



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Vojtěcha Šimíčka a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **OBCHODNÍ CENTRUM VLTAVÍN, s. r. o.**, se sídlem České Budějovice, Nádražní 159/21, zast. JUDr. Václavem Junkem, advokátem se sídlem v Českých Budějovicích, Tovární 14, proti žalovanému: **Krajský úřad – Jihočeský kraj**, se sídlem v Českých Budějovicích, U Zimního stadionu 1952/2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 8. 2008, č. j. KUJCK 21856/2008 OKPC/2, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 19. 12. 2008, č. j. 10 Ca 207/2008 - 33,

**t a k t o :**

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 19. 12. 2008, č. j. 10 Ca 207/2008 - 33, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

Žalobce (dále také „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností napadl shora uvedený rozsudek, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí Krajského úřadu - Jihočeský kraj, odboru kultury, památkové péče a cestovního ruchu, jímž bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí Magistrátu České Budějovice, odboru památkové péče ze dne 20. 5. 2008, č. j. OPP/738/2008. Tímto rozhodnutím byla stěžovateli uložena pokuta podle § 35 odst. 1 písm. e) zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o památkové péči), ve výši 70 000 Kč. Skutková podstata daného správního deliktu byla naplněna tím, že stěžovatel v době od srpna do listopadu r. 2007 provedl obnovu kulturní památky - domu čp. 251/16 v Krajinské ulici (...) odstraněním podhledu a záklopu ze stropu 2. NP, odstraněním části stropních trámů nad 2. NP, vybouráním stěnových konstrukcí ve 2. NP, odstraněním podlahových vrstev, včetně záklopu ze stropu 1. NP, oklepáním omítek vnitřní části a na předních sloupech, odstraněním nosných konstrukcí

až na úroveň terénu, v dvorní části odstraněním zbytků konstrukcí, a to bez vydání závazného stanoviska obecního úřadu obce s rozšířenou působností.

Žalobu stojící na námitkách nesprávné právní kvalifikace skutku, neplnění povinností samotnými orgány ochrany památek, poukazu na pouhé formální pochybení neovlivňující výsledek a na procesních chybách správního orgánu vedoucích k nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí, krajský soud zamítl. Zaujal názor, že podle § 14 zákona o památkové péči byl žalobce jako vlastník kulturní památky povinen si před započítím prací vyžádat závazné stanovisko, přičemž ve vztahu k závaznému stanovisku ze dne 22. 5. 2006, č. j. OPP/846/2006-113878/Vy, došlo ke značnému překročení rozsahu prací. Žalobce přitom byl na povinnost vyžádat stanovisko opakovaně upozorněn a pokračoval v pracích i po upozornění na jeho nezbytnost při šetření dne 6. 9. 2007. Oznámení závad na budově ze dne 6. 8. 2007 žádost o stanovisko nenahrazuje. Jednání žalobce krajský soud kvalifikoval jako obnovu kulturní památky, neboť jakékoliv zásahy do kulturní památky se označují jako obnova. Nečinnost orgánů ochrany památek označil soud za nerozhodnou, stejně tak jako podle něho nebyl podstatný rozsah zásahu. V důsledku žalobcova jednání nebylo možno zdokumentovat stav podstatné části památky před demolicí a tento škodlivý následek se adekvátně odrazil ve výši pokuty.

Stěžovatel v kasační stížnosti výslovně namítá kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť rozsudek krajského soudu je nedostatečně a nesprávně odůvodněný a tudíž nepřezkoumatelný, dále namítá nesprávné posouzení právní otázky ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a nakonec vznáší námitku podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., tedy vadu řízení spočívající v tom, že skutková podstata nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu a pro tuto vadu měl soud rozhodnutí žalovaného zrušit.

Konkrétně stěžovatel tvrdí, že krajský soud nesprávně posoudil povahu činnosti, která byla řešena jako správní delikt. Nesprávně byl vyložen stavebnětechnický pojem „obnova“ a vztah ustanovení § 35 odst. 1 písm. c) a písm. e) zákona o památkové péči. Zákon rozlišuje případy absence péče o kulturní památku, nedostatky v její údržbě, nevhodný způsob užívání, absenci ochrany před ohrožením, poškozením nebo znehodnocením a nakonec postihuje přímo znehodnocení nebo zničení. Zákon nepodmiňuje takovéto znehodnocení nebo zničení kulturní památky zanedbáním péče, vychází pouze z výsledku aktivní činnosti. Jednání spočívající v odstranění památky je nepochybně jejím zničením a v tomto případě nelze odstranění památky zahrnout pod pojem „obnova“. Stěžovatel také žádnou obnovu neprováděl; pokud by tak činil, nepochybně by si stanovisko vyžádal. Stěžovatel prováděl činnost, jejímž cílem bylo odstranění památky a krajský soud v rozsudku jeho žalobní vyjádření nepřesně a účelově zkreslil. Pro úplnost dodává, že na část nemovitosti (krov a krytina) bylo stanovisko vydáno, což krajský soud rovněž nepřesně interpretoval. Důvodem odstranění památky byl havarijní stav zjištěný statikem. Krajský soud se vůbec nezabýval důvody stěžovatele pro demoliční práce, jimiž byl veřejný zájem na ochraně života a zdraví a zájem vlastníků sousedních nemovitostí. Přitom tyto důvody jsou důležité pro posouzení společenské nebezpečnosti jednání a výše pokuty. Nepochybně je nutné odlišit jednání toho, kdo svévolně zdemoluje či jinak odstraní kulturní památku a jednání toho, kdo ji odstraní z vážných důvodů. Nebezpečí zřícení bylo aktuální, postup stěžovatele byl podložen posudkem statika a o pracích byl průběžně informován stavební úřad. Stěžovatel se přitom na devastaci objektu nepodílel a jeho stav nijak nezavinil; byl novým vlastníkem. Z kontrolní činnosti nikdy nevzešel požadavek na zastavení prací. Upozornění odboru památkové péče bylo neadekvátním požadavkem ve vztahu ke statickému posudku a ke zjištěním stavebního úřadu.

Krajský soud se nezabýval ani námitkou stěžovatele, že odbor památkové péče není způsobilý posuzovat stavebnětechnický stav objektu ze statického hlediska. Ze spisu je zřejmé, že objekt nebylo možné v žádném případě zachránit. Krajský soud pomínil skutečnost, že stěžovatel nijak nebránil památkovým orgánům v jejich činnosti, neboť v téže době umožnil provádění archeologického výzkumu.

Krajský soud nepřihlédl dále k námitce, že správní orgán, který pokutu uložil, znal skutečný stav objektu a důvody postupu stěžovatele, i to, že nepožádal o vydání závazného stanoviska a přesto nevyužil možnosti stanovení podmínek podle § 11 zákona o památkové péči. Ve vztahu k bývalým vlastníkům objektu, kteří zavinili jeho havarijní stav, přitom žalovaný nic neučinil, což je neodůvodněně rozdílný přístup ze strany správního orgánu.

Krajský soud také přesvědčivě nezdůvodnil, proč neshledal důvody ke snížení pokuty, přesto, že i podle odvolacího orgánu byla zjištění prvostupňového správního orgánu zčásti nesprávná, což se mělo nepochybně odrazit i ve výši pokuty (prvostupňové rozhodnutí vycházelo z toho, že jde o jednání opakované a dále vytykálo nezajištění dokumentace). Rozdílnost důvodů prvostupňového a odvolacího rozhodnutí ve stěžovateli budí nejistotu, čeho se měl vlastně dopustit.

Pokud správní orgány v tomto směru k námitkám stěžovatele nepřihlédly a stejně postupoval i krajský soud, je i z tohoto hlediska jeho rozsudek nesprávný. Krajský soud opomněl důležité zásady správního řízení, mj. dle ust. §§ 2, 3 a 8 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Soud neodůvodnil a nevysvětlil, proč se nezabýval některými žalobními body, či proč je shledal nedůvodnými. Proto je třeba považovat napadený rozsudek za nepřezkoumatelný a bylo jím porušeno právo stěžovatele na spravedlivý proces.

S ohledem na výše uvedené stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a vrátil věc tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření k podané kasační stížnosti poukazuje především na rozporná tvrzení stěžovatele. Ten totiž uvádí argumentaci, která byla sice obsažena v žalobě, nikoliv však ve správním řízení; zejména pokud jde o kvalifikaci skutku. K tomu žalovaný upozorňuje, že postup stěžovatele předcházející samovolnému zřízení domu nelze hodnotit jako zničení kulturní památky. Pojem „obnova“ zákon o památkové péči vztahuje na údržbu, opravu, rekonstrukci, restaurování nebo jinou úpravu kulturní památky. Obnovou je tedy jakýkoliv zásah a je třeba k ní předem vyžádat závazné stanovisko; z této povinnosti zákon neumožňuje žádnou výjimku. Právní kvalifikace deliktu tak byla správná. Kulturní památku nelze demolovat; pokud by byla demolice nevyhnutelná, musel by správní orgán nejprve zrušit prohlášení za kulturní památku. V důsledku toho, že stěžovatel nepožádal o stanovisko, nelze objektivně posoudit, zda postup stěžovatele byl či nebyl znehodnocením či zničením nemovité kulturní památky. Ve vztahu ke skutečnosti, že stěžovatel nepožádal o závazné stanovisko, nic nemění případné zavinění havarijního stavu předchozím vlastníkem, či nečinnost orgánů památkové ochrany. Nerozhodné je i zjištění stavebního úřadu - ten není kompetentním orgánem k posuzování otázek památkové péče; jeho pohled na věc je odlišný. Stanovisko stavebního úřadu není v kasační stížnosti blíže specifikováno, navíc stavební zákon nevyklučuje plnění povinností podle zvláštních předpisů - zde předpisů k ochraně památek. Žalovaný ani prvostupňový orgán v dané věci nepolemizovali se stavem památky, pouze konstatovali nevyžádání stanoviska. Stěžovatel také nesprávně interpretuje ust. § 11 odst. 2 zákona o památkové péči ve vztahu k možnosti správního orgánu stanovit podmínky pro další činnost bez ohledu na nedostatek žádosti o závazné stanovisko. Toto ustanovení se vztahuje na případy činností, které jako vedlejší důsledek mohou mít nepříznivý vliv na kulturní památky. Nejde však o ustanovení umožňující

stanovit podmínky pro činnost, k níž si měl vlastník kulturní památky vyžádat závazné stanovisko a neučinil tak.

K tvrzení o nezohlednění výsledků šetření stavebního úřadu poukazuje žalovaný na rozdílné kompetence. Protokol ze dne 13. 12. 2007, který má zřejmě stěžovatel na mysli, pouze rekapituluje existující stav a obsahuje návrhy dalšího postupu. Žalovanému ani není známo, že by stěžovatel disponoval stavebním povolením ke stavebním zásahům, které prováděl, a ani není z ničeho patrné, že by stavební úřad jeho postup akceptoval. Nešlo o situaci spadající pod ust. § 177 odst. 2, 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, neboť ten se vztahuje jen k živelným událostem a náhlým haváriím. Kasační stížnost navrhuje zamítnout.

Stěžovatel replikoval, že trvá na svém názoru o nesprávné kvalifikaci skutku a na tvrzení, že skutková podstata nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu. Již v odvolání poukázal na chybné právní hodnocení a žaloba je v tomto směru pouze konkrétnější. Stěžovatel nikdy netvrdil, že kulturní památku lze demolovat, ale dovozoval, že památkový zákon rozlišuje deliktní jednání spočívající v zásahu do památky podle jeho intenzity. Zdůrazňuje popis skutku, z něhož je zřejmé, že šlo o činnosti, jejichž povahou a výsledkem byla demolice. Znovu poukazuje na nedostatky důvodů správních rozhodnutí obou stupňů. Popírá, že by v řízení argumentoval pouze jedním protokolem ze šetření stavebního úřadu. V žalobě navrhl provedení důkazu celým správním spisem stavebního úřadu, a to ve vztahu ke skutkovým zjištěním i k posouzení míry společenské nebezpečnosti. I přes rozdílné kompetence byl žalovaný povinen přihlížet ke zjištěním a závěrům stavebního úřadu, neboť v daném případě byl rozhodný i jiný zájem, než zájem na ochraně památek. Ustanovení § 11 odst. 2 zákona o památkové péči žalovaný vykládá chybně, toto ustanovení ukládá určitý postup správním orgánům, zjistí-li, že jsou pro něj dány podmínky. Stěžovatel nebránil správních orgánů v jejich činnosti, v průběhu prací s nimi byl v kontaktu a v případě nesouhlasu s jeho postupem mohly zakázat pokračování v demoličních pracích; dokonce by to byla jejich povinnost. Pochybnosti žalovaného o správnosti aplikace ust. § 177 odst. 2, 3 stavebního zákona jsou vyvrácené obsahem spisu stavebního úřadu a svědčí o tom, že se jeho obsahem žalovaný vůbec nezabýval. Z těchto důvodů na kasační stížnosti trvá.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas a stěžovatel je zastoupen advokátem. Důvodnost kasační stížnosti pak posoudil soud v mezích jejího rozsahu a v nich uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

V logice přezkumu soudních rozhodnutí se Nejvyšší správní soud zabýval nejprve námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Ostatně k této vadě musí soud přihlížet i z úřední povinnosti podle § 109 odst. 3 s. ř. s. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudek ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, publikovaný pod č. 133/2004 Sb. NSS) lze za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, případně, jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění soudního rozhodnutí. Za takové vady lze považovat případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjištěvané, anebo případy, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny. Za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost lze považovat i rozhodnutí, která vůbec neobsahují právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku

jednoznačné. Rozsudek krajského soudu z těchto hledisek za nesrozumitelný považovat nelze; má veškeré náležitosti a obsahuje důvody, které jsou logickým podkladem pro výrok.

Stěžovatel ovšem namítá nedostatky odůvodnění rozsudku krajského soudu, a to nikoliv pouze nedostatky dílčího charakteru, ale namítá, že se krajský soud vůbec nevypořádal hned s několika žalobními námitkami.

Za rozhodující je třeba označit kasační námitku, že soud opomněl uvést, proč neshledal důvody ke snížení uložené pokuty přesto, že odvolací orgán vyšel z odlišných skutkových zjištění, která měla mít vliv na výši pokuty (zejména, že se nejednalo o opakované porušení povinnosti).

Zde lze připomenout rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2007, č. j. 6 As 39/2006 - 45 (dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)), podle něhož: „*V žalobě proti rozhodnutí, jímž byl uložen trest za správní delikt, je oprávněn žalobce pro případ (ad eventum), že soud zamítne žalobu jako nedůvodnou, navrhnout, aby soud od trestu upustil nebo jej snížil (§ 65 odst. 3, § 78 odst. 2 s. ř. s.). Pokud soud žalobu jako nedůvodnou zamítne a o uvedeném eventuálním petitu týkajícího se moderační trestu nerozhodne, je řízení před soudem zatíženo vadou spočívající v nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů, pro kterou Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti takový rozsudek zruší ex officio [§ 109 odst. 3, § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].“*

Podstatné pro posouzení této kasační námitky je, zda stěžovatel moderační návrh u krajského soudu vůbec uplatnil. Soudní řád správní stanoví náležitosti žaloby v § 71 odst. 1; podle písm. f) žaloba musí obsahovat návrh výroku soudu (tzv. petit). V případě žaloby proti správnímu rozhodnutí, jímž byla uložena pokuta, může být žalobou požadováno zrušení rozhodnutí a eventuálně snížení či upuštění od pokuty, případně pouze snížení či upuštění od pokuty. Na petit uplatňující snížení či upuštění od pokuty ve smyslu § 65 odst. 3 s. ř. s. je přitom třeba klást obdobné požadavky jako na jakýkoliv jiný; tj. musí být jednoznačně patrné, čeho se žalobce domáhá. V daném případě žaloba v petitu výslovně navrhovala zrušení správního rozhodnutí, nikoliv však moderační. Je však pravdou, že ani soudní řád správní ani občanský soudní řád, jehož lze podpůrně užít na základě § 64 s. ř. s., nestanoví, že by petit musel být výslovně takto označen a že by musel být výslovně zformulován v závěru žaloby. Grafická podoba žaloby je věcí určitých zvyklostí spočívajících v logické posloupnosti uspořádání jejích náležitostí. Navíc moderační návrh může být podán pouze v obecné poloze, neboť je na úvaze soudu, zda k moderační přistoupí či nikoliv a v jaké výši. Nejvyšší správní soud proto dále zkoumal, zda je moderační návrh vůbec v žalobě obsažen. V rámci žalobních bodů, pak mimo námitky, že jednání mělo být kvalifikováno jinak a že se stěžovatel předmětného deliktu nedopustil, obsahuje žaloba vícero námitek proti výši pokuty a proti hlediskům, podle nichž žalovaný hodnotil společenskou nebezpečnost stěžovatelova jednání; žádný z těchto argumentů však nevyústil v návrh, aby soud výši pokuty snížil, nebo aby od jejího uložení zcela upustil.

Krajský soud při rekapitulaci žalobních námitek v rozsudku konstatoval žalobcův nesouhlas s výší pokuty; námitku v souladu se zněním žaloby formuloval jako výhrady k úvaze správního orgánu o výši pokuty, nikoliv jako moderační návrh. Při vypořádání žalobních námitek se pak zabýval výší pokuty z hlediska správnosti úvahy žalovaného a uvedl, že nepovažuje za podstatný vliv skutečnosti, že odvolací rozhodnutí upustilo od tvrzení o opakovaném protiprávním jednání. Dále pak s ohledem na všechny hodnocené skutkové okolnosti označil pokutu za zcela přiměřenou. Stejně tak odstavec, v němž soud uvedl, že splnění součinnosti při archeologickém výzkumu je žalobcovou zákonnou povinností a není důvodem pro snížení sankce či upuštění od jejího uložení nelze považovat za vypořádání neexistujícího moderačního návrhu, ale za součást úvahy o přiměřenosti pokuty ve vztahu k zákonným kritériím. Krajskému

soudu nelze proto vytýkat, že se opomněl vypořádat s návrhem na moderaci, neboť takový návrh stěžovatelem podán nebyl.

Stěžovatel však krajskému soudu rovněž vytýká, že nezohlednil veškeré námítky, které mohly mít na výši pokuty vliv a že se s nimi nevypořádal. Z hlediska přezkoumatelnosti rozsudku je třeba nejdříve posoudit, zda některou z těchto žalobních námitek soud skutečně opomněl. Žaloba vytýkala rozhodnutí žalovaného, že nevzal v úvahu výsledky šetření stavebního úřadu, neplnění povinností správních orgánů při ochraně památek, odpovědnost jiného subjektu za stav památky, rozpor v posouzení opakovanosti skutku, nereálnost zachování odstraněných částí památky a ohrožení jiných zákonem chráněných zájmů, neexistenci škodlivého následku nevyžádání stanoviska ve vztahu k výsledku a součinnost při archeologickém výzkumu. Krajský soud ve svém rozsudku výslovně odmítl vliv skutečnosti, že havarijní stav památky zavinil jiný subjekt, zabýval se posouzením opakovanosti jednání, společenskou nebezpečností odvozenou z následku (nemožnosti zdokumentování stavu památky). Nezbytnost demolice označil za nerozhodnou ve vztahu k sankcionovanému deliktu, stejně tak jako závěry stavebního úřadu a součinnost při archeologickém výzkumu. Nelze proto krajskému soudu vytýkat, že tyto žalobní námítky v důvodech svého rozsudku opomněl. Na všechny reagoval, byť některé z nich označil za nerozhodné ve vztahu ke skutkové podstatě deliktu (to je ovšem otázkou správnosti posouzení, nikoliv úplnosti odůvodnění).

Napadený rozsudek nelze považovat za nepřezkoumatelný ani pro nedostatek důvodů spočívající v opomenutí žalobního návrhu na moderaci pokuty, ani pro opomenutí žalobních námitek směřujících k posouzení výše pokuty. Z těchto hledisek kasační námitka podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. důvodná není. Zbývá ještě další část námitek proti přezkoumatelnosti rozsudku týkající se nevypořádání procesních námitek žaloby - tato část však bude posouzena až v souvislosti s kasační námitkou podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., neboť s ní jednak souvisí a jednak je třeba při hodnocení její důvodnosti vycházet i z výsledku posouzení kasačního důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Jinou otázkou jistě je, zda hodnocení výše uložené pokuty krajským soudem z hlediska zákonných kritérií ob stojí.

Stěžovatel byl postižen za správní delikt podle § 35 odst. 1 písm. e) zákona o památkové péči. Jeho skutková podstata je naplněna tím, že právnická osoba nebo fyzická osoba oprávněná k podnikání 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 nevyžádáním závazného stanoviska. Pokutu za tento delikt lze podle odst. 1 téhož ustanovení uložit až do výše 100 000 Kč. Podle § 36 zákona o památkové péči 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. Kritéria pro výši pokuty je pak třeba vztahovat právě ke konkrétní skutkové podstatě. Jestliže spočívala v nevyžádání závazného stanoviska, pak jsou skutečně zcela nerozhodné závěry stavebního úřadu ke stavu památky, zavinění havarijního stavu jiným subjektem, zájmu na ochraně veřejnosti, neplnění povinností památkových orgánů při ochraně této památky, stejně tak jako vstřícný postoj delikventa k archeologickému výzkumu. Polemika s žalovaným o stavebním posouzení technického stavu objektu a o nezbytnosti provedení demolice části památky jde zcela mimo rámec sporu o uložení pokuty za uvedený delikt. Z kritérií pro úvahu o výši pokuty stěžovatel ničeho nenamítá proti posouzení kulturně politického významu památky, jeho výtky směřují k posouzení závažnosti deliktu. Z tohoto hlediska správní orgán prvního stupně ve svém rozhodnutí při úvaze o výši pokuty vycházel z toho, že v době od srpna 2007 docházelo k opakování činnosti prováděné při obnově kulturní památky

bez jakékoliv dokumentace dokládající stavební stav objektu a jeho historickou dispozici a že k jednání v rozporu se zákonem docházelo vědomě i po upozornění zástupců památkové péče při místním šetření 6. 9. 2007. Jako důsledek prací prováděných bez závazného stanoviska je uvedena ztráta autenticity památky, dotčení památkových hodnot a nevratný zásah na nemovité kulturní památce. Žalovaný v důvodech odvolacího rozhodnutí skutečně korigoval prvostupňové rozhodnutí v tom, že jednání delikventa označil za jeden skutek, ale současně vyslovil, že se tato změna nemá vliv na konečné posouzení věci, neboť rozsah prací ve vztahu ke skutkové podstatě deliktu nemá podstatný význam. Pokud prvostupňový orgán zmínil ve svém rozhodnutí, že nebyla provedena dokumentace objektu, pak žalovaný v odvolacím rozhodnutí toto rovněž konstatoval, aniž by však tvrdil, že to bylo povinností delikventa.

S tímto posouzením se ztotožnil i krajský soud. Námitka stěžovatelem formulovaná jako rozpor mezi správními rozhodnutími spočívající v tom, že první jej postihl za opakované jednání a druhý uznal, že šlo o jednání jediné, by byla velmi závažná, pokud by skutečně k takovému rozporu mezi rozhodnutími došlo. Fakticky tomu tak ovšem není. Obě rozhodnutí posuzovala stejné jednání ve stejné době a prvostupňové rozhodnutí netvrdí, že by se již dříve stěžovatel dopustil shodného deliktu a byl za něj postižen. Jen v takovém případě by se jednalo o delikt opakovaný - tedy, že po ukončení jednoho skutku by se dopustil obdobného skutku dalšího. Obě rozhodnutí však shodně vycházejí ze shodného výčtu prací při obnově téže kulturní památky bez vyžádání závazného stanoviska. To, že jednání probíhalo několik měsíců a mělo své „demoliční“ fáze, neznamená, že šlo o opakování; šlo o delikt trvající, který je třeba posuzovat jako jeden skutek. Prvostupňové rozhodnutí tedy ve skutečnosti nevychází z opakování deliktu, jen tak nesprávně označilo prováděné práce. Přesto, že správní orgány obou stupňů posuzovaly totožné jednání, jistě skutečnost, že prvostupňový orgán toto jednání považoval za opakované, mohla mít vliv na výši pokuty; jde o součást kritéria závažnosti deliktu. Obvykle také je opakování jednání důvodem k uložení vyšší pokuty, pokud zákon přímo nestanoví vyšší sazbu pro opakovaný delikt. Je však věcí úvahy žalovaného v odvolacím řízení, zda při jiném posouzení opakování jednání shledá důvod ke snížení pokuty či nikoliv; tuto úvahu však musí v rozhodnutí uvést a zdůvodnit. Stejně tak správní orgány netvrdily, že by stěžovatel porušil svou zákonnou povinnost tím, že by sám neprovedl dokumentaci o stavu památkově chráněného objektu, pouze to konstatovaly jako určitou negativní skutečnost. Faktem je, že nevyžádání předchozího stanoviska možnost dokumentace památky orgánům ochrany památek zmařilo. Pokud by však stěžovatel sám z vlastní iniciativy zdokumentoval stav památky před tím, než do ní zasáhl, mohl tím snížit společenskou nebezpečnost svého jednání, neboť by tak mohl omezit jeho škodlivý následek. Proto se lze zejména s přihlédnutím ke skutkové podstatě deliktu se závěrem žalovaného i krajského soudu ztotožnit.

Pokuta tedy byla uložena v zákonném rozmezí a s ohledem na rozsah zásahu do nemovité kulturní památky, který mohl být závazným stanoviskem buď korigován, nebo alespoň mohla být tato památka včas zdokumentována, je odpovídající. V posouzení skutku prvostupňovým orgánem a žalovaným je určitý rozpor, který ovšem žalovaný ve svém rozhodnutí zdůvodnil. Určitou neúplnost hodnocení této skutečnosti lze ovšem skutečně vytknout krajskému soudu.

Stěžovatel ovšem rovněž namítá, že tomuto následku mohl správní orgán předejít vlastním opatřením při vědomosti o prováděných demoličních pracích. Je pravdou, že dne 9. 8. 2007 učinil stěžovatel oznámení magistrátu města České Budějovice, odboru památkové péče, že objekt je poškozen a v havarijním stavu a ze spisů (jak orgánu ochrany památek, tak stavebního úřadu) také plyne, že při kontrolní prohlídce stavebního úřadu dne 6. 9. 2007 byl přítomen i zástupce „OPPM“, který protokolárně vlastníka objektu upozornil na nutnost postupu podle § 14 zákona o památkové péči, včetně specifikace, jaký bude rozsah prací a záměr se stavbou. Konstatována je existence závazného stanoviska z 22. 5. 2006 na výměnu krovu

krytiny (je založeno ve správním spise). Dále je v protokole konstatováno zástupcem „NPÚ“, že dvorní objekt byl v té době již zcela demolován. V protokole z kontrolní prohlídky stavebního úřadu ze dne 13. 12. 2007, konaném za účasti odboru památkové péče magistrátu, je jeho zástupcem konstatováno, že z chráněné památky zůstala pouze štítová stěna, stropní trámy nad 1. NP a část stropních trámů nad 2. NP. Z oznámení ze srpna 2007 tedy ještě neplynula pro správní orgán vědomost o jednání stěžovatele, nepochybně ji však získal účastí při kontrolní prohlídce stavebního úřadu. Jak je však konstatováno v protokole, v té době již byl delikt páchan. Byť se zdejší soud ztotožňuje s názorem stěžovatele, že správní orgán byl oprávněn učinit opatření vůči stěžovateli podle § 11 odst. 2 zákona o památkové péči (ač jej původně mohl zákonodárce cílit jinam), následek jeho jednání by tím již nebylo možno odvrátit.

Význam z tohoto hlediska nemá ani námitka nerovného přístupu k jednotlivým delikventům. Stěžovateli správní orgán nepřičítal k tíži, že by havarijní stav kulturní památky zavínil. S tím totiž skutková podstata deliktu podle § 35 odst. 1 písm. e) zákona o památkové péči nijak nesouvisí. Viník takového stavu by mohl odpovídat za jiný delikt, a to podle § 35 odst. 1 písm. c) cit. zákona. Nerovnost v přístupu nelze spatřovat ve vztahu k různým jednáním a různým deliktům, byť opomíjení jiných deliktních jednání je jistě stavem nežádoucím.

Skutečnosti, které stěžovatel zdůrazňuje ve vztahu ke společenské nebezpečnosti svého jednání, nejsou dostatečným argumentem k posouzení pokuty jako vybočující ze zákonných mezí, většinou se dokonce míjejí s danou skutkovou podstatou. Posouzení těchto žalobních námitek krajským soudem je proto třeba považovat za odpovídající zákonu.

Naplnění kasačního důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. spatřuje stěžovatel v nesprávné právní kvalifikaci svého jednání. Důvodnost této námítky by měla nepochybně vliv i na právní závěry výše uvedené. Zatímco stěžovatel byl postižen za provádění obnovy kulturní památky bez předchozího vyžádání závazného stanoviska podle § 35 odst. 1 písm. e) zákona o památkové péči, domnívá se, že se případně mohl dopustit jedině deliktu podle 35 odst. 1 písm. c) téhož zákona. Podle tohoto ustanovení se deliktu dopustí ten, kdo nepečuje o zachování kulturní památky, neudržuje ji v dobrém stavu, užívá ji způsobem neodpovídajícím jejímu kulturně politickému významu, památkové hodnotě nebo technickému stavu, nechrání ji před ohrožením, poškozením nebo znehodnocením nebo ji znehodnotí nebo zničí.

Z hlediska přezkoumání správnosti právních závěrů krajského soudu není rozhodující, zda stěžovatel svým jednáním naplnil znaky skutkové podstaty tohoto jiného deliktu. Je proto nadbytečné zabývat se tím, zda jeho činnost byla či nebyla zničením nebo znehodnocením kulturní památky, zda lze či nelze demolovat kulturní památku a za jakých podmínek, neboť pro delikt podle 35 odst. 1 písm. c) zákona o památkové péči správní řízení vedeno nebylo a nebyla za něj uložena pokuta.

Rozhodující je, zda stěžovatel naplnil znaky skutkové podstaty deliktu podle § 35 odst. 1 písm. e) zákona o památkové péči, tedy zda prováděl obnovu kulturní památky bez závazného stanoviska obecního úřadu obce s rozšířenou působností, jak je mu kladeno za vinu. Pro posouzení důvodnosti této kasační námítky je rozhodující výklad pojmu „obnova“. Obecně je tento pojem vnímán jako znovuvytvoření nějaké věci, opravení věci do původního stavu, či znovutevření nějakého řízení. V případě obnovy věci však již záleží na druhu této věci, neboť v různých oborech lidské činnosti je obnova naplněna jinou činností – jinak u obnovy lesa, jinak u obnovy stavby. V památkové péči vykládá např. Ilustrovaná encyklopedie (Encyklopedický dům, 1996) obnovu památky jako různé způsoby odborného ošetření narušené nebo poškozené památky, která na rozdíl od konzervace zahrnuje i změnu její zachované podoby. Tyto úvahy však nejsou rozhodné, pokud je pojem definován zákonem. Zákon o památkové



péči pojem „obnova“ zavádí jako legislativní zkratku v ust. § 14 odst. 1 a rozumí jí údržbu, opravu, rekonstrukci, restaurování nebo jinou úpravu kulturní památky nebo jejího prostředí. Pro tyto případy ukládá vlastníku kulturní památky vyžádání předchozího stanoviska, v němž je podle § 14 odst. 3 cit. zákona řešena přípustnost obnovy a její podmínky.

Rozhodnutí správního orgánu I. stupně ani rozhodnutí žalovaného nespécifikuje, kterou z činností, jež v sobě legislativní zkratka „obnova“ zahrnuje, měl stěžovatel provádět; obě pouze konstatují výčet prací a nazývají je obnovou. K tomu, aby stěžovatel mohl být pokutován za provádění obnovy bez předchozího vyžádání závazného stanoviska, se však musí jednat o některou z forem, jimiž lze pojem „obnova“ naplnit. Krajský soud k žalobní námitce, že se nejednalo o obnovu, odkázal na znění § 14 odst. 1 zákona o památkové péči se závěrem, že jakýkoliv zásah do památky spadá pod pojem „obnova“. Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti (shodně jako ve vyjádření k žalobě) v textu podtržením zdůraznil formu „jinou úpravu kulturní památky“.

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.“* Při vnímání těchto pojmů ve stavebnětechnickém smyslu se jeví jako nejpravděpodobnější podřazení stěžovatelem provedených prací jako tzv. „jiné úpravy kulturní památky“. Z vyjádření žalovaného (aniž by soud připouštěl, že by vyjádřením k žalobě či ke kasační stížnosti mohl žalovaný vyvážit deficit neexistence úvahy ve správních rozhodnutích) lze usuzovat, že právě tuto kategorii měly správní orgány za naplnění pojmu „obnova“. Ostatně i úvahu krajského soudu o naplnění tohoto pojmu jakýmkoliv zásahem by bylo lze akceptovat s tím, že onen „jakýkoliv zásah“ je logicky podřaditelný pod pojem „jiná úprava kulturní památky“. Takovému posouzení však brání skutečnost, že právě pojem „jiná úprava kulturní památky“ je výslovně definován prováděcím předpisem. Podle § 9 vyhlášky č. 66/1988 Sb., kterou se provádí zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů se *jinou úpravou kulturní památky podle § 14 odst. 1 zákona rozumí modernizace budovy při nezměněné funkci nebo využití kulturní památky, dále nástavba či přestavba.*

Pojem „obnova“ tedy nemůže být naplněn jakýmkoliv zásahem do památky, ale jen některou z činností, pro které zákon o památkové péči tuto legislativní zkratku zavedl. Při podřazení zásahu do nemovité kulturní památky pod tyto typy zásahů, je třeba respektovat jejich definice obsažené v právních předpisech, případně jejich stavebnětechnický význam.

Tím se však správní orgány obou stupňů vůbec nezabývaly a ničím neodůvodněná úvaha krajského soudu v tomto směru se jeví jako zcela nahodilá.

Z tohoto hlediska je kasační námitka nesprávného právního posouzení jednání stěžovatele důvodná a kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) tak byl naplněn.

Nakonec stěžovatel tvrdí, že je dán kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., který spatřuje v tom, že krajský soud akceptoval porušení procesních předpisů v řízení před správními orgány, zejména ust. §§ 2, 3 a 8 správního řádu, a že se v rozsudku s těmito žalobními námitkami nedostatečně vypořádal. Skutková zjištění nejsou podle stěžovatele v souladu s hodnotícími úvahami a s právními závěry.

Kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. je naplněn v případě vady řízení spočívající v tom, *že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit (...).* Skutková zjištění lze z hlediska dané námitky považovat za dostatečná jen do určité míry – není pochyb o tom jaké práce stěžovatel provedl, že nevyžádal stanovisko a jaké mělo toto jednání následky. Stěžovatel ani netvrdí, že by k jednání, tak jak je popsáno v rozhodnutí žalovaného, nedošlo a nepopírá ani, že si závazné stanovisko nevyžádal. Takové podklady by však byly úplnými jen tehdy, pokud by právní posouzení deliktu bylo správné. S ohledem na výše uvedené závěry Nejvyššího správního soudu však správní spis postrádá podklady pro závěr o tom, že se skutečně jednalo o obnovu kulturní památky ve smyslu § 14 odst. 1 zákona o ochraně památek. Bylo sice zjištěno, jaké práce byly provedeny, ovšem vzhledem k tomu, že žalovaný vůbec neprovedl podřazení těchto prací jednotlivým typům činností, jimiž lze tento pojem naplnit, nelze dospět k závěru o úplnosti dokazování. Není totiž zřejmé, zda by tohoto podřazení byl správní orgán sám schopen na základě svých odborných znalostí, nebo zda by musel vyžádat posouzení prací odborníkem znalým kategorizace stavebních prací (tj. kategorizace ve smyslu pojmů obsažených v § 14 odst. 1 zákona). Z tohoto hlediska je kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. naplněn.

Pokud jde o vypořádání s žalobními námitkami směřujícími proti úplnosti dokazování a procesním pochybením, spadají výtky stěžovatele opět pod § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. V žalobě stěžovatel namítal porušení procesních předpisů ve správním řízení obdobným způsobem jako v kasační stížnosti, navíc zmínil ust. § 4 správního řádu a ve vztahu k žalovanému i ust. § 68 odst. 2, 3 správního řádu. Krajský soud v napadeném rozsudku výslovně pojednal o námitce porušení § 4 správního řádu, jinak celkově uzavřel, že k tvrzenému porušení správního řádu nedošlo, resp., že postup správního orgánu byl s ním v souladu. Lze přisvědčit stěžovateli v tom, že taková argumentace není příliš přesvědčivá. Obstála by však s ohledem na to, že vyjma výtky vůči odvolacímu rozhodnutí, stěžovatel v žalobě uvedl přehled procesních předpisů jako určitý souhrn porušených základních zásad správního řízení, přičemž tyto zásady měly být porušeny konáním zmíněným v ostatních konkrétních žalobních námitkách - ty vypořádány byly. Způsob vypořádání procesních námitek by sám o sobě důvodem ke zrušení rozsudku krajského soudu nebyl, pokud by rozhodnutí žalovaného bylo zákonným; tak tomu ovšem s ohledem na nesprávné právní posouzení jednání stěžovatele, není.

Jak ovšem bylo uvedeno výše, krajský soud nesprávně posoudil právní otázku v předcházejícím řízení. Akceptoval, že žalovaný neměl podklady pro posouzení činnosti stěžovatele z hlediska typů činností, jimiž bylo možno naplnit pojem „obnova“, jak jej zná ust. § 14 odst. 1 zákona o památkové péči, a že podřazení pod příslušný typ činností ve správních rozhodnutích zcela absentovalo. Akceptoval tedy, že nebylo prokázáno a v rozhodnutí zdůvodněno, že činnost stěžovatele byla obnovou ve smyslu cit. ustanovení a že tedy skutečně stěžovatel naplnil skutkovou podstatu sankcionovaného deliktu. Vlastní právní úvahu o naplnění pojmu „obnova“ krajský soud nijak nezduodnil; navíc závěr, že jakákoliv zásah na nemovitě kulturní památce je její obnovou, je v rozporu se zákonem.

V tomto rozsahu Nejvyšší správní soud tedy shledal tvrzené důvody kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. naplněnými, a proto napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.), v němž je vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

V novém rozhodnutí ve věci krajský soud podle § 110 odst. 2 s. ř. s. rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 29. července 2009

JUDr. Miluše Došková  
předsedkyně senátu