

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Lenky Krupičkové a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobce: **Ing. T. N.,** zastoupen Mgr. Robertem Štěpánkem, advokátem se sídlem Pod Vilami 747/10, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje,** se sídlem Zborovská 11, Praha 5, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2018, č. j. 51 A 5/2017 - 38,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím Městského úřadu Votice (dále též „správní orgán I. stupně“) ze dne 12. 10. 2016, č. j. 30642/2016/ŽP- Ko, byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku dle § 39 odst. 1 písm. e) zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o památkové péči“). Přestupku se měl dopustit tím, že jako vlastník pozemku parc. č. X v katastrálním území R., jehož součástí je soubor věcí tvořících kulturní památku zámek v R., v listopadu 2015 na tomto pozemku vybudoval gabionovou zeď umístěnou podél zásobovací rampy navazující na severní straně na tzv. vedlejší budovu zámku (nyní restaurace), a nízkou zídku z žulových kvádrů umístěnou u dětského hřiště severně od vstupní brány do zámeckého parku, aniž by si vyžádal závazné stanovisko k obnově kulturní památky podle § 14 odst. 1 zákona o památkové péči. Za to byla žalobci uložena pokuta ve výši 20 000 Kč a povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 13. 1. 2017, č. j. 005981/2017/KUSK (dále jen „napadené rozhodnutí“), zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

II.

[3] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu, kterou Krajský soud v Praze (dále též „krajský soud“) napadeným rozsudkem zamítl. Dle krajského soudu není pochyb o skutečném stavu, který je rozhodný pro posouzení, zda došlo ke spáchání přestupku. Bylo zjištěno, že žalobce vybudoval gabionovou zeď a žulovou zídku, aniž by si opatřil v souladu s § 14 odst. 1 zákona o památkové péči závazné stanovisko. Žalobce v rámci správního řízení, ani v žalobě netvrdil, že by kdy daným závazným stanoviskem disponoval, nebo že by stavební úpravy nerealizoval. Naopak potvrdil, že gabionovou zeď i žulovou zídku bez závazného stanoviska vybudoval, poněvadž si nebyl vědom povinnosti vyžádat si závazné stanovisko. Z hlediska § 39 odst. 1 písm. e) zákona o památkové péči není estetická kvalita provedených úprav rozhodná. Skutková podstata spočívá v provedení obnovy kulturní památky dle § 14 zákona o památkové péči bez závazného stanoviska, nikoli v provedení neestetické, neodborné nebo jinak nekvalitní obnovy kulturní památky. Tímto došlo k naplnění materiální stránky skutku. Vlastník je při nakládání s kulturní památkou omezen veřejným zájmem spočívajícím v zachování památkové hodnoty či lokality. Proto nesmí o své vůli provádět úpravy předmětného pozemku bez závazného stanoviska orgánu státní památkové péče. Absenci tohoto stanoviska nemůže zhojit fakt, že se žalobce snažil zohlednit památkovou hodnotu pozemku při realizovaných úpravách a snažil se zvolit vhodné materiály.

[4] Z uvedených důvodů proto krajský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

III.

[5] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[6] Dle stěžovatele aplikoval krajský soud příslušné předpisy formalisticky. Jakkoliv je funkce § 39 odst. 1 písm. e) zákona o památkové péči preventivní, je nutné při rozhodování zohlednit veškeré okolnosti a důsledky chování subjektů a posoudit míru ohrožení chráněných zájmů společnosti. Striktní výklad zákona o památkové péči by mohl vést k absurdním situacím, kdy by správní orgány ukládaly pokuty za jakoukoliv činnost související s kulturní památkou, např. vyrovnání pískové cesty, shrabání listí, natření okapu, vysazení rostliny apod. Je tedy třeba při posuzování případných přestupků posuzovat i rozsah a následky vytýkaných zásahů do kulturní památky. Výklad krajského soudu, že posouzení intenzity ohrožení chráněných zájmů společnosti není třeba, je v rozporu s judikaturou Ústavního soudu, která netoleruje přepjatý formalismus při aplikaci práva. Stěžovatel je nadto sankcionován za porušení jakési preventivní povinnosti, která není v zákoně přesně vymezena. Tím spíše by měla být sankce zdůvodněna i z hlediska skutečných následků, resp. ohrožení chráněných zájmů společnosti. Bez toho je obtížně srozumitelná a vytrácí se její smysl. Navíc umožňuje svévoli.

[7] Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil.

IV.

[8] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na podrobné odůvodnění svého rozhodnutí a doplnil, že ze zákona vyplývá, že přestupkem je jakékoliv provádění obnovy kulturní památky bez závazného stanoviska. Chybějící stanovisko nelze považovat za formalismus. Kvalita prací a nezpůsobení škody na památce byly brány v úvahu při stanovení výše pokuty. Rozsudek krajského soudu není nezákonný, a proto navrhl kasační stížnost zamítnout.

V.

[9] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Stěžovatel byl postižen za přestupek podle § 39 odst. 1 písm. e) zákona o památkové péči, podle něhož se fyzická osoba dopustí přestupku tím, že provádí obnovu kulturní památky bez závazného stanoviska obecního úřadu obce s rozšířenou působností nebo nedodržuje podmínky určené v tomto závazném stanovisku. V případě stěžovatele měla být naplněna skutková podstata přestupku tím, že si předem nevyžádal závazné stanovisko. Proti tomu stěžovatel namítá, že k naplnění skutkové podstaty nedošlo, protože jím provedený zásah nevykazuje z hlediska rozsahu a následků dostatečnou intenzitu.

[12] Předmětem kasačního přezkumu je tedy otázka, zda stěžovatel prováděl obnovu kulturní památky bez závazného stanoviska obecního úřadu obce s rozšířenou působností, jak je mu kladeno za vinu. Pro posouzení důvodnosti této kasační námitky je třeba vyložit pojem „obnova“. Zákon o památkové péči tento pojem zavádí jako legislativní zkratku v § 14 odst. 1 a rozumí jí *údržbu, opravu, rekonstrukci, restaurování nebo jinou úpravu kulturní památky nebo jejího prostředí*. K tomu, aby mohl být stěžovatel pokutován za provádění obnovy bez předchozího vyžádání závazného stanoviska, se tedy musí jednat o některou z vyjmenovaných forem, jimiž lze pojem „obnova“ naplnit. Z pojmů obsažených v uvedené legislativní zkratce je zákonem definováno pouze restaurování, a to jako *souhrn specifických výtvarných, uměleckořemeslných a technických prací respektujících technickou a výtvarnou strukturu originálu* (srov. § 14 odst. 8). Prováděcí předpis k zákonu (vyhláška č. 66/1988 Sb., kterou se provádí zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů) dále definuje pojem „jiná úprava kulturní památky“. Rozumí se jím *modernizace budovy při nezměněné funkci nebo využití kulturní památky, dále nástavba či přístavba* (srov. § 9 odst. 1). Zbývající pojmy obsažené v legislativní zkratce (údržba, oprava, rekonstrukce) nejsou zákonem ani vyhláškou blíže definovány, což platí rovněž ve vztahu k pojmům použitým vyhláškou (modernizace, nástavba, přístavba) a k pojmu „prostředí kulturní památky“. Neobsahují-li právní předpisy na úseku památkové péče příslušnou definici, je třeba obsah pojmů obsažených v § 14 odst. 1 zákona o památkové péči dovodit výkladem.

[13] Dle důvodové zprávy k § 14 zákona o památkové péči se povinnost vlastníka kulturní památky vyžádat si předem závazné stanovisko vztahuje na *„všechny úpravy, při nichž by obecně mohl být ohrožen zájem společnosti na zachování kulturní památky nebo jejího prostředí v neporušeném stavu*.“ Úmyslem zákonodárce tedy zjevně bylo podrobit předmětné povinnosti co nejširší spektrum činností souvisejících s kulturními památkami, a zabránit tak za pomocí institutu závazného stanoviska předem zamýšleným nežádoucím zásahům do kulturně-historických hodnot kulturních památek. Jedná se tedy o nástroj s preventivním charakterem, kdy teprve orgán státní památkové péče určí, zda je zamýšlený zásah z hlediska ochrany kulturně-historické hodnoty dané kulturní památky přípustný či nikoliv.

[14] Nejvyšší správní soud se pojmem „obnova“ zabýval v rozsudku ze dne 29. 7. 2009, č. j. 2 As 11/2009 - 64, vztahujícím se k naplnění skutkové podstaty deliktu dle § 35 odst. 1 písm. e) zákona o památkové péči. Jedná se o věcně shodnou skutkovou podstatu jako v projednávané věci. Jediným rozdílem je, že subjektem deliktu dle citovaného ustanovení jsou právnické osoby, nebo fyzické osoby oprávněné k podnikání, zatímco přestupek dle § 39 odst. 1 písm. e) zákona o památkové péči postihuje jednání fyzických osob, k němuž nedošlo v souvislosti s podnikáním. Závěry uvedeného rozsudku jsou proto plně přenositelné i na nyní projednávanou věc. Nejvyšší správní soud přitom uvedl, že: „*Se závěrem krajského soudu, že pod pojem „obnova“ spadá jakýkoliv zásah do kulturní památky, nelze souhlasit. V cit. ustanovení je uveden výčet konkrétních činností, které pod pojem „obnova“ lze podřadit. Jen za situace, že by stěžovatel prováděl její údržbu, opravu, rekonstrukci, restaurování nebo jinou úpravu kulturní památky, mohl provádět obnovu ve smyslu zákona o památkové péči a jen v tom případě byl povinen k vyžádání zmíněného závazného stanoviska. Tyto pojmy přitom mají jiný obsah ve vztahu k nemovitým a k movitým kulturním památkám. Ve vztahu k nemovitým je třeba respektovat jejich význam stavebnětechnický (za předpokladu, že vůbec jde o pojem, který může být ve vztahu k nemovitosti naplněn), pokud není pro potřeby památkové péče stanoveno jinak. Ovšem ani podle stavebního práva nejde vždy o pojmy definované; výjimkou je pojem údržba stavby, jímž je třeba podle § 3 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů, třeba rozumět „práce, jimiž se zabezpečuje její dobrý stavební stav tak, aby nedocházelo ke znehodnocení stavby a co nejvíce se prodloužila její životnost.*“ (podtržení doplněno soudem)

[15] Z výše uvedeného vyplývá, že neobsahují-li právní předpisy na úseku památkové péče vlastní definici činností obsažených v § 14 odst. 1 zákona o památkové péči, je třeba vycházet z předpokladu, že mají stavebnětechnický význam, a při jejich výkladu využít předpisů z oblasti stavebního práva. Jakkoliv široce tedy vyznívá text důvodové zprávy k § 14 zákona o památkové péči, nemůže být pojem „obnova“ naplněn veškerou činností týkající se kulturní památky, ale jen takovou, která má určitý stavebnětechnický či konstrukční charakter. Institut závazného stanoviska nemůže být vykládán tak, aby byla nutností si jej vyžádat paralyzována každodenní běžná péče a správa kulturní památky (např. úklid, zametení cesty, shrabání listí apod.), tedy činnosti, které stavebnětechnický či konstrukční charakter nemají.

[16] Z rozhodnutí žalovaného lze usuzovat, že zásah stěžovatele podřadil pod pojem údržba, neboť na str. 14 uvedl, že *„[z] vedeného přestupkového řízení není zřejmé, proč i přes*

*svoji povědomost o tom, že k **údržbě** zámku a pracím na předmětném pozemku je nutné opatřit si závazné stanovisko dle ustanovení § 14 odst. 1 zákona o státní památkové péči, odvolatel tuto svoji povinnost nesplnil a neučinil předmětem posouzení vybudování zdi a zídky na předmětném pozemku dle svých požadavků.*“ (zvýraznění doplněno soudem)

[17] Podle § 3 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů, je pod pojmem údržba stavby třeba rozumět „*práce, jimiž se zabezpečuje její dobrý stavební stav tak, aby nedocházelo ke znehodnocení stavby a co nejvíce se prodloužila její uživatelnost.*“ Údržba je tedy definována funkcí, kterou mají udržovací práce ve vztahu k udržovanému objektu plnit. Takto je třeba chápat pojem údržba nejen ve vztahu k zásahům přímo na kulturní památce, ale také na jejím prostředí. Zamýšlí-li tedy vlastník kulturní památky provést zásah ve formě udržovacích prací do prostředí kulturní památky, tíží ho povinnost vyžádat si předem závazné stanovisko.

[18] Dle vysvětlení stěžovatele uvedeném v odvolání ze dne 27. 10. 2016 slouží vybudovaná gabionová zeď jako opěra pro terénní vyrovnání okolí objektu restaurace a kamenná zídka pro oddělení specifické štěrkové skladby plochy dětského hřiště od okolního terénu. V obou případech tedy byla provedena stavební či konstrukční díla na pozemku bezprostředně přiléhajícím ke kulturní památce, jejichž smyslem bylo zabezpečit prostředí kulturní památky tak, aby nedocházelo k nežádoucím efektům (sesuvům zeminy), které by mohly omezovat jeho uživatelnost.

[19] Z výše uvedeného vyplývá, že u kulturní památky, která je nemovitostí, se o obnovu jedná v případě, kdy je prováděná údržba (této nemovitosti či jejího prostředí) stavebnětechnického významu; toto stěžovatelem provedené konstrukční a stavební úpravy terénu v blízkosti kulturní památky (viz popis úprav provedených stěžovatelem a důvodů, jež k nim vedly) zcela naplňují, byť se jednalo o úpravy menšího rozsahu. Ke stejnému závěru dospěly i správní orgány, třebaže si lze bezesporu představit preciznější zdůvodnění toho, proč považovaly zásahy provedené stěžovatelem za údržbu, respektive obnovu kulturní památky či jejího prostředí. Tato nedostatečnost odůvodnění správních rozhodnutí nicméně nic nemění na skutečnosti, že oba zásahy byly takto kvalifikovány a stěžovatel vůči této kvalifikaci žádné věcné námitky v průběhu řízení nevznesl. Poukázal sice na to, že rozsah povinnosti vyplývající z § 14 odst. 1 zákona o památkové péči není přesně vymezen, avšak neuvedl, proč by jím provedené zásahy neměly být kvalifikovány právě jako činnost spočívající v údržbě kulturní památky. Kasační soud nemůže za této situace domýšlet za stěžovatele důvody či argumenty, proč dané úpravy nespadají pod činnosti uvedené v § 14 odst. 1 zákona o památkové péči.

[20] Poukazuje-li stěžovatel na to, že se správní orgány ani soud nezabývaly následky jeho jednání, je třeba zdůraznit, že stěžovatel není postihován za to, že by svým zásahem způsobil eventuální následky vůči vzhledu dané památky, ale za to, že si nevyžádal předem závazné stanovisko k zásahům, které svým charakterem naplňují pojem „obnova“ uvedený v § 14 odst. 1 zákona o památkové péči. Povinnost vyžádat si předem závazné stanovisko totiž stíhá i takové typy zamýšlených zásahů, které jsou z hlediska ochrany kulturně-historických hodnot dané památky zcela přípustné a budou ze strany orgánů památkové péče plně aprobovány. Rovněž odborná literatura potvrzuje, že „*[h]lavním cílem tohoto ustanovení* (§ 14 zákona o památkové péči, pozn. soudu) *je ochrana autenticity kulturní památky a tento cíl je logicky možné splnit zásadně před vlastním zásahem do autentické hmoty*

a podstaty kulturní památky. Cílem tedy není následné aprobování již provedeného zásahu.“ (ZÍDEK, M., KLUSOŇ J. *Zákon o státní památkové péči a jeho prováděcí předpisy s komentářem*. 1. vyd. Praha: ABF - nakladatelství ARCH, ABF - Nadace pro rozvoj architektury a stavitelství, 2005, s. 43). Způsobený následek tudíž nehraje z hlediska naplnění skutkové podstaty přestupku dle § 39 odst. 1 písm. e) zákona o památkové péči žádnou roli. Podstatné je pouze to, zda stěžovatel realizoval zásah naplňující pojem obnova, aniž by si předem vyžádal závazné stanovisko.

[21] Jelikož v řízení o kasační stížnosti nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž je nutno přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[22] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 19. července 2018

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu