



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Jana Passera a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobkyně: **Super poster, s. r. o.**, se sídlem Koněvova 2660/141, Praha 3, zastoupené JUDr. Janem Marečkem, advokátem se sídlem Na Švihance 1476/1, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo kultury**, se sídlem Maltézské náměstí 471/1, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 4. 2009, čj. 14664/2008, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 3. 2012, čj. 8 Ca 169/2009 - 42,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši **2904 Kč** ve lhůtě třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobkyně JUDr. Jana Marečka.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Dne 29. 9. 2008 vydal odbor kultury, památkové péče a cestovního ruchu Magistrátu hlavního města Prahy rozhodnutí, kterým uložil žalobkyni pokutu ve výši 45 000 Kč za umístění zařízení na nemovitost v památkové zóně Smíchov bez závazného stanoviska obecního úřadu obce s rozšířenou působností [§ 35 odst. 1 písm. h) zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, dále jen „zákon o památkové péči“]. Zařízení sestávalo z reklamní plachty o výšce i šířce dvou podlaží umístěné na čelní fasádě nemovitosti. Do nemovitosti bylo zařízení ukotveno pomocí kovových úhelníků a bylo opatřeno čtyřmi osvětlovacími reflektory.

[2] Dne 7. 4. 2009 žalovaný rozhodnutím čj. 14664/2008 zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí správního orgánu rozhodujícího v prvním stupni. Nepovažoval za podstatné, že kovové úhelníky byly na nemovitost umístěny jinou společností již v roce 2004. Dále mimo jiné uvedl, že závěry vyplývající ze stavebního zákona, případně stanovisek

Ministerstva pro místní rozvoj o tom, co lze považovat za zařízení pro účely zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“), nelze bez dalšího vztahovat na jiné právní předpisy, v tomto případě na zákon o památkové péči.

II.

[3] Žalobkyně toto rozhodnutí napadla žalobou u Městského soudu v Praze. Ten dne 22. 3. 2012 rozsudkem označeným v záhlaví rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Prohlásil, že v uvedené věci je sporným výklad pojmu „zařízení“ obsažený v § 14 odst. 2 a § 35 odst. 1 písm. h) zákona o památkové péči. Dle žalovaného totiž lze pod tento pojem zařadit i reklamní plachty, žalobkyně naopak pojem vykládá dle stavebního zákona a reklamní plachty by pod něj nezahrnovala. Dle názoru soudu by měly mít pojmy obsažené v různých zákonech shodný význam, pokud zvláštní zákon nemá definici vlastní. Zákon o památkové péči ji neobsahuje, proto by pojem zařízení neměl být vykládán odlišně od stavebního zákona. Městský soud nicméně shledal, že správní odpovědnost lze dovodit jen tehdy, pokud jsou skutkové podstaty správních deliktů v zákonech definovány přesně a jednoznačně. V uvedeném případě soud dospěl k závěru, že sankční odpovědnost žalobkyně nelze dovodit, neboť výklad pojmu zařízení není jednoznačný, a tak není jasné, jaké jednání je trestné.

III.

[4] Proti rozhodnutí městského soudu podal včas kasační stížnost žalovaný (stěžovatel) z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[5] Rozsudek městského soudu považoval za nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů. Městský soud totiž na jedné straně tvrdil, že pojem „zařízení“ nelze vykládat odlišně od stavebního zákona, na druhou stranu současně uvedl, že výklad tohoto pojmu je nejednoznačný a je možný jeho dvojí výklad. V tomto směru byl tedy rozsudek nesrozumitelný. Navíc soud sám nevysvětlil, jak by měl být sporný pojem vykládán a zda pod něj lze podřadit i reklamní plachtu. Proto městský soud rozsudek i nedostatečně odůvodnil.

[6] Nesprávné posouzení právní otázky spatřoval stěžovatel v jednom ze závěrů soudu, totiž, že pojem zařízení nelze vykládat odlišně od stavebního zákona. Předně stěžovatel uvedl, že k výkladu pojmu „zařízení“ obsaženém v zákoně o památkové péči je třeba přistupovat s ohledem na specifický předmět ochrany tohoto zákona. Některé pojmy tak mohou být vykládány shodně jako pojmy obsažené ve stavebním zákoně, jiné však šířeji. Pod pojem zařízení by tak měly spadat i reklamní plachty a převěsy, reklamní výstrče, reklamní samolepící folie aj. Navíc stavební zákon v § 3 odst. 2 výslovně uvádí, že definuje zařízení pouze pro účely tohoto zákona. Stěžovatel také odkazoval na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 9 As 69/2007 - 86, kde se uvádí, že na žádnou zákonnou definici není možné nahlížet jako na zcela univerzální, a to zejména ne tehdy, směřoval-li by takový výklad k popření účelu aplikovaného zákona.

[7] Stěžovatel proto měl za to, že vlastník nemovitosti má povinnost vyžádat si závazné stanovisko obecního úřadu obce s rozšířenou působností k umístění reklamní plachty. V takovém případě by toto závazné stanovisko bylo samostatným rozhodnutím, neboť by nebylo podkladem pro rozhodnutí stavebního úřadu (§ 44a odst. 3 zákona o památkové péči). Jako příklad stěžovatel použil srovnání s novým nátěrem oken či fasády domu nacházejícího se v památkové zóně, k němuž je rovněž nutné závazné stanovisko orgánu státní památkové péče. Proto stěžovatel vyzdvihoval teleologický výklad § 14 odst. 2 zákona o památkové péči.

[8] Dále stěžovatel poukázal na vyhlášku hlavního města Prahy č. 10/1993 Sb. HMP, o prohlášení částí území hlavního města Prahy za památkové zóny a o určení podmínek jejich ochrany. Podle této vyhlášky jsou v památkových zónách chráněny např. i uliční interiéry, charakter objektů, architektura objektů a jejich exteriéry. Umístění velkoplošné reklamní plachty však narušuje charakter památkové zóny svou agresivitou a potlačuje vnímání vlastní fasády nemovitosti. K tomu stěžovatel zmínil také čl. 4 Úmluvy o ochraně architektonického dědictví Evropy ze dne 3. 10. 1985 publikované v České republice Sdělením Ministerstva zahraničních věcí č. 73/2000 Sb. m. s. (dále jen „Úmluva“), v němž se Česká republika zavázala, že předejde znetvoření, zchátrání nebo demolici chráněných statků.

[9] Stěžovatel shrnul, že neshledává nejednoznačnost pojmu zařízení. Prohlásil, že není možné podpořit názor žalobce, který by vedl k popření zásad ochrany památkové péče, a mimo jiné k možnosti vyvěšovat bez závazných stanovisek velkoplošné reklamní plachty v památkových zónách, a to dokonce na úchyty nainstalované v minulosti někým jiným. Ve zbytku stěžovatel odkázal na podrobné odůvodnění obou správních rozhodnutí v této věci.

IV.

[10] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že rozsudek městského soudu jasně stanovil, že není možné žalobkyni trestat za jednání, které nenaplnuje skutkovou podstatu správního deliktu proto, že je tato skutková podstata definována nepřesně a nejednoznačně. Dále žalobkyně zdůraznila, že předmětné zařízení bylo prokazatelně umístěno před účinností novely zákona o památkové péči, na jejímž základě je žalobkyně postihována. Protože správní orgány nemohly zákon aplikovat retroaktivně, vztáhly pojem zařízení i na výměnu jednotlivých motivů znázorněných na reklamních plachtách. Podle žalobkyně nelze nedostatky v právní úpravě účelově nahrazovat výklady, jež mají umožnit aplikaci sankčního ustanovení za každou cenu. Domnívá se, že odvolávání se stěžovatele na teleologický výklad příslušného ustanovení je účelové. Stěžovatel si je dle žalobkyně nedostatků právní úpravy vědom, neboť v návrhu novely zákona o památkové péči navrhoval doplnění § 14 odst. 2 tak, aby za pojem „zařízení“ byly doplněny „reklamy, reklamní poutače“. Z těchto důvodů se žalobkyně ztotožňuje s rozsudkem městského soudu.

V.

[11] Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti ve výše vymezeném rozsahu a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[12] Kasační stížnost není důvodná.

a) K tvrzené nepřezkoumatelnosti rozsudku

[13] Nejvyšší správní soud se musel nejprve zabývat tvrzenou nepřezkoumatelností rozsudku. Pokud by totiž Nejvyšší správní soud shledal napadený rozsudek nepřezkoumatelným, nemohl by posuzovat další kasační námitky stěžovatele. Nepřezkoumatelnost měla spočívat v nedostatečném odůvodnění rozsudku ve vztahu k výkladu pojmu zařízení a v nesrozumitelnosti rozsudku.

[14] Otázkou výkladu pojmu zařízení se městský soud zabýval a dospěl k závěru, že tento pojem nelze vykládat odlišně od stavebního zákona. Tento závěr sice stručně, ale dostatečně odůvodnil, a to i vzhledem k tomu, že nakonec nepředstavoval hlavní důvod zrušení rozhodnutí stěžovatele. Městský soud totiž vyložil, že by pojem zařízení neměl být vykládán jiným způsobem, než jak je tomu v případě téhož pojmu obsaženého ve stavebním zákoně, dále se však zabýval podmínkami zákonnosti správního trestání a v tomto případě shledal

nejednoznačnost sankčního ustanovení. Tuto úvahu Nejvyšší správní soud nepovažuje za nesrozumitelnou, jejím věcným posouzením se bude zabývat níže. Námitka nepřezkoumatelnosti rozsudku však není důvodná.

b) K tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem

[15] Podstatou věci předložené Nejvyššímu správnímu soudu je, zda by se pojem „zařízení“ obsažený v zákoně o památkové péči měl vykládat dle definice obsažené ve stavebním zákoně a zda je možné pod tento pojem zahrnout samotnou reklamní plachtu.

[16] Zákon o památkové péči pojem „zařízení“ nedefinuje a nečiní tak ani prováděcí předpisy k němu. Bez legislativně řádné definice jsou však příslušná ustanovení zákona, v první řadě sankční, obtížně aplikovatelná. Zahrnutí pouhých reklamních plachet bez dalších konstrukčních prvků pod pojem zařízení by vedlo k řadě dalších navazujících problémů. Předně by těžko bylo možné bez bližší zákonné definice rozlišit, do jakých rozměrů reklamní plachta zařízením ještě není a od jakých už je. Dalo by se pak uvažovat i nad tím, zda dětský obrázek pověšený na okně či vlajka umístěná v okně či na budově je „zařízením“ či ne. Lze předpokládat, že čím menší by například reklamní plachty i ostatní (reklamní či ozdobné) prvky byly, tím častěji by docházelo k jejich výměně. Pokud by správní orgány takto postihovaly i výměnu těchto různých „zařízení“, došlo by nejen k zákonem zřejmě nepředvídané zátěži samotných správních orgánů, ale i nepřiměřené a zákonem nepředvídané zátěži jednotlivců. Ve všech případech by pak orgány státní památkové péče narážely na naprostou právní nejistotu ohledně toho, co je postižitelné jako správní delikt a co nikoliv. Taková situace je však v právním státě vyloučena.

[17] Aby pojem zařízení obsažený v sankčním ustanovení § 35 odst. 1 písm. h) zákona o památkové péči nezůstal zcela prázdným, a tak i neaplikovatelným, zabýval se Nejvyšší správní soud tím, zda je pro výklad tohoto pojmu možné použít definici obsaženou v § 3 odst. 2 stavebního zákona. Zákon o památkové péči i stavební zákon jsou často používány souběžně při posouzení téže věci, zejména v územním a stavebním řízení podle stavebního zákona. Důvodová zpráva k zákonu č. 186/2006 Sb., o změně některých zákonů souvisejících s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění, kterým byl pojem „zařízení“ vnesen do zákona o památkové péči, v příslušných bodech výslovně uvádí: *„Navrhované změny se týkají ustanovení § 14, které se uplatňuje v řízeních o stavbách, jejich změnách, terénních úpravách, zařízeních a udržovacích pracích, vedených stavebními úřady podle stavebního zákona, pokud se dotýkají zájmů státní památkové péče. V § 14 odst. 2 se přepřisňuje dikce s cílem dosáhnout souladu používané terminologie se stavebním zákonem. Zároveň se rozšiřuje okruh případů, kdy se vyžaduje závazné stanovisko obecního úřadu obce s rozšířenou působností z hlediska zájmů památkové péče.“* Ke změně § 35 odst. 1 písm. h) se pak uvádí, že *„[s]myslem úpravy je dosažení souladu používané terminologie se stavebním zákonem“*. (digitální repozitář PSP ČR, IV. volební období, tisk č. 999/0, dostupné na www.psp.cz)

[18] Pokud tedy zákonodárce chtěl dosáhnout souladu používané terminologie u zákona o památkové péči a stavebního zákona, zřejmě nepředpokládal, že by se výkladová praxe mohla podstatně odlišovat. Z uvedených důvodů tak Nejvyšší správní soud uzavírá, že je třeba pojem „zařízení“ obsažený v zákoně o památkové péči, dokud tento zákon nebo jeho prováděcí předpisy vlastní definici pojmu neobsahují, vykládat ve shodě s definicí obsaženou v § 3 odst. 2 stavebního zákona. Tento výklad je i v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu čj. 9 As 69/2007 - 86, který stěžovatel zmiňoval v kasační stížnosti. Zákonodárce soulad stavebního zákona a zákona o památkové péči sám předvídal; tím spíše se tak neuplatní výjimka z obecného požadavku na provázanost a souladnost celého právního řádu a *„výkladu v širších souvislostech“* zmiňovaná v uvedeném rozsudku.

[19] Na druhou stranu ve vztahu ke stanoviskům Ministerstva pro místní rozvoj, která by snad mohla pojem „zařízení“ ve vztahu k řízení před stavebními úřady dále upřesňovat, je možné uvést, že tato stanoviska orgány státní památkové péče nezavazují. Z právně teoretického hlediska se u stanovisek jedná o vnitřní předpisy, které nemají obecnou závaznost, nejsou obecným pramenem správního práva, a zavazují tak pouze subjekty instančně podřízené tomu, kdo je vydal. Takovým subjektem orgány státní památkové péče nejsou. Naopak, sám stěžovatel je orgánem, který je Ministerstvu pro místní rozvoj hierarchicky roven. Nic mu navíc nebrání, aby sám vydával vlastní stanoviska a metodiky určené pro řízení jemu podřízených orgánů, samozřejmě za podmínky, že tyto vnitřní předpisy budou souladné se zákonem.

[20] Na okraj lze poznamenat, že výše uvedeným výkladem Nejvyšší správní soud nepopírá to, že v některých případech může rozhodovat orgán státní památkové péče bez toho, aby následně rozhodoval stavební úřad či jiný správní orgán. To, že taková možnost existuje a závazné stanovisko vydané dle zákona o památkové péči pak má povahu správního rozhodnutí, ostatně potvrdil rozšířený senát tohoto soudu v rozhodnutí čj. 2 As 75/2009 - 113.

[21] Konečně čl. 4 Úmluvy, na něž odkazoval stěžovatel, na posuzovanou věc nedopadá. V druhém bodě nepřímě citovaném stěžovatelem upravuje závazek států *ke zavedení legislativy* na ochranu architektonického dědictví. Mimoto čl. 4 spadá pod část Úmluvy nazvanou „*Zákonné ochranné procedury*“. Pokud pak druhý bod tohoto článku hovoří o předcházení „*znetvoření, zchátrání nebo demolici*“ chráněných statků, je tento soud toho názoru, že vyvěšování reklamních plachet nezpůsobuje žádný z těchto následků. Zchátrání nemovitosti či její demolici vyvěšení reklamní plachty nezpůsobí. Slovo znetvoření, v rozhodné anglické verzi *disfigurement*, ve francouzské jako příčestí minulé *défiguré*, je odvozeno z latinského *figura*, které lze překládat jako tvar, forma, obrys, profil, postava, útvar. Aby tedy vzhledem k etymologii slova došlo ke znetvoření, muselo by docházet ke změně vnějšího tvaru budovy. I o znetvoření člověka hovoříme tehdy, došlo-li k (trvalému) poškození jeho vzhledu, např. částí jeho těla nebo obličeje, a nikoli tehdy, pokud je jen neslušivě oblečen. Tuto úvahu pak nepřímě potvrzuje Úmluva samotná, když v čl. 4 bodu 2 pod písmenem b) vyžaduje předkládání plánů památkovým úřadům, které obsahují demolici budov, výstavbu nových budov nebo *závažné změny*, které se dotýkají charakteru architektonického souboru nebo místa (v originálech *substantial alterations, modifications importantes*, ve Vysvětlující zprávě k Úmluvě pak *major alterations*). Jakkoli tedy vyvěšení reklamní plachty v památkové zóně může vést k nevzhlednosti budovy, nelze jej označit za závažnou změnu na budově samotné ve výše vyloženém smyslu.

[22] Vzhledem k právní úpravě účinné v době vydání rozhodnutí správním orgánem (§ 75 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.) musel Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítnout, a to i přesto, že se s rozsudkem městského soudu ztotožnil jen z části. Stěžovatel však svou kasační stížností upozornil na trvající nedostatky právní úpravy a je to právě on, kdo může poskytnout zákonodárci podnět ke změně platných předpisů (§ 24 zákona ČNR č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, příp. čl. 41 Ústavy).

VI.

[23] Nejvyšší správní soud neshledal napadený rozsudek městského soudu nepřezkoumatelným ani nezákonným, proto kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[24] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšná žalobkyně byla v řízení o kasační stížnosti zastoupena advokátem a náleží jí odměna za jeden úkon právní služby (vyjádření

ke kasační stížnosti) 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 podle § 9 odst. 3 písm. f) uvedené vyhlášky ve znění účinném do 31. 12. 2012 činí 2100 Kč a dále 300 Kč jako paušální náhrada hotových výdajů (§ 13 odst. 3 téže vyhlášky), celkem tedy 2400 Kč. Protože advokát je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se tento nárok o částku odpovídající dani, kterou je povinen odvést z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů. Výše daně, vypočtená podle § 37 odst. 2 a § 47 odst. 4 zákona č. 235/2004 Sb., činí 504 Kč. Celkem proto soud stanovil odměnu ve výši 2904 Kč.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 6. srpna 2013

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu