**Kontrolní zjištění Památkové inspekce Ministerstva kultury k sankcím**

Tento materiál přináší stručný přehled kontrolních zjištění Památkové inspekce z kontrol krajských úřadů a Magistrátu hlavního města Prahy v oblasti správního trestání. Závěry zde uvedené  mají vést k vyvarování se podobných pochybení do budoucna. Cílem je poskytnout orgánům státní památkové péče metodickou  pomoc pro aplikaci zákona o státní památkové péči a navazujících právních předpisů. Aktualizovaný přehled z kontrolních zjištění Památkové inspekce je k dispozici na webových stránkách Ministerstva kultury - <https://www.mkcr.cz/kontrolni-zjisteni-248.html>.

**Aplikační poznámka**

Dělení na přestupky a smíšené správní delikty skončilo nabytím účinnosti zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

Od data 1. července 2017 je tak procesní úprava správního či přestupkového trestání obsažena již pouze v jednom základním předpisu, kdy byl současně zrušen zákon č. 200/1992 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů a současně byla ze zákona o státní památkové péči vypuštěna procesní ustanovení, která upravovala některé aspekty ukládání správních trestů za správní delikty smíšené.

Ačkoli jde o novou právní úpravu, řada závěrů obsažených v dosavadních judikátech jsou z hlediska základních principů aplikovaných v rámci správního trestání i nadále platné, a proto jsou v tomto materiálu stále obsažené.

[1.1. Legitimní očekávání, odůvodnění 3](#_Toc126229061)

[1.2. Běh prekluzivních lhůt, doba spáchání 3](#_Toc126229062)

[1.3. Doba spáchání, společné řízení, nečinnost správního orgánu 3](#_Toc126229063)

[1.4. Časová identifikace skutku 4](#_Toc126229064)

[1.5. Časová identifikace skutku 4](#_Toc126229065)

[1.6. Společné řízení 5](#_Toc126229066)

[1.7. Společné řízení, rozsah přezkumu v odvolacím řízení, dobrý stav kulturní památky a ukládání sankce 5](#_Toc126229067)

[1.8. Zjištění stavu věci, objektivní stránka protiprávního jednání 6](#_Toc126229068)

[1.9. Objektivní stránka protiprávního jednání, dokazování 6](#_Toc126229069)

[1.10. Objektivní stránka protiprávního jednání, zavinění, dokazování 7](#_Toc126229070)

[1.11. Objektivní stránka protiprávního jednání 7](#_Toc126229071)

[1.12. Předmět řízení, osoba pachatele, náležitosti podání 8](#_Toc126229072)

[1.13. Legitimní očekávání, odůvodnění 9](#_Toc126229073)

[1.14. Věc v právním smyslu, pachatel 9](#_Toc126229074)

[1.15. Odůvodnění 10](#_Toc126229075)

[1.16. Dokazování, plná moc, identifikace skutku, souběh přestupků, uplynutí prekluzivní lhůty 10](#_Toc126229076)

[1.17. Dokazování, časová identifikace skutku, souběh přestupků 12](#_Toc126229077)

[1.18. Dokazování 13](#_Toc126229078)

[1.19. Dokazování 13](#_Toc126229079)

[1.20. Dokazování 13](#_Toc126229080)

[1.21. Dokazování 14](#_Toc126229081)

[1.22. Nebezpečnost protiprávního jednání, dotčenost orgánu památkové péče 14](#_Toc126229082)

[1.23. Výše pokuty 15](#_Toc126229083)

[1.24. Závazné stanovisko dle § 149 sř., přestupkové řízení 15](#_Toc126229084)

[1.25. Seznámení s podklady, koncentrace řízení 16](#_Toc126229085)

[1.26. Úhrada nákladů řízení, společné řízení 16](#_Toc126229086)

[1.27. Výrok rozhodnutí 17](#_Toc126229087)

[1.28. Odvolání v přestupkovém řízení, zastavení řízení, uplynutí prekluzivní lhůty 17](#_Toc126229088)

[1.29. Autoremedura, odůvodnění v řízení z moci úřední 18](#_Toc126229089)

[1.30. Snížení výše pokuty, odůvodnění 18](#_Toc126229090)

[1.31. Zamítnutí odvolání, nemožnost změny rozhodnutí 18](#_Toc126229091)

[1.32. Vymezení skutku 19](#_Toc126229092)

[1.33. Stíhání přestupků z moci úřední, naplnění skutkové podstaty, příkaz 19](#_Toc126229093)

[1.34. Stíhání přestupků z moci úřední, naplnění skutkové podstaty, předání přestupku 20](#_Toc126229094)

[1.35. Stíhání přestupků z moci úřední, naplnění skutkové podstaty, příkaz 21](#_Toc126229095)

[1.36. Identifikace skutku, pachatel, právní názor odvolacího orgánu 23](#_Toc126229096)

[1.37. Identifikace skutu, trvající delikt, právní názor odvolacího orgánu 24](#_Toc126229097)

[1.38. Identifikace skutku 26](#_Toc126229098)

[1.39. Výše pokuty 26](#_Toc126229099)

[1.40. Zásada „dobrodiní záležející v souvislosti“ v přestupkovém řízení 26](#_Toc126229100)

[1.41. Příkaz 27](#_Toc126229101)

[1.42. Příkaz a příkaz na místě 28](#_Toc126229102)

[1.43. Určení skutkové podstaty přestupku, krajní nouze, právní názor odvolacího orgánu, odůvodnění 28](#_Toc126229103)

[1.44. Výše pokuty, výrok rozhodnutí 29](#_Toc126229104)

[1.45. Forma zavinění fyzické osoby 30](#_Toc126229105)

##

## Legitimní očekávání, odůvodnění

Odůvodnění rozhodnutí na straně 4 uvádí, že „realizované reklamní zařízení narušuje jednotu výrazu fasády a tím znehodnocuje výtvarnou funkci (fasády) sledovanou státní památkovou péčí“ znamená „narušení panoramatu dané lokality“ a „umístění reklamy je negativním, necitlivým a silně degradujícím pohledovým zásahem, který narušuje stávající jednotu fasády v kontextu ulice“, přičemž na straně 3 téhož rozhodnutí je uvedeno, že týž správní orgán dopisem čj. 12345/2012 oznámil podateli, že umístění reklamní plachty s jiným nápisem ale ve stejném rámu na stejném domě (viz obrazová příloha obr. 12., obr. 13.) akceptuje, neboť reklamní plachta bude plnit funkci ochranné textilie zavěšené po dobu rekonstrukce domu do 31. prosince 2013 a z toho důvodu nebude vydávat závazné stanovisko podle zákona o státní památkové péči. Rozhodnutí je vnitřně rozporné, tudíž nepřezkoumatelné. Zároveň je porušeno ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu, kdy ve stejné věci rozhoduje orgán památkové péče odlišně.

## Běh prekluzivních lhůt, doba spáchání

Otázku zahájení běhu objektivní lhůty pak krajský úřad neřešil vůbec. V žádosti krajského úřadu čj. 2345/2012 ze dne 31. 8. 2012 o vyjádření Archeologického ústavu AV ČR Brno, v.v.i., je sice uvedeno, že předmětné terénní úpravy byly provedeny v roce 2011, s tímto konstatováním však nekoresponduje žádný důkaz a ani se jím nezaobírá vlastní text odůvodnění předmětného rozhodnutí.

Postih je v tomto případě spojen s nesplněním oznamovací povinnosti podle § 22 odst. 2 zákona o státní památkové péči, přičemž splnění této povinnosti předem je logicky možné nejpozději před momentem zahájení vlastních prací.

V daném případě, jak uvádí ve svém rozsudku sp. zn. 10 Ca 98/2009 - 57 z 21. 9. 2010 Městský soud v Praze, je smyslem ustanovení § 22 odst. 2 zákona o státní památkové péči zajistit, aby oprávněná organizace mohla provést archeologický průzkum dříve, než započnou zemní práce na pozemku v území s archeologickými nálezy. Aby se tak mohlo stát, musí být zamýšlené práce včas oznámeny Archeologickému ústavu AV ČR. K poškození archeologických nálezů přitom může dojít až v okamžiku, kdy na pozemku započnou zemní práce, protože teprve v tomto okamžiku může dojít k poškození případných archeologických nálezů nacházejících se na pozemku. Teprve v tomto okamžiku tak dochází k ohrožení zájmů chráněných zákonem o státní památkové péči a současně se v tuto chvíli rozbíhá objektivní prekluzivní lhůta.

Z výroku předmětného rozhodnutí by sice mohlo vyplývat, že předmětné práce byly provedeny ke dni 16. 3. 2012, následný text odůvodnění však toto datum spojuje pouze se zjištěním protiprávního stavu ze strany krajského úřadu. Navíc skutková podstata postihuje neoznámení takových prací předem a vztah k dokončení takových prací je z hlediska běhu objektivní lhůty fakticky bezvýznamný s jedinou výhradou, že by i dokončení prací již bylo mimo objektivní lhůtu, což však není tento případ.

Otázka, zda byla sankce uložena v prekluzivní objektivní lhůtě, je z hlediska zákonnosti rozhodnutí o sankci zcela klíčová.

## Doba spáchání, společné řízení, nečinnost správního orgánu

Krajský úřad rozhodnutí Městského úřadu Z podruhé zrušil a věc vrátil k novému projednání a to z důvodů, že nebyla zcela přesně vymezena doba, kdy došlo ke spáchání přestupku, a že účastníkům nebyla prokazatelně dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Městský úřad Z uvedl jako dobu spáchání přestupku polovinu října 2010, na což krajský úřad v následném odvolacím řízení reaguje, že toto určení doby neodpovídá zcela přesně skutečnosti, jelikož se jedná o delikt trvající. Námitku, že účastníkům řízení nebyla dána možnost vyjádřit se k podkladům, nelze považovat za jednoznačně prokázanou, jelikož se v rámci řízení konalo ústní jednání, v jehož rámci se účastníci řízení s podklady pro rozhodnutí seznámili, což navíc vyplývá i z obsahu odvolání.

K vadě spočívající v nepřesném určení doby spáchání přestupku Památková inspekce musí připomenout, že tuto nepřesnost měl krajský úřad vytknout již při prvním projednání této věci.

Nadto v odůvodnění tohoto rozhodnutí odvolací správní orgán nevyslovil právní názor, jímž je správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, při novém projednání věci vázán (§ 90 odst. 1 písm. b) správního řádu) a rovněž zde chybí rekapitulace projednávání, která by celý případ shrnula a dala do souvislostí jednotlivé kroky orgánů státní památkové péče (§ 68 odst. 3 správního řádu).

Podle § 90 odst. 1 písm. b) odvolací správní orgán napadené rozhodnutí nebo jeho část zruší a věc vrátí k novému projednání, jestliže dojde k závěru, že je toto rozhodnutí v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné. O důvodech vracení lze pochybovat zvláště v situaci, kdy krajský úřad vrací věc opakovaně, aniž by se měnily okolnosti řešeného případu.

Krajský úřad řešil v roce 2011 postupně 4 odvolací řízení k rozhodnutím o přestupku ve věci stejné kulturní památky se stejnými účastníky řízení, dvě z nich vybrala Památková inspekce do vzorku k provedení kontroly. Nejpozději v okamžiku, kdy krajský úřad řešil odvolání účastníků řízení proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ve věci přestupku dle druhé skutkové podstaty podle § 39 památkového zákona, měl metodicky vést Městský úřad Z. a upozornit jej, že jestliže se pachatel dopustil více přestupků, které je příslušný projednávat týž orgán, povinně se projednávají tyto přestupky ve společném řízení.

Nečinnost krajského úřadu výrazně přispěla k promlčení lhůty potřebné k projednání věci - rozhodnutí krajského úřadu nabylo právní moci dne 4. 10. 2011 a ještě 28. 11. 2011 nebyl spisový materiál vrácen Městskému úřadu Z, jak vyplývá ze žádosti o jeho vrácení. Došlo tak k minimálně 2měsíční prodlevě, přičemž není zjevné, co bylo její příčinou.

## Časová identifikace skutku

Za nesplnění oznamovací povinnosti dle § 22 odst. 2 zákona o státní památkové péči spočívající v neoznámení prací stavby vývojového centra společnosti K.V. s.r.o. a dočasné manipulační plochy k němu v obci Č. krajský úřad uložil pokutu ve výši 40 000 Kč. Krajský úřad pochybil tím, že ve výroku rozhodnutí neuvedl dobu spáchání správního deliktu smíšeného, respektive neurčil dobu provádění stavby, tj. okamžik, od kterého již nebylo možné splnit oznamovací povinnost z § 22 odst. 2 zákona o státní památkové péče, kterou lze splnit nejpozději bezprostředně před fyzickým započetím prací. Určení doby spáchání protiprávního jednání je nutné, aby byla provedena úplná identifikace protiprávního jednání a stíhaný skutek byl nezaměnitelný s jiným. Zjištění a výslovné uvedení doby spáchání má dále vliv i na zánik trestnosti. Ze spisového materiálu vyplývá, že tato lhůta nebyla porušena.

## Časová identifikace skutku

Pachatel byl trestán dle § 35 odst. 1 písm. h) *[v současnosti § 35 odst. 1 písm. g)]* zákona o státní památkové péči za provedení celkové rekonstrukce domu čp. 139 ulice U S., obec P. v památkové zóně YX bez závazného stanoviska orgánu památkové péče podle § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči. Časová identifikace skutku spočívá, že práce „byly provedeny v přesně nezjištěné době po datu 25. ledna 2013“ bez toho, aby byl stanoven konec protiprávního jednání. V tomto případě lze uvažovat o tom, že se jedná o trvající delikt, jehož trvání muselo někdy skončit, nejpozději však zahájením sankčního řízení a právě toto ukončení protiprávního jednání je pak důležité z hlediska nezaměnitelnosti protiprávního jednání s jiným protiprávním jednáním a stejně, tak je významné pro počítání běhu prekluzivní objektivní lhůty.

## Společné řízení

Ve věci přestupku podílových spoluvlastníků PharmDr. M. D. L. a Ing. R. P. ve věci nepečování o zachování kulturní památky domu čp. 456, ulice V., v obci P. nebylo vedeno společné řízení, tak jak předepisuje § 57 odst. 2 přestupkového zákona *[obdobně § 88 odst. 2 NPřestZ, poznámka vydavatele]*, ale dvě samostatná řízení vedená s každou fyzickou osobou zvlášť zakončená samostatnými rozhodnutími.

## Společné řízení, rozsah přezkumu v odvolacím řízení, dobrý stav kulturní památky a ukládání sankce

Krajský úřad zrušil rozhodnutí o uložení pokuty za nepečování o kulturní památky a věci vrátil prvoinstančnímu orgánu k provedení dalšího řízení. Památková inspekce souhlasí s názorem krajského úřadu, že nesplnění uloženého nápravného opatření není možné sankcionovat dle stávajícího zákona o státní památkové péči, ale již jeho uložení znamená naplnění podmínky, že vlastník kulturní památky neplní své povinnosti z § 9 zákona o státní památkové péči, což je zjištění využitelné i v sankčním řízení vedeném dle § 35 nebo § 39 zákona o státní památkové péči. Krajský úřad nevytkl prvoinstančnímu orgánu rozdělení řízení na dvě, ve kterých byla pokuta za nepečování o kulturní památky ukládána jednomu a témuž subjektu. Předmětem řízení byla srostlice tří domů. Dva z nich byly prohlášeny kulturními památkami. Čp. 123 s rej. č. Ústředního seznamu kulturních památek 1234 je kulturní památkou od 10. listopadu 1992. Dům čp. 456 s rej. č. 5647 je kulturní památkou od 2. července 2007. Krajský úřad postupoval v rozporu se zásadou hospodárnosti vyjádřenou v § 6 odst. 2 správního řádu, když netrval na společném řízení o všech správních deliktech smíšených jednoho pachatele. Takový postup umožňuje § 140 odst. 1 správního řádu. Uvedený postup je i v rozporu s obecnými zásadami správního trestání, podle nichž by ve společném řízení o více protiprávních jednáních jednoho pachatele ukládala jedna pokuta.

Krajský úřad v odůvodnění svých rozhodnutí odkazuje na § 89 odst. 2 správního řádu, když uvádí, že přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání. Památková inspekce chce upozornit na pokračování § 89 odst. 2 správního řádu, který rozsah přezkumu umožňuje i nad rámec odvolacích námitek, pokud tak vyžaduje veřejný zájem a především, že „*k vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost, se nepřihlíží; tímto ustanovením není dotčeno právo na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem*“. V řízení se stala spornou otázka, zda má vlastník povinnost uvádět památku do dobrého stavu, když ta sama v dobrém stavu není. Dle důvodové zprávy k zákonu o státní památkové péči se *„dobrým stavem kulturní památky se rozumí takový stav, v němž kulturní památka při běžném udržování a bez nutnosti obnovy, může sloužit svému společenskému účelu“*. Krajský úřad dospěl k závěru, že *„v tomto konkrétním případě by bylo bezesporu nad rámec zákona požadovat po vlastníkovi, aby kulturní památku uvedl do stavu, ve kterém by mohla sloužit svému společenskému účelu (pod rizikem udělení sankce při nesplnění tohoto požadavku), když tomuto účelu nesloužila již řadu let před jejím nabytím do vlastnictví obviněného.“* Památková inspekce souhlasí s tvrzením, že není povinnost vlastníka kulturní památky provést kompletní rekonstrukci v řádech mnoha milionů, ale se závěrem krajského úřadu nemůže souhlasit, protože takový postup by vedl k beztrestnosti za neplnění zákonem uložených povinností vlastníka kulturní památky z § 9 zákona o státní památkové péče. Obecně řečeno, zhoršil-li se stavební stav kulturní památky za rozhodné období, za nějž je ukládána sankce, pršelo-li do ní po řadu měsíců nefunkční střechou (stav se tedy jen těžko mohl nezhoršit), pak se zcela jistě jedná o jednu nebo i více ze skutkových podstat uvedených v § 35 odst. 1 písm. c) zákona o státní památkové péči, konkrétně třeba o nepečování o zachování kulturní památky nebo o její znehodnocení. Orgán památkové péče může a má bránit ztrátě a úbytku chráněných kulturněhistorických hodnot; jednání vedoucí k takové ztrátě je možné postupem podle § 35 odst. 1 písm. c) zákona o státní památkové péči sankcionovat.

## Zjištění stavu věci, objektivní stránka protiprávního jednání

Orgán památkové péče ve věci provedení prací bez závazného stanoviska dle § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči výměny okna v bytové jednotce domu čp. 1234, O. náměstí, P. nezjistil stav věci v souladu s ustanovením § 3 správního řádu, když rozhodl o odpovědnosti společenství vlastníků bytových jednotek za výměnu okna bez závazného stanoviska dle § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči. Povinnost vyžádat si toto závazné stanovisko tíží sice vlastníka, správce a uživatele nemovitosti nacházející se v ochranném pásmu památkové rezervace, ale vedle konstatování porušení právní povinnosti je zapotřebí zkoumat, kdo svým jednáním svou zákonem uloženou povinnost porušil. Nelze automaticky předpokládat, že protiprávní jednání musí spáchat vlastník (zde společenství vlastníků bytových jednotek). Z předloženého odvolání vyplývá, že výměnu okna provedl vlastník bytové jednotky a nikoliv společenství vlastníků bytových jednotek, kterému byla uložena pokuta. Nejvyšší správní soud při přezkumu rozhodnutí, kdy byla správním orgánem udělena pokuta za porušení právních předpisů na úseku dopravy společnosti a nikoliv řidiči motorového vozidla společnosti judikoval, že „objektivní odpovědnost právnické osoby za správní delikt neznamená, že není nutné prokazovat splnění zákonných znaků skutkové podstaty správního deliktu. Je-li znakem skutkové podstaty správního deliktu objektivní stránka spočívající v „přikázání“ nebo „dovolení“ zákonem sankcionovaného jednání (zde: přikázání nebo dovolení použití vozidla v provozu na pozemních komunikacích, které nesplňuje podmínky stanovené zvláštním předpisem), je třeba pro uznání odpovědnosti za správní delikt takové jednání prokázat (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 4 As 28/2006 - 65).

## Objektivní stránka protiprávního jednání, dokazování

Vlastníkovi nemovitosti, která není kulturní památkou, ale nachází se na území památkové rezervace, uložil orgán památkové péče rozhodnutím čj. 1234/2012 ze dne 12. prosince 2012 pokutu za přestupek spáchaný umístěním smaltované cedule s nápisem „RED LIGHT STREET, N. M. P.“ imitující oficiální označení ulice na dům čp. 432 v ulici Ve S. Obviněný z přestupku při projednávání přestupku nespolupracoval, nekomunikoval se správním orgánem a vedení řízení ignoroval. Doručováno mu bylo fikcí. V průběhu řízení byla předmětná cedule z domu odstraněna. Orgán památkové péče zastával názor, že se jedná o trvající přestupek, který byl spáchán tím, že vlastník dotčené nemovitosti udržoval protiprávní stav osazení cedule minimálně z nedbalosti. Orgán památkové péče nezjistil dostatečně skutkový stav, neboť v jeho rozhodnutí absentují skutková zjištění a úvahy, zda obviněný jednal zaviněně. Sankcionované jednání nemá ani oporu ve spisech. Podle § 3 přestupkového zákona k odpovědnosti za přestupek postačí zavinění z nedbalosti, nestanoví-li zákon výslovně, že je třeba úmyslného zavinění. Podle § 4 přestupkového zákona je pak přestupek spáchán z nedbalosti, jestliže pachatel a) věděl, že svým jednáním může porušit nebo ohrozit zájem chráněný zákonem, ale bez přiměřených důvodů spoléhal na to, že tento zájem neporuší nebo neohrozí, nebo b) nevěděl, že svým jednáním může ohrozit zájem chráněný zákonem, ač to vzhledem k okolnostem a svým osobním poměrům vědět měl a mohl (srovnej např. rozsudek NSS 7 As 105/2010-96 ze dne 12. 5. 2011). Nebylo prokázáno, že obviněný „umístil“, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí předmětnou ceduli na svůj dům. Dále v konstrukci skutkové podstaty v § 39 odst. 1 písm. g) zákona o státní památkové péči (provádí stavbu, změnu stavby, terénní úpravy, umístění nebo odstranění zařízení, odstranění stavby, úpravu dřevin nebo udržovací práce na nemovitosti, která není kulturní podmínkou, ale je v památkové rezervaci, v památkové zóně, v ochranném pásmu nemovitě kulturní památky, nemovité národní kulturní památky, památkové rezervace nebo památkové zóny bez závazného stanoviska obecního úřadu obce s rozšířenou působností podle § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči) je sankcionováno jednorázové protiprávní jednání spočívající v provedení uvedených prací bez závazného stanoviska orgánu památkové péče a nikoliv udržování protiprávního stavu, jak uvádí orgán památkové péče.

## Objektivní stránka protiprávního jednání, zavinění, dokazování

Ke spáchání protiprávního jednání se na ústním jednání vedeném před prvoinstančním orgánem doznal manžel. Manželka vypověděla, že u „těchto pracích jsem vůbec neasistovala. Objednávky i platby zajišťoval manžel. Tyto věci šly mimo mne.“ Manželce byla uložena pokuta v poloviční výši než jejímu manželovi, konkrétně ve výši 5000 Kč. V odvolání manželka namítala nezákonnost rozhodnutí s tím, že o provedených pracích „nerozhodovala a tyto úpravy objednal manžel bez jejího vědomí.“ Krajský úřad označil její tvrzení za účelové a irelevantní, neboť v protokolu z ústního jednání uvedla, že jí bylo známo provádění úprav předmětné kulturní památky a svou nečinností porušila povinnosti stanovené v § 9 odst. 1 zákona o státní památkové péči, když svoji kulturní památku nechránila před poškozením a nesplnila oznamovací povinnost danou § 12 odst. 1 zákona o státní památkové péči. Manželka tak byla uznána vinou prováděním obnovy kulturní památky bez závazného stanoviska obecního úřadu obce s rozšířenou působností dle § 39 odst. 1 písm. e) zákona o státní památkové péči, aniž by jí bylo spáchání takového přestupku prokázáno nebo se k jeho spáchání sama přiznala. Prvoinstanční ani druhoinstanční orgán v tomto případě neprokázaly spáchání protiprávního jednání, které dle zákona o státní památkové péči musí spočívat v aktivní činnosti – provádění obnovy bez závazného stanoviska orgánu památkové péče. Výpověď obviněné, že o provádění prací pouze věděla, ve spojení s přiznáním druhého obviněného, že předmětné práce objednal a hradil on, neprokazuje naplnění skutkové podstaty přestupku obviněnou. Chybí zde její přiznání k provádění prací nebo usvědčující důkaz např. pomocí svědecké výpovědi prováděcí firmy nebo dokladu o zaplacení prací, na kterém by byla uvedena i manželka.

## Objektivní stránka protiprávního jednání

Orgán památkové péče uložil pokutu ve výši 8 000 Kč vlastníkovi pozemku za to, že provedl předláždění prostoru čestného pohřebiště. Bez závazného stanoviska byla vyměněna kameninová dlažba za betonovou zámkovou dlažbu. Ve spisu není založen důkaz, který by svědčil, že obnovu národní kulturní památky provedl vlastník pozemku, který byl za provedení prací orgánem památkové péče pokutován. Ve spise je založeno vyjádření zástupce vlastníka, který uvedl, že *„Opětovně zdůrazňujeme, že se jednalo o vyvolanou investici subjektu XY a plně hrazenou z jejích prostředků. Ještě před zahájením prací upozornila Správa p. h., tj. správce hřbitova, písemně investora na nutnost požádat orgán památkové péče o rozhodnutí dle zákona č. 20/1987 Sb. o státní památkové péči. … V letech 2008 až 2011 byly správcem hřbitova každoročně vydány zhotoviteli prací podmínky, za kterých může práce provádět a které byly dodrženy. Výjimkou je kritizované provedení zámkové dlažby, o kterém nebyli správce pohřebiště ani majitel pozemku město P. informováni a o jehož dodatečné povolení jsme Vás požádali písemně dne 10. 9. 2013.“* Orgán památkové péče se v odůvodnění rozhodnutí nevypořádal s výše uvedeným tvrzením účastníka řízení. Obecný rozbor povinnosti vlastníka národní kulturní památky vyžádat si před provedením prací závazné stanovisko k obnově v odůvodnění rozhodnutí nemůže nahradit důkaz o spáchání správního deliktu vlastníkem pozemku a za situace, kdy se účastník řízení nepřiznal ke spáchání správního deliktu, pak není prokázána objektivní stránka správního deliktu.

## Předmět řízení, osoba pachatele, náležitosti podání

Dle kontrolovaného rozhodnutí pachatel porušil ustanovení § 9 odst. 2 a 3 zákona o státní památkové péči a orgán památkové péče mu uložil pokutu dle § 35 odst. 1 písm. h) *[dnes písm. g)]* zákona o státní památkové péči za umístění staveb pro reklamu - reklamních sloupů v památkové rezervaci bez závazného stanoviska orgánu památkové péče podle § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči. Souběžně pachatel umístil stavby pro reklamu - reklamní sloupy na kulturní památku silniční most L., za což byl trestán dle § 35 odst. 1 písm. c) zákona o státní památkové péči, konkrétně za:

* užívání této kulturní památky způsobem neodpovídajícím jejímu kulturně politickému významu a památkové hodnotě,
* ohrožování jejího vhodného společenského uplatnění a
* způsobení nepříznivou změnu stavu kulturní památky a jejího prostředí,

Ustanovení § 35 odst. 1 písm. c) zákona o státní památkové péče zahrnuje více skutkových podstat, podle kterých však nelze s ohledem na § 9 zákona o státní památkové péči vždy uložit sankci všem druhům pachatelů. Sankce dle ustanovení § 35 odst. 1 písm. c) zákona o státní památkové péči je možné uložit za to, že pachatel

* 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.

Dle § 9 odst. 1 má vlastník kulturní památky povinnost

* na vlastní náklad pečovat o její zachování,
* udržovat ji v dobrém stavu a
* chránit ji před ohrožením, poškozením, znehodnocením nebo odcizením,
* užívat ji pouze způsobem, který odpovídá jejímu kulturně politickému významu, památkové hodnotě a technickému stavu

Dle § 9 odst. 2 zákona o státní památkové péči má povinnost ten, kdo kulturní památku užívá nebo ji má u sebe; povinnost nést náklady spojené s touto péčí o kulturní památku má však jen tehdy, jestliže to vyplývá z právního vztahu mezi ním a vlastníkem kulturní památky.

* pečovat o zachování kulturní památky,
* udržovat kulturní památku v dobrém stavu a
* chránit ji před ohrožením, poškozením, znehodnocením nebo odcizením.

Všechny subjekty jsou dle § 9 odst. 3 zákona o státní památkové péči povinny

* počínat si tak, aby nezpůsobily nepříznivé změny stavu kulturních památek nebo jejich prostředí a
* neohrožovaly zachování a vhodné společenské uplatnění kulturních památek.

Pachatel nebyl vlastníkem kulturní památky, měl pouze plochu pro umístění reklamních sloupů od vlastníka pronajatou a jeho jako nájemce nemohla tížit zákonná povinnost užívat kulturní památku pouze způsobem, který odpovídá jejímu kulturně politickému významu, památkové hodnotě a technickému stavu. Když subjekt zákonnou povinnost nemá, nelze jej ani stíhat za její nesplnění. Rozhodnutí nabylo právní moci dne 1. dubna 2014 a v době provádění kontroly Památkovou inspekcí již nebylo možné toto pochybení orgánu památkové péče možné napravit v přezkumném řízení z důvodu uplynutí roční lhůty od nabytí právní moci.

Ve spisu je rovněž založena komunikace mezi orgánem památkové péče a účastníkem řízení, respektive e-maily ze dne 6. února 2014, 28. ledna 2014, 30. prosince 2013 a 23. prosince 2013 bez toho, že by byly opatřeny uznávaným elektronickým podpisem. Orgán památkové péče netrval na odstranění vad podání účastníka řízení, tak aby byl dodržen § 37 odst. 4 správního řádu - Podání je možno učinit písemně nebo ústně do protokolu anebo v elektronické podobě podepsané uznávaným elektronickým podpisem. Za podmínky, že podání je do 5 dnů potvrzeno, popřípadě doplněno způsobem uvedeným ve větě první, je možno je učinit pomocí jiných technických prostředků, zejména prostřednictvím dálnopisu, telefaxu nebo veřejné datové sítě bez použití uznávaného elektronického podpisu.

## Legitimní očekávání, odůvodnění

Orgán památkové péče uložil rozhodnutím čj. 1234/2011 dne 23. ledna 2012 pokutu ve výši 110 000 Kč za provedení stavby dřevěné předzahrádky bez závazného stanoviska orgánu památkové péče dle § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči a zároveň poškození kulturní památky domu čp. 123, B. náměstí, P. dle ustanovení § 35 odst. 1 písm. c) a h) zákona o státní památkové péči. V odůvodnění rozhodnutí o uložení sankce výši pokuty orgán památkové péče odůvodnil i slovy „trámy pergoly a stolky při zdi byly „bezohledně stavebně zakotveny do nově opravené ohradní zdi“ (výše uvedené kulturní památky). Dne 30. července 2012 tentýž správní orgán vydal pod čj. 456/2012 k dodatečnému povolení výše uvedených prací kladné závazné stanovisko dle § 11 odst. 3 zákona o státní památkové péči bez stanovení podmínek, i když písemné vyjádření odborné organizace k provedeným pracím bylo záporné. Orgán památkové péče uvedl v odůvodnění závazného stanoviska, že důvodem pro dodatečné odsouhlasení provedených prací je skutečnost, že stavba nemá trvalý charakter a je snadno odstranitelná. V souladu s § 2 odst. 4 správního řádu musí správní orgán při rozhodování stejných případů rozhodovat stejně. Jedná se o základní zásadu správního rozhodování. Jestliže při prvním rozhodování o udělení sankce měl orgán památkové péče za významnou okolnost, že došlo k poškození nově obnovené ohradní zdi kulturní památky, měl tuto skutečnost zohlednit i při vydávání svého dalšího správního aktu závazného stanoviska k dodatečnému povolení stavby.

## Věc v právním smyslu, pachatel

Prvoinstanční orgán pochybil, když přístavbu domu čp. 123 na pozemku st. p.č. 456, v ulici Š. v Č. K. považoval za nemovitost nacházející se na území městské památkové rezervace a nikoliv za kulturní památku. Sám prvoinstanční orgán ve svém rozhodnutí uvedl, že se jedná o přístavbu domu, který je prohlášen za nemovitou kulturní památku. V Ústředním seznamu kulturních památek je evidována pod č. 987. V § 2 odst. 1 zákona o státní památkové péči je stanoveno, že kulturní památkou se můžou stát pouze nemovité a movité věci, popřípadě jejich soubory. Nemovitou věcí jsou dle § 119 odst. 2 občanského zákona nemovitostmi pozemky a stavby spojené se zemí pevným základem. V daném případě se bezpochyby jedná o stavbu. V § 120 odst. 1 občanského zákoníku je stanoveno, že součástí věci je vše, co k ní podle její povahy náleží a nemůže být odděleno, aniž by se tím věc znehodnotila. Přístavba je součástí domu čp. 123, tvoří s „původním“ domem čp. 123 jednu věc a tudíž je nutné i s přístavbou nakládat ve správních řízeních jako s kulturní památkou. Samozřejmostí je, že postup při obnově dle § 14 odst. 1 zákona o státní památkové péči novodobé součásti kulturní památky bude jiný než při obnově její gotické nebo renesanční části. Stejně tak poškození kulturní památky v její novodobé části bude méně závažné než poškození jejích starších hodnotnějších prvků. Nepovolené práce spočívaly v realizaci terasy pro umístění venkovní restaurace a ze spisu je patrné, že se jednalo o opakované protiprávní jednání. Prvoinstanční orgán vždy stíhal fyzické vlastníky domu v přestupkovém řízení bez zkoumání skutečnosti, že v budově je provozován hotel s restaurací a protiprávní jednání spočívalo ve zbudování venkovního patra terasy restaurace. Prvoinstanční orgán nešetřil např. postupem dle § 53 správního řádu, kdo provedl nepovolené práce (tj. kdo je zaplatil, jaký vztah je mezi vlastníky domu a vlastníkem hotelu a restaurace). Případně, zda protiprávní jednání nenaplňuje jinou skutkovou podstatu ze zákona o státní památkové péči, např. § 35 odst. 1 písm. c) - 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. Druhoinstanční orgán pochybil, když prvoinstančnímu orgánu chybný postup nevytknul.

## Odůvodnění

Orgán památkové péče sankcionoval pokutou ve výši 200 000 Kč odstranění stavby v památkové zóně bez závazného stanoviska vydaného dle § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči. Odstranění domu provedl vlastník dne 29. září 2014 pouze na základě doporučení autorizovaného inženýra pro statiku a dynamiku staveb bez povolení stavebního úřadu a za situace, kdy měl ze strany stavebního úřadu a orgánu památkové péče povolenou opravu předmětné nemovitosti spočívající především v odstranění stávajícího vikýře, vybudování nového menšího vikýře, osazení nového tvarově shodného vikýře na druhé zahradní straně střechy, výměnu stávající krytiny za krytinu z dvojitě kladených bobrovek, rozšíření suterénního prostoru, přemístění hlavního schodiště, změnu dispozic jednotlivých podlaží. Z předloženého stavebního deníku a posudku statika ze dne 7. srpna 2014 vyplývá, že před vlastním odstranění stavby stavebník bez závazného stanoviska orgánu památkové péče kompletně odstranil krov budovy. Při následném odstranění celé budovy došlo ke konzumpci přestupku provádění prací bez závazného stanoviska orgánu památkové péče, nicméně toto stavebníkovo pochybení mělo být orgánem památkové péče vyhodnoceno jako přitěžující okolnost, neboť přestupce nedodržoval své zákonné povinnosti již při provádění stavebních úprav předmětné nemovitosti. Za situace, kdy vlastník namítá nebo by mohl namítat nepřiměřenost pokuty, by dalším možným zdůvodněním výše uložené sankce mohlo být uvedení částky nutné na provedení demolice předmětného domu, protože ani s tímto nákladem vlastník nemohl počítat, když si u správních orgánů požádal o povolení pouze k opravě a nikoliv již k odstranění stavby.

## Dokazování, plná moc, identifikace skutku, souběh přestupků, uplynutí prekluzivní lhůty

Podmínka číslo 1 závazného stanoviska prvoinstančního orgánu čj. 1234/11 k obnově kulturní památky stanovila, že bude zachován stávající tvar střechy, její sklon, výška hřebene, přesah střechy i další detaily. Ze spisu, konkrétně z odvolání a vyjádření účastníků řízení vyplývá, že v lednu a v únoru 2013 provedli výměnu krokví a provizorní zastřešení, v případě pultového vikýře uváděli, že se jedná o dočasné opatření z důvodu zajištění dopravy materiálu do prostoru krovu. Ve spisu je založena fotografie datovaná dnem 7. března 2013 zachycující dvorní části domu se zvýšením podkroví o 4 řady velkoformátových cihel pultovým vikýřem se 4 okny, které na výšku znamenají dalších 6 řad cihel, zeď není omítnuta, na domě není položena střešní krytina a ani laťování a na fotografii jsou zachyceni i dva dělníci provádějící práce. Dne 26. března 2013 stavební úřad zahájil řízení o odstranění stavby. Dne 9. července 2013 podali vlastníci kulturní památky u prvoinstančního orgánu žádost o vydání závazného stanoviska s obsahem – „změna tvaru střechy – výstavba pultového vikýře z dvorní části na objektu čp. 44“ pro potřeby dodatečného povolení stavby. Prvoinstanční orgán vydal dne 28. srpna 2013 k této žádosti negativní závazné stanovisko.

Ve spisu, ani prvoinstančního ani krajského úřadu, není doložen rozsah plné moci, kterou měli účastníci řízení manželé udělit Ing. arch. A. M. Pouze v protokolu z ústního jednání manžel uvedl, že spolu s manželkou udělili výše jmenovanému plnou moc. Manželka se ústního jednání nezúčastnila. Protokol není obviněným podepsán, a ani nejsou uvedeny důvody odepření podpisu. Odvolání však podali i samotní účastníci řízení a následně i jejich zástupce. Přestupkové řízení bylo vedeno za provádění obnovy kulturní památky bez závazného stanoviska dle § 39 odst. 1 písm. e) zákona o státní památkové péči. Dle názoru Památkové inspekce došlo v tomto případě i k poškození kulturní památky a pachatelé měli být stíháni i dle ustanovení § 39 odst. 1 písm. c) zákona o státní památkové péči. Prvoinstanční orgán však hodnotil vzniklé poškození kulturní památky pouze jako přitěžující okolnost.

Krajský úřad chyboval, když důvodem pro zrušení rozhodnutí a vrácení věci byl požadavek na přesnější časovou identifikaci přestupku. Prvoinstančním orgánem použitá formulace „v průběhu měsíce března 2013“ se krajskému úřadu jevila jako neurčitá a nedostatečná. K tomuto postupu Památková inspekce uvádí, že nutně musí být rozdíl v identifikaci mezi jednorázovým protiprávním jednáním, jako je např. krádež nebo dopravní přestupek a dlouhodobější činností jako je např. provádění stavebních prací. Cílem identifikace skutku je zabránit záměně stíhaného protiprávního jednání s jiným skutkem. Na předmětném domě se nenachází jiná dvorní část domu, kde by bylo možné nově vybudovat pultový zděný vikýř o výše naznačených rozměrech. K náležitostem identifikace skutku se vyjadřoval i Nejvyšší správní soud např. ve sp. zn. 5 As 138/2012 -23 ze dne 11. ledna 2013, kdy postup Krajského soudu v Brně označil za „ryze formalistický“. Krajský soud v rozsudku sp. zn. 57 A 2/2011 – 62 shledal jako nedostatečnou pro identifikaci skutku časové určení doby spáchání přestupku proti občanskému soužití „v blíže nezjištěné době měsíce března roku 2010“. Nejvyšší správní soud uvedl: „Lze nepochybně s uvedenými argumenty, jakož i s teoretickými úvahami stran nutnosti přesného vymezení časového úseku a jednoznačné definice skutku souhlasit, nicméně teoretické závěry, které krajský soud předestřel, nenašly odraz ve věci konkrétně projednávané; postup krajského soudu tak byl ryze formalistický. Jak již Nejvyšší správní soud uvedl ve svém předchozím rozhodnutí, je potřeba v každém případě zvlášť posoudit, zda je časové určení dostatečné a potřebné, zda popis skutku dostatečné vymezuje skutek, tak aby nemohl být zaměněn s jiným skutkem. Zda tomu tak mohlo být nebo skutečně bylo, však krajský soud v dané věci nechal zcela stranou a takový závěr neučinil.

Popis skutku je jen slovní formou, jejímž prostřednictvím se skutek odráží ve vyjadřovacích projevech lidské komunikace. Popisem skutku je tedy zapotřebí rozumět jazykový popis těch jednání či skutkových okolností, které lze kvalifikovat (tj. podřadit) formálním znakům správního deliktu uvedeným v zákoně. Popis skutku musí obsahovat ty skutkové okolnosti, které jsou právně významné z hlediska naplnění jednotlivých znaků skutkové podstaty správního deliktu, který je předmětem řízení, tj. za nějž byla v dané věci uložena pokuta. Přesný časový údaj je nutný zejména u deliktů, kdy je časové vymezení právně významné z hlediska naplnění jednotlivých znaků skutkové podstaty daného deliktu, v ostatních případech bude přesná časová specifikace skutku postradatelná a bude moci být nahrazena méně přesným určením.

Nejvyšší správní soud tak konstatuje, že se nemohl ztotožnit se závěry krajského soudu, které stran otázky identifikace a zaměnitelnosti skutku v intencích závěrů cit. usnesení rozšířeného senátu, na které ve svém rozsudku odkázal, učinil v nyní projednávané věci. V daném případě nedošlo, a ze spisového materiálu taková skutečnost ani nevyplynula, nepřesnou identifikací skutku z hlediska časového ve výroku rozhodnutí k závěrům, které krajský soud předestřel ve svých právních úvahách, totiž, že skutek mohl být zaměněn se skutkem jiným a mohly nastat i jiné důsledky stran běhu lhůty, apod. V daném případě nebylo žádných pochyb o osobě pachatele, o době jeho jednání, která byla pro identifikaci skutku zřejmá, ani o tom, co konkrétně bylo obsahem tohoto jednání, jakož ani o tom, proti komu bylo směřováno.“

Krajský úřad vytýkal prvoinstančnímu orgánu nedodržení lhůty podle § 71 správního řádu pro vydání rozhodnutí, tj. že řízení trvalo déle než 60 dnů. Běh lhůt v řízeních týkajících se přestupků je jednoznačně ve prospěch pachatele, protože uplynutím zákonné lhůty zanikne odpovědnost za spáchaný skutek. Krajský úřad se nevypořádal s ustanovením § 89 odst. 2 správního řádu, který určuje, že v odvolacím řízení se přihlíží pouze k takovým vadám, u nichž lze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost. Tímto ustanovením není dotčeno právo na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem. Z odůvodnění rozhodnutí není zřejmé, zda krajský úřad z metodických důvodů vytýká prvoinstančnímu orgánu nesprávný úřední postup nebo má toto jeho pochybení za podstatnou vadu řízení, která měla vliv na jeho soulad s právními předpisy, popř. věcnou správnost.

V okamžiku, kdy bylo rozhodnutí o odvolání účastníkům doručováno, jejich protiprávní jednání bylo již prekludované a krajský úřad postupoval v rozporu se základní zásadou hospodárnosti, když místo zrušení rozhodnutí podle § 90 odst. 4 správního řádu a zastavení řízení podle § 76 odst. 1 písm. f) zákona č. 200/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „přestupkový zákon“) *[obdobně § 86 odst. 1 písm. h) NPřestZ, poznámka vydavatele]* věc vrátil prvoinstančnímu orgánu k dalšímu rozhodování.

## Dokazování, časová identifikace skutku, souběh přestupků

Krajský úřad chyboval, když důvodem pro zrušení rozhodnutí a vrácení věci byl požadavek na přesnější časovou identifikaci přestupku. Prvoinstančním orgánem použitá formulace „v průběhu měsíce března 2013“ se krajskému úřadu jevila jako neurčitá a nedostatečná. K tomuto postupu Památková inspekce uvádí, že nutně musí být rozdíl v identifikaci mezi jednorázovým protiprávním jednáním, jako je např. krádež nebo dopravní přestupek a dlouhodobější činností jako je např. provádění stavebních prací. Cílem identifikace skutku je zabránit záměně stíhaného protiprávního jednání s jiným skutkem. Na předmětném domě se nenachází jiná dvorní část domu, kde by bylo možné nově vybudovat pultový zděný vikýř o výše naznačených rozměrech. K náležitostem identifikace skutku se vyjadřoval i Nejvyšší správní soud např. ve sp. zn. 5 As 138/2012 -23 ze dne 11. ledna 2013, kdy postup Krajského soudu v Brně označil za „ryze formalistický“. Krajský soud v rozsudku sp. zn. 57 A 2/2011 – 62 shledal jako nedostatečnou pro identifikaci skutku časové určení doby spáchání přestupku proti občanskému soužití „v blíže nezjištěné době měsíce března roku 2010“. Nejvyšší správní soud uvedl: „Lze nepochybně s uvedenými argumenty, jakož i s teoretickými úvahami stran nutnosti přesného vymezení časového úseku a jednoznačné definice skutku souhlasit, nicméně teoretické závěry, které krajský soud předestřel, nenašly odraz ve věci konkrétně projednávané; postup krajského soudu tak byl ryze formalistický. Jak již Nejvyšší správní soud uvedl ve svém předchozím rozhodnutí, je potřeba v každém případě zvlášť posoudit, zda je časové určení dostatečné a potřebné, zda popis skutku dostatečné vymezuje skutek, tak aby nemohl být zaměněn s jiným skutkem. Zda tomu tak mohlo být nebo skutečně bylo, však krajský soud v dané věci nechal zcela stranou a takový závěr neučinil.

Popis skutku je jen slovní formou, jejímž prostřednictvím se skutek odráží ve vyjadřovacích projevech lidské komunikace. Popisem skutku je tedy zapotřebí rozumět jazykový popis těch jednání či skutkových okolností, které lze kvalifikovat (tj. podřadit) formálním znakům správního deliktu uvedeným v zákoně. Popis skutku musí obsahovat ty skutkové okolnosti, které jsou právně významné z hlediska naplnění jednotlivých znaků skutkové podstaty správního deliktu, který je předmětem řízení, tj. za nějž byla v dané věci uložena pokuta. Přesný časový údaj je nutný zejména u deliktů, kdy je časové vymezení právně významné z hlediska naplnění jednotlivých znaků skutkové podstaty daného deliktu, v ostatních případech bude přesná časová specifikace skutku postradatelná a bude moci být nahrazena méně přesným určením.

Nejvyšší správní soud tak konstatuje, že se nemohl ztotožnit se závěry krajského soudu, které stran otázky identifikace a zaměnitelnosti skutku v intencích závěrů cit. usnesení rozšířeného senátu, na které ve svém rozsudku odkázal, učinil v nyní projednávané věci. V daném případě nedošlo, a ze spisového materiálu taková skutečnost ani nevyplynula, nepřesnou identifikací skutku z hlediska časového ve výroku rozhodnutí k závěrům, které krajský soud předestřel ve svých právních úvahách, totiž, že skutek mohl být zaměněn se skutkem jiným a mohly nastat i jiné důsledky stran běhu lhůty, apod. V daném případě nebylo žádných pochyb o osobě pachatele, o době jeho jednání, která byla pro identifikaci skutku zřejmá, ani o tom, co konkrétně bylo obsahem tohoto jednání, jakož ani o tom, proti komu bylo směřováno.“

## Dokazování

V řízení o správním deliktu vedeném podle § 35 odst. 2 písm. f) zákona o státní památkové péči ve věci nesplnění oznamovací povinnosti vůči Archeologickému ústavu Akademie věd ČR při provádění těžby a přibližování dřeva na území s archeologickými nálezy účastník řízení na svoji obhajobu uváděl, že poškození mohyl ze střední doby bronzové a jejich okolí nedosáhlo takového stupně, jaký je uváděn v podnětu Muzea C.H. Dle jeho tvrzení byly koleje vzniklé projížděním těžební techniky méně hluboké, zasahovaly jen do nejsvrchnější organické vrstvy půdy a jejich hloubka byla opticky zvětšena „odvaleným a do bočního úzkého, ale vysokého límce vytlačeným materiálem“. Rozsah poškození archeologického dědictví je přitěžující nebo naopak polehčující okolností, která má mít vliv na určení výše sankce.

Krajský úřad v rozhodnutí výše uvedené vyjádření účastníka ocitoval, aniž by zjišťoval stav věci podle § 3 správního řádu. V odůvodnění rozhodnutí nejsou v rozporu s § 68 odst. 3 správního řádu uvedeny úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí tj. v jakém rozsahu a míry došlo k rozježdění mohyl a jejich okolí a jaké následky mívá pohyb těžké techniky pro archeologické nálezy z podobných archeologických situací.

## Dokazování

V době spáchání správního deliktu došlo k převodu vlastnictví kulturní památky. Ve spise je doloženo, že k vybourání dřevěného schodiště v kulturní památce došlo v období 18. března až 30. května 2013. Z odvolání je patrné, že odstranění schodiště z důvodu tvrzeného napadení dřevokaznými houbami provedl odvolatel, neboť se k tomuto jednání v odvolání sám přiznal. Výtka krajského úřadu, že prvoinstančním orgánem nebylo postaveno na jisto, zda odstranění schodiště provedl prodávající nebo kupující, pak není na místě. Možnost seznámit se s podklady řízení odvolatel v prvoinstančním řízení měl, ale ústního jednání se bez omluvy nezúčastnil. Pokud musel jednatel společnosti v neodkladných rodinných a zdravotních důvodů odcestovat v den konání ústního jednání do zahraničí, pak toto své tvrzení nijak nedoložil.

## Dokazování

V řízení o správním deliktu smíšeném vedeném podle § 35 odst. 2 písm. f) zákona o státní památkové péči ve věci nesplnění oznamovací povinnosti vůči Archeologickému ústavu Akademie věd ČR při provádění těžby a přibližování dřeva na území s archeologickými nálezy účastník řízení na svoji obhajobu uváděl, že poškození mohyl ze střední doby bronzové a jejich okolí nedosáhlo takového stupně, jaký je uváděn v podnětu Muzea Chodska v Domažlicích. Dle jeho tvrzení byly koleje vzniklé projížděním těžební techniky méně hluboké, zasahovaly jen do nejsvrchnější organické vrstvy půdy a jejich hloubka byla opticky zvětšena „odvaleným a do bočního úzkého, ale vysokého límce vytlačeným materiálem“. Rozsah poškození archeologického dědictví je přitěžující nebo naopak polehčující okolností, která má mít vliv na určení výše sankce.

Krajský úřad v rozhodnutí výše uvedené vyjádření účastníka ocitoval, aniž by zjišťoval stav věci podle § 3 správního řádu. V odůvodnění rozhodnutí nejsou v rozporu s § 68 odst. 3 správního řádu uvedeny úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí tj. v jakém rozsahu a míry došlo k rozježdění mohyl a jejich okolí a jaké následky mívá pohyb těžké techniky pro archeologické nálezy z podobných archeologických situací.

## Dokazování

V řízení ve věci uložení sankce společnosti R, s.r.o. za neoznámení záměru provedení zemních prací na p.p.č. 123, k.ú. klášter, které bylo ukončeno jeho rozhodnutím ze dne 14. 9. 2010, prováděl krajský úřad rozsáhlé dokazování, zejména formou výslechu svědků, aniž by prokazatelně o provedení těchto důkazů včas v souladu s ustanovením § 51 odst. 2 správního řádu vyrozuměl jediného účastníka řízení společnost R, s.r.o. *[nově zakotvuje právo obviněného účastnit se výslechu svědků zejména § 82 odst. 3 NPřestZ a tedy i za platnosti NPřestZ by tato vada měla fatální vliv na zákonnost daného sankčního řízení, poznámka vydavatele].* Tímto krokem krajský úřad pominul procesní práva účastníka řízení, a to způsobem, který není zhojitelný v odvolacím řízení. V případě řádného a včasného odvolání by námitka spočívající v poukazu na pominutí těchto procesních práv účastníka řízení představovala automatický důvod pro zrušení takového rozhodnutí podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu a vrácení věci zpět k novému projednání.

## Nebezpečnost protiprávního jednání, dotčenost orgánu památkové péče

Prvoinstanční stavební úřad vydal dvě rozhodnutí čj. 1234/2013 a čj. 4567/2013, obě ze dne 26. června 2013 o provedení nutných zabezpečovacích prací ve věci stavby opěrné zdi na předmětných pozemcích. Dle odůvodnění rozhodnutí stavební úřad zjistil závadu na předmětné opěrné zdi při kontrolní prohlídce konané dne 25. října 2012. Stavební úřad vyzval ke zjednání nápravy až dne 13. března 2013. Požadoval předložení návrhu technického řešení zabezpečení stavby opěrné zdi v celé šířce, výšce a délce zdiva. Následně zpracovaná projektová dokumentace, která byla dle odůvodnění rozhodnutí stavebního úřadu konzultována a i akceptována zástupcem Národního památkového ústavu, byla stavebnímu úřadu předložena dne 7. června 2013. Nutné zabezpečovací práce byly následně stavebním úřadem nařízeny dne 26. června 2013. Orgán památkové péče pochybil, když postup stavebního úřadu nerozporoval. Stavební úřady mají dle § 4 odst. 2 stavebního zákona povinnost postupovat ve vzájemné součinnosti s dotčenými orgány chránícími veřejné zájmy podle zvláštních právních předpisů a tyto dotčené orgány vydávají závazná stanoviska pro rozhodnutí a pro jiné úkony stavebního úřadu nebo úkony autorizovaného inspektora, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak. Dotčenost orgánu památkové péče nebyla v tomto případě dána § 14 odst. 1 zákona o státní památkové péči, ale ustanovením § 11 odst. 3 téhož zákona. - Správní úřady a orgány krajů a obcí vydávají svá rozhodnutí podle zvláštních právních předpisů, jimiž mohou být dotčeny zájmy státní památkové péče na ochraně nebo zachování kulturních památek nebo památkových rezervací a památkových zón a na jejich vhodném využití, jen na základě závazného stanoviska obecního úřadu obce s rozšířenou působností, a jde-li o národní kulturní památky, jen na základě závazného stanoviska krajského úřadu. Předmětné pozemky jsou kulturní památkou a nacházejí se na území památkové rezervace, která je zapsaná na Seznamu Světového dědictví UNESCO. Prvoinstanční stavební úřad zatížil své řízení chybou, když pro řízení vedená z moci úřední, v němž byly dotčeny zájmy památkové péče, si neopatřil závazná stanoviska orgánu památkové péče. I vzhledem k plynutí času – od 25. října 2012, kdy byla závada stavebním úřadem zjištěna, do doby vydání rozhodnutí 22. června 2013, je zřejmé, že se nejednalo o neodkladné provedení nutných zabezpečovacích prací uvedené v § 136 stavebního zákona, kdy lze rozhodnout ústně na kontrolní prohlídce. V odůvodnění rozhodnutí stavebního úřadu zmíněný Národní památkový ústav není orgánem památkové péče, ale odbornou organizací památkové péče, která nemůže rozhodovat o právech a povinnostech účastníků řízení ani vydávat závazná stanoviska, tj. akceptovat za památkovou péči navrženou podobu opěrné zdi. Orgán památkové péče provedení prací zjistil v okamžiku, kdy již byly realizovány. I tak orgán památkové péče měl upozornit nadřízený stavební úřad na chybný postup stavebního úřadu a požadovat metodické vedení prvoinstančního stavebního úřadu.

K samotné výši pokuty 10 000 Kč Památková inspekce uvádí, že je nepřiměřeně nízká. Archeologický ústav nebo oprávněná organizace by měly být schopny na základě svých odborných zkušeností orgánu památkové péče sdělit, jak dlouho by záchranný archeologický výzkum probíhal, kdyby byla splněna oznamovací povinnost a kolik by takový záchranný archeologický výzkum stál. Pokuta by měla být stanovena nad tuto výši, aby plnila svůj sankčně preventivní účel. Orgán památkové péče však takto nepostupoval a stanovil pokutu ve výši 0,25% zákonné sazby. Přitěžující okolností je zde dále skutečnost, že nesplněním oznamovací povinnosti bez provedení záchranného archeologického výzkumu zanikly cenné a významné archeologické nálezy, což je ve spise doloženo. Na části předmětných pozemků již v minulosti záchranný archeologický výzkum proběhl a objevil zde unikátní zatím jinde v daném katastrálním území nedoložený archeologický nález - část opevnění, konkrétně obezdění hradebního příkopu města z dob Přemyslovců.

Ve svém dopisu ze dne 25. listopadu 2013 evidovaném pod čj. 147/2013 doručeném orgánu památkové péče Národní památkový ústav oznámil provedení orgánem památkové péče nepovolených prací a zároveň podal podnět k provedení sankčního řízení. Národní památkový ústav rovněž požádal o poskytnutí informace o průběhu řízení, jeho výsledcích a zejména o případném uložení sankce, či jiného opatření. Ve spise není doloženo, že by orgán památkové péče Národní památkový ústav informoval o uložení pokuty, čímž byl porušen § 42 správního řádu.

## Výše pokuty

V rozporu s podnětem Památkové inspekce z 19. 1. 2010 navrhujícím uložení pokuty ve výši odpovídající společenské nebezpečnosti počínání stavebníka XZ byla pokuta uložena prakticky v nejnižší možné výši, aniž by správní orgán dostatečně přesvědčivě vysvětlil svoji správní úvahu. Uložená pokuta v tomto případě představuje 1 % škody zjištěné v daném správním řízení (v reálných číslech 5 000 Kč – výše uložené sankce a 500 000 Kč – výše zjištěné škody). Zde památková inspekce považuje za potřebné připomenout, že Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku spis. zn. 6 A 147/2002 – 35 z 10. 10. 2003 (viz [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)) zdůraznil, že ukládaná pokuta musí nutně odrážet také výraznou míru poškození veřejného zájmu a nesmí mít povahu sankce bagatelní, neboť jako taková by nemohla splnit vůbec svůj sankční účel. Krajský úřad nepodal v řádném termínu náležitou informaci Památkové inspekci, na jejíž podnět bylo řízení vedeno, o výsledku tohoto správního řízení; Památkové inspekci byla doručena pouze neformální odpověď s kopií rozhodnutí.

## Závazné stanovisko dle § 149 sř., přestupkové řízení

Krajský úřad zrušil rozhodnutí prvoinstančního orgánu o přestupku spočívajícím v osazení nových oken bez závazného stanoviska orgánu památkové péče podle § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči v městské památkové zóně J. Řízení o přestupku zastavil. Důvodem mu byla především skutečnost, že prvoinstanční orgán vydal k výměně oken závazné stanovisko dle § 149 správního řádu, které osazení tohoto typu oken označilo za nepřípustné. Krajský úřad se domníval, že tímto postupem byla zkrácena práva vlastníka nemovitosti v řízení o vydání závazného stanoviska, kdy se nemohl bránit odvoláním proti vydání závazného stanoviska, neboť stavební úřad ve věci výměny oken nevedl žádné, ani zjednodušené řízení. Ve spisu založený dopis vlastníka nemovitosti a zároveň pachatele přestupku doručený prvoinstančnímu orgánu pod čj. 5678/2011 dne 18. 11. 2011 (tj. v době vedení přestupkového řízení) lze podle obsahu podání vyhodnotit jako podnět k provedení přezkumného řízení závazného stanoviska podle § 149 odst. 5 správního řádu. V kontrolovaném spisu není doloženo, že by se prvoinstanční ani krajský úřad tímto podáním zabývaly.

Právní názor krajského úřadu vyjádřený v kontrolovaném spise je chybný hned z několika důvodů. Přestupkové řízení a vydání závazného stanoviska jsou dvě samostatná řízení správních orgánů, které nelze spojovat. Jinými slovy ani nečinnost správního orgánu, který nereaguje na podnět k provedení přezkumného řízení, neopravňuje vlastníka nemovitosti v památkové zóně k provedení prací, ke kterým neobdržel souhlasné závazné stanovisko. Je pak na místě vést s takovou osobou sankční řízení.

Postup krajského úřadu opomíjí zákon o přestupcích, který jako speciální norma má přednost před normou obecnou, kterou je správní řád. Rovněž je nutné uvést, že zastavení řízení upravuje § 76 přestupkového zákona. V neposlední řadě je nutno zdůraznit, že na projednání a pravomocné rozhodnutí o přestupku je dána prekluzivní lhůta. Krajský úřad nevzal v úvahu běh této lhůty ani nevyslovil právní názor, jak by měl prvoinstanční orgán vydat samostatné rozhodnutí ve věci, ve které již vydal závazné stanovisko dle § 149 správního řádu.

## Seznámení s podklady, koncentrace řízení

Prvoinstanční orgán určoval účastníkovi přestupkového řízení usnesením lhůtu na provedení úkonu k uplatnění práva vyjádřit se k podkladům řízení o přestupku dle § 39 odst. 1 písm. g) zákona o státní památkové péči týkající se provedení stavebních úprav domu v městské památkové zóně F. Zároveň účastníkovi určil lhůtu k provedení úkonu dle § 39 odst. 1 správního řádu. Účastník řízení dříve na ústním jednání tvrdil, že do přestupkového řízení předloží konkrétní důkazy na svou obhajobu. Poučení o odvolání prvoinstančního usnesení uvádí nesprávný odkaz na správní řád. Odkladný účinek odvolání proti usnesení vylučuje ustanovení § 76 odst. 5 a nikoliv § 81 odst. 1 správního řádu, jak uvedl prvoinstanční orgán. Proti usnesení podal účastník řízení odvolání, které vyřizoval krajský úřad. Nikoliv k seznámení s podklady, ale k činění návrhů, předložení důkazů dle § 36 odst. 1 správního řádu měl prvoinstanční orgán určit účastníkovi lhůtu. Správní orgán nemá povinnost seznámit účastníka řízení, nýbrž dle § 36 odst. 3 mu musí správní orgán dát možnost seznámit se, pokud se účastník práva na seznámení dopředu nevzdal nebo pokud mu nebylo plně vyhověno. Krajský úřad chyboval, když prvoinstančnímu orgánu chybný postup v odvolacím řízení nevytkl a odvolání zamítl a usnesení potvrdil.

## Úhrada nákladů řízení, společné řízení

V tomtéž řízení krajský úřad chybně stanovil výši náhrady nákladů řízení – je třeba uvést, že se vedlo společné řízení se dvěma obviněnými, přičemž každému byla uložena paušální náhrada nákladů ve výši 500 Kč. Bez ohledu na prováděcí právní předpis, podle kterého se náklady mají stanovovat, platí, že základní výše náhrady nákladů řízení je 1 000 Kč. O důvodech, proč byla uložena každému z obviněných částka poloviční, odůvodnění daného rozhodnutí mlčí a pouze odkazuje na § 79 odst. 5 správního řádu. K otázce nákladů společného řízení se vyjádřil poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu v závěru č. 44 ze dne 6. 11. 2006 (viz <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>). Podle tohoto závěru se budou ve společném řízení ukládat jedny společné náklady, bude-li se řízení týkat věci (řízení in rem). Pokud se společné řízení naopak týká jednotlivých osob (řízení ad personam), tj. jde o případ, kdy je možné vést řízení samostatně vůči každé z osob, náklady řízení se ve společném řízení budou ukládat každé z těchto osob. Přestupkové řízení je klasické řízení ad personam, jeho předmětem je vždy subjektivní zavinění každého obviněného, a proto i ve společném řízení se samostatně vyslovuje vina, ukládá potrestání, ale i náhrada nákladů řízení u každého z obviněných. Ačkoli lze podle § 79 odst. 5 správního řádu rozhodnout o snížení nákladů řízení, taková úvaha v daném rozhodnutí chybí a lze tak spíše předpokládat chybnou úvahu o nákladech řízení ad personam.

## Výrok rozhodnutí

V řízení sp. zn. 123/12 ve věci uložení sankce podle § 39 odst. 2 zákona o státní památkové péči ve věci spáchání přestupku neoznámením provedení stavebních prací Archeologickému ústavu Akademie věd ČR v obci S. č. p. 12 krajský úřad pochybil ve výroku rozhodnutí. Problematika náležitostí výrokové části správního rozhodnutí, a tedy i rozhodnutí o přestupku, je obecně upravena v ustanovení § 68 odst. 2 správního řádu. Další obligatorní náležitosti rozhodnutí o přestupku stanoví § 77 zákona o přestupcích *[obdobně § 93 NPřestZ, poznámka vydavatele]*. Podle tohoto ustanovení výrok rozhodnutí o přestupku, jímž je obviněný z přestupku uznán vinným, musí obsahovat též popis skutku s označením místa a času jeho spáchání, vyslovení viny, druh a výměru sankce, popřípadě rozhodnutí o upuštění od uložení sankce, o započtení doby do doby zákazu činnosti, o uložení ochranného opatření, o nároku na náhradu škody a o náhradě nákladů řízení. Obecně je tedy nezbytné v případě, že obviněný je uznán vinným za přestupek, aby tato skutečnost byla ve výroku konstatována, a aby byl výstižně a úplně popsán skutek, který byl předmětem projednávání s uvedením místa a času jeho spáchání.

V daném případě není sporné, kdo přestupek spáchal, kdy a kde se tak stalo, jaký druh a jakou výměru sankce v tomto případě krajský úřad použil. Ve výroku však absentuje samotné „vyslovení viny“. Památková inspekce si je vědoma toho, že např. dle rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 As 47/2004 – 87 ze dne 22. 12. 2005 vyslovení viny za správní delikt předpokládá toliko popsání skutku a jeho podřazení pod skutkovou podstatu, což v projednávané věci splněno bylo, nicméně je toho názoru, že výslovné uznání viny za použití spojení typu „… je vinen tím, že spáchal …“ nebo „… uznává se vinným, neboť spáchal …“ je náležitostí, která ve výroku v dané věci absentuje a její absenci považuje Památková inspekce za pochybení, jež nelze pominout.

## Odvolání v přestupkovém řízení, zastavení řízení, uplynutí prekluzivní lhůty

Pokud tedy bylo prvoinstančním orgánem vydáno rozhodnutí před datem zániku odpovědnosti za přestupek a bylo proti němu podáno včasné odvolání, avšak v průběhu odvolacího řízení odpovědnost za přestupek zanikla, odvolací správní orgán toto rozhodnutí zruší a řízení zastaví dle § 90 odst. 4 správního řádu (neboť nastala skutečnost, tj. prekluze, která odůvodňuje zastavení řízení). Odvolací správní orgán v okamžiku zjištění prekluze napadené rozhodnutí zruší a řízení zastaví bez dalšího, tj. rozhodnutí podle správního řádu vydá bez dalších procesních úkonů, které by jinak v odvolacím řízení učinil, kdyby k prekluzi nedošlo.

Zákon o přestupcích má vymezeny speciální důvody pro zastavení řízení pouze pro prvoinstanční řízení, mezi něž patří mj. i zánik odpovědnosti za přestupek - § 76 odst. 1 písm. f) zákona o přestupcích *[obdobně § 86 odst. 1 písm. h) NPřestZ, poznámka vydavatele]*. Toto ustanovení je tedy speciální k § 88 odst. 2 správního řádu, který upravuje postup správního orgánu prvého stupně (před předáním spisu odvolacímu správnímu orgánu) v případě, že nastala nějaká skutečnost pro zastavení řízení. Pokud by prvoinstanční orgán zjistil zánik odpovědnosti za přestupek v rámci svého přezkumu odvolání dle § 86 až 88 správního řádu, pak řízení má zastavit podle § 76 odst. 1 písm. f) přestupkového zákona *[obdobně § 86 odst. 1 písm. h) NPřestZ, poznámka vydavatele*. Zákon o přestupcích však neupravuje postup odvolacího správního orgánu v případě, že nastala nějaká skutečnost pro zastavení řízení. Proto je nutno užít obecnou úpravu ve správním řádu, tedy § 90 odst. 4.

## Autoremedura, odůvodnění v řízení z moci úřední

Proti rozhodnutí o uložení pokuty podal účastník odvolání, v němž požadoval zrušení rozhodnutí. Správní orgán odvolání vyhověl a formou autoremedury rozhodnutí zrušil. Vydal rozhodnutí bez odůvodnění s odkazem, že plně vyhověl účastníkovi řízení. Následně opět vydal rozhodnutí v téže věci, kterým byla uložena za provedenou výměnu oken pokuta ve snížené výši. Účastník řízení se opětovně odvolal. Následně vzal své odvolání zpět a odvolací řízení bylo správním orgánem zastaveno usnesením. Pochybení správního orgánu spočívá v tom, že formou autoremedury vydal rozhodnutí bez odůvodnění s odkazem na plné vyhovění účastníkovi řízení. Doktrína se shoduje, že ze správního řádu vyplývá požadavek rozhodnutí o odvolání vždy odůvodnit (viz Josef Vedral, Správní řád. Komentář, Praha 2006, s. 407, též citace z důvodové zprávy in Radek Ondruš, Správní řád, Praha 2005, s. 230). I podle Závěru poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 88 z 26. 3. 2010 „Odůvodnění nemusí (ale může) rozhodnutí obsahovat, pokud se účastníkům v plném rozsahu vyhoví. Z toho lze dovozovat, že se bude jednat o řízení o žádosti, neboť pouze v tomto řízení lze hovořit o tom, že správní orgán účastníkům řízení vyhověl. V řízení z moci úřední je zpravidla rozhodováno o zániku práva nebo o uložení povinnosti. Předmět správního řízení je tedy v rozporu se zájmy účastníků řízení a proto nelze hovořit o vyhovění účastníkům, neboť tento výraz implikuje soulad obsahu vydaného rozhodnutí s vůlí a oprávněnými zájmy účastníků řízení.“ (viz: <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>). O skutečnosti, že správní orgán zrušením rozhodnutí nevyhověl zplna odvolání účastníka řízení, když vycházel z čistě jazykového výkladu jeho odvolání (slovo „zrušil“), svědčí následný postup účastníka řízení. Fakticky došlo v rozporu s ustanovením § 87 správního řádu nikoli k vyhovění účastníkovi v plném rozsahu (zrušit a zastavit), ale pouze ke snížení uložené pokuty. I proti opětovnému rozhodnutí o uložení pokuty se účastník odvolal.

## Snížení výše pokuty, odůvodnění

Zásadním pochybením byl postup krajského úřadu ve věci snížení pokuty uložené dle ust. § 39 odst. 1 písm. g) zákona o státní památkové péči za odstranění stavby tam uvedené bez závazného stanoviska příslušného orgánu státní památkové péče. Krajský úřad odůvodnil svou úvahu nerelevantně tím, že obviněný hodlá obnovit 1. nadzemní podlaží stavby v původních rozměrech a že havarijní stav předmětných konstrukcí byl doložen vypracovaným statickým posudkem – přičemž ale, jak vyplývá ze spisu, k havarijnímu stavu došlo činností stavebníka. Míru poškození chráněných hodnot (úplná demolice objektu bez vyžádání závazného stanoviska) a veškeré polehčující okolnosti posoudil a odůvodnil již správní orgán 1. instance a vyjádřil je pokutou ve výši 1 % horní hranice zákonné sazby. Krajský úřad tedy za nezměněných okolností, shodného skutkového stavu a bez provedení dalších důkazů pokutu snížil s tím, že pouze rekapituloval již známé polehčující okolnosti a nijak je nově nevyhodnotil.

## Zamítnutí odvolání, nemožnost změny rozhodnutí

Vlastníkovi kulturní památky kapucínského kláštera s kostelem sv. Františka Serafinského v Z. bylo v roce 2008 rozhodnutím prvoinstančního orgánu nařízeno provedení zabezpečovacích prací. Tyto nebyly provedeny a vlastník nadále nepečoval o zachování kulturní památky. Prvoinstanční orgán uložil vlastníkovi v přestupkovém řízení pokutu. Odvolání účastníka řízení bylo krajským úřadem zamítnuto jako opožděné. I přesto v odůvodnění krajský úřad uvedl, že výrok rozhodnutí změnil, když v něm doplnil čas spáchání přestupku, který prvoinstanční orgán ve výroku opomněl uvést. Nelze v jednom rozhodnutí odmítnout odvolání jako opožděné dle § 92 odst. 1 správního řádu a zároveň je fakticky změnit dle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu. Při shledání nezákonnosti prvoinstančního rozhodnutí, proti kterému bylo podáno opožděné nebo nepřípustné odvolání, je nadřízený správní orgán povinen postupovat dle § 92 odst. 1 správního řádu a nepřípustné nebo opožděné odvolání vyhodnotit jako podnět k přezkumnému řízení, obnově řízení nebo k vydání nového rozhodnutí.

## Vymezení skutku

Rozhodnutím o odvolání, které nabylo právní moci dne 8. června 2017, krajský úřad rozhodl o zamítnutí odvolání a potvrdil rozhodnutí prvoinstančního orgánu ve věci správního deliktu podle § 35 odst. 1 písm. g) zákona o státní památkové péči za provedení prací bez závazného stanoviska orgánu památkové péče dle § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči Vlastník nemovitosti v krajinné památkové zóně Z. v době od května 2016 do října 2016 provedl údržbové a stavební práce spočívající v nátěru fasády, výměně střešní krytiny a okenních výplní ve 2. NP a štítech objektu občanské vybavenosti č. p. 123 na pozemku parc. č. 345/1 v k. ú. Z. Řízení bylo zahájeno přípisem prvoinstančního orgánu ze dne 30. září 2016. Předmětem řízení bylo provedení výměny střešní krytiny a okenních výplní ve 2. NP a na štítech na předmětné budovy. Ze spisového materiálu vyplývá, že při výkonu dozoru dne 20. října 2016, tj. již po zahájení řízení o správním deliktu smíšeném, prvoinstanční orgán zjistil, že i druhá střešní rovina střechy předmětné budovy byla oproti stavu ke dni 23. srpna 2016, kdy bylo protiprávní jednání vlastníka prvoinstančním orgánem zjištěno, osazena novou střešní krytinou a dále byl proveden nátěr fasády. Nebylo možné uložit správní trest za skutek, který se stal až po zahájení řízení. K tomu srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 As 73/2018 – 31

*„Ostatně, Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 15. 4. 2015, č. j. 2 As 204/2014 - 71, uvedl, že „[ř]ízení ve věci uložení pokuty za deliktní jednání stěžovatele bylo zahájeno dne 13. 1. 2003. Ze shora popsaných závěrů nutno dovodit, že jednání stěžovatele po tomto datu se pro účely ukládání sankce považuje za nový skutek.“ Stěžovatelka mohla v posuzované věci seznat, že je důvodně podezřelá ze spáchání správního deliktu k okamžiku oznámení o zahájení správního řízení. Ve stejném okamžiku tedy ve smyslu výše citované judikatury došlo k přetržení trvání správního deliktu a prvoinstanční orgán nebyl oprávněn vést se stěžovatelkou řízení o skutku, ke kterému mělo dojít až později.“*

V tomto ohledu pochybil jak prvoinstanční orgán památkové péče, tak i krajský úřad, když toto pochybení neodstranil v odvolacím řízení. Vzhledem k plynutí času již nelze rozhodnutí krajského úřadu přezkoumat.

## Stíhání přestupků z moci úřední, naplnění skutkové podstaty, příkaz

V rozporu s § 78 odst. 1 zákona o přestupcích *(Správní orgán zahájí řízení o každém přestupku, který zjistí, a postupuje v řízení z moci úřední.)* orgán památkové péče nezahájil přestupkové řízení za osazení reklamního plachty na mřížích okna kulturní památky kostela sv. Martina bez závazného stanoviska orgánu památkové péče. Přípisem ze dne 17. ledna 2018 případ uložil ad acta. Porušení právních předpisů orgán památkové péče zjistil dne 14. prosince 2017. Konstrukce přestupku uvedeného ve skutkové podstatě v § 35 odst. 1 písm. e) zákona o státní památkové péči, tj. provedení obnovy kulturní památky bez závazného stanoviska orgánu památkové péče je naplněna provedením prací, které lze podřadit pod pojem obnova kulturní památky z § 14 odst. 1 zákona o státní památkové péči. Byť v daném případě se jedná o přestupek s nízkou společenskou nebezpečností, nelze prošetřování jednání, jež lze podřadit pod konkrétní skutkovou podstatu přestupku, ukončit založením ad acta, když byly naplněny znaky skutkové podstaty. Výsledkem postupu orgánu památkové péče pak musí být řízení o přestupku zakončené jedním ze způsobů předpokládaným v přestupkovém zákoně. V případě řešení bagatelních přestupků může řízení skončit uložením napomenutí formou příkazu, kde není ukládána náhrada nákladů řízení nebo popř. rozhodnout o upuštění od uložení správního trestu.

## Stíhání přestupků z moci úřední, naplnění skutkové podstaty, předání přestupku

Krajskému úřadu byl doručen podnět Archeologického ústavu Akademie věd ČR k provedení přestupkového řízení ve věci neoznámení stavební činnosti stavby rodinného domu v katastru obce O. Po zasypání výkopu elektropřípojky k tomuto rodinnému domu byl na veřejném prostranství náhodně nalezen střep středověké zásobnice. Nález byl oznámen nálezcem Archeologickému ústavu Akademie věd ČR, který následně podal podnět krajskému úřadu k vedení přestupkového řízení. Krajský úřad, aniž by učinil další procesní krok, usnesením věc dle § 76 odst. 1 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky a o řízení o nich, odložil s tím, že *„nelze prokázat, že se výše uvedený pozemek nachází na území s archeologickými nálezy ve smyslu zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů, neboť se jedná o neurčitý právní pojem.“*

Lze souhlasit s hodnocením krajského úřadu, že neoznámení nepředvídatelného nálezu při provádění stavby je přestupkem podle § 178 a násl. stavebního zákona [konkrétně § 178 odst. 2) písm. m) se sazbou až 1 mil. Kč]. Ve spisu krajského úřadu však není doloženo bezodkladné předání této věci příslušnému stavebnímu úřadu, jak správním orgánům ukládá § 64 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

Především se krajský úřad ani nepokusil vyložit neurčitý právní pojem území s archeologickými nálezy. Jedná se o pojem daný předpisy na úseku státní památkové péče a pro ochranu tohoto veřejného zájmu je i krajský úřad zřízen. Např. Krajský soud v Ústí nad Labem ve svém rozsudku č. j. 59 Ca 59/2002 - 35 ze dne 24. 9. 2002 dospěl k závěru, že odpověď na otázku, zda se jedná o území s archeologickými nálezy, náleží odborným institucím a archeologům. *„Z vyjádření Okresního muzea Č. ze dne 13. 8. 2001 vyplývá, že přístavba k sakristii kostela sv. Václava se nachází na území s archeologickými nálezy, kterými jsou například gotický kostel, slovanské hradiště, hradiště ze starší doby železné. Ve věci není sporu o tom, že stavební práce nebyly Archeologickému ústavu oznámeny. Jak již soud uvedl shora, odpovědnost za porušení oznamovací povinnosti dle § 22 odst. 2 zákona o památkové péči je upravena jako objektivní. Splnění povinnosti není zákonem vázáno ani na znalost skutečnosti, že jde o území s archeologickými nálezy, ani na to, zda stavebními pracemi nebo jinou činností dojde či nedojde k zásahu do archeologického naleziště. Důvodem pro zproštění odpovědnosti za porušení této povinnosti nejsou ani předchozí zásahy do lokality s archeologickými nálezy. Soud upozorňuje, že žalobkyně není zásadně oprávněna činit závěr o tom, zda na místě je či není něco archeologicky zajímavého, protože předchozí práce zasáhly do značné hloubky a vybagrovaný materiál byl vyvezen na skládku. Jak vyplývá z ustanovení § 23 odst. 1 zákona o státní památkové péči, archeologickým nálezem je věc (soubor věcí), která je dokladem nebo pozůstatkem života člověka a jeho činnosti od počátku vývoje do novověku a zachovala se zpravidla pod zemí. Výraz zpravidla znamená, že archeologickým nálezem může být věc nebo soubor věcí nikoli pouze pod zemí. Rovněž skutečnost, že dle tvrzení žalobkyně nedošlo k poškození archeologického naleziště, nemá vliv na odpovědnost za porušení oznamovací povinnosti Archeologickému ústavu. Pokud žalobkyně namítala, že není zřejmé, k jaké jiné oprávněné organizaci lze oznámení učinit, z ustanovení § 22 odst. 2 zákona o státní památkové péči jasně vyplývá, že oznámení se vždy činí Archeologickému ústavu. Jiná oprávněná organizace může být případně jen oprávněna ve smyslu ustanovení § 21 odst. 2 zákona o státní památkové péči k provádění archeologického výzkumu. Uložení pokuty též za porušení oznamovací povinnosti dle § 22 odst. 2 zákona o státní památkové péči soud shledal v souladu se zákonem.“* Dle veřejně přístupné části Státního archeologického seznamu je území města O. územím s archeologickými nálezy II. stupně. Definováno je *jako „území, na němž dosud nebyl pozitivně prokázán výskyt archeologických nálezů, ale určité indicie mu nasvědčují nebo byl prokázán zatím jen nespolehlivě; pravděpodobnost výskytu archeologických nálezů 51 - 100 %“*. Výskyt archeologických nálezů byl navíc prokázán nálezem části středověké zásobnice. Dále je nutné uvést, že pozemek se nachází v Krajinné památkové zóně K. a zároveň je přes řeku D. nedaleko od národní kulturní památky zámek Z., což opět indikuje existenci významných dokladů lidské činnosti a tedy vysoký předpoklad přítomnosti archeologických nálezů v daném území.

## Stíhání přestupků z moci úřední, naplnění skutkové podstaty, příkaz

Krajský úřad obdržel od Policie ČR podnět k provedení přestupkového řízení ve věci přestupku podle § 39 odst. 2 písm. g) zákona o státní památkové péči za provádění archeologických výzkumů bez povolení Ministerstva kultury a bez uzavřené dohody s Akademií věd České republiky pomocí detektoru kovů v k. ú. V. Podezřelý na poli v místě zvaném „U kapličky“ pomocí detektoru kovu hledal kovové předměty a objevil zde 2 kusy nevybuchlých minometných granátů ráže 50 mm patrně francouzského typu. Nález oznámil na linku 158 a do příjezdu hlídky Policie ČR dle svých slov pokračoval v hledání. Krajský úřad, aniž by učinil další procesní krok, usnesením věc dle § 76 odst. 1 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky a o řízení o nich odložil s tím, že *„ačkoliv podezřelý použil detektor kovů nelze prokázat, že se dopustil neoprávněného archeologického výzkumu“*. Ve spisu v protokolu o podání vysvětlení je uvedeno vyjádření podezřelého, že si *„chtěl projít pole a zjistit, zda se tu nenachází nějaké zajímavé kovové předměty, neboť je sběratel a toto jej zajímá“*.

K otázce aplikace pojmu archeologický výzkum se ve svém rozsudku č. j. 76 A 35/2012 - 51 vyjádřil Krajský soud Ostrava – pobočka Olomouc.

„[34] K pojmu *archeologický výzkum* soud především konstatuje, že ačkoliv legální definice tohoto pojmu neexistuje (v obecně závazných právních předpisech), je třeba se řídit významem slov v běžném jazyce. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2009, č. j. 2 As 37/2009-62, www.nssoud.cz, *není-li pojem (zde nerozpustné nečistoty) definován v právním předpise jinak, je třeba mu při jeho výkladu přisoudit takový význam, jaký má v běžném jazyce*. Přestože podzákonné právní předpisy nejsou v souladu s čl. 95 odst. 1 část věty před středníkem Ústavy pro soud závazné (*soudce je při rozhodování vázán zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu*), s ohledem na citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu o obvyklém významu slov v právu soud odkazuje na interní předpis Archeologického ústavu Akademie věd, který definici archeologického výzkumu podává: *záchranný archeologický výzkum (dále jen výzkum) je odbornou archeologickou činností vyvolanou ohrožením či narušením území s archeologickými nálezy. Výsledkem výzkumu je soubor artefaktů (movitých nálezů) a nálezová zpráva (zpráva o výsledcích výzkumu dle dikce § 21 odst. 3 zákona č. 20/87Sb., v platném znění), která detailně dokumentuje a interpretuje archeologické situace nenávratně zničené stavební, těžební či jinou činností. Z tohoto důvodu se výzkumem rozumějí veškeré etapy archeologické práce na území s archeologickými nálezy až do stadia nálezové zprávy, tedy vlastní terénní práce (odkryv), provedení úplné dokumentace odkrytých situací, geodetické zaměření plochy výzkumu, evidence a ošetření movitých archeologických nálezů, další zpracování terénní dokumentace podle obvyklého standardu (např. překreslení plánů, digitalizace), dokumentace movitých nálezů včetně jejich případné konzervace, uložení movitých nálezů do vhodného depozitáře, analýza odebraných vzorků (kromě artefaktů také např. zvířecích a lidských kostí, zbytků rostlin, mineralogických materiálů atd.) a komplexní vyhodnocení výsledků výzkumu. Nedílnou součástí výzkumu je i jeho přípravná fáze, tj. terénní průzkum území s archeologickými nálezy podle potřeby (např. povrchový sběr, geofyzikální měření, letecké snímkování), shromáždění informací o starších nálezech z odborných archivů a jejich vyhodnocení* (interní norma ARÚ AV ČR, Praha, v. v. i., zdroj: <http://www.arup.cas.cz/?p=8215>, shlédnuto dne 12. 4. 2014). Takový výklad je v souladu s právním názorem vysloveným v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2008, č. j. 8 As 56/2007-151, podle kterého *u neurčitých právních pojmů se vyskytuje uvážení, které je zaměřeno na skutkovou podstatu a její vyhodnocení. Soud ve správním soudnictví posuzuje především, zda tato úvaha správního orgánu neodporuje zásadám logiky a má dostatečnou oporu ve zjištěných skutečnostech*.“

Krajský úřad je orgánem památkové péče, je odborně vybaven a jako takový by měl být schopen aplikovat pojmy z právních předpisů na úseku památkové péče. Rovněž je potřeba uvést, že k aplikaci části třetí zákona o státní památkové péči týkající se archeologie je mimo jiné na webových stránkách Ministerstva kultury jako ústředního orgánu státní správy zveřejněna řada výkladových stanovisek. (např. v materiálu [Seznam výkladových stanovisek k aplikaci zákona o státní památkové péči s odkazy](https://www.mkcr.cz/doc/cms_library/tabulka-stanovisek-k-pz-verze-2020-03-31-935.xlsx) zveřejněném na <https://www.mkcr.cz/metodicka-spoluprace-s-organy-pamatkove-pece-292.html>).

Krajský úřad má povinnost v souladu s § 78 odst. 1 zákona 250/2016 Sb., odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů zjištěné porušení právních předpisů stíhat v přestupkovém řízení. A to i v případech, kdy následek porušení právních předpisů není zvlášť závažný. Zde pachatel přestupku oznámil Policii ČR nález minometných granátů, čímž se fakticky usvědčil z provádění archeologických výzkumů bez povolení. Řešení spočívající v odložení věci není správné. Předpokladem pro odložení věci popisuje ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, že došlé oznámení neodůvodňuje zahájení řízení o přestupku nebo předání věci. Důvodem pro odložení věci dle krajského úřadu bylo, že nelze prokázat, že se podezřelý dopustil neoprávněného archeologického výzkumu. To je však věcný závěr, který by případně mohl vést maximálně k zastavení přestupkového řízení ve smyslu § 86 odst. 1 písm. c) zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, nikoli však k odložení věci.

I s tímto závěrem však nelze na základě shromážděných podkladů bez dalšího souhlasit. Památková inspekce již dříve ve svých kontrolních zjištění k této problematice formulovala své závěry, např. v případech „2018-05.-V. Stíhání přestupků z moci úřední, naplnění skutkové podstaty, příkaz“,„2018-04.-V. Stíhání správních deliktů smíšených z moci úřední, naplnění skutkové podstaty“ a „2018-02.-V. Stíhání přestupků z moci úřední, naplnění skutkové podstaty“ zveřejněných v anonymizované podobě na <https://www.mkcr.cz/kontrolni-zjisteni-248.html> v materiálu nazvaném [Sankční řízení](https://www.mkcr.cz/doc/cms_library/5-sankcni-rizeni-s-obsahem-4207.doc). Správní orgán má zkoumat, zda byly naplněny znaky skutkové podstaty. K obdobné otázce, tj. k naplnění skutkové podstaty přestupku na úseku státní památkové péče se se vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 7 As 94/2018 – 26. Jednalo se o provedení obnovy kulturní památky bez závazného stanoviska orgánu památkové péče. *„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.“* Obdobně správní soudy rozhodují i na jiných úsecích státní správy viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 22/2012-23 nebo zamítnutí ústavní stížnosti Ústavním soudem sp. zn. III. ÚS 2750/12 ze dne 27. 11. 2013. Způsobený účinek přestupku a jeho závažnost může být vzat v úvahu jako přitěžující nebo polehčující okolnost. V případě řešení bagatelních přestupků může řízení skončit uložením napomenutí formou příkazu, kde není ukládána náhrada nákladů řízení nebo popř. rozhodnout o upuštění od uložení správního trestu.

## Identifikace skutku, pachatel, právní názor odvolacího orgánu

Ve výroku rozhodnutí je předmětná nemovitost identifikována jako „areál pivovaru L., který je nemovitou kulturní památkou, rejstř. č. ÚSKP XXX“. Jde tak o obdobné pochybení, jaké je rozebráno výše u zjištění ke sp. zn. XXXX.

V odůvodnění svého rozhodnutí, a to ve shrnutí vad rozhodnutí prvoinstančního orgánu pod bodem č. 1 krajský úřad uvádí, že v oznámení o zahájení řízení byl uveden odkaz na skutkovou podstatu podle § 39 zákona o státní památkové péči a ve vlastním rozhodnutí prvoinstanční orgán konstatuje porušení skutkové podstaty podle § 35 cit. zákona. Ve vazbě na toto zjištění pak krajský úřad konstatuje, že osoba přestupce není zcela objasněna z hlediska její právní subjektivity, tedy je třeba objasnit, zda se jedná o fyzickou či právnickou osobu. K tomu však Památková inspekce konstatuje, že list vlastnictví 116 pro k. ú. a obec L. jednoznačně uvádí, že vlastníkem kulturní památky je fyzická osoba paní Ing. L. J. Zjištění právní subjektivity vlastníka kulturní památky tak obtížné není, neboť touto osobou byla po celou dobu řízení fyzická osoba Ing. L. J. To, co by však mělo být i ohledem na změnu ustanovení, podle kterého byl ukládán správní trest, předmětem dalšího dokazování byla otázka, zda protiprávní jednání spáchala obviněná jako podnikající fyzická osoba nebo fyzická osoba bez vztahu ke své podnikatelské činnosti. Za tohoto stavu není možné, aby se prvoinstanční orgán v souladu s § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu řídil právním názorem odvolacího orgánu, když podstatu problému popsal krajský úřad chybně. Odpověď na tuto otázku pak také je rozhodná i ve vztahu k vadě uvedené pod bodem č. 5, neboť míra zavinění není spojena s tím, zda pachatelem je fyzická osoba, ale zda tvrzené protiprávní jednání tato fyzická osoba spáchala při svém podnikání nebo v přímé souvislosti s ním a podnikající fyzická osoba svým jednáním porušila právní povinnost, která je uložena podnikající fyzické osobě nebo fyzické osobě, jak upravuje § 22 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů.

V odůvodnění svého rozhodnutí, a to ve shrnutí vad rozhodnutí prvoinstančního orgánu pod bodem č. 2 krajský úřad uvádí, že prvoinstanční rozhodnutí obsahuje několik nesrozumitelných tezí. Toto konstatování pak doprovází příkladem jedné z tezí, kterou krajský úřad vnímá jako nesrozumitelnou. Úplný výčet problematických tezí v tomto bodě chybí a není uveden ani v ostatních částech odůvodnění rozhodnutí krajského úřadu. Protože věc krajský úřad vrací zpět prvoinstančnímu orgánu, mělo by rozhodnutí krajského úřadu v souladu s § 90 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 3 a § 6 odst. 2 věty první správního řádu obsahovat všechna pochybení, která krajský úřad považuje za významná a nikoli pouze jejich příklady. Za tohoto stavu totiž není možné, aby se prvoinstanční orgán v souladu s § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu řídil právním názorem odvolacího orgánu, když ten rozhodná pochybení uvede jen příkladem a ponechá na úvaze prvoinstančního orgánu, které další teze mají být nesrozumitelné, a tedy by znovu v případném dalším odvolacím řízení představovaly důvod pro zrušení rozhodnutí a vrácení věci zpět prvoinstančnímu orgánu.

## Identifikace skutu, trvající delikt, právní názor odvolacího orgánu

V daném případě šlo o řízení o smíšeném správním deliktu ve věci nepečování o kulturní památku zemědělského dvora čp. 1, K. a za to, že tato kulturní památka nebyla chráněna před poškozením, které bylo zahájeno před 1. 7. 2017. Krajský úřad jako první zásadní vadu prvoinstančního rozhodnutí shledal, že v tomto případě nebyla vyslovena vina obviněné právnické osoby. Tento požadavek se však objevuje až v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a jde princip u právnických osob natolik nový, že i metodický materiál Ministerstva vnitra na tuto skutečnost jako na novinku a posun oproti dosavadní úpravě výslovně upozorňuje (Průvodce zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich; 2. doplněná verze, aktualizovaná ke dni 19. ledna 2018, <https://www.mvcr.cz/soubor/pruvodce-novou-upravou-prestupkoveho-prava.aspx>, str. 65).

Krajský úřad také vyjádřil názor, že splněním nápravných opatření v podobě zajištění severního štítu západního chléva, zazděním okenních otvorů a částečnou opravou hlavní severní brány došlo k péči o kulturní památku a tím i přerušení páchání trvajícího deliktu. Zde však s ohledem na stav daného areálu, míru jeho poškození a marginálnost provedených úprav má Památková inspekce pochybnost o tom, že těmito kroky naplnil vlastník kulturní památky všechny své povinnosti vlastníka kulturní památky. V této souvislosti považuje Památková inspekce za vhodné připomenout, že protiprávním jednáním není jen uvedení kulturní památky do stavu odporujícímu zájmům státní památkové péče, ale tímto protiprávním jednáním je i udržování protiprávního stavu (k tomu např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 51/2018 – 27 ze dne 21. 9. 2020). Je tedy otázkou, proč krajský úřad s ohledem na stav dané kulturní památku, míru poškození jednotlivých konstrukcí a proměnu stavu areálu jako celku od nabytí nemovitostí obviněným dospěl k závěru, že naplnění prací uložených opatřením orgánu památkové péče ve výše uvedeném rozsahu plně pokrylo povinnosti vlastníka podle § 9 odst. 1 zákona o státní památkové péči z období od nabytí nemovitosti do realizace zmíněných prací a nelze tak období před provedením těchto opatření zahrnout do celkové doby páchání zmíněného smíšeného deliktu.

Dále krajský úřad za významnou skutečnost, ke které prvoinstanční orgán při stanovení výše pokuty nepřihlédl, považoval fakt, že obviněná právnická osoba, IČ XXX je právním nástupce zaniklé právnické osoby s odlišným názvem, ale se stejným IČ. Jak však vyplývá z výpisu z veřejného rejstříku pro právnickou osobu s výše uvedeným IČ, tak tato osoba vznikla 27. ledna 2003 a v rozhodné době došlo jen ke změně názvu a vlastnické struktury dané právnické osoby, nikoli však k jejímu zániku, jak uvádí krajský úřad.

Krajský úřad dále polemizuje s názorem prvoinstančního orgánu, když ten konstatoval, že vlastník kulturní památky neučinil všechna opatření, aby zabránil vnikání nepovolaných osob do areálu dané kulturní památky. Dle krajského úřadu však prvoinstanční orgán neuvedl příklad těchto prostředků a krajský úřad současně uvedl, že je mu známé, že vlastník kulturní památky zazdil otvory v objektech dvora a podal trestní oznámení na vnikání nepovolaných osob do daného areálu. Krajský úřad však dále nevysvětlil, zda tyto kroky považuje z hlediska plnění povinností vlastníka za dostatečné a zda skutečně vedly k zabránění vnikání třetích osob do daného areálu. Nic takového však ze správního spisu nevyplývá. Dále lze připomenout, že ve svém rozsudku č j. 11 Ca 216/2009 - 46 ze dne 4. 12. 2012 Městský soud v Praze konstatuje následující:

„Pokud tak vlastník u kulturní památky nečiní, tedy aktivně nejedná, nekoná, tedy nepečuje, neudržuje a nechrání kulturní památku, porušuje povinnosti, které jsou v tomto ustanovení uvedeny. Je však nutno uvést, že následné zazdění otvorů do domu poté, kdy před tím byl dům přístupný, rozhodně nelze považovat za péči o kulturní památku ve smyslu plnění povinnosti, jež jsou uvedeny v ustanovení § 9 odst. 1 zákona o státní památkové péči.“

S přihlédnutím k uvedenému rozsudku a výše uvedeným skutečnostem je tedy otázkou, jaký má význam předmětná výtka a konstatování, že otvory dvora byly zazděny, a že vlastník vnikání nepovolaných osob podal trestní oznámení, aniž by bylo zřejmé, jak se tyto skutečnosti měly odrazit na naplnění skutkové podstaty daného smíšeného deliktu.

Z hlediska předmětu řízení je pak sporné, jakou významnou okolnost dovozuje krajský úřad z faktu, že prvoinstanční orgán neměl vlastníka kulturní památky poučit o možnosti postupu podle § 142 správního řádu ve věci jeho tvrzení, že daný zemědělský dvůr nikdy nebyl kulturní památkou. Ačkoli s touto okolností spojuje krajský úřad opakovaně důvod pro zrušení prvoinstančního rozhodnutí a vrácení věci zpět, pro samotný výsledek řízení (tj. vyřešení otázky, zda konkrétní nemovitost je nebo není kulturní památkou) již tato otázka dle krajského úřadu významná není. Dle názoru krajského úřadu je tedy třeba výslovně na tuto procesní možnost vlastníka kulturní památky upozornit, ale zjevně zároveň nejde o postup, který by měl mít přímý vliv na předmětné řízení o smíšeném správním deliktu. Sám krajský úřad zjevně pochybnost o tom, zda šlo o kulturní památku, neměl. V tomto ohledu je tak sporné, proč je tato otázka významná pro předmětné řízení a proč by tato otázka měla být opakovaně jedním z důvodů pro zrušení prvoinstančního rozhodnutí a vrácení věci zpět prvoinstančnímu orgánu. Krajský úřad navíc dle odůvodnění kontrolovaného rozhodnutí zmínil tento postup i ve svém předchozím rozhodnutí, kterým rovněž rozhodnutí prvoinstančního orgánu v této věci zrušil a věc vrátil prvoinstančnímu orgánu zpět. S touto možností se tak vlastník kulturní památky mohl seznámit v předchozím rozhodnutí krajského úřadu v této věci. Z věcného hlediska pak lze konstatovat, že judikatura správních soudů z období, kdy vydával krajský úřad kontrolované rozhodnutí (zde lze připomenout zejména Nejvyššího správního soudu č.j. 9 As 330/2016 – 192 ze dne 7. 2. 2018), jednoznačně konstatovala, že ani postup podle § 142 správního řádu nemohl jakkoli přivodit posun v hodnocení í dané věci, neboť obdobná tvrzení, o kterých by mělo být v řízení podle § 142 správního řádu rozhodnuto, byla jak Ministerstvem kultury, tak správními soudy shledána jako nedůvodná.

V souhrnu tak lze konstatovat, že za tohoto stavu totiž není možné, aby se prvoinstanční orgán v souladu s § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu řídil právním názorem odvolacího orgánu, když ten uvede jako rozhodná pochybení výše uvedená problematická tvrzení.

## Identifikace skutku

Ve výroku rozhodnutí jsou předmětné nemovitosti identifikovány jako „kostel N. P. M. v P., který se nachází v areálu kláštera P“. Zde je však třeba upozornit, že soudy již od 90. let 20. století v rámci správního soudnictví vyžadovaly, aby předmět řízení byl nezměnitelně určen, tj. identifikována věc, popřípadě stavba, o níž se řízení vede a jejíž hodnoty jsou posuzovány. Ve vztahu k identifikaci věci nemovité je třeba zdůraznit, že tato identifikace musí odpovídat stavu v době vydání rozhodnutí a dotčená nemovitost musí být konkretizována tak, jak je v době rozhodnutí zapsána v katastru nemovitostí. Ve svém rozsudku čj. 7 A 133/99-55 ze dne 28. 3. 2002 v této souvislosti Vrchní soud v Praze konstatuje, že rozdíl v označení nemovitosti dle katastru nemovitostí od označení historického lze zmínit v odůvodnění rozhodnutí. Jen tak lze dle soudu předejít pochybnostem, na který objekt se rozhodnutí vztahuje.

Na druhou stranu musí Památková inspekce vyzvednout, že v tomto případě krajský úřad nadstandardním a srozumitelným způsobem vysvětlil v odůvodnění svého rozhodnutí své závěry a především je opřel o rozsáhlou citaci soudní judikatury v obdobných věcech.

## Výše pokuty

Krajský úřad uložil pachateli pokutu ve výši 5000 Kč za nesplnění oznamovací povinnosti dle § 22 odst. 2 zákona o státní památkové péči a jako polehčující okolnost uznal, že pachatel umožnil provedení záchranného archeologického výzkumu na okolních pozemcích, kde rovněž prováděl stavební činnost. K otázce výše pokuty, která by neměla být bagatelní, Památková inspekce odkazuje na své dřívější kontrolní zjištění č. 2015-01.-V. Nebezpečnost protiprávního jednání, dotčenost orgánu památkové péče zveřejněné v materiálu [Sankční řízení](https://www.mkcr.cz/doc/cms_library/5-sankcni-rizeni-s-obsahem-4207.doc) na <https://www.mkcr.cz/kontrolni-zjisteni-248.html>: „*K samotné výši pokuty 10 000 Kč Památková inspekce uvádí, že je nepřiměřeně nízká. Archeologický ústav nebo oprávněná organizace by měly být schopny na základě svých odborných zkušeností orgánu památkové péče sdělit, jak dlouho by záchranný archeologický výzkum probíhal, kdyby byla splněna oznamovací povinnost a kolik by takový záchranný archeologický výzkum stál. Pokuta by měla být stanovena nad tuto výši, aby plnila svůj sankčně preventivní účel. Orgán památkové péče však takto nepostupoval a stanovil pokutu ve výši 0,25 % zákonné sazby.“*

## Zásada „dobrodiní záležející v souvislosti“ v přestupkovém řízení

Krajský úřad zrušil rozhodnutí a vrátil prvoinstančnímu orgánu památkové péče řízení ve věci pokuty jen u jednoho ze čtyř spoluvlastníků nemovitosti v památkové zóně H. B. z důvodu, že mu nebylo prokázáno páchání přestupku. Odvolací orgán se měl v odůvodnění svého rozhodnutí vyrovnat se zásadou beneficium cohaesionis („dobrodiní záležející v souvislosti“) vyjádřenou v § 98 odst. 3 přestupkového zákona: *Pokud důvod, pro který* *odvolací správní orgán rozhodl ve prospěch některého z účastníků řízení, prospívá též jinému účastníkovi řízení, rozhodne* *odvolací správní orgán též v jeho prospěch.* V daném případě s ohledem na okolnosti případu důvody pro zrušení rozhodnutí o přestupku u ostatních účastníků dány nebyly, ale v odůvodnění rozhodnutí měla být tato úvaha výslovně obsažena.

## Příkaz

V kontrolním vzorku věnovaném správnímu trestání je oproti minulé kontrole vidět velká změna způsobu projednávání přestupků na úseku státní památkové péče. Všechna rozhodnutí o přestupku byla vydána jako příkaz dle § 90 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a § 150 správního řádu. Patrný je přístup orgánu památkové péče maximálně zjednodušit a zefektivnit postup správního orgánu v přestupkovém řízení. Kontrolujícímu jsou známy personální kapacity daného útvaru, obtíže spojené s obsazováním míst úředníků, kteří mají v náplni správní trestání i roční nápad případů. Zjednodušování a urychlování správního trestání má však své limity, hodnocením nemůže být např. jen počet vyřízených případů za rok nebo celková výše uložených pokut. Z kontrolního vzorku vyplývá, že je zapotřebí:

1. Věnovat větší pozornost přípravě vlastních podnětů kontrolovaného pro provedení přestupkových řízení, především jejich kvalitě. Např. při vyřizování spisu 123/2020 stavební úpravy domu B. 123, obec P. se ukázalo, že osazení vikýře a zřízení terasy na domě bylo kontrolovaným povoleno již v roce 2004. V daném případě nebyly dostatečně prověřeny důvody pro vlastní prošetřování věci orgánem památkové péče.
2. Před zahájením přestupkového řízení správní orgán zjišťuje skutečnosti odůvodňující zahájení řízení proti určité osobě. V této fázi si je od dalších subjektů může opatřit pouze postupem podání vysvětlení podle § 137 správního řádu. V souladu s odstavcem 5 tohoto ustanovení však nelze vysvětlení použít jako důkazní prostředek. Orgán památkové péče se na podezřelé ze spáchání přestupku obracel písemnou výzvou, která pak byla podkladem pro vydání rozhodnutí ve formě příkazu, viz např. spis 456/2020 nebo 789/2020. S opatřováním důkazů v přestupkovém řízení souvisí zásada nemo tenetur, kdy správní orgány mají zakázáno donucovat subjekty k sebeobviňování.
3. Dle § 76 odst. 1 písm. k) a odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, se věc odloží usnesením poznamenaným do spisu, když správní orgán nezjistí do 60 dnů od přijetí oznámení nebo ode dne, kdy se o přestupku dozvěděl, skutečnosti odůvodňující zahájení řízení proti určité osobě. Např. v případě 147/2020 byl po prošetření podnět fyzické osoby uložen úředním záznamem ad acta místo usnesením poznamenaným do spisu.
4. Odůvodnění příkazů je vypracováno podle jednotného vzoru a jeho časté kopírování je zdrojem opakujících se písařských chyb, kdy lze v textu najít pasáže označující jinou stavbu nebo i jiné osoby než je pachatel přestupku viz např. spis 258/2020. Písařské chybě lze přičíst i neuvedení formy zavinění u přestupku fyzické osoby ve výroku rozhodnutí, jak předepisuje § 93 odst. 1 písm. d) přestupkového zákona, když odůvodnění příkazu formu zavinění uvádí – viz spis 369/2020.
5. S výše uvedeným důrazem na kvalitu vlastních podnětů k provedení přestupkového řízení souvisí i odůvodňování závažnosti spáchaného přestupku, kdy z odůvodnění přestupků týkajících se § 35 odst. 1 písm. g) a § 39 odst. 1 písm. g) zákona o státní památkové péči, tj. provedení prací na nemovitosti, která není kulturní památce, ale nachází se v památkové rezervaci, památkové zóně nebo ochranném pásmu nebylo opakovaně popsáno, jak se předmětná nemovitost podílí na hodnotách památkové rezervace nebo památkové zóny viz např. spisy 987/2020, 654/2020, 321/2020. Negativní dopad na hodnoty památkové rezervace nebo památkové zóny, případně předmětu ochrany, okolo něhož bylo vymezeno ochranné pásmo, pak zvyšuje závažnost přestupku a má vést k uložení vyšší sankce.

Při stanovování výše ukládaných pokut musí být vzata povaha a závažnost přestupku a výše ukládané pokuty musí být ve stejných případech stejná a v obdobných obdobná, jak vyplývá z § 2 odst. 4 správního řádu. Za opakované přestupky spočívající v nechránění kulturní památky a její užívání způsobem, který neodpovídá jejímu stavu a kulturně historické hodnotě, když bylo realizováno osazení bankomatu místo dveří na kulturní památce, byly uloženy pokuty ve výši 60 000 Kč a 65 000 Kč viz spis 357/2020. Za přestupky spočívající v provedení prací bez závazného stanoviska orgánu památkové péče dle § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči, konkrétně opravy fasády uličního průčelí činžovního domu v památkové zóně, týž orgán uložil pokutu ve výši 30 000 Kč, viz spis 268/2020, a za realizaci nástavby na domě v památkové rezervaci pokutu ve výši 40 000 Kč, viz 486/2020. Posledně 2 uvedené příklady jsou rozsahem provedených prací a i dopadem na památkovou péčí chráněné hodnoty neporovnatelně větší než výše uvedené osazení bankomatu, přesto výše uložené pokuty toto nezohlednila. Nižší uložená pokuta mohla být dána i formou vyřízení přestupku, kdy správní orgán zvolí v příkaze nižší částku tak, aby snížil pravděpodobnost podání odporu.

## Příkaz a příkaz na místě

Krajský úřad uznal vinným zhotovitele díla obnovy národní kulturní památky za přestupek dle § 35 odst. 2 písm. a) zákona o státní památkové péči ve věci nechránění národní kulturní památky před ohrožením, poškozením nebo znehodnocením, který spočíval v nechránění nápisové desky z národní kulturní památky Pomník protifašistického odboje v P. před poškozením, a příkazem na místě mu uložil pokutu ve výši 10 000 Kč. K uložení pokuty krajský úřad nepoužil příkazové bloky, ale vydal písemný příkaz po provedeném ústním jednání v kanceláři krajského úřadu. Ve skutečnosti se tak jednalo o příkaz podle § 90 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „přestupkový zákon“) a nikoliv o pokutu uloženou příkazem na místě dle § 91 a § 92 přestupkového zákona. Krajský úřad z části procesně postupoval dle ustanovení upravujících vydání příkazu na místě. Krajský úřad nejspíš při vedení přestupkového řízení nesprávně dal přednost obecné úpravě příkazu v § 150 odst. 5 správního řádu před úpravou speciální v přestupkovém zákoně. V příkazu obviněný nadbytečně písemně souhlasil se zjištěným stavem věci, s právní kvalifikací skutku, s uložením a výší uložené pokuty. Příkaz obsahuje poučení, které odpovídá příkazu na místě, tj. že se proti němu nelze odvolat ani podat odpor. Správným postupem bylo vydání příkazu dle § 90 přestupkového zákona, na který krajský úřad ve svém příkazu odkazuje. Krajský úřad však částečně procesně postupoval, jako by vydával příkaz na místě.

## Určení skutkové podstaty přestupku, krajní nouze, právní názor odvolacího orgánu, odůvodnění

Rozhodnutí o přestupku, kterým byla uložena pokuta ve výši 50 000 Kč za provedení jiné úpravy kulturní památky bez závazného stanoviska orgánu státní památkové péče, krajský úřad zrušil a vrátil k novému projednání. Realizované práce spočívaly ve výkopových pracích a opravě vodovodního řadu na druhém zámeckém nádvoří zámku B. Vlastník kulturní památky namítal, že práce provedla jiná osoba, se kterou má uzavřenou partnerskou smlouvu, která mu umožňuje provádět údržbu kulturní památky a tímto jednáním byl odvracen stav krajní nouze.

Dle názoru Památkové inspekce lze havárii vodovodního řadu a její opravu bez závazného stanoviska orgánu památkové péče podřadit pod krajní nouzi. Práce spočívající v opravě, rekonstrukci nebo výměně vodovodního řadu spadají pod pojem oprava, popř. údržba kulturní památky ve smyslu § 14 odst. 1 zákona o státní památkové péči. Opravou havárie vodovodního řadu se odvrací i nebezpečí poškození kulturní památky nekontrolovaným únikem vody. V takovém případě nelze postihovat ani přestupek spočívající v nesplnění oznamovací povinnosti dle § 22 odst. 2 zákona o státní památkové péči. V případě, že by se nejednalo o stav krajní nouze, bylo na místě zkoumat přičitatelnost jednání třetích osob vlastníkovi kulturní památky, což odvolací orgán v odvolání uvedl. V úvahu by přicházelo i použití skutkové podstaty z § 35 odst. 1 písm. c) zákona o státní památkové péči, že vlastník kulturní památky, popř. v některých případech i další subjekt, ji nechrání před ohrožením, poškozením, znehodnocením nebo odcizením. V úvahu v daném případě připadá spáchání přestupku i podle § 35 odst. 1 písm. b) zákona o státní památkové péči za nesplnění oznamovací povinnosti podle § 12 zákona o stání památkové péči. Dle spisového materiálu se o havárii vodovodu prvoinstanční orgán dozvěděl z e-mailu oprávněné organizace, která zdokumentovala zásah do archeologických situací při opravě havárie. Dle § 12 odst. 1 zákona o státní památkové péči je vlastník kulturní památky povinen bez zbytečného odkladu oznámit obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností každé ohrožení nebo poškození kulturní památky.

V rozporu s § 68 odst. 3 správního řádu ve spojení s § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu měl odvolací orgán v odůvodnění rozhodnutí uvést právní názor ohledně dalšího postupu prvoinstančního orgánu v řízení, včetně konkrétní skutkové podstaty, nikoliv jen obecný rozbor o potřebě změny právní kvalifikace přestupku.

## Výše pokuty, výrok rozhodnutí

Krajský úřad za nesplnění oznamovací povinnosti dle § 22 odst. 2 zákona o státní památkové péči uložil pachateli pokutu ve výši 1 000 Kč. Práce spočívaly v obnově vodovodu a kanalizace v areálu kulturní památky hradu L. Jako polehčující okolnosti správní orgán uznal, že výkopy vedly v trasách dřívějších sítí, pachatel umožnil provedení záchranného archeologického výzkumu na zbylé ploše dotčené stavební činností a že se jedná o první porušení právních předpisů ze strany vlastníka kulturní památky. Přitěžujícími okolnostmi naopak bylo, že na oznamovací povinnost byl pachatel výslovně upozorněn v závazném stanovisku orgánu památkové péče k provedení obnovy kulturní památky, dále v předchozích letech byly na hradě v souvislosti s obnovou kulturní památky prováděny záchranné archeologické výzkumy a samotný hrad je ve Státním archeologickém seznamu evidovaný jako území s archeologickými nálezy ÚAN I.

K výši uložené pokuty a způsobu jejího stanovení za tento přestupek se Památková inspekce vyjadřovala již v minulosti. Výše uložené pokuty by měla přesáhnout alespoň cenu za provedení záchranného archeologického výzkumu. Památková inspekce odkazuje na své dřívější kontrolní zjištění 2015-01.-V. Nebezpečnost protiprávního jednání, dotčenost orgánu památkové péče zveřejněné v materiálu [Sankční řízení](https://www.mkcr.cz/doc/cms_library/5-sankcni-rizeni-s-obsahem-4207.doc) na <https://www.mkcr.cz/kontrolni-zjisteni-248.html>: „*K samotné výši pokuty 10 000 Kč Památková inspekce uvádí, že je nepřiměřeně nízká. Archeologický ústav nebo oprávněná organizace by měly být schopny na základě svých odborných zkušeností orgánu památkové péče sdělit, jak dlouho by záchranný archeologický výzkum probíhal, kdyby byla splněna oznamovací povinnost a kolik by takový záchranný archeologický výzkum stál. Pokuta by měla být stanovena nad tuto výši, aby plnila svůj sankčně preventivní účel. Orgán památkové péče však takto nepostupoval a stanovil pokutu ve výši 0,25 % zákonné sazby.“*

Z odůvodnění rozhodnutí je patrné, kdy byly práce zasahující do archeologického dědictví provedeny – od 10. května do 21. července 2021 – stejně jako skutečnost, že oznamovací povinnost tíží stavebníka v době přípravy stavby. V rozporu s § 93 odst. 3 písm. a) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů, není ve výroku rozhodnutí uveden čas spáchání přestupku, tedy 10. květen 2021, kdy nejpozději mohl stavebník učinit oznámení předem (k tomu viz např. rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 10 Ca 98/2009 – 57 ze dne 21. 09. 2010).

## Forma zavinění fyzické osoby

Ve výroku svého rozhodnutí správní orgán podle § 93 odst. 1 písm. d) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupku a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů uvede formu zavinění u obviněného, který je fyzickou osobou. V tomto případě krajský úřad ve výroku konstatoval, že *„úmyslné zavinění nebylo prokázáno“*. Toto negativní konstatování ještě nelze vykládat tak, že by ve smyslu výše uvedeného ustanovení cit. zákona bylo pozitivně konstatováno, že zavinění mělo formu nedbalosti. Takovéto pozitivní vymezení formy zavinění tak v rozporu s výše uvedeným ustanovením cit. zákona ve výroku rozhodnutí v dané věci chybí.