pro nepřezkoumatelnost. Městský soud shledal rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů co do výše uložené pokuty. Podle městského soudu je dílčí úvaha o výši sankce obsažena v rozhodnutí magistrátu, hodnocení zákonných kritérií podle § 36 památkového zákona však obsahuje pouze minimálně. Tento nedostatek nenapravil ani žalovaný, který ve svém rozhodnutí kritéria pro výši sankce nehodnotil a jenom odkázal na rozhodnutí prvostupňového orgánu. Městský soud správním orgánům vytkl zejména to, že nezohlednily okolnosti, za nichž žalobkyně přistoupila k demolici zídky a souvisejícím stavebním úpravám, a sice snahu žalobkyně o pouhou sanaci, nikoliv odstranění zídky bez náhrady. Z odůvodnění rozhodnutí žalovaného správního orgánu ani rozhodnutí magistrátu dále podle městského soudu není zřejmé, zda a jak při ukládání sankce hodnotily dobu trvání protiprávního jednání žalobkyně, význam kulturní památky ani rozsah hrozící či způsobené škody.

II.
Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[3] Proti rozsudku městského soudu žalovaný (nyní stěžovatel) brojil včas podanou kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[4] Stěžovatel na úvod kasační stížnosti poznamenal, že kritéria pro stanovení výše pokuty uvedená v § 36 památkového zákona jsou velmi obecná a nelze je beze zbytku použít ve všech případech porušení povinností uvedených v památkovém zákoně. Dané ustanovení je proto třeba vykládat jako vodítko, pokud je v jednotlivostech v konkrétním případě nelze použít přímo. Stěžovatel vyjádřil přesvědčení, že – nahlíženo tímto prizmatem – byla rozhodnutí správních orgánů v dané věci odůvodněna dostatečně.

[5] Co se týče kritéria závažnosti jednání žalobkyně, stěžovatel městskému soudu vytkl, že pominul celou pasáž rozhodnutí magistrátu, která pojednává o smyslu a podstatě památkové péče. Soud podle stěžovatele také směšuje provedení opravy zídky

s odstraněním části chráněného statku. Ostatně i v oznámení o sanaci opěrného zdiva předzahrádky ze dne 10. prosince 2013 žalobkyně avizovala toliko provedení udržovacích prací, nikoliv nevratné odstranění celé zídky. Stěžovatel též podotkl, že v sankčním řízení nemá být hodnoceno, jak vypadá dodatečně povolená stavba, nýbrž pouze skutečnost provedení prací bez závazného stanoviska orgánu památkové péče a škody způsobené na hodnotách městské památkové zóny Smíchov.

[6] Ve vztahu ke kritériu doby trvání protiprávního jednání stěžovatel odmítl názor městského soudu, podle něhož protiprávní jednání žalobkyně trvalo ode dne zahájení sanačních prací do okamžiku uvedení věci do stavu souladného s právními předpisy, tedy do vydání závazného stanoviska magistrátu ze dne 12. května 2014. Zaprvé, podle tvrzení stěžovatele žalobkyně po demolici zídky žádné další práce neprováděla, pouze požádala o závazné stanovisko k jejímu opětovnému postavení. Zadruhé, vydání závazného stanoviska ze dne 12. května 2014 nemohlo obnovit legální stav, neboť nemohlo zpětně aprobovat již provedené nelegální práce. Podstatou památkové péče je ochrana a zachování dochovaných hodnot, což vyžaduje prostor pro zmapování těchto hodnot a vyloučení nevhodných zásahů před jejich započetím. Podle mínění stěžovatele tak *ex post* vydání závazného stanoviska mohlo maximálně představovat polehčující okolnost. Zatřetí, povinnost vyžádat si závazné stanovisko má jednorázový charakter, a kritérium doby trvání protiprávního jednání nelze v daném případě použít.

[7] Ohledně kritéria hodnocení rozsahu hrozící nebo způsobené škody stěžovatel konstatoval, že žalobkyně stavbu svévolně odstranila, aniž by ji předem posoudil orgán státní památkové péče, a tudíž nemohla být s jistotou určena výše škody.

[8] Konečně ve vztahu ke kritériu významu dotčené kulturní památky stěžovatel odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. září 2010, č. j. 5 As 3/2010 - 63, podle kterého dané kritérium nelze hodnotit, pokud se nejedná o kulturní památku. Tak tomu bylo i v tomto případě, neboť nemovitost žalobkyně není kulturní památkou, ale nachází se v městské památkové zóně.

[9] Ze všech uvedených důvodů stěžovatel Nejvyššímu správnímu soudu navrhl napadený rozsudek městského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

[10] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že se ztotožňuje se závěry městského soudu, a Nejvyššímu správnímu soudu navrhla, aby kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou. Žalobkyně uznala, že v daném případě se správní delikt netýkal kulturní památky, a proto pochopitelně nelze při stanovení sankce hodnotit význam kulturní památky. Co se však týče zbylých kritérií, úvahy magistrátu o výši sankce jsou podle žalobkyně nedostatečné a ve výsledku nepřezkoumatelné, přičemž žalovaný tuto vadu neodstranil, jelikož pouze stručně konstatoval, že výše pokuty se mu jeví přiměřená.

[11] Stěžovatel v replice uvedl, že tvrzení žalobkyně se nezakládají na pravdě, neboť ze snímku z internetového portálu *www.mapy.cz* je zřejmé, že ještě 6. června 2015 předzahrádka stále nestála. Dále stěžovatel upozornil, že žalobkyně v kasační stížnosti uznala, že při stanovení sankce nelze hodnotit význam kulturní památky, nejedná-li se o

kulturní památku. Již tato skutečnost je podle stěžovatele důvodem ke zrušení rozsudku městského soudu.

III.
Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud hodnotí kasační stížnost jako přípustnou, neboť byla podána osobou oprávněnou ve smyslu ustanovení § 102 s. ř. s. Důvody kasační stížnosti se opírají o § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Kasační stížnost není nepřípustná ani z jiných důvodů plynoucích z ustanovení § 104 s . ř. s.

[13] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[14] V této fázi se podstata sporu týká toliko otázky přezkoumatelnosti a dostatečnosti odůvodnění správních rozhodnutí magistrátu a žalovaného co do výroku o trestu, tedy co do výše uložené pokuty.

[15] V obecné rovině z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že jakkoliv má správní orgán při ukládání pokuty prostor pro správní uvážení, je vázán základními principy správního rozhodování (např. již rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. června 2005, č. j. 8 As 5/2005 - 53). Mezi dané principy patří také úplnost, resp. dostatečná odůvodněnost rozhodnutí správního orgánu, která je základem pro přesvědčivost rozhodnutí. Při ukládání sankce je tak správní orgán povinen zabývat se individualizovaně všemi hledisky, které mu zákon ukládá zhodnotit, a přesvědčivě odůvodnit, ke kterému hledisku přihlédl a jaký vliv to či ono hledisko mělo na konečnou výši pokuty (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 27. března 2008, č. j. 4 As 51/2007 - 68). Pro úplnost Nejvyšší správní soud podotýká, že z hlediska přezkoumatelnosti a dostatečného odůvodnění tvoří rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a rozhodnutí odvolacího orgánu pro účely soudního přezkumu zpravidla jeden celek (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. února 2013, č. j. 6 Ads 134/2012 - 47 či ze dne 11. listopadu 2014, č. j. 6 As 207/2014 - 36, bod 9), což mimo jiné znamená, že dílčí nedostatky odůvodnění prvostupňového rozhodnutí v tomto směru mohou být napraveny odvolacím správním orgánem.

[16] V nyní projednávané věci magistrát shledal žalobkyni vinnou ze spáchání správního deliktu dle § 35 odst. 1 písm. g) památkového zákona, neboť v rozporu s § 14 odst. 2 památkového zákona odstranila zvýšenou předzahrádku včetně ohradní zdi, kovového plotu a schodiště bez předchozího závazného stanoviska, za což ji uložil pokutu ve výši 92 000 Kč. Co se týče kritérií pro ukládání pokut, památkový zákon v § 36 stanoví: „*Při stanovení výše pokuty se přihlíží zejména k závažnosti a k době trvání protiprávního jednání, ke kulturně politickému významu kulturní památky a k rozsahu hrozící nebo způsobené škody.*“ Dané ustanovení je relevantní pro celou škálu možných porušení povinností uvedených v památkovém zákoně. Z důvodu jeho obecnosti nelze proto ve všech případech porušení povinnosti na úseku státní památkové péče použít všechna kritéria, tak jak jsou uvedena v § 36 památkového zákona. Přesto je však třeba citované ustanovení vykládat minimálně jako vodítko, i pokud je nelze přímo v jednotlivostech použít (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. září 2010, č. j. 5 As 3/2010 - 63).

[17] Městský soud posoudil rozhodnutí správních orgánů poměrně přísným okem a dospěl k závěru, že uvedeným standardům nedostojí. Samotná skutečnost, že městský soud přistoupil poměrně rigorózně, ovšem nemusí být důvodem, aby Nejvyšší správní soud jakožto soud kasační rozhodnutí městského soudu rušil. V nyní projednávaném případě totiž shledal Nejvyšší správní soud závěry městského soudu zákonnými a – s výhradou níže uvedených korekcí – správnými.

[18] Co se týče kritéria závažnosti protiprávního jednání, které je bezpochyby v daném případě plně použitelné, městský soud správním orgánům vytkl, že nijak nezohlednily a nevyrovnaly se s okolnostmi, za kterých k jednání žalobkyně došlo – tedy zejména se smyslem odstranění zídky, který sama žalobkyně soustavně deklaruje jako sanaci či rekonstrukci zídky, předzahrádky a souvisejících objektů.

[19] Nejvyšší správní soud se musel ztotožnit s konstatováním městského soudu, že uvedené okolnosti, které nepochybně souvisí se závažností jednání žalobkyně, nebyly ve správním řízení hodnoceny a že není zřejmé, zda a jak o nich správní orgány uvažovaly při posouzení závažnosti jednání žalobkyně. Je tomu tak tím spíš, že tato tvrzení tvořila základ procesní obrany žalobkyně již ve správním řízení. Sám stěžovatel ostatně v kasační stížnosti připouští, že okolnosti zbourání zídky žalobkyní a její následné jednání (spočívající v *ex post* zažádání o vydání závazného stanoviska) by mohly být polehčující okolností. Z rozhodnutí správních orgánů však nelze vyčíst, zda a jakým způsobem magistrát a stěžovatel tyto okolnosti hodnotily či nikoliv. V prvostupňovém rozhodnutí, jež stěžovatel zcela aproboval, se naopak – oproti stanovisku stěžovatele v kasační stížnosti – uvádí, že správní orgán „*neshledal žádné další polehčující okolnosti, které by mohly ovlivnit úvahy o výši ukládané sankce*“. Jak vyplývá z výše citované judikatury správních soudů týkající se požadavků na odůvodnění výše sankce, rozhodnutí magistrátu ani stěžovatele, které se s těmito otázkami nevypořádaly, nelze aprobovat. Ačkoliv stěžovatel k této otázce předložil v kasační stížnosti poměrně obsáhlou argumentaci, které nelze upřít rozumnost a přesvědčivost, jedná se o typy argumentů, které měly být součástí již správního rozhodnutí. Jakkoliv by se argumentace stěžovatele mohla ukázat jako správná a přesvědčivá, měla být obsažena nejpozději v jeho odvolacím rozhodnutí. Jestliže se správní orgány se zmíněnými otázkami, které navíc tvořily základ obrany žalobkyně, nevyrovnaly, nelze než souhlasit s městským soudem, že zatížily svá rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. Tuto vadu pak stěžovatel nemohl zhojit podrobnou argumentací obsaženou ve vyjádření k žalobě ani v kasační stížnosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. prosince 2008, č. j. 8 Afs 66/2008 - 71, či ze dne 13. října 2004, č. j. 3 As 51/2003 - 58).

[20] Již s ohledem na nedostatečné vypořádání kritéria závažnosti jednání žalobkyně dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že výrok městského soudu o zrušení rozhodnutí stěžovatele a vrácení věci stěžovateli k dalšímu řízení jako v základu správný obstojí. Aniž by Nejvyšší správní soud jakkoliv předjímal konečný výsledek správního řízení, poznamenává, že s ohledem na to, že městský soud zrušil rozhodnutí stěžovatele pro nepřezkoumatelnost a věc mu vrátil k dalšímu řízení, stěžovateli nic nebrání své úvahy předestřené v kasační stížnosti promítnout do nového rozhodnutí a přihlédnout i k polehčující okolnosti, kterou v kasační stížnosti připustil. Argumentace stěžovatele

nebyla – a s ohledem na důvody zrušujícího rozsudku ani nemohla být – předmětem přezkumu ze strany městského soudu, který rozhodnutí rušil právě pro *nedostatek* důvodů. Úvahy městského soudu o době trvání protiprávního jednání žalobkyně tudíž byly vysloveny pouze *obiter dictum*, tzn. nad rámec nutného odůvodnění. Rozsudek městského soudu tudíž stěžovateli nebrání, aby rozvinul svou argumentaci o tom, že porušení povinnosti stanovené v § 14 odst. 2 památkového zákona je jednorázového charakteru. Jak již bylo řečeno, vadou způsobující nezákonnost rozhodnutí bylo, že z rozhodnutí správních orgánů nebylo patrné, zda vůbec a případně jak kritérium doby trvání protiprávního jednání (jakož i další kritéria) zohlednily. Tomu ostatně odpovídají i nosné důvody rozhodnutí městského soudu a pasáž obsahující právní názor městského soudu, který je pro žalovaného podle § 78 odst. 5 s. ř. s. závazný: „*Namítla-li tedy žalobkyně, že se žalovaný nezabýval kritérii rozhodnými pro stanovení výše pokuty, soud shledal žalobu důvodnou.* [...] *V dalším řízení je nutné všechna kritéria rozhodná pro úvahu o výši sankce jednotlivě vymezit a zprostředkovat žalobkyni své úvahy tak, aby bylo zřejmé, jak správní orgán k výši ukládané pokuty dospěl. Zároveň nechť jsou zohledněny konkrétní okolnosti dané věci svědčící jednoznačně ve prospěch žalobkyně; v tomto ohledu neobstojí konstatování správního orgánu I. stupně, že žádné polehčující okolnosti, kromě toho, že jde o první potrestání, neshledal. Zároveň nechť jsou v dalším řízení vypořádána tvrzení žalobkyně o obdobných či závažnějších případech, kdy byl jiným účastníkům řízení uložen trest v poměru k závažnosti věci nižší.*“

[21] Nejvyšší správní soud však musí korigovat závěr městského soudu, podle kterého nezákonnost rozhodnutí stěžovatele způsobila i skutečnost, že při úvaze o výši sankce nebyl hodnocen význam dotčené kulturní památky. Z povahy věci i z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že za situace, kdy se v řízení nejedná o kulturní památku ve smyslu § 2 památkového zákona, třetí kritérium § 36 památkového zákona – kulturně politický význam kulturní památky – nelze hodnotit (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. září 2010, č. j. 5 As 3/2010 - 63). Na rozdíl od stěžovatele Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že uvedený nesprávný dílčí závěr krajského soudu není důvodem ke zrušení jeho rozsudku. Jedná se o případ, kdy Nejvyšší správní soud může názor krajského soudu korigovat a částečně pozměnit právní názor, který je pro správní orgán závazný podle § 78 odst. 5 s. ř. s. (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. dubna 2009, č. j. 8 Afs 76/2007 - 48, č. 1865/2009 Sb. NSS, body 66 - 77). V souladu s tím stěžovatel v dalším řízení musí vycházet z toho, že o žalobě bylo rozhodnuto rozsudkem městského soudu, který je třeba pojímat v jednotě s rozhodnutím Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti. To znamená, že pro správní orgán je závazný právní názor městského soudu korigovaný výše předestřeným právním názorem Nejvyššího správního soudu. Stručně řečeno, stěžovatel v dalším řízení posoudí kritéria rozhodná pro úvahu o výši sankce, zohlední polehčující okolnosti a vyrovná se s tvrzeními žalobkyně. V rámci toho odůvodní, ke kterým hlediskům přihlédl a jaký vliv dané hledisko mělo na konečnou výši pokuty. Pokud stěžovatel nevezme v potaz některá ze zákonných hledisek ve smyslu § 36 památkového zákona, bude na místě, aby uvedl důvody, proč tak činí.

pokračování

IV.
Závěr a náklady řízení

[22] Z výše popsaných důvodů vyhodnotil Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou a v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. ji zamítl.

[23] Stěžovatel současně s podáním kasační stížnosti zažádal o přiznání odkladného účinku. Jelikož Nejvyšší správní soud bezodkladně rozhodl o kasační stížnosti jako takové, o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti samostatně nerozhodoval.

[24] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 60 odst. 1, 7 s. ř. s., ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona. Žalobkyně měla ve věci plný úspěch, a proto ji Nejvyšší správní soud přiznal náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud ze spisu zjistil, že má nárok na uhrazení jednoho úkonu právní služby – vyjádření ke kasační stížnosti, které představuje úkon právní služby podle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. Odměna za jeden úkon právní služby činí podle § 7 bodu 5, aplikovaného na základě § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu, 3 100 Kč a podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu je třeba k ní přičíst 300 Kč na úhradu hotových výdajů, celkem tedy 3 400 Kč. Protože advokátka je plátkyní daně z přidané hodnoty, zvyšuje se tento nárok o částku 714 Kč odpovídající 21% dani, kterou je advokátka povinna z odměny za zastupování odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů. Žalobkyni se tedy přiznává náhrada nákladů řízení spočívajících v odměně, hotových výdajích a dani z přidané hodnoty v celkové výši 4 114 Kč. K zaplacení náhrady nákladů řízení byla stěžovateli stanovena přiměřená lhůta v délce jednoho měsíce.

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

V Brně dne 13. července 2016

Mgr. Jana Brothánková
předsedkyně senátu