



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobkyně: **OLIVE HILL DEVELOPMENT s.r.o.**, se sídlem Ovocný trh 579/6, Praha 1, zastoupená Mgr. Pavlem Hlavičkou, advokátem se sídlem K dolům 1924/42, Praha 4, proti žalovanému: **Ministerstvo kultury**, se sídlem Maltézské náměstí 471/1, Praha 1, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 1. 2015, č. j. MK 1066/2015 OPP, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 6. 2018, č. j. 5 A 49/2015 – 66,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádnému z účastníků **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Včas podanou kasační stížností napadla žalobkyně v záhlaví uvedený rozsudek Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), jímž byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 1. 2015. Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Magistrátu hl. m. Prahy, odboru památkové péče (dále jen „orgán památkové péče“), ze dne 9. 7. 2014, č. j. S-MHMP 1001984/2013/D, kterým byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 35 000 Kč za spáchání správního deliktu podle § 35 odst. 1 písm. c) zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči (dále jen „památkový zákon“), ve spojení s § 9 odst. 2 a 3 téhož zákona, a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

[2] Deliktu se měla žalobkyně dopustit svým omisivním jednáním spočívajícím v udržování protiprávního stavu vyvolaného umístěním 7 ks bannerů [6 ks bannerů „HOTEL FRIDAY“ vypnutých na konzolách ve výšce 2. NP (3 ks do ul. Na Příkopě, 3 ks do ul. Havířská) a jednoho banneru „OLIVE HILL“ při levém okraji fasády do ulice Na Příkopě ve výšce 3. NP] sloužících k propagaci její podnikatelské činnosti, na nemovitost č. p. 394, Na Příkopě 13, Havířská 6,

Praha 1, postavené na pozemku parc. č. 488 v k. ú. Staré Město, Praha, trvajícím nejméně od 10. 10. 2013 do 12. 12. 2013, tedy tím, že užívala kulturní památku způsobem neodpovídajícím jejímu kulturně politickému významu a památkové hodnotě, a nechránila ji před ohrožením. Tímto jednáním žalobkyně porušila povinnosti stanovené v § 9 odst. 2 a 3 památkového zákona. Uvedená nemovitost je kulturní památkou zapsanou v Ústředním seznamu kulturních památek České republiky pod č. 41431/1-2099 a nachází se v památkové rezervaci v hlavním městě Praze.

[3] Městský soud po posouzení věci dospěl k závěru, že žaloba není důvodná. K samotné podstatě správního deliktu předně uvedl, že jednotlivé správní delikty popsané v § 35 odst. 1 písm. c) památkového zákona lze rozčlenit na delikty ohrožovací a poruchové, jelikož u některých jednání zjevně postačuje jako následek ohrožení právem chráněného zájmu, zatímco jiné již ze své povahy způsobují porušení právem chráněného zájmu. Je přitom zjevné, že žalobkyně byla postižena za správní delikt ohrožovací. Součástí skutkové podstaty těchto deliktů není účinek v podobě škodlivého následku, nýbrž pouze ohrožení či porušení zájmů, jež jsou chráněny příslušným zákonem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2005, č. j. 6 A 109/2000 - 73, publ. pod č. 583/2005 Sb. NSS). Městský soud se proto neztotožnil s tvrzením žalobkyně, že prosté umístění přiměřeného počtu bannerů nemohlo naplnit hypotézu a dispozici skutkové podstaty správního deliktu. Zdůraznil přitom, že orgán památkové péče ve svém rozhodnutí jednoznačně správní delikt vymezil jako delikt ohrožovací, pročež nevyvstaly pochybnosti o tom, za jaké jednání (respektive opomenutí) byla žalobkyně postižena.

[4] Za klíčovou označil městský soud skutečnost, že žalobkyně byla již před zahájením správního řízení o uložení sankce seznámena s tím, že stavební úpravy spočívající v umístění předmětných reklamních bannerů jsou z hlediska zájmů památkové péče neakceptovatelné (viz závazné stanovisko orgánu památkové péče ze dne 11. 6. 2012, č. j. S-MHMP 1076407/2011, a potvrzující závazné stanovisko Ministerstva kultury ze dne 23. 7. 2013, č. j. MK 35141/2013 OPP; uvedené závěry potvrdil též ministr kultury, který vyrozuměním ze dne 14. 1. 2014, č. j. MK 460/2014 OLP, odložil podnět žalobkyně k provedení přezkumného řízení), tedy že jejich množství i podoba, jsou v rozporu s požadavky na ochranu kulturních památek. Bylo proto její povinností přijmout opatření k odstranění nastalého škodlivého stavu. Za tímto účelem ostatně orgán památkové péče již v závazném stanovisku vyslovil návrh možného použití reklamních prvků na budově tak, aby byla zachována prezentace nabízených služeb a byl akceptovatelný i z pohledu památkové péče. Tyto požadavky dle soudu nebyly v zásadním rozporu se zájmy žalobkyně na veřejnou prezentaci nabízených služeb, neboť ji a priori nezakazovaly, nýbrž daly do souladu tento její soukromý zájem s veřejným zájmem na ochraně kulturních památek.

[5] Z tohoto důvodu městský soud odmítl odkaz žalobkyně na stanovisko orgánu památkové péče ze dne 28. 6. 2002, dle něhož nebylo umístění předmětných bannerů v rozporu s právními předpisy. Soud vyzdvihl, že žalobkyně nebyla postižena za umístění bannerů, nýbrž za to, že udržovala vzniklý protiprávní stav. K vzájemnému vztahu všech výše uvedených stanovisek se podrobně vyjádřil ministr kultury ve shora označeném vyrozumění, v němž správně uvedl, že v roce 2002 orgán památkové péče neposuzoval umístěných předmětných reklamních zařízení z hlediska památkové péče, ale pouze to, zda se na ně vztahuje § 14 odst. 1 památkového zákona. Orgán památkové péče tak v nynější věci nebyl nikterak vázán předchozím názorem stavebního úřadu. S těmito závěry se soud ztotožnil, stejně jako s argumentem, že obdobného zacházení se může účastník řízení dovolávat pouze tehdy, byl-li tento předchozí postup v souladu se zákonem (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2009, č. j. 7 As 43/2009 - 52). Pokud správní orgán na základě racionálních a přezkoumatelných

pokračování

důvodů dojde k závěru, že jeho dosavadní praxe v některém ohledu neodpovídala (či neodpovídala zcela) odborným hlediskům, je oprávněn tuto praxi do budoucna změnit. Uvedené nastalo též ve věci žalobkyně, neboť správný a zákonný postup byl v dané věci završen až vydáním závazného stanoviska dne 11. 6. 2012. Proto se nyní žalobkyně nemůže domáhat toho, aby správní orgán nadále dodržoval svoji dřívější nezákonnou praxi.

[6] Ve vztahu k namítané absenci řádného prokázání spáchání správního deliktu městský soud zejména uvedl, že správní orgány shromáždily dostatek podkladů pro závěr, že se žalobkyně předmětného správního deliktu dopustila. Za stěžejní lze pokládat výše uvedená závazná stanoviska, se kterými byla žalobkyně prokazatelně seznámena, a také fotografickou dokumentaci, z níž je patrné, že stav před a po vydání závazných stanovisek zůstal nezměněn. Celkový (stavební) stav předmětné budovy není pro posouzení naplnění skutkové podstaty daného správního deliktu relevantní. K námitce, že žalovaný neuvedl, jak konkrétně umístění bannerů ohrožuje, poškozuje či znehodnocuje dotčenou kulturní památku, soud konstatoval, že toto tvrzení se nezakládá na pravdě. Z obsahu napadeného rozhodnutí totiž vyplývá, že se žalovaný důkladně věnoval nastalé skutkové situaci, přičemž náležitě vyložil, proč shledal, že udržování protiprávního stavu ze strany žalobkyně naplňuje znaky předmětného správního deliktu. Věnoval se především shora uvedeným důkazům, které z hlediska formálního svědčily spáchání správního deliktu ze strany žalobkyně, k čemuž mimo jiné dodal, že hodnocená reklamní zařízení narušují vnímání historického členění fasády a tedy přímo ohrožují architekturu a fasádu předmětné nemovitosti. Správní orgány podle soudu vyšly z objektivně zjištěných skutečností „a tyto posoudily vstřícně předmětným ustanovením památkového zákona“.

[7] Na uvedených skutkových závěrech podle městského soudu nemohly nic změnit ani žalobkyní předkládané fotografie. Fotografie budovy z konce 19. století samy o sobě nemohou mít žádný dopad na hodnocení věci dle současně platných právních předpisů. Fotografie dokumentující stav okolních budov pak nemají pro nyní probíhající řízení žádný význam, neboť posuzování stavebně-technického stavu budov z hlediska dodržení povinností vyplývajících z památkového zákona se děje vždy striktně individuálně a v každé věci jsou hodnoceny konkrétní okolnosti daného případu. K tomu soud vyzdvihl, že s ohledem na výši uložené pokuty, která se pohybuje při samé spodní hranici zákonné výměry (necelá 2 %), nejspíše správní orgány nehodnotily jednání žalobkyně za významně společensky závažné. To však nic nemění na závěru, že žalobkyně svým jednáním naplnila znaky dotčeného správního deliktu a byla tedy správně shledána vinnou z jeho spáchání.

[8] K žalobkyní zpochybňovanému užití slova „znetvoření“ v napadeném rozhodnutí, městský soud objasnil, že správní orgány se přidržely terminologie obsažené v památkovém zákoně, který podrobně upravuje závazky plynoucí z Úmluvy o ochraně architektonického dědictví Evropy, jejíž čl. 4 mj. stanoví, že „[k]aždá Strana se zavazuje, že předejde znetvoření, zchátrání nebo demolici chráněných statků“, a ve smyslu uvedené Úmluvy za znetvoření lze považovat též narušení architektonického vzhledu památkově chráněné nemovitosti. Městský soud pak odmítl i tvrzení žalobkyně, že v uvedené Úmluvě není o reklamních zařízeních žádná zmínka, protože tato úmluva, podobně jako jiné mezinárodní smlouvy, se vyznačuje značnou abstraktností. Ostatně o reklamních bannerech nehovoří ani památkový zákon, neboť až ve správním řízení vztaheném k přesně určené osobě, jehož výsledkem je vydání individuálního správního aktu, jsou hodnoceny konkrétní formy narušení památkové péče. Jako nerelevantní soud odmítl i argumentaci, že s ohledem na metodiku a brožury vydané odborem památkové péče by měla být zohledněna širě předmětné budovy, jakož i umístění provozoven, které jsou propagovány. Správní orgány totiž neposuzovaly soulad umístění bannerů s metodikou, ale vycházely z již vydaných závazných stanovisek. Navíc ani s touto metodikou nebylo umístění předmětných reklamních bannerů

v souladu, což ostatně vyplývá i z tvrzení žalobkyně. Její úvaha nad eventuální možností jejího nerespektování v případě širokých budov pak již naplno překračuje meze soudního přezkumu.

[9] Závěrem městský soud uvedl, že nepřihlédl ke změně právní úpravy spočívající v přijetí zákona č. 183/2017 Sb., v jehož důsledku památkový zákon příslušné protiprávní jednání nazývá přestupkem, a byl do něj nově přidán § 35 odst. 5 samostatně upravující maximální výši uložených pokut. Tato horní hranice totiž zůstala nezměněna a dispozice dané právní normy nedoznaly významných změn.

[10] Uvedený rozsudek městského soudu napadla žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížností formálně z důvodů obsažených v § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[11] Konkrétně namítala, že se městský soud nevypořádal s její námitkou, dle níž je napadené rozhodnutí založeno na nesprávném právním posouzení skutkového stavu a nedostatečně odůvodněné. Podle stěžovatelky „[v] odůvodnění odkazuje správní orgán na vlastní metodiku, [...] podle které jsou v památkové zóně tolerovány zpravidla 1-2 bannery nikoliv 3 na jedné straně domu.“ Ona však napadala rozhodnutí žalovaného (pozn. stěžovatelka měla nejspíše na mysli rozhodnutí orgánu památkové péče) z toho důvodu, že v něm 1) absentuje správní úvaha o tom, proč 3 bannery na předmětné budově znamenají užívání způsobem neodpovídajícím její památkové hodnotě, jestliže v okolí je řada budov s vizuálně výraznější reklamou, 2) historicky (20. - 30. léta) byl rozsah reklamy mnohem větší a 3) ve vlastním stanovisku z 28. 6. 2002 se k umístění bannerů vyjadřuje tak, že k nim nebude vydávat stanovisko. Stěžovatelka chápe, že v roce 2002 šlo o vyjádření ke stavebnímu řízení, a že pohled správního orgánu se mohl časem měnit, což vyjádřil správní orgán právě v nové metodice, ale tvrdí, že správní orgán pochybil, když sice odůvodnil, proč jsou umístěné bannery především v rozporu se novou metodikou, ale měl přitom odůvodňovat, proč jsou v rozporu se zákonem [s § 9 odst. 1) a 2) památkového zákona], a že nedostatečně odůvodnil, proč právě konkrétně ve vztahu k předmětné budově došlo ke změně pohledu na umístění reklamních bannerů od roku 2002. Podle stěžovatelky musí správní orgán odchýlení se od předchozího názoru konkrétně zdůvodnit a vzít v úvahu též zájmy vlastníka památky a postupovat v souladu se všemi zásadami správního řízení, respektive správního trestání. V jejím případě však nebyla dodržena zejména zásada ochrany dobré víry a oprávněných zájmů, jelikož bannery umístila v roce 2002 na budovu v dobré víře, a také zásada legitimního očekávání „*ve vztahu k dřívějším rozhodnutím o té samé budově i ve vztahu k rozsahu reklamy na okolní výstavbě*“.

[12] Stěžovatelka dále poukázala na to, že pokuta byla uložena za období od 10. 10. 2013 (z té doby je fotodokumentace) do 12. 12. 2013 (doručení rozhodnutí o zahájení). Již 7. 11. 2013 však správní orgán poslal stěžovatelce výzvu k odstranění reklamních bannerů, a 21. 11. 2013 výzvu k vyjádření, na kterou neprodleně reagovala vysvětlením o umístění bannerů v dobré víře v roce 2002. Následně bylo dne 2. 12. 2013 vydáno rozhodnutí o zahájení sankčního správního řízení, doručené 12. 12. 2013. Tento postup je podle stěžovatelky „*rovněž v rozporu se zásadami správního trestání, když je sice pravda, že jde o trvající správní delikt, nicméně je ohraničen prohláškou dne 10. 10. 2013, a dále doručením rozhodnutí o zahájení sankčního řízení (12. 12. 2013), když v listopadu a prosinci již probíhala korespondence a argumentace o ‚protiprávnosti‘ bannerů a bylo např. možné dosáhnout dohody ohledně jejich umístění, a následně bylo 12. 12. 2013 bylo doručeno zahájení řízení o zahájení sankce.*“

[13] Z uvedených důvodů stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

pokračování

[14] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že je přesvědčen o zákonnosti a správnosti napadeného rozsudku, který je podle jeho názoru přesvědčivě, logicky a srozumitelně odůvodněn. Námitky uplatněné v kasační stížnosti byly obdobně uplatněny již v žalobě a městský soud je řádně a dostatečně vyvrátil. Žalovaný se plně ztotožnil s argumentací městského soudu a navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

[15] Nejvyšší správní soud nejdříve hodnotil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), osobou oprávněnou (§ 102 věta první s. ř. s.), proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná a stěžovatelka je řádně zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[16] Napadený rozsudek Nejvyšší správní soud přezkoumal v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4 věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

[17] Kasační stížnost není důvodná.

[18] Nejvyšší správní soud nejprve musí zdůraznit, že jádro soudního přezkumu rozhodnutí správních orgánů se soustředí v řízení před krajským (zde městským) soudem. S tím souvisí i poměrně striktní pravidla o koncentraci řízení a možnosti vymezení žalobních bodů (tzn. též vymezení rámce soudního přezkumu) pouze ve lhůtě pro podání žaloby (viz § 71 odst. 2 s. ř. s.). Řízení o kasační stížnosti jakožto mimořádném opravném prostředku proti pravomocnému rozhodnutí krajského (městského) soudu je naproti tomu řízením, v jehož průběhu je Nejvyšším správním soudem přezkoumávána správnost posouzení věci a postupu krajského (městského) soudu. Jelikož rámec soudního přezkumu byl předurčen již v řízení o žalobě, není v řízení o kasační stížnosti přípustné uplatňovat nové důvody neuplatněné v řízení o žalobě či skutečnosti nastalé až po vydání napadeného rozhodnutí soudu (viz § 104 odst. 4 s. ř. s. a § 109 odst. 5 s. ř. s.).

[19] S ohledem na popsané zásady řízení před správními soudy se tedy Nejvyšší správní soud nemohl zabývat kasační námitkou stěžovatelky týkající se rozporu postupu orgánu památkové péče se zásadami správního trestání v souvislosti s časovým ohraničením správního deliktu, jehož spáchání je jí kladeno za vinu. Tato námitka nebyla v řízení před městským soudem vůbec uplatněna a je proto nepřípustná ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s.

[20] Se zřetelem na způsob, jakým je v dané věci formulována zbývající kasační argumentace stěžovatelky, je nutno také připomenout, že řízení ve správním soudnictví je ovládáno dispoziční zásadou, což platí i o řízení o kasační stížnosti. S výjimkami uvedenými v § 109 odst. 4, větě za středníkem s. ř. s., je tak Nejvyšší správní soud vázán důvody tvrzené nezákonnosti, uvedenými v kasační stížnosti (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.), a proto preciznost ve formulaci obsahu stížnostních bodů a jejich odůvodnění v kasační stížnosti do značné míry předurčuje obsah rozhodnutí kasačního soudu (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2011, č. j. 1 As 67/2011 - 108, nebo ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004 - 54). Rozsudek krajského (zde městského) soudu je tak přezkoumáván v intencích žalobních námitek, se zřetelem k důvodům obsaženým v ustanovení § 103 odst. 1 s. ř. s.

[21] Stěžovatelka namítala, že městský soud se nevypořádal s jejími námitkami týkajícími se nedostatečného odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí (respektive rozhodnutí orgánu památkové péče), v němž byl posuzován soulad skutkového stavu s metodickým pokynem

orgánu památkové péče, namísto se zákonnými kritérii. Této námitce však nemohl Nejvyšší správní soud přisvědčit. Naopak je nutno konstatovat, že městský soud se s danými námitkami vypořádal řádně a dostatečně.

[22] Předně je nutno poukázat na skutečnost, že v rámci odůvodnění napadeného rozsudku městský soud explicitně vyslovil, že „*správní orgány neposuzovaly soulad umístění předmětných reklamních zařízení s Metodikou, nýbrž při posouzení skutkového stavu věci vycházely pouze z již vydaných závazných stanovisek, ve kterých byl současný stav označen za nesouladný s právními předpisy.*“ S tímto jeho názorem se Nejvyšší správní soud ztotožňuje. Je sice pravdou, že orgán památkové péče na straně 8 svého rozhodnutí zmiňuje užití předmětného metodického pokynu, nicméně stěžovatelce nelze dát za pravdu, že by své rozhodnutí založil výlučně na rozporu skutkového stavu s touto metodikou. Předmětná metodika byla užitá pouze jako jeden z podkladů při rozhodování, a to za účelem zajištění shodného rozhodování v obdobných případech, jak objasnil již orgán památkové péče v odůvodnění svého rozhodnutí. S touto námitkou stěžovatelky se nadto žalovaný vypořádal na straně 11 odůvodnění rozhodnutí o odvolání, kde správně uvedl, že prvoinstanční správní orgán v rámci řízení nikdy nepoukázal na to, že by daná metodika měla mít povahu závazného pramene práva, avšak při posuzování věci může jako jeden z podkladů užit i takovýto interní dokument. K tomu je na místě také dodat, že kromě toho, že orgán památkové péče vycházel při posuzování skutkového stavu z již vydaných závazných stanovisek, jeho rozhodnutí obsahuje rovněž řádné a poměrně obsáhlé odůvodnění nesouladu skutkového stavu s ustanovením § 9 odst. 2 a 3 památkového zákona, a to zejména na stranách 7 a 8 rozhodnutí, na které Nejvyšší správní soud pro stručnost odkazuje.

[23] Odvolací orgán i městský soud se pak vyjádřily i ke všem stěžovatelkou zmíněným konkrétním skutkovým námitkám, které uplatnila v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí a následně také v žalobě, tzn. k námitkám, že v okolí je řada budov s vizuálně výraznější reklamou, historicky (20. - 30. léta) byl rozsah reklamy mnohem větší, a že ve vlastním přípisu ze dne 28. 6. 2002 se orgán památkové péče k umístění reklamních bannerů vyjadřuje tak, že k nim nebude vydávat stanovisko.

[24] Žalovaný tak učinil zejména na straně 10 rozhodnutí o odvolání, kde mimo jiné uvedl, že každý případ možného porušení předpisů na úseku státní památkové péče musí být posuzován zcela individuálně, jelikož každý chráněný objekt vykazuje zcela jinou památkovou hodnotu; nelze proto vycházet ze stavu okolních budov. K historickému stavu reklamy umístěné na nyní chráněných objektech vysvětlil, že pražská památková rezervace byla vyhlášena až v roce 1971, pročež je argumentace stěžovatelky 20. a 30. léty irelevantní. Na straně 8 rozhodnutí o odvolání pak žalovaný zdůraznil, že pokuta nebyla stěžovatelce uložena za umístění reklamního zařízení, ale za to, že udržovala protiprávní stav vyvolaný tímto umístěním v minulosti, ačkoli si byla bez jakékoli pochybnosti vědoma skutečnosti, že z hlediska památkové péče je tento stav neakceptovatelný.

[25] Městský soud pak na stranách 8 a 9 napadeného rozsudku přisvědčil argumentaci žalovaného ohledně irelevance stěžovatelkou předložených fotografií z 20. a 30. let a stavu okolních budov (pro stručnost Nejvyšší správní soud odkazuje na argumentaci městského soudu obsaženou v uvedené části odůvodnění napadeného rozsudku, které nemůže nic vytknout). Dostatečně se městský soud věnoval též argumentaci stěžovatelky týkající se stanoviska orgánu památkové péče ze dne 28. 6. 2002. Shodně s názorem žalovaného uvedl, že stěžovatelka nebyla v nyní řešené věci postížena za umístění bannerů, nýbrž za to, že udržovala protiprávní stav a ohrožovala památkovou a estetickou hodnotu předmětné kulturní památky. Argumentaci stěžovatelky spočívající v tom, že její jednání mělo oporu v citovaném stanovisku ze dne 28. 6. 2002, pak městský soud shledal nepřipadnou s ohledem na skutečnost, že stěžovatelka

pokračování

před zahájením nyní posuzovaného řízení o uložení správní sankce byla vyrozuměna o tom, že umístění předmětných reklamních bannerů není v souladu s pravidly pro ochranu kulturních památek. Ke vztahu všech závazných stanovisek pak městský soud odkázal na podrobné vyjádření ministra kultury ve shora označeném vyrozumění ze dne 14. 1. 2014 a konstatoval, že orgán památkové péče v nynější věci nebyl nikterak vázán předchozím názorem stavebního úřadu.

[26] Městský soud s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2009, č. j. 7 As 43/2009 – 52, dále vyslovil, že obdobného zacházení se může účastník řízení dovolávat pouze tehdy, byl-li tento předchozí postup v souladu se zákonem, proto pokud správní orgán na základě racionálních a přezkoumatelných důvodů dojde k závěru, že jeho dosavadní praxe v některém ohledu neodpovídala (či neodpovídala zcela) odborným hlediskům, je oprávněn tuto praxi do budoucna změnit. Tomuto tvrzení však Nejvyšší správní soud nemůže zcela přisvědčit. Citovaný právní názor je sice nadále obecně platný, nicméně v pozdější judikatuře Nejvyššího správního soudu (viz např. tohoto soudu rozsudky ze dne 26. 3. 2014, č. j. 9 Afs 66/2013 - 35, ze dne 13. 9. 2017, č. j. 2 Afs 345/2016 – 34), byl upřesněn v tom směru, že legitimní očekávání může vyvolat i nezákonná správní praxe. *„Je vždy nutné zkoumat, zda správní praxe provádí upřesnění výkladu zákona v intencích jeho hajitelných výkladových alternativ (a tedy může signalizovat správní praxi v mezích zákona), anebo vybočila mimo tento rámec. Pokud by se snad pohybovala mimo uvedený rámec, bylo by na místě zkoumat, do jaké míry mohla vytvořit oprávněnou důvěru svých potenciálních adresátů (srov. k tomu mantinely vymezené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2010, č. j. 6 Ads 88/2006 - 159, č. 2059/2010 Sb. NSS, zejména jeho body 39-42 a 51)“* (viz rozsudek tohoto soudu ze dne 18. 1. 2018, č. j. 9 As 97/2017 – 49).

[27] V nyní projednávané věci se stěžovatelka dovolává obdobného zacházení z toho důvodu, že přípisem ze dne 28. 6. 2002 sdělil orgán památkové péče předchozímu nájemci předmětné kulturní památky, že nebude vydáno závazné stanovisko k jeho záměru instalace dvou reklamních poutačů s označením hotel, nápisu Royal s logem v nároží, a změny barevnosti v hladkém pásu nadpraží nad výkladci s nápisy Casino Royal a hotel, protože předložený záměr nelze kvalifikovat jako stavbu, stavební změnu ani udržovací práce nebo jinou úpravu kulturní památky ve smyslu § 14 odst. 1 památkového zákona. Podstatou odlišného přístupu, na který stěžovatelka upozorňuje je tedy skutečnost, že v roce 2002 orgán památkové péče na umístění reklamních poutačů nenahlížel jako na „obnovu“ kulturní památky ve smyslu § 14 odst. 1 památkového zákona, a z tohoto důvodu odmítl vydat závazné stanovisko, zatímco nyní závazné stanovisko vydáno bylo, a to negativní.

[28] Nejvyšší správní soud k tomu však uvádí, že ve světle závěrů shora citované judikatury a konkrétních okolností projednávané věci uvedenou skutkovou okolnost nevyhodnotil jako skutečnost, která by mohla vyvolat legitimní očekávání stěžovatelky.

[29] Ustanovení § 14 odst. 1 památkového zákona konkrétně stanoví, že *„[z]amyšlí-li vlastník kulturní památky provést údržbu, opravu, rekonstrukci, restaurování nebo jinou úpravu kulturní památky nebo jejího prostředí (dále jen 'obnova'), je povinen si předem vyžádat závazné stanovisko obecního úřadu obce s rozšířenou působností, a jde-li o národní kulturní památku, závazné stanovisko krajského úřadu.“*

[30] Záměr žadatele posuzovaný orgánem památkové péče v roce 2002 bezpochyby nebylo lze kvalifikovat jako údržbu, opravu, rekonstrukci či restaurování kulturní památky. Osazení reklamních bannerů je však tzv. jinou úpravou kulturní památky. Tento pojem je výslovně definován v § 9 odst. 1 vyhlášky č. 66/1988 Sb., kterou se provádí zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, jako *„modernizace budovy při nezměněné funkci nebo využití kulturní památky, dále nástavba či přístavba“*. Z toho vyplývá, že „jinou úpravou kulturní památky“ není jakákoli úprava

kulturní památky, ale toliko jedna z činností vyjmenovaných v uvedeném ustanovení (jak zdůraznil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 7. 2009, č. j. 2 As 11/2009 – 64). Za „modernizaci budovy při nezměněné funkci“ lze považovat „*takové její úpravy, při nichž se nabrazují její části modernějšími částmi za účelem odstranění následků opotřebení a zastarání vlivem technického rozvoje, zvyšuje se vybavenost budovy nebo se rozšiřuje její využitelnost, přičemž se však nemění její funkce. Pod pojem modernizace lze podřadit i osazení reklamního zařízení nebo jiného reklamního poutače. Například bez propagace a bez informování veřejnosti o funkci objektu by prostory využívané k této funkci byly využívány méně nebo i vůbec, pokud je jejich využití vázáno na veřejnou znalost tohoto využití kulturní památky. Propagace provozovny, jež se v objektu nachází (např. prodejny potravin, autoservisu, kadeřnictví apod.), může zvýšit i vybavenost nebo použitelnost kulturní památky*“ (ZÍDEK, Martin. *Zákon o státní památkové péči*. Praha: Wolters Kluwer, 2019. Praktický komentář.).

[31] Postup orgánu památkové péče, který k uvedenému záměru v roce 2002 odmítl vydat závazné stanovisko, byl tedy zjevně v rozporu se zákonem. Právě pro tuto zjevnou nezákonnost v kombinaci se skutkovými okolnostmi projednávané věci nemohlo podle názoru Nejvyššího správního soudu toto minulé počínání orgánu památkové péče vytvořit oprávněnou důvěru stěžovatelky, že správní orgán bude postupovat stejně. Při posuzování nynější věci je totiž třeba vzít v úvahu několik skutečností, které zdůrazňoval ve svém rozhodnutí jak žalovaný, tak i městský soud.

[32] Jednak je třeba brát v potaz, že stěžovatelka byla již před zahájením řízení o uložení správní sankce vyrozuměna o tom, že umístění předmětných reklamních bannerů není v souladu s pravidly pro ochranu kulturních památek, a to opakovaně (viz závazné stanovisko orgánu památkové péče ze dne 11. 6. 2012, č. j. S-MHMP 1076407/2011, potvrzující závazné stanovisko Ministerstva kultury ze dne 23. 7. 2013, č. j. MK 35141/2013 OPP a vyrozumění ministra kultury ze dne 14. 1. 2014, č. j. MK 460/2014 OLP). Dále je třeba zdůraznit zejména skutečnost, že rozsah úprav realizovaných stěžovatelkou na kulturní památce byl značně vyšší, než původní záměr posuzovaný orgánem památkové péče v roce 2002. Není tedy pravdou, že by se jednalo pouze o bannery umístěné na budovu kulturní památky v roce 2002. Současně je na místě přihlídnout k tomu, že v době rozhodování správních orgánů v nyní projednávané věci byl již veřejně k dispozici výše zmiňovaný metodický orgánu památkové péče, který má za úkol v zájmu ochrany práv dotčených subjektů správní praxi sjednotit. Právě rozsah (nikoli podoba) stěžovatelkou provedených úprav přitom byl zásadní při posuzování souladu stavu kulturní památky se zákonem. V neposlední řadě je také nutno poznamenat, že ve vztahu k jednání stěžovatelky nebylo vydáváno závazné stanovisko podle § 14 odst. 1 památkového zákona, ale podle § 11 odst. 3 památkového zákona. Stěžovatelka totiž o vydání závazného stanoviska zažádala zpětně poté, co již byly úpravy na budově kulturní památky provedeny. Bylo tak posuzováno její plnění povinností stanovených v § 9 odst. 2 a 3 památkového zákona (nikoliv soulad umístění reklamních bannerů s § 14 odst. 1 památkového zákona) a stěžovatelce byla uložena sankce za správní delikt spočívající v udržování protiprávního stavu způsobeného umístěním reklamních prvků podle § 35 odst. 1 písm. c) památkového zákona (nikoliv za jejich samotné umístění bez závazného stanoviska podle § 35 odst. 1 písm. e) téhož zákona).

[33] Z uvedených důvodů jsou tedy závěry městského soudu platné a argumentace stěžovatelky, týkající se nedodržení zásady ochrany dobré víry a oprávněných zájmů a zásady legitimního očekávání, nemůže obstát.

[34] Pokud jde o námitku, že žalovaný nedostatečně odůvodnil, proč právě *konkrétně* ve vztahu k předmětné budově došlo ke změně pohledu na umístění reklamních bannerů od roku 2002, ta nebyla v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného v této podobě uplatněna. Nelze tak vyčítat městskému soudu, že se s takovou námitkou explicitně nevypořádal. Na okraj však lze

pokračování

poznámenat, že je naprosto logické, že odůvodnění změny pohledu na umístění reklamních bannerů konkrétně na budově stěžovatelky bude vycházet z obecných příčin a principů změny nevyhovující dosavadní praxe správních orgánů, jak tomu v projednávaném případě bylo.

[35] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že napadený rozsudek Městského soudu v Praze je zákonný. Kasační stížnost proto podle § 110 odst. 1, *in fine*, s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

[36] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovaný náhradu nákladů výslovně neuplatnil a Nejvyšší správní soud ani ze spisu neshledal, že by mu vznikly náklady překračující běžnou administrativní činnost. Soud proto nepřiznal náhradu nákladů řízení žádnému z účastníků.

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

V Brně dne 21. září 2020

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu