Otázky a odpovědi z praxe správního trestání na úseku památkové péče

Obsah

[1. Sankční postih restaurátora nebo vlastníka kulturní památky 1](#_Toc126157743)

[2. Osoba cizince ve správním trestání 2](#_Toc126157744)

[3. Vztah odložení věci dle trestního řádu a správním trestáním 3](#_Toc126157745)

[4. Znaky trvajícího přestupku 4](#_Toc126157746)

[5. Dokazování v přestupkovém řízení 5](#_Toc126157747)

[6. Dokazování a změna právní kvalifikace u správního deliktu 8](#_Toc126157748)

[7. Přestupek a dokazování 10](#_Toc126157749)

[8. Provádění prací bez závazného stanoviska orgánu památkové péče a cizinec jako podezřelý ze spáchání přestupku 12](#_Toc126157750)

[9. Postup po poškození archeologické KP těžbou dřeva - manipulací s pokáceným dřevem 13](#_Toc126157751)

[10. Přestupkové řízení a kulturní památka poškozená při restaurování 15](#_Toc126157752)

[11. Aplikační poznámka 23](#_Toc126157753)

#### Sankční postih restaurátora nebo vlastníka kulturní památky

**otázka:**

V současné době probíhají restaurátorské práce u budovy zámku č. p. 1 v obci F., který je nemovitou kulturní památkou. Tyto práce byly zahájeny před vydáním závazného stanoviska (již v rámci probíhajícího správního řízení), kdy byl s vědomím a se souhlasem specialisty Národního památkového ústavu, dohodnut postup prvotní etapy restaurování. Tehdy bylo současně dohodnuto, že restaurátor vypracuje rozšířený restaurátorský průzkum, který bude sloužit jako podklad pro vydání nového závazného stanoviska k realizaci. Tento restaurátorský průzkum byl vypracován dne 25. 3. 2014. Závazné stanovisko k záměru bylo následně vydáno dne 2. 5. 2014. Srovnáním podmínek tohoto závazného stanoviska a výše zmíněného průzkumu ze dne 25. 3. 2014 je však zřejmé, že předložený restaurátorský průzkum není kompletní.

Restaurování prvků na fasádě předmětné kulturní památky mezitím pokročilo natolik, že na části bude pravděpodobně dnes či zítra aplikován finální fasádní nátěr. Tyto restaurátorské práce nebyly z naší strany převzaty.

Na výzvu k doplnění podkladů pro vydání nového závazného stanoviska, s kterou jsem nejprve vlastníka a poté i s restaurátora seznámila cca před dvěma týdny, restaurátor reagoval tvrzením, že podle jeho názoru jsou předložené podklady dostačující. Po dalším upozornění z mé strany, které mj. obsahovalo také citace příslušných ustanovení památkového zákona a upozornění na sankce v souvislosti s porušením tohoto zákona (dle ustanovení § 35 odst. 1 písm. e), se mi z jeho strany dostalo nařčení z podjatosti, zdržování práce a poznámek o přeceňování zdlouhavého „papírování“ ze strany neschopných úředníků.

Chtěla bych se Vás zeptat, zdali existuje nějaké sankční opatření také pro případ, kdy k porušení zákona dochází z iniciativy restaurátora? Tímto opatřením myslím postih samotného restaurátora, např. formou podání podnětu k omezení či odebrání restaurátorské licence, případně jiný způsob. Stávající svévolné chování dotčeného pana restaurátora bohužel není naší první negativní zkušeností s jeho osobou.

**odpověď:**

Restaurátor by musel v souvislosti s restaurováním poškodit kulturní památku ve smyslu § 14a odst. 10 písm. c) zákona o státní památkové péči. To se stává málokdy a neznám případ, kdy by nakonec restaurátor o svou "licenci" přišel. Svým způsobem se tak nabízí pouze postih vlastníka, který by se pak mohl hojit na restaurátorovi, ale to je úvaha, která asi z Vašeho pohledu stojí mimo realitu. Zde musím připomenout, že tím, kdo provádí obnovu bez závazného stanoviska, může být jen ten, kdo má stanovenu povinnost vyžádat si závazné stanovisko, tedy vlastník (nikoli restaurátor).

#### Osoba cizince ve správním trestání

**otázka:**

Prosím o poskytnutí metodické pomoci týkající se správního řízení s cizincem při správním trestání. Po oznámení Policie ČR o přestupku německého občana, který vyvezl součásti kulturní památky (andílky a jejich hlavičky z kaple), jsem začal prověřovat možnosti postupu a objevily se některé otázky, na které bych rád věděl Váš názor:

1. Němec je podnikatel (obchodník se starožitnostmi), a proto se chystáme zahájit řízení o jiném správním deliktu pro podezření ze spáchání správního deliktu podle § 35 odst. 2 písm. e) zákona č. 20/1987 Sb., nikoliv přestupku. Lze poslat oznámení o zahájení správního řízení jen v češtině? Předpokládám, že ano. Komentář ke správnímu řádu (Vedral) na základě Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod a judikatury dovozuje povinnost úřadu zajistit bezplatné tlumočení u řízení o správním deliktu po prohlášení účastníka, že neovládá jazyk, v němž se vede jednání. Při zahájení řízení však takové prohlášení nemáme, tak použijeme češtinu jako náš úřední jazyk (§ 16 odst. 1 správního řádu).
2. Je nezbytné zajišťovat výpis z nějakého německého rejstříku podnikatelů, nebo postačí identifikace jménem, datem narození, bydlištěm s tím, že se podnikání doloží internetovými stránkami jeho obchodu, kde má uvedená i daňová identifikační čísla vedle jména, příjmení a bydliště?
3. Budu-li chtít použít kopii protokolu německé policie jako podklad pro rozhodnutí, postačí neověřená kopie zaslaná Policií ČR? Pokud ano, je nezbytný překlad od tlumočníka „s razítkem“?
4. Souhlasíte s názorem, že tlumočník by se ustanovoval analogicky dle § 16 odst. 5 správního řádu (viz závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 46/2006)?

**odpověď:**

Ad 1. Oznámení o zahájení řízení by mělo být v českém jazyce, Váš odkaz na § 16. odst. 1 správního řádu mi přijde na místě.

Ad 2. Tady lze doporučit kombinaci zdrojů a z hlediska zjištění skutečností, o nichž nejsou důvodné pochybnosti, nahlédnout a do spisu založit výstup z německého obchodního rejstříku – nemusíme vědět podrobnosti (Němci toho zpoplatňují podstatně víc, ale ten základ by tam měl být zjistitelný i z webové formy) – viz odkaz <https://www.handelsregister.de/rp_web/welcome.xhtml>

Ad 3. Zase je třeba vycházet z povinného zjištění stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti – kvalitu protokolu by tak musel někdo zpochybnit, jinak lze brát za rozhodné, že kopie byla doručena oficiální cestou a povinnost překladu a jeho předložení je adresována vůči účastníkovi řízení a nikoli vůči správnímu úřadu, zároveň je to úřad, v jehož prospěch má být překlad a který se může tohoto překladu zříci; kromě toho německý jazyk bude pravděpodobně obviněný ovládat a pro uplatnění jeho práv tedy není třeba překládat do jazyka, kterému obviněný možná ani nerozumí.

Ad 4. Ano, zde doporučujeme analogii využít, nesporně je to analogie ve prospěch obviněného, má šanci se bránit proti „nevhodnému“ překladateli a i když v poslední době s názory poradního sboru ministra vnitra nakládá Nejvyšší správní soud svérázně, tenhle zatím, pokud vím, nezpochybnil.

#### Vztah odložení věci dle trestního řádu a správním trestáním

**otázka:**

V lednu letošního roku došlo v prostoru parku zámku v obci H. K. k vykácení poloviny stromů. Zámek je nemovitou kulturní památkou zapsanou v Ústředním seznamu kulturních památek ČR. Dle dendrologického posudku přesáhla škoda 4 mil. Kč, káceny byly jak náletové křoviny, tak i zdravé stromy o průměru 80 cm a stáří cca 200 let. Veškeré tyto práce byly prováděny bez závazného stanoviska zdejšího správního orgánu a bez závazného stanoviska orgánu ochrany přírody (odbor životního prostředí). Vlastník zámku a parku bydlí v Kanadě, zde ho zastupuje na základě ověřené a přeložené plné moci bratranec, který na základě jakési neověřené plné moci pověřil třetí osobu (p. H), která si na práce najala firmu. Zdejší odbor životního prostředí podal trestní oznámení. Po šetření Policie ČR shledala, že se jedná o přestupek a případ vrátila (viz příloha). Ze školení vedených JUDr. Zídkem si snad správně pamatuji, že pokud předáme věc PČR, v dané chvíli lhůta neběží, začíná běžet až ve chvíli, kdy se spis (?) vrátí zpět na úřad.

V dané chvíli bych se tedy ráda zeptala, jak co nejlépe a nejefektivněji postupovat - zda podat trestní oznámení na PČR za nás, památkovou péči (zde se nabízí otázka, jestli by to mělo smysl a jaký lze předpokládat výsledek) nebo zahájit společné řízení o přestupku vůči vlastníkovi, tj. fyzické osobě. V tomto případě - bude vedeno společné řízení, když orgán ochrany přírody trestá ty "co drží pilu"? Pokud ano, bude nám zbývat jen cca půl roky do vydání pravomocného rozhodnutí s ohledem na fakt, že práce byly provedeny v lednu 2014 a my je zjistili na konci února?

**odpověď:**

Ano, máte pravdu v tom, že podle § 20 odst. 4 přestupkového zákona *[analogicky nyní § 32 odst. 1 písm. a) NPřestZ, poznámka vydavatele]* je dáno, že do běhu lhůty podle odstavce 1 až 3 se nezapočítává doba, po kterou se pro tentýž skutek vedlo trestní řízení podle zvláštního právního předpisu. Problém je v tom, že žádné trestí řízení vedeno nebylo - věc byla před zahájením trestního stíhání odložena podle § 159a trestního řádu zákona č. 141/1961 Sb. a to formou odevzdání věci správnímu orgánu příslušného k projednání přestupku nebo správního deliktu.

§ 159a - Odložení nebo jiné vyřízení věci

1. Nejde-li ve věci o podezření z trestného činu, státní zástupce nebo policejní orgán věc odloží usnesením, jestliže není na místě vyřídit věc jinak. Takovým vyřízením může být zejména a) odevzdání věci příslušnému orgánu k projednání přestupku nebo jiného správního deliktu, nebo
2. odevzdání věci jinému orgánu ke kázeňskému nebo kárnému projednání.
3. Státní zástupce nebo policejní orgán před zahájením trestního stíhání odloží usnesením věc, je-li trestní stíhání nepřípustné podle § 11.
4. Státní zástupce nebo policejní orgán může před zahájením trestního stíhání usnesením odložit věc, je-li trestní stíhání neúčelné vzhledem k okolnostem uvedeným v § 172 odst. 2 písm. a) nebo b).
5. Státní zástupce může věc odložit, jestliže z výsledků prověřování vyplývá, že nastaly okolnosti uvedené v § 172 odst. 2 písm. c).
6. Státní zástupce nebo policejní orgán věc odloží též tehdy, pokud se nepodařilo zjistit skutečnosti opravňující zahájit trestní stíhání (§ 160). Pominou-li důvody odložení, trestní stíhání zahájí.
7. Usnesení o odložení věci musí být doručeno poškozenému, pokud je znám. Usnesení o odložení věci podle odstavců 1 až 5 musí být doručeno do 48 hodin státnímu zástupci. Oznamovatel se o odložení věci vyrozumí, pokud o to podle § 158 odst. 2 požádal.
8. Proti usnesení o odložení věci může poškozený uvedený v odstavci 6 podat stížnost, jež má odkladný účinek.

Opakovaný „výlet“ případu na policii, byť s rozšířeným seznamem porušených povinností, podle mého názoru nepovede k potrestání a obloukem se věc vrátí zpět a lhůta na projednání propadne. Jinými slovy bude bezpečnější si věc vyřídit doma - tj. na Vašem magistrátu.

Zbývají pouhé „maličkosti“ - určit proti komu vést sankční řízení, dle jaké skutkové podstaty a kdo jej povede? Vyjma oskenovaného dokumentu od policie neznám všechny skutkové okolnosti případu, ale soudím, že vlastníka zámku nemá cenu sankcionovat v přestupkovém nebo správním řízení, protože těžko mu prokážeme, že dal pokyn ke kácení stromů. Odborná firma, která prováděla kácení, by měla říci, kdo jí zadal pokyn k provedení prací a jaký byl zadaný rozsah prací - možná to již vyplývá z policejních protokolů.

Pana H bych stíhal za poškození, znehodnocení kulturní památky, ale pouze za předpokladu, že se pan H nebude dovolávat výslovného pokynu (pokud možno písemného) od svého zmocnitele (bratrance či přímo vlastníka z Kanady). Stejně tak bych postihl prováděcí firmu. Sice budeme muset říci, k jakému poškození kulturní památky došlo, ale skutkovou podstatu provádění obnovy bez závazného stanoviska u prováděcí firmy použít nemůžeme, protože není vlastník a u pana H, bychom museli prokázat, že jako vlastník vystupoval, což nemusí být jednoduché.

§ 35 odst. 1 písm. c) zákona o státní památkové péči 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,

§ 39 odst. 1 písm. c) nepečuje o zachování kulturní památky, neudržuje ji v dobrém stavu a nechrání ji před ohrožením, poškozením, znehodnocením nebo odcizením, nebo kulturní památku užívá způsobem, který neodpovídá jejímu kulturně politickému významu, památkové hodnotě nebo technickému stavu.

#### Znaky trvajícího přestupku

**otázka:**

Co považovat za trvající delikt. Dle našeho mínění (v souladu s judikáty Nejvyššího správního soudu) počíná běžet prekluzívní lhůta pro projednání přestupku až v momentě ukončení protiprávního jednání. Jako příklad uvedu řízení o uložení pokuty - obviněný provedl osazení nevhodné střešní krytiny v rozporu s podmínkami vydaného závazného stanoviska. Zahájili jsme řízení a uložili pokutu - v rozhodnutí byl stanoven časový úsek "od-do", v němž měl být přestupek spáchán (čin proběhl více než před rokem), do odůvodnění rozhodnutí jsem uvedla judikáty Nejvyššího správního soudu, v nichž jsou specifikovány znaky trvajících přestupků. Obviněný se samozřejmě odvolal a nadřízený správní orgán rozhodnutí zrušil a vrátil k novému projednání - vyslovil názor, že v tomto případě se nejedná o trvající přestupek - ten je typický v případě porušení § 9 památkového zákona. V případě uznání toho případu jako trvajícího přestupku má nadřízený orgán za to, že by došlo k zásadnímu rozšíření represivního dopadu nad rámec záměru zákonodárce. Vím, že právní názor vyslovený nadřízeným správním orgánem, je závazný, ale přesto bych ráda znala i Váš postoj k dané problematice. Je zřejmé, že přestupkové řízení nelze paušalizovat, neboť každý případ je naprosto odlišný - avšak i krajským úřadem zmiňované rozšířené represivní dopady by bylo možno zmírnit - přestupkový zákon dává možnost uložit pouze napomenutí, pokud toto postačí k nápravě pachatele.

**odpověď:**

Zde je rozhodný obsah skutkové podstaty jednotlivého přestupku. Jsme názoru, že nedodržování podmínky závazného stanoviska má charakter trvajícího správního deliktu. Skutková podstata je charakterizována slovesem ve tvaru „nedodržuje“, což představuje popis trvajícího stavu, nikoli ve tvaru „nedodrží“, což by svědčilo o jednorázovém činu. V tomto případě má tedy být postižena nikoli činnost, ale udržování protiprávního stavu. Po dobu, kde nedodržuje podmínky závazného stanoviska, se dopouští pachatel protiprávního jednání, tj. přestupku. Pokud by naopak byla skutková podstata formulována za použití tvaru „nedodrží“, pak by skutečně šlo o jednorázovou činnost a pak by rozhodným momentem pro běh lhůty byl moment, kdy provedl práce v rozporu s podmínkou.

Rozhodný je tedy jinými slovy dokonavý nebo nedokonavý vid. V daném případě je použit nedokonavý vid, který označuje děj, který není ohraničený, ukončený a může probíhat v současnosti, přesněji v čase jiného děje nebo v nějaké době, o níž se vypráví včetně současnosti.

Zatímco skutková podstata provádění prací bez závazného stanoviska je omezena v ustanovení § 14 slovem „předem“, tj. jakmile jsou již práce prováděny, již nelze naplnit část hypotézy ustanovení § 14, tedy zahájit proces posuzování prací před jejich zahájením, v případě nedodržování podmínek závazného stanoviska žádné takové časové omezení stanoveno není. Toto je kvalitativní rozdíl mezi skutkovými podstatami, které jsou jak pro kulturní památky, tak pro nemovitosti v památkové zóně, nebo rezervaci popsány vždy v jednom a tom samém písmenku a reagují jednou na provádění prací bez závazného stanoviska a podruhé na nedodržování podmínek závazného stanoviska.

Skutková podstata předpokládá nikoli „nedodržování závazného stanoviska“ ale „nedodržování podmínek závazného stanoviska“, tedy zde je podstatné nejen, že existuje závazné stanovisko, ale navíc musí obsahovat takové závazné stanovisko podmínky, jejichž obsah je konkrétní a byl konkrétním jednáním pachatele porušen a toto porušení podmínek nebylo následně napraveno nebo od nápravy ještě neuplynuly 3 roky.

V tomto bodě pak zdůrazňuji skutečnost, kterou také ve svém podání rovněž uvádíte, tedy to, že v konkrétním případě jste pochopitelně vázána názorem nadřízeného orgánu, a toto obecné sdělení tento konkrétní závěr v konkrétní věci nemůže negovat.

#### Dokazování v přestupkovém řízení

**otázka:**

Prvoinstanční orgán rozhodl o uložení pokuty dle § 39 odst. 1 písm. g) PZ za výstavbu 4 plotových sloupků v památkové zóně bez vydání závazného stanoviska, přičemž obviněným byl vlastník pozemku, na kterém k výstavbě došlo. Tento obviněný namítal v rámci prvoinstančního řízení, že dané sloupky nerealizoval, že pouze požádal osobu X, aby zajistila zabezpečovací práce na dotčené nemovitosti, jejichž součástí je jeho vyjádření i stavba oněch sloupků (dle názoru prvoinstančního orgánu i názoru našeho se o součást zabezpečovacích prací nejedná). Toto konstatování o realizaci prací ze strany osoby X nebylo v rámci prvoinstančního řízení ničím podloženo. Prvoinstanční orgán tedy označil vinným ze spáchání přestupku vlastníka nemovitostí, neboť on je povinen si dle § 14 odst. 2 závazné stanovisko na zamýšlené práce vyžádat.

Proti vydanému rozhodnutí prvoinstančního orgánu se obviněná odvolala, přičemž součástí odvolání bylo prohlášení osoby X, že práce nechala zrealizovat ona. V rámci vedeného odvolacího řízení bylo tedy rozhodnutí prvoinstančního orgánu o uložení pokuty z naší strany zrušeno a vráceno k novému projednání s tím, že obviněné nebylo dostatečně prokázáno zaviněné jednání (zde jsme se společně zamýšleli nad možnou situací, kdy by osoba X byla uživatelem či správcem dané nemovitosti, práce by provedla z tohoto titulu a bylo by ji tak možno postihnout i ve smyslu § 39 odst. 1 písm. g) PZ.

Prvoinstanční orgán tedy obviněnou vyrozuměl o pokračování řízení s tím, že ji vyzval k doložení podkladů, ze kterých by vyplývalo, že osoba X je správcem či uživatelem dané nemovitosti a jako taková měl právo nechat zrealizovat ony 4 plotové sloupky a zároveň povinnost si k nim vyžádat závazné stanovisko. V rámci pokračování řízení obviněná ve svém vyjádření písemně sdělila, že samozřejmě má dohodu o užívání nemovitosti v jejím vlastnictví osobou X, ale že nic dokládat nebude, neboť je to její soukromá záležitost. Dle mého názoru zde měla být ze strany obviněné předložena buď nájemní smlouva s osobou X či smlouva o spravování jejího majetku osobou X. Poté bych osobu X považovala za správce či uživatele. Prvoinstanční orgán vyzval k předložení dokladů o tomto tvrzení opětovně, avšak se stejným výsledkem. Na základě toho tedy opětovně vydal rozhodnutí o uložení pokuty směrované vlastníku nemovitosti jako obviněné.

Obviněná se opětovně odvolala, tentokrát s tím, že přílohou odvolání je prohlášení osoby X o tom, že je správcem a uživatelem předmětné nemovitosti a hlásí se k realizaci řešených 4 plotových sloupků.

Přiznávám, že nyní nevím, jak s podaným odvoláním naložit. Z přístupu obviněné a jejího jednání je zcela zřejmé, že se celou věc snaží protahovat tak, aby došlo k jejímu promlčení a nebylo tak možno ji projednat (jednoroční lhůta uplyne 12. července 2014). Prohlášení o postavení osoby X jako správce a uživatele nemovitosti totiž dle mého názoru mohlo být předloženo kdykoli v rámci vedeného prvoinstančního řízení (a to jak prvotního, tak nově zahájeného, kdy prvoinstanční orgán konkrétně vyzval obviněnou k doložení podkladu, ze kterého by vyplývalo postavení osoby X jako správce či uživatele).

Zde se tedy ptám, zda má být prohlášení osoby X doručené až v rámci odvolání obviněné vzato v potaz (tj. je vůbec možné být v postavení uživatele či správce nemovitosti a mít tak související práva a povinnosti pouze na základě čestného prohlášení), a pokud ano, jak s tímto prohlášením naložit. Opětovně věc vrátit k novému projednání a zahájit řízení o přestupku s osobou X? Zde podotýkám, že osoba X má hlášeno trvalé bydliště na Městském úřadě a nedaří se jí doručovat – marnými pokusy by tak s nejvyšší pravděpodobností již uplynula jednoroční lhůta, ve které lze přestupek projednat.

Dle mého názoru mohlo (a na základě výzvy prvoinstančního orgánu mělo) být toto prohlášení osoby X o postavení správce a uživatele nemovitosti doručeno již v rámci obnoveného prvoinstančního řízení a jeho doručení až v rámci odvolání tedy chápu jako zcela účelové. Dále zde vycházím z předpokladu, že postavení správce či uživatele by mělo vycházet z průkazného podkladu (uzavřené smlouvy), ne pouze z prohlášení doloženého navíc až v okamžiku odvolání za této situace. Dle našeho uvážení bychom tedy rozhodnutí prvoinstančního řízení potvrdili s tím, že prohlášení osoby X o postavení správce a uživatele nemovitosti je jako podklad této skutečnosti nedostačující a navíc jeho doložení mohlo být učiněno kdykoli v rámci vedeného prvoinstančního řízení. Zde bych se zároveň chtěla zeptat, zda existuje nějaký judikát k problematice účelového protahování řízení ze strany účastníka řízení (omluvy z ústního jednání na poslední chvíli, dožadování se upřesnění podkladů spisu).

**odpověď:**

Obecně platí - pokud bylo ve správním řízení prokázáno, že přestupek spáchala osoba X a ne osoba Y, pak nemohlo být dále vedeno přestupkové řízení s osobou Y a toto řízení mělo být zastaveno podle § 76 odst. 1 písm. b) přestupkového zákona *[nyní § 86 odst. 1 písm. b) NPřestZ téhož obsahu, poznámka vydavatele]*. Nově mělo být zahájeno přestupkové řízení s osobou X. Nelze stíhat osobu za něco, co neprovedla.

Co se týče dokazování uživatelského vztahu k nemovitosti nacházející se v památkové zóně, měl orgán památkové péče dle § 53 správního řádu uložit osobě Y, která již by nebyla stíhána povinnost vydat listinu - smlouvu o užívání nemovitostí osobou X. Případně osobu Y vyslechnout jako svědka.

Svědeckou výpověď i vydání listiny lze odmítnout jen z důvodů dle § 55 odst. 2 až 4 správního řádu

* Svědek nesmí být vyslýchán o utajovaných informacích chráněných zvláštním zákonem, které je povinen zachovat v tajnosti, ledaže byl této povinnosti příslušným orgánem zproštěn.
* Svědek nesmí být vyslýchán též tehdy, jestliže by svou výpovědí porušil státem uloženou nebo uznanou povinnost mlčenlivosti, ledaže byl této povinnosti příslušným orgánem nebo tím, v jehož zájmu tuto povinnost má, zproštěn.
* Výpověď může odepřít ten, kdo by jí způsobil sobě nebo osobě blízké nebezpečí stíhání pro trestný čin nebo správní delikt.
* Na bezdůvodné odmítnutí splnění povinnosti může správní orgán reagovat pořádkovou pokutou dle § 62 odst. 1 správního řádu.
* Spolu s odvoláním jsme dostali přiznání osoby Y, že práce provedla a že je uživatelem předmětné nemovitosti.

Z Vámi popsané situace nezbývá krajskému úřadu nic jiného než přestupkové řízení s osobou Y podle § 76 odst. 1 písm. b) přestupkového zákona *[nyní § 86 odst. 1 písm. b) NPřestZ téhož obsahu, poznámka vydavatele]* a § 90 odst. 4 správního řádu zastavit a uložit prvoinstančnímu orgánu vést nové přestupkové řízení s osobou X, i když zde s ohledem na běh lhůt lze předpokládat, že rozhodnutí nestihne nabýt právní moc.

Je mi jasné, že Vás moje odpověď nepotěší ani trochu, ale pro odvolací řízení v přestupkovém řízení neplatí zákaz nov vyjádření ve správním řádu v § 82 odst. 4, protože obviněný z přestupku může dle § 73 odst. 2 přestupkového zákona a po celou dobu řízení (tj. i po vyřizování odvolání, vrácení věci atp.) *[nyní § 97 odst. 1 NPřestZ obdobného obsahu, poznámka vydavatele]* - vyjádřit se ke všem skutečnostem, které se mu kladou za vinu, a k důkazům o nich, uplatňovat skutečnosti a navrhovat důkazy na svou obhajobu, podávat návrhy a opravné prostředky. K výpovědi ani k doznání nesmí být donucován.

Přikládám několik rozsudků, které se týkají účelových průtahů v řízení.

* Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 129/2011 - 113 z 13. 3. 2012 (B076)
* Rozsudek Krajského soudu v Brně sp. zn. 22 A 21/2012 – 28 z 9. 10. 2012 (D063)
* Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 As 90/2012 – 31 z 1. 8. 2013 (B103)
* Rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 7 A 179/2010 - 43 z 9. 1. 2013 (D065)

**doplňující otázka:**

Dovolím si ještě upřesňující otázku k problematice dokazování uživatelského vztahu k nemovitosti, který je v tomto případě deklarován na základě prohlášení. Je toto prohlášení osoby, která má být nově prvoinstančním orgánem stíhána jako pachatel přestupku, dostačujícím a průkazným podkladem pro nabytí titulu „správce a uživatel“ nemovitosti? Nebo má být přesto požadována smlouva o užívání nemovitosti v rámci nového řízení? Ptám se i s ohledem na posuzování budoucích případů, kdy jsem doposud žila v domnění, že vztah k nemovitosti by měl být prokázán nějakou listinou, ne pouze konstatován ve formě prohlášení.

**odpověď:**

Základní zásada správního řízení z § 3 správního řádu zní, že správní orgán má za povinnost zjistit stav věci, o kterém nejsou důvodné pochyby a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2 správního řádu.

Pokud vlastník i osoba O shodně prohlásí, že osoba O je uživatelem a práce byly provedeny osobou O jako uživatelem, pak zde nevidím důvodné pochybnosti, které by zakládaly potřebu dalšího dokazování. Zvlášť, když tato výpověď dává správnímu orgánu důvod pro zahájení sankčního řízení proti osobě O v našem případě (i když jsem si vědom, že je to pozdě z hlediska běhu prekluzivních lhůt).

V jiném případě, kdyby např. vlastník několikrát změnil výpověď, pak bych chtěl vidět listinu prokazující správním orgánem hledanou skutečnost. Neplatí tedy obecně, že by vždy musel být důkaz proveden listinou.

#### Dokazování a změna právní kvalifikace u správního deliktu

**otázka:**

Obracím se na Vás s dotazem týkajícím se rozhodnutí o uložení pokuty dle § 35 odst. 1 písm. e) památkového zákona, proti kterému se účastník řízení odvolal.

Celý sled věcí je ve stručnosti následující:

Prvoinstanční orgán vydal závazné stanovisko č. j. XY dle § 11 odst. 3 zákona o státní památkové péči k rekonstrukci podlahy v kostele sv. Petra a Pavla v Horním P., přičemž jednou z uložených podmínek bylo, že:

*„Druh, formát, typ kladení a barevnost nové dlažby budou předloženy před realizací v rámci samostatného řízení k vydání závazného stanoviska orgánu státní památkové péče. Nová dlažba bude opět z pískovcových desek, případně z vhodné cihelné (keramické dlažby). Dlažba v presbytáři bude použita původní z maloformátových dlaždic. Jiné typy dlažby není možno použít.“*

Konkrétní typ dlaždice pro interiér kostela byl následně zástupci prvoinstančního orgánu za účasti pracovníka Národního památkového ústavu vybrán v rámci „kontrolního dne“, z něhož byl učiněn zápis. Jako maximálně možný ústupek byla povolena deska mramorová v barvě připomínající pískovec, tj. krémově-šedivá v kombinaci se starorůžovou, provedení v matu. Následně však bylo prvoinstančním orgánem zjištěno, že dlažba, která je v reálu do objektu kostela pokládána, neodpovídá vzorku, který byl při předešlém kontrolním dnu schválen (položena byla lesklá mramorová dlažba v růžovém odstínu) Na základě tohoto zjištění tedy přistoupil prvoinstanční orgán k zahájení řízení o správním deliktu dle § 35 odst. 1 písm. e), kde konstatoval, že prováděné práce jsou v rozporu s vydaným závazným stanoviskem č. j. XY. Správní řízení bylo ukončeno rozhodnutím o uložení pokuty ve výši 50 000 Kč a účastník řízení byl shledán vinným za spáchání deliktu dle § 35 odst. 1 písm. e) zákona o státní památkové péči.

Proti tomuto rozhodnutí se účastník řízení odvolal s tím, že namítá nezávaznost barevného provedení, které bylo vybráno v rámci kontrolního dne, tj. mimo správní řízení. Pokud bych však tuto námitku nazírala komplexně, není závazný ani materiál provedení – mramorová deska, která byla oproti vydanému závaznému stanovisku jako ústupek povolena v rámci kontrolního dne, neboť závazné stanovisko předpokládalo jak samostatné řízení pro výběr konkrétního typu dlažby tak výslovně provedení z pískovce. V tomto procesním postupu tak prvoinstanční orgán (byť ve snaze projevit dobrou vůli) pochybil.

Otázkou nyní je, jak se vypořádat s podaným odvoláním. V komplexním pohledu bychom rozhodnutí o pokutě potvrdili, neboť výběr vzorku schválený v rámci kontrolního dne, je dle výše uvedeného nezávazný a je tedy v rozporu s vydaným závazným stanoviskem. Je tato úvaha správná, nebo je na místě rozhodnutí zrušit na základě pochybení prvoinstančního orgánu?

**odpověď:**

Zde si účastník správní orgán v odůvodnění doslova „vychutnal“. A má pravdu. Nic to však nemění na závěru, že provedl práce bez závazného stanoviska – mramor není obsažen v závazném stanovisku XY a není vydáno závazné stanovisko dle schválené přípravy obnovy (nic jiného totiž daná podmínka závazného stanoviska XY neřeší, než že schvaluje přípravu prací, která bude definitivně odsouhlasena samostatným závazným stanoviskem – práce dle této podmínky nemohly být prováděny)

Co nejrychleji bych rozhodnutí zrušil a řízení vrátil na první stupeň, který provede právní překvalifikování správního deliktu. Počítal bych zde i s možným druhým odvoláním.

**doplňující otázka:**

V souvislosti s nesprávně definovanou skutkovou podstatou, kterou prvoinstanční orgán v rozhodnutí postihuje, mne napadá ještě otázka, zda tuto chybu není možné na základě spisového materiálu napravit v rámci odvolacího řízení, tj. zda by namísto zrušení rozhodnutí a vrácení věci k novému projednání nebylo možno postupovat dle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu a rozhodnutí změnit.

Dle komentáře ke správnímu řádu „*je prvostupňové rozhodnutí možno změnit v tom případě, kdy napadené rozhodnutí nebo řízení, které jeho vydání předcházelo, vykazuje takové právní nebo věcné vady, které je možné napravit přímo v odvolacím řízení na základě spisového materiálu a podkladů rozhodnutí shromážděných v průběhu řízení na prvním stupni.“*

Na základě shromážděného spisového materiálu víme, že k záměru rekonstrukce podlahy bylo vydáno závazné stanovisko, které v podmínce stanovovalo, že „*„Druh, formát, typ kladení a barevnost nové dlažby budou předloženy před realizací v rámci samostatného řízení k vydání závazného stanoviska orgánu státní památkové péče. Nová dlažba bude opět z pískovcových desek, případně z vhodné cihelné (keramické dlažby). Dlažba v presbytáři bude použita původní z maloformátových dlaždic. Jiné typy dlažby není možno použít.“*

Část této podmínky se vztahuje ke konečnému řešení dlažby v lodi kostela (zde mělo dojít k žádosti o nové závazné stanovisko, kde by byl řešen druh, formát, typ kladení a barevnost dlažby). Tyto práce tak byly provedeny fakticky bez závazného stanoviska, nikoli v rozporu s ním, jak je prvoinstančním orgánem chybně konstatováno. Druhá část podmínky vydaného závazného stanoviska je vztažena k dlažbě v presbytáři, kde je stanoveno, že zde bude použita dlažba původní (tj. bude navrácena). Odvolatel tak svým jednáním naplnil obě skutkové podstaty správního deliktu definované v § 35 odst. 1 písm. e) památkového zákona – realizoval část prací bez závazného stanoviska a část prací v rozporu s ním.

V rámci vedeného prvoinstančního řízení byla celá problematika zahrnuta pod správní delikt „jednání v rozporu se závazným stanoviskem“, nebylo výslovně uvedeno, že správní delikt spočívá i v provedení prací bez závazného stanoviska. Zde mě však napadá, zda i samotné nepožádání si o nové závazné stanovisko k určení konkrétních dlaždic pro loď kostela nemůže být nahlíženo jako porušení podmínky vydaného závazného stanoviska XY, které schvalovalo záměr a stanovovalo povinnost si o nové závazné stanovisko požádat.

Vzhledem k výše uvedenému ve mně tedy „hlodá myšlenka“, zda by nebylo možné celou věc napravit v rámci odvolacího řízení tím, že bude přesněji definován výrok napadeného rozhodnutí, resp. doplněn i o skutkovou podstatu provedení prací bez závazného stanoviska s tím, že výše pokuty by zůstala stejná. Účastník řízení by tím dle mého názoru nijak poškozen nebyl, pouze by došlo k narovnání ne zcela přesného vymezení skutkové podstaty. Tento postup bych volila zejména s ohledem na procesní ekonomii, neboť si myslím, že je jednání proti památkovému zákonu je zde prokazatelné (a u kostela sv. Petra a Pavla v P. se bohužel nejedná o první případ).

**odpověď:**

Názor Památkové inspekce je, že druhá instance správního orgánu nemůže změnit právní kvalifikaci protiprávního jednání, protože by takovým postupem připravila pachatele o jednu instanci v řízení. Byla by zvolena jiná skutková podstata než ke které obviněný shromažďoval důkazy a uplatňoval tvrzení. K „nové“ skutkové podstatě by mohl uplatňovat jiná tvrzení, jiné důkazy pouze v jedné instanci - tj. odvolací. Pokud by došlo ke změně kvalifikace až v odvolacím řízení, pak by určitě soud nezákonnost spatřoval právě v tomto.

#### Přestupek a dokazování

**otázka:**

Mohl byste mi prosím sdělit názor Památkové inspekce na znění skutkové podstaty přestupku dle § 39 odst. 1 písm. g)?

Konkrétně jde o provedení vikýře na střeše objektu v MPZ, který nebyl řešen ve správním řízení. V rámci projednání přestupku vlastník uvedl, že práce neprovedl (ani nebyl provádění přítomen, neboť byl v zaměstnání). Dle skutkové podstaty máme postihovat toho (tedy ne vlastníka), kdo provádí stavbu, změnu stavby, udržovací práce. Přestože vlastník uvádí, že nese odpovědnost za provedené práce, skutková podstata nehovoří o tom, na čí odpovědnost byly práce provedeny.

V tuto chvíli tedy chceme s vlastníkem řízení o přestupku zastavit, neboť vina mu nebyla dostatečně prokázána (přestupek nespáchal „obviněný“ z přestupku), následně v rámci provedení důkazu před zahájením řízení vlastníka předvolat jako svědka, aby uvedl, kdo práce skutečně provedl, a pak s konkrétní právnickou osobou / fyzickou osobou podnikající zahájit řízení o deliktu. Nyní totiž vlastník trvá na tom, že práce neprovedl, nechce ale uvést, kdo to byl.

Je tento postup správný? Není zřejmé, zda můžeme sankcionovat prováděcí společnost, která z podstaty věci není povinna vyžádat si k pracím závazné stanovisko, přestože výklad skutkové podstaty se zdá jednoznačný.

**odpověď:**

Řízení bych rozhodně nezastavoval a snažil se z okolností vytěžit maximum. Práce spočívají v čem, a kde se odehrály? Pokud se práce odehrály v soukromých prostorách vlastníka, tedy bez jeho vědomí je nebylo možné provést a výsledek prací slouží zájmům a potřebám vlastníka, pak skutečnost, že nevíme, kdo práce fyzicky provedl, není dle mého soudu překážkou pro to, aby sankce byla vlastníku uložena.

V rozhodnutí je třeba vyřešit otázku, zdali skutečně šlo o typ prací, které bylo možné provést bez vědomí a součinnosti vlastníka (někdo musel dělníky pustit dovnitř) a někomu upravená část nemovitosti má sloužit (nebo dosud sloužila). Jak jsem pochopil, jde o černou stavbu, žádá její vlastník o její dodatečné povolení u stavebního úřadu? Pokud ano, opět skutečnost, kterou lze využít.

K samotnému výkladu slova „provádí“ bych se přidržel nejen výkladu komentářů, ale i pravděpodobně jediného rozsudku, který dle mého soudu tvořil základní linku pro úvahu autorů komentářů. Rozsudek Vrchního soudu v Praze sp. zn 5 A 63/97:

Tím, kdo „provádí obnovu kulturní památky bez vyžádání závazného stanoviska okresního národního výboru“, resp. orgánu památkové péče, ve smyslu ustanovení § 35 odst. 1 písm. e) zákona o státní památkové péči, je tedy nutno rozumět vlastníka kulturní památky, event. zmíněného uživatele, nikoli právnickou osobu (v dané věci žalobce), která toliko na základě soukromoprávního smluvního vztahu provádí pro vlastníka či uživatele kulturní památky vlastní práce v rámci obnovy (obdobně viz pojem stavebník ve stavebním řízení a jeho sankční odpovědnost na rozdíl od smluvního dodavatele stavebních prací - zhotovitele). Není tedy možné za uvedené protiprávní jednání uložit pokutu této právnické osobě („zhotoviteli“).

Toto je logika, na které je třeba založit úvahu při dokazování. Dále je potřeba pamatovat, že obviněný nemůže být přinucen k tomu, aby sám sebe usvědčil. Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 126/2011 – 68 ze 14. 1. 2014 k tomu uvádí:

Obviněný z přestupku není povinen se hájit, zejména není povinen uvádět na svou obhajobu jakákoliv tvrzení, ani (anebo) o nich (nebo o jiných skutečnostech) nabízet a předkládat správnímu orgánu důkazy; ustanovení § 52 věta první správního řádu o povinnosti účastníka řízení označit důkazy na podporu svých tvrzení se v řízení o přestupku neuplatní. Využije-li však obviněný ze spáchání přestupku svého práva mlčet, nelze extenzivním výkladem uložit správnímu orgánu povinnost, aby za obviněného „domyslel“ všechna myslitelná nebo třebas i nepravděpodobná tvrzení a v rozhodnutí se s nimi vypořádal.

Jinými slovy, pokud obviněný tvrdí, že práce neprovedl a odmítá uvést, kdo je dle jeho názoru provedl, nepřinutíme ho k tomuto sdělení. Na druhou stranu nelze domýšlet, kdo by práce měl provést, pokud se práce nemohly odehrát bez součinnosti s vlastníkem stavby a výsledky úprav nemohou posloužit momentálně nikomu jinému než vlastníkovi stavby (ať už bude prostory užívat sám nebo prostory bude prostory pronajímat nebo poskytovat někomu ze své rodiny).

Zhotovitele bych sankcionoval pouze za předpokladu, pokud by zhotovitelem byl někdo, kdo současně měl povinnost si závazné stanovisko podle § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči vyžádat. Tohle bych řešil ovšem pouze za předpokladu, že stavební úpravy mohl někdo provést bez součinnosti s vlastníkem a výsledné úpravy vlastníkovi neslouží.

V daném případě nepotřebujeme doznání obviněného, potřebujeme jen okruh úvah, že nikdo jiný nemohl být zadavatelem prací a těžko výsledek prací může sloužit někomu jinému. Tady by nám mohlo pomoci i zjištění, zda vlastník požádal o dodatečné povolení stavby. Pokud by tedy obviněný tvrdil, že s půdní vestavbou bytové jednotky ve svém rodinném domu zabezpečeném alarmem nemá nic společného a zároveň žádal o její dodatečné povolení, pak bych právě na těchto okolnostech označil tvrzení o tom, že pachatelem má být někdo jiný za nedůvěryhodné, a s odkazem na výše uvedené usnesení Nejvyššího soudu bych konstatoval, že nemůžete domýšlet, jak by za těchto okolností mohl práce provést někdo jiný – „za obviněného domyslet všechna myslitelná nebo třebas i nepravděpodobná tvrzení a v rozhodnutí se s nimi vypořádat“.

#### Provádění prací bez závazného stanoviska orgánu památkové péče a cizinec jako podezřelý ze spáchání přestupku

**otázka:**

Opět se nám vyskytla v J. jedna taková nepříjemná záležitost a hlavní roli hraje cizinec a samotné město. Chtěla bych tímto poprosit o názor, případně radu, jak dál v záležitosti pokračovat.

**odpověď:**

Dovolím si rekapitulovat skutkový stav, který je východiskem odpovědi

* vlastník objektu A obdržel stavební povolení s dvouletou platností k celkové rekonstrukci domu v památkové zóně (informace na okraj, toto stavební povolení bylo vydáno bez závazného stanoviska orgánu památkové péče, ač toto závazné stanovisko mělo být vydáno a následně mělo být podkladem pro rozhodnutí stavebního úřadu),
* vlastník nemovitosti A uzavřel smlouvu o budoucí kupní smlouvě s osobou B a současně vyslovil v této smlouvě souhlas s tím, že osoba B je oprávněna provést rekonstrukci nemovitosti,
* vlastník A nepřevedl na osobu B své oprávnění ze stavebního povolení veřejnoprávní smlouvou, kterou by odsouhlasil stavební úřad,
* rekonstrukci nemovitosti po dobu platnosti stavebního povolení nezahájil ani vlastník A ani smluvně oprávněná osoba B, stejně tak žádná z těchto osob nepožádala o prodloužení platnosti stavebního povolení,
* stavební povolení pozbylo platnosti v prvním pololetí roku 2017,
* v listopadu roku 2018 vyměnila osoba B na své náklady a na základě vlastního rozhodnutí v nemovitosti okna, tato okna neodpovídají těm, která byla navržena v dokumentaci pro stavební povolení, které už v době provedení prací stejně více jak rok neplatilo.

Za tohoto stavu není sporu o tom, že protiprávní jednání spočívající v provádění stavebních úprav bez závazného stanoviska spáchala osoba B a současně není sporu o tom, že tato osoba má od vlastníka soukromoprávní titul užívat předmětnou nemovitost za účelem její rekonstrukce.

Podezřelým ze spáchání přestupku je v tomto případě osoba B. O skutečnosti, že osoba, která svým jednáním může naplnit danou skutkovou podstatu přestupku, nemusí být vlastníkem dotčené nemovitosti, pojednává rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 225/2015 – 34, který podle mě řeší podobnou situaci. Právní věta, kterou Nejvyšší správní soud na svém webu považoval za nutnou vypíchnout, zní:

*„Přestupku podle § 39 odst. 1 písm. g) zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, se může dopustit vlastník (správce, uživatel) nemovitosti, který je povinen i oprávněn vyžádat si předem závazné stanovisko orgánu památkové péče podle § 14 odst. 2 tohoto zákona; může se jej však dopustit i osoba třetí – od vlastníka (správce, uživatele) nemovitosti odlišná, která provede stavbu na nemovitosti v památkové zóně, aniž si předem prostřednictvím osoby oprávněné (tj. vlastníka, správce či uživatele nemovitosti) opatří závazné stanovisko orgánu památkové péče.“*

<http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2015/0225_1As__1500034_20160805091434_prevedeno.pdf>

V daném případě je situace o to jednodušší, že zde je i doklad o soukromoprávním titulu osoby B nemovitost užívat, a to v podobě smlouvy o budoucí kupní smlouvě, která minimálně v listopadu 2018 ještě působila účinky. Je tedy možné osobu B považovat za subjekt povinný vyžádat si před provedením prací vydání závazného stanoviska dle § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči.

Existence neplatného stavebního povolení, které neplatilo již více než rok v době, kdy osoba B přikročila k předmětné výměně oken, nehraje žádnou roli. Z tohoto povolení tak nemůže osoba B dovozovat žádný veřejnoprávní titul, který by ji k provedení prací opravňoval, což je navíc zdůrazněno i faktem, že byla osazena jiná okna než ta, která předpokládala projektová dokumentace schválená stavebním úřadem.

V současně době se v právu razí trend, že stavba (popř. stavební úprava) by v ideálním případě měla být současně povolená i oprávněná. Povolením je míněno veřejnoprávní přivolení (stavební povolení, ohlášení, závazné stanovisko orgánu státní památkové péče, které má formu rozhodnutí). Oprávněním je míněno přivolení soukromoprávní odvozené od vlastnického práva. V našem případě tedy zřejmě lze považovat s ohledem na obsah smlouvy o budoucí kupní smlouvě danou stavební úpravu považovat za oprávněnou (což nás z hlediska případného postihu v přestupkovém řízení zajímá z tohoto pohledu, že o osobě B můžeme mluvit jako o uživateli nemovitosti). Současně je třeba na provedenou úpravu z hlediska veřejného práva hledět jako na nepovolenou, neboť zde je povinnost stavebníka mít nějaký akt veřejné moci /v našem případě závazné stanovisko podle § 14 zákona o státní památkové péči) a osoba B žádným takovým aktem nedisponuje.

Procesní slabinou daného stavu je, že osoba B v tuzemsku nepodniká (tady jde o odhad, stejně jako to, že dotčená nemovitost neslouží k jeho podnikatelské činnosti), je příslušníkem jiného státu a na zahraniční adresu se osobě B nepodařilo doručit. Zde tak nezbývá než ustanovit opatrovníka podle § 32 odst. 2 písm. d) správního řádu, jak ostatně sama zmiňujete.

#### Postup po poškození archeologické KP těžbou dřeva - manipulací s pokáceným dřevem

**otázka:**

Poškození se týká pravěkého pohřebiště v katastru Č., které je chráněno jako nemovitá kulturní památka. V roce 2019 nařídil lesní hospodář jednotlivým vlastníkům lesních parcel provést zde vytěžení porostů napadených kůrovcem. Těžba proběhla mimo jiné i na parcele 736/2, na níž se nacházely tři mohyly z uvedeného pohřebiště. Plocha parcely byla během těžby zplanýrována do roviny, přičemž všechny tři mohyly byly kompletně zničeny. Dle aktuálního výpisu z KN bylo u pozemku uvedeno, že se jedná o kulturní památku. Na základě zjištěných skutečností naše pracoviště podalo podnět k MÚ ve S. k zahájení správního řízení, a také k realizaci záchranného výzkumu na místě zničených mohyl (předmětem výzkumu by měla být záchrana movitých nálezů ze zplanýrovaných mohylových násypů a dokumentace případných konstrukčních reliktů na místě zaniklých mohyl. Městský úřad celou záležitost přezkoumal a dospěl k závěru, že správní řízení bude zastaveno, neboť:

a) předchozí vlastník pozemku z roku 2019 (tedy v době, kdy těžba proběhla) si nechal při jeho nabytí v roce 2013 zaslat výpis z KN a tehdy tam informace o památkové ochraně ještě nebyla uvedena. Nemohl tedy předpokládat, že je vlastníkem pozemku s kulturní památkou a že těžba může tuto památku ohrozit,

b) jako laik nemohl rozpoznat, že se na jeho pozemku nacházejí pravěké mohyly, a proto netušil, že se nachází na archeologickém nalezišti.

Vzhledem k tomu, že se z mého pohledu jedná o nebezpečný precedens, který se v nejbližší době může opakovat na dalších lokalitách, bych chtěl požádat o přezkoumání řízení na krajském úřadu. Ještě předtím bych se ale chtěl s Vámi poradit o následující otázce:

Pokud vlastník pozemku v době jeho nabytí (v našem případě v roce 2013) nezíská v KN informaci o jeho památkové ochraně, snímá to z něj právní odpovědnost za pozdější poškození této kulturní památky?

odpověď:

**přestupkové řízení vedené orgánem památkové péče**

Tady záleží na tom, proti komu vedl prvoinstanční orgán přestupkové řízení a komu lze přičíst výsledný stav. Přiznám se, že jsem poněkud zmaten z používání spojení „předchozí vlastník“. Z popisu mi vyplývá, že proti současnému vlastníkovi pozemku, který přestupek nespáchal a logicky nemůže být sankcionován za něco, co neprovedl (nebo může, ale pak se jedná o zjevnou nezákonnost). Předchozí vlastník, který mohyly při těžbě v roce 2019 poničil, obviněn z přestupku nebyl. Tady by pak byl na místě podnět ke krajskému úřadu na nečinnost ORP dle § 80 správního řádu, protože přestupky je povinen správní orgán stíhat z úřední povinnosti. Krajský úřad by mohl poškození kulturní památky spojit se svým přestupkovým řízením o nesplnění oznamovací povinnosti dle § 22 odst. 2 zákona o státní památkové péči – viz již dříve zaslané příklady z jiného kraje.

Následuje celkem nudný právní rozbor, se kterým se bude muset vypořádat hlavně orgán památkové péče, který povede přestupkové řízení.

Nicméně ani v případě, kdy by řízení bylo vedeno s osobou, která byla vlastníkem dotčeného pozemku v roce 2019, nemusí být vyhráno. Zde je totiž důležitá i otázka, co chceme aktuálnímu vlastníkovi dát za vinu. Je to spojeno s otázkou, zda to byl vlastník sám, který zajišťoval pokácení předmětných dřevin nebo zda pokácení bylo řešeno jako subdodávka a fyzicky zničila mohyly třetí osoba. Pro mě by bylo také otázkou nikoli to, zda v roce 2013 byla v katastru nemovitostí poznámka o kulturní památce uvedena, ale kdy se na dotčeném listu vlastnictví poznámka objevila, když píšete, že v současné době tam tato poznámka je.

Prvním případem je, že se kácení odehrálo v režii vlastníka z roku 2019, kácení provedli zaměstnanci vlastníka. Pak by byl vlastník odpovědný za poškození nebo zničení kulturní památky (právnická osoba) nebo za nepečování o zachování kulturní památky (fyzická osoba).

A teď k těm dvěma osobám (jedna vlastní a druhá kácí). První varianta je, že vlastník alespoň mohl vědět, že jde o kulturní památku (měl být informován předchozím vlastníkem v souladu s § 9 odst. 4 zákona o státní památkové péči) a že společnost realizující dřevařské práce neupozornil na skutečnost, že práce jsou prováděny na kulturní památce (jinými slovy ani on ve vztahu k dřevařské společnosti nedostál své povinnosti podle § 9 odst. 4 zákona o státní památkové péči). Pak by společnost, která kácela, nemohla být uznána vinnou za přestupek poškození nebo zničení kulturní památky, a zajímal by nás pouze vlastník z roku 2019, který sice kulturní památku sám fyzicky nepoškodil nebo nezničil, neučinil však kroky k tomu, aby v důsledku jím zadaných prací tento důsledek nenastal na základě činnosti společnosti, která kácela a která fyzicky danou kulturní památku poškodila či zničila.

Spíše pro úplnost pak uvádím třetí variantu, kterou momentálně nikdo nevytáhl na světlo světa. Vlastník by tvrdil, že společnost, která kácela, poučil, že jde o kulturní památku. A tato společnost by to popřela. Tady bychom se mohli dostat do docela velké důkazní nouze a právě díky tomu by mohlo dojít k tomu, že nejsme schopni prokázat, kdo a co udělal. Ve finále by pokuta nebyla uložena nikomu. Platí zásada, že v pochybnostech se důkazy vykládají ve prospěch obviněného.

Na okraj je třeba ještě uvést, že vždy pak bude svým způsobem také důkazní oříšek, že daná kulturní památka před provedením prací nebyla poškozena nebo zničena. Mohla by i zaznít námitka (to, že zatím nezazněla, nic neznamená), že kulturní památka již byla zničena před provedením předmětného kácení. Pak bychom museli prokázat, že k poškození kulturní památky došlo právě při této těžbě.

**otázka věděl/nevěděl, že se jedná o kulturní památku**

Jedná se o zapsanou kulturní památku, evidenční list je z roku 1963, předpokládám, že zápis do státního seznamu byl učiněn v témže roce. Dle § 42 odst. 1 zákona o státní památkové péči je zapsaná kulturní památka kulturní památkou i dle zákona č. 20/1987. Zde od 1. ledna 1988 platí § 9 odst. 4:

*Vlastník, který kulturní památku převádí na jiného, někomu přenechá k dočasnému užívání nebo předá k provedení její obnovy (§ 14), nebo k jinému účelu, je povinen toho, na koho ji převádí nebo komu ji přenechá nebo předá, uvědomit, že je kulturní památkou.*

Od 1. ledna 1988 existovala informační povinnost vlastníků a ta evidentně nebyla splněna. Řešit ji mohou soukromoprávně mezi sebou. Ochranu mohyl (pozemku) jako kulturní památky dává právě zápis do státního seznamu. Skutečnost, že není poznámka v KN, není pro spáchání přestupku rozhodující. Neuvedení poznámky v KN může mít vliv na určení výše sankce, tento vliv však může být z hlediska možné výše pokuty významný.

#### Přestupkové řízení a kulturní památka poškozená při restaurování

otázka:

Chtěla bych Vás požádat o radu. S ohledem na závěry PI z 23. 8. 2021, kde se psalo, že majitel nemusí být ještě nutně pachatel přestupku, bych se chtěla zeptat, jak nebo vůči komu mám zahájit řízení o přestupku, aby nedošlo k pochybení hned v úvodu věci. Majitel na základě smlouvy o dílo svěřil předmět, který je kulturní památka, firmě k restaurování, ta na to najala subdodavatele a někde mezi předáním předmětu a započetím restaurování došel předmět nevratné úhony, která nebyla zamýšlenou prací schválenou v ZS. Oznámení o zahájení přestupku posílám tedy firmě, které byl předmět svěřen? Nebo majiteli předmětu?

Ještě jeden praktický dotaz. Máme nějaký judikát, který by se dal použít jako vodítko, firma je velká, bude se bránit, jde jim o zakázky, a já nedělám přestupky tak často, aby mi něco nechybělo, což ale může být v rukách právníků při odvolání fatální.

odpověď:

V úvahu může připadat více variant. Každopádně je reálnou variantou i to, že přestupkové řízení zastavíte, když nebudete schopna prokázat spáchaní konkrétní skutkové podstaty obviněným.

Pochopil jsem skutkový děj tak, že vlastník kulturní památky měl ZS k restaurování, našel si společnost AB, se kterou uzavřel smlouvu o restaurování. Tato společnost AB si najala jiný subjekt - CD na provedení práce. Je zde poškozená kulturní památka. Nevím, zda jsem současně pochopil správně, že subjekt AB je ten, kdo poškodil kulturní památku. Nevím současně nakolik je zřejmé, že vlastník poučil společnost AB, že jde o kulturní a že společnost AB seznámil s obsahem ZS. Dále mi není zřejmé, zda je jasné, že společnost AB poučila subjekt CD, že jde o kulturní památku a že společnost AB předala subjektu CD ZS k restaurování.

Orgánem památkové péče nebylo prokázáno, že práce vedoucí k poškození KP zadal CD vlastník kulturní památky. Doklad o přímém kontaktu vlastníka a subjektu CD neexistuje. Dále vycházím z toho, že subjekt CD není restaurátorem.

Z tohoto popisu mi plyne několik variant přestupků a možných odpovědností za různé přestupky:

1. Vlastník neseznámil společnost AB, že jde o kulturní památky ani ji nedal ZS. Subjekt CD není restaurátorem. Subjekt CD plnil pokyny společnosti AB.
2. Vlastník seznámil společnost AB s tím, že jde o kulturní památku. Současně jí předal ZS. Další kroky již činila společnost AB bez vědomí vlastníka. Společnost AB předala KP k restaurování subjektu CD, aniž jej poučila, že jde o KP, aniž by mu předala ZS k restaurování. Subjekt CD není restaurátorem. Subjekt CD plnil pokyny společnosti AB.
3. Vlastník seznámil společnost AB s tím, že jde o kulturní památku. Současně jí předal ZS. Další kroky již činila společnost AB bez vědomí vlastníka. Společnost AB předala KP k restaurování subjektu CD a poučila jej, že jde o KP, a předala mu ZS k restaurování. Subjekt CD není restaurátorem. Subjekt CD plnil pokyny společnosti AB.
4. Subjekt CD porušil příkazy společnosti AB (to se může týkat každé z výše uvedených variant A až B, nicméně z hlediska postihu může mít dopad na odpovědnost jednotlivých osob za přestupek).

**Ad 1. až 4. V případě vlastníka KP by mohlo jít o přestupek - zadání restaurování kulturních památek osobě, která není restaurátorem nebo není oprávněna restaurovat –** odpovědnost vlastníka by přicházela v úvahu v případě popsaném v bodech 1. a 4.

K tomu viz Praktický komentář (Zídek, Martin; Tupý, Michal; Klusoň, Jiří: Zákon o státní památkové péči. Praktický komentář. Praha, Wolters Kluwer ČR, 2019, 628 s. ISBN 978-80-7598-381-7):

Přestupku podle § 35 odst. 1 písm. f) se dopustí právnická nebo podnikající fyzická osoba, která provádí restaurování, jde-li o kulturní památku:

* prostřednictvím fyzické osoby, která nemá povolení Ministerstva kultury, nejde-li o situaci popsanou v § 14a odst. 12 (viz komentář k § 14a, kapitola I, Osoby oprávněné provádět restaurování kulturní památky),
* prostřednictvím fyzické osoby, které byla restaurátorská činnost pozastavena podle § 14a odst. 11 (viz komentář k § 14a, kapitola X, Pozastavení restaurátorské činnosti prováděné na základě povolení k restaurování), nebo
* prostřednictvím fyzické osoby, která není osobou oprávněnou k restaurování podle § 14b odst. 2 (viz komentář k § 14b, kapitola II, Osoba oprávněná k restaurování) nebo která postupuje v rozporu se zákazem podle § 35 odst. 3 (viz kapitola XVIII, Přestupky projednávané Ministerstvem kultury) anebo § 39 odst. 3 (viz komentář k § 39, kapitola XX, Přestupky projednávané Ministerstvem kultury).

Ustanovení § 35 odst. 1 písm. f) navazuje na obecnou povinnost všech fyzických a právnických osob nepůsobit nepříznivé změny stavu kulturních památek a neohrožovat jejich zachování. Protože restaurování je specifická činnost, stanoví § 14 odst. 8 podmínku, že je může provádět pouze restaurátor. Účelem je minimalizovat nebezpečí poškození kulturní památky při restaurování. Aby byl § 14 odst. 8 plně funkční, musí osoba, která zadává a přiděluje práce na obnově kulturní památky mající povahu restaurování, zajistit, aby restaurování prováděl restaurátor s povolením v příslušné specializaci. Neučiní-li tak, dopouští se přestupku podle tohoto ustanovení.

Osobou oprávněnou k restaurování není restaurátor, který má povolení Ministerstva kultury podle § 14a, ale osoba, která Ministerstvu kultury oznámila svůj záměr provést restaurování v rámci svobody poskytování služeb podle předpisů Evropské unie, přiložila doklady podle zákona o uznávání odborné kvalifikace a jejíž oznámení má zároveň náležitosti podle § 14b odst. 3.

Zde je bezpředmětné, zda k poškození kulturní památky došlo v důsledku pokynu společnosti AB nebo svévolného postupu subjektu CD. Postih je reakcí na skutečnost, že subjekt CD není restaurátorem.

**Ad 2., 3. a 4. V případě společnosti AB by mohlo jít o přestupek - zadání restaurování kulturních památek osobě, která není restaurátorem nebo není oprávněna restaurovat –** odpovědnost společnosti AB by přicházela v úvahu v případě popsaném v bodech 2., 3. a 4.

k tomu viz Praktický komentář:

Přestupku podle § 35 odst. 1 písm. f) se dopustí právnická nebo podnikající fyzická osoba, která provádí restaurování, jde-li o kulturní památku:

* prostřednictvím fyzické osoby, která nemá povolení Ministerstva kultury, nejde-li o situaci popsanou v § 14a odst. 12 (viz komentář k § 14a, kapitola I, Osoby oprávněné provádět restaurování kulturní památky),
* prostřednictvím fyzické osoby, které byla restaurátorská činnost pozastavena podle § 14a odst. 11 (viz komentář k § 14a, kapitola X, Pozastavení restaurátorské činnosti prováděné na základě povolení k restaurování), nebo

prostřednictvím fyzické osoby, která není osobou oprávněnou k restaurování podle § 14b odst. 2 (viz komentář k § 14b, kapitola II, Osoba oprávněná k restaurování) nebo která postupuje v rozporu se zákazem podle § 35 odst. 3 (viz kapitola XVIII, Přestupky projednávané Ministerstvem kultury) anebo § 39 odst. 3 (viz komentář k § 39, kapitola XX, Přestupky projednávané Ministerstvem kultury).

Citace z Praktického komentáře, uvedená výše platí i v tomto případě.

Zde je bezpředmětné, zda k poškození kulturní památky došlo v důsledku pokynu společnosti AB nebo svévolného postupu subjektu CD. Postih je reakcí na skutečnost, že subjekt CD není restaurátorem.

**Ad 1. V případě vlastníka KP by současně mohlo jít o přestupek - poškozování, zničení kulturní památky –** odpovědnost vlastníka KP by přicházela v úvahu v případě popsaném v bodě 1.

K tomu viz Praktický komentář [připojil jsem celý text písm. c), ale je zřejmé, že budete muset zvolit jednu z možností zde obsažených], tu nejpravděpodobnější jsem označil tyrkysovou barvou:

Přestupku podle § 35 odst. 1 písm. c) se dopustí právnická nebo podnikající fyzická osoba [analogicky lze odkázat na § 39 odst. 1 písm. c) zákona o státní památkové péči v případě fyzické osoby, která nepodniká nebo se jednání nedopustila v souvislosti se svým podnikáním, jediný rozdíl pak spočívá v tom, že znehodnocení a zničené není součástí skutkové podstaty podle § 39 zákona o státní památkové péči], která:

* nepečuje o zachování kulturní památky,
* neudržuje kulturní památku v dobrém stavu,
* užívá kulturní památku způsobem neodpovídajícím jejímu kulturně politickému významu, památkové hodnotě nebo technickému stavu,
* nechrání kulturní památku před
  + ohrožením,
  + poškozením,
  + znehodnocením,
* znehodnotí ji nebo
* ji zničí.

Ustanovení § 35 odst. 1 písm. c) se vztahuje nejen na porušení povinností vlastníka kulturní památky podle § 9 odst. 1, ale též na porušení povinností právnických a podnikajících fyzických osob podle § 9 odst. 2 i 3, samozřejmě v rozsahu povinností, které jim § 9 odst. 2 nebo 3 ukládá.

Vlastník kulturní památky může svým jednáním naplnit jakoukoli z výše uvedených skutkových podstat přestupku podle § 35 odst. 1 písm. c) (viz komentář k § 9, kapitola III, Další osoby, které mají práva a povinnosti vlastníka kulturní památky). Ten, kdo sice není vlastníkem kulturní památky, ale má ji u sebe, může s ohledem na své povinnosti podle § 9 odst. 2 naplnit skutkové podstaty přestupku podle § 35 odst. 1 písm. c), pokud 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, znehodnocením nebo odcizením, kulturní památku znehodnotí nebo zničí (viz komentář k § 9, kapitoly VI, Okruh povinností osob užívajících kulturní památku, a VII, Povinnost všech fyzických a právnických osob nepoškozovat kulturní památky). Do tohoto okruhu patří i osoby, které na základě soukromoprávního smluvního vztahu provádějí pro vlastníka kulturní památky vlastní práce v rámci obnovy kulturní památky, a to v souladu se soukromoprávním ujednáním, na což poukázal ve svém rozsudku čj. 5 A 63/97-20 z 21. 5. 1999 Vrchní soud v Praze. Jakákoli právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba může svým jednáním naplnit skutkové podstaty přestupku podle § 35 odst. 1 písm. c) tím, že kulturní památku užívá způsobem neodpovídajícím jejímu kulturně politickému významu, památkové hodnotě nebo technickému stavu, kulturní památku znehodnotí nebo zničí. Tímto jednáním tyto osoby porušují povinnosti vyplývající z § 9 odst. 3 (viz komentář k § 9, kapitola VII, Povinnost všech fyzických a právnických osob nepoškozovat kulturní památky). Tohoto přestupku se mohou dopustit i osoby, které užívají kulturní památku neoprávněně, tj. bez právního titulu (například nájemce, jemuž skončila nájemní smlouva, a přesto nadále užívá kulturní památku).

Ve vztahu k § 10 je třeba upozornit, že uložením správního trestu podle § 35 odst. 1 písm. c) a opatření podle § 10 není porušena zásada ne bis in idem neboli netrestat dvakrát za totéž. Opatření podle § 10 je nápravným opatřením, nikoli trestem, jak ve svém rozsudku čj. 3 As 73/2017-41 ze dne 17. 7. 2018 zmiňuje i Nejvyšší správní soud.

Nesplnění opatření podle § 10 ve stanovené lhůtě není stíháno specifickou sankcí, jak na to upozornil již Vrchní soud v Praze ve svém rozsudku sp. zn. 6 A 117/93 ze dne 16. 9. 1994 nebo rozsudku č. j. 7 A 144/94-32 ze dne 30. 7. 1996. I v tomto případě je možné postihnout vlastníka kulturní památky za neplnění povinností podle § 9 odst. 1. Jestliže vlastník nesplní ve stanovené lhůtě povinnosti uložené rozhodnutím podle § 10, porušuje současně i povinnosti podle § 9 odst. 1. Právě porušení těchto povinností je důvodem pro vydání nápravného opatření podle § 10. I v tomto případě tak výrok rozhodnutí ukládá správní trest za neplnění povinností podle § 9 odst. 1, nikoli za nesplnění opatření podle § 10.

Přestupky popsané v § 35 odst. 1 písm. c) lze rozčlenit na přestupky ohrožovací a poruchové, na což upozornil ve svém rozsudku čj. 5 A 49/2015-66 ze dne 19. 6. 2018 Městský soud v Praze. Důvodem je skutečnost, že u některých jednání zjevně postačuje pro naplnění skutkové podstaty ohrožení právem chráněného zájmu, zatímco jiná jednání již ze své povahy působí porušení právem chráněného zájmu.

Do první skupiny spadá „nepečování o zachování kulturní památky“, „neudržování kulturní památky v dobrém stavu“, „užívání kulturní památky způsobem neodpovídajícím jejímu kulturně politickému významu, památkové hodnotě nebo technickému stavu“ a „nechránění kulturní památky před ohrožením, poškozením nebo znehodnocením“. Ve všech těchto případech k naplnění skutkové podstaty přestupku nemusí dojít k účinku přestupku, tj. ve smyslu právní teorie změně na hmotném předmětu útoku, zde konkrétně ke zhoršení stavu kulturní památky. Jedná se tedy o přestupky ohrožovací.

U ohrožovacího přestupku sice není účinek obligatorním znakem skutkové podstaty, pokud však účinek (například poškození kulturní památky) nastane, může být pachateli přičítán k tíži při stanovení výše správního trestu podle § 38 písm. b) přestupkového zákona. Takovýto postup by byl obecně možný, ovšem pouze v případě, že by dané jednání s ohledem na vzniklý účinek nenaplňovalo také skutkovou podstatu poruchového přestupku (zakotveného v zákoně na ochranu téhož zájmu). Typickým příkladem je případ, kdy v důsledku nepečování o kulturní památku dojde ke znehodnocení kulturní památky. Pak tento stav je naplněním poruchového přestupku.

Druhou skupinu přestupků, tedy přestupků poruchových, tvoří „znehodnocení kulturní památky“ a „zničení kulturní památky“. U obou těchto skutkových podstat je z jejich popisu zřejmé, že musí dojít ke zhoršení stavu kulturní památky (k jejímu znehodnocení či zničení).

Nejvyšší správní soud uvedl ve svém rozsudku čj. 7 As 44/2014-79 z 29. 5. 2014, že pojmy „znehodnocení“ a „zničení“ je nutno v souladu s jejich obecným významem vykládat jako podstatné snížení kulturní hodnoty památky (až na hodnotu nulovou), respektive její podstatné poškození (až destrukci). Zatímco v případě „zničení“ jde o fyzickou změnu stavu památky k horšímu (např. výrazné chátrání památkově chráněného domu) nebo o její fyzický zánik, pro „znehodnocení“ postačuje snížení kulturní hodnoty památky (např. poškození fresky, pro kterou je dům památkově chráněn). Pro naplnění obou skutkových podstat tedy nemusí dojít ke krajní situaci, kdy již památka nemá zcela žádnou kulturní hodnotu, resp. kdy dojde k její úplné destrukci. Zároveň však nepostačuje snížení kulturní hodnoty či poškození památky pouze v nepodstatné míře. Vždy je třeba situaci konkrétně popsat a rozebrat s ohledem na konkrétní okolnosti případu a důkazně jednoznačně doložit. Nepostačí, že názor správních orgánů je srozumitelně a logicky vysvětlen, pokud podstatné skutečnosti nebyly dostatečně objasněny, jak ve svém rozsudku čj. 9 As 28/2015-46 ze dne 23. 7. 2015 zmiňuje Nejvyšší správní soud.

Dojde-li k podstatnému snížení hodnoty či poškození kulturní památky, zákon o státní památkové péči nerozlišuje způsoby, jakými k tomuto účinku došlo. Skutkové podstaty poruchových přestupků dle § 35 odst. 1 písm. c) zák. o st. památkové péči jsou oproti zde uvedeným skutkovým podstatám ohrožovacích přestupků toliko doplněny o jeden znak, konkrétně dostatečně intenzivní účinek.

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 7 As 44/2014-79 z 29. 5. 2014 k naplnění skutkové podstaty vyjádřené použitím slovesa v dokonavém vidu (zde „znehodnotí“, resp. „zničí“) může dojít jak jednorázovým aktem, tak jednáním rozloženým do delšího časového úseku. Dojde-li v důsledku jednání (konání či opomenutí) pachatele k pozvolnému chátrání kulturní památky, které nabude intenzity „zničení“, stále bude možné vyslovit závěr, že pachatel památku „zničil“. Jeho jednání tedy bude možné vyjádřit slovesem v dokonavém vidu (tedy vyjadřujícím, že jde o ukončený nebo časově ohraničený děj). Není tedy například nutné v rozhodnutí o přestupku popsat (včetně časové identifikace) a v řízení prokázat každou postupnou změnu na předmětu útoku. V takovém případě, kdy je přestupek páchán po delší dobu, hovoří § 8 přestupkového zákona o trvajícím přestupku. U trvajícího přestupku je podstatná celková změna mezi původním stavem v okamžiku zahájení jednání pachatele a konečným stavem v době ukončení jednání. Tyto stavy musejí být správním orgánem dostatečně popsány a prokázány.

V případě trvajícího přestupku zahájení přestupkového řízení dělí jednání pachatele na dva samostatné přestupky. Jednání pachatele po datu zahájení přestupkového řízení se pro účely ukládání správního trestu považuje za nový skutek, na což upozornil ve svém rozsudku čj. 4 As 73/2018-31 ze dne 27. 4. 2018 Nejvyšší správní soud.

Jednání, které je postihováno podle § 35 odst. 1 písm. c), může souběžně naplnit i skutkovou podstatu přestupku podle § 35 odst. 1 písm. e). Teorie správního trestání hovoří o souběhu přestupků, který by v tomto případě byl jednočinný. Jedním a tím samým jednáním může například vlastník provést práce na kulturní památce v rozporu s podmínkou závazného stanoviska orgánu památkové péče a současně tuto kulturní památku poškodit, jak zmiňuje například rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem č. j. 59 Ca 59/2002-35 ze dne 24. 9. 2002.

Zejména v případě souběhu přestupků lze uvažovat o relativně vysokém správním trestu, je ale třeba pamatovat na to, aby pokuta nebyla shledána jako likvidační. Rozsudek Krajského soudu v Plzni čj. 57 Ca 50/2009-99 ze dne 22. 12. 2010 dokumentuje situaci, kdy v části týkající se otázky výše pokuty soud neakceptoval pachatelovo tvrzení o tom, že je pro něj pokuta likvidační. Současně v případě souběhu více přestupků umožňuje § 41 odst. 2 přestupkového zákona, aby orgán památkové péče horní hranici sazby pokuty stanovenou zákonem za přestupek nejpřísněji trestaný zvýšil až o polovinu (asperační zásada). Takto stanovené zostření je však omezeno částkou odpovídající součtu horních hranic sazeb pokut za jednotlivé sbíhající se přestupky, v čemž se dá spatřovat určitý prvek zásady kumulační. Správní orgán však nemusí zostření sazby využít, je to pouze na jeho úvaze v závislosti na posouzení okolností konkrétního případu. S ohledem na výše správních trestů, které může podle § 35 odst. 5 zák. o st. památkové péči obecní úřad obce s rozšířenou působností uložit, umožňuje asperační zásada podle § 41 odst. 2 přestupkového zákona uložit pokutu až do výše 3 000 000 Kč.

Smyslem souběhu je posoudit každý skutek podle všech sankčních ustanovení, která na něj dopadají. Jinak vyjádřeno, smyslem souběhu je zohlednit porušení či ohrožení všech objektů (právem chráněných zájmů), kterých se pachatel dopustil.

V případě souběhu více přestupků běží promlčecí doba zvlášť pro každý přestupek, jak to vyplývá z § 31 odst. 3 přestupkového zákona. Při uložení správního trestu by tato okolnost byla ve smyslu § 40 písm. b) přestupkového zákona přitěžující okolností.

V této souvislosti je vhodné zmínit rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 11/2009-64 ze dne 29. 7. 2009, který řešil případ demolice kulturní památky, přičemž demolice nebyla podřazena pod skutkovou podstatu předpokládající postih za znehodnocení kulturní památky podle § 35 odst. 1 písm. c) zák. o st. památkové péči, ale chybně pod skutkovou podstatu provedení obnovy kulturní památky bez závazného stanoviska podle § 35 odst. 1 písm. e) zák. o st. památkové péči. Soud rozhodnutí o uložení sankce zrušil.

Skutečnost, že v rozhodnutí o přestupku je třeba se opřít o důkazně podloženou situaci, je nesporná. Ale případy, kdy důkazní situace nebyla následně soudy shledána jako dostatečná, nejsou výjimečné, jak dokládá například rozsudek Vrchního soudu v Praze sp. zn. 6 A 139/94 ze dne 25. 2. 1997 nebo rozsudek Městského soudu v Praze čj. 11 Ca 216/2009-46 ze dne 4. 12. 2012. Jde zejména o situaci, kdy se správní orgán přiklonil bez jakéhokoli zdůvodnění ke skupině důkazů, které podporují verzi o tom, že obviněný spáchal přestupek, a zároveň správní orgán pominul důkazy, z nichž vyvěrá opak. Správní orgán tak vykročil ze zákonných mezí, které mu zákon vytyčuje pro hodnocení důkazů, a prohřešil se proti zásadě in dubio pro reo, obsažené v § 69 odst. 2 poslední větě přestupkového zákona, tj. v pochybnostech se přiklonit k věcnému a právnímu posouzení, které je pro obviněného příznivější. Správní orgán by zároveň porušil § 50 odst. 3 spr. řádu, podle kterého je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena (zde obviněného).

V souvislosti s poškozením kulturní památky je třeba pamatovat na specifickou trestněprávní vazbu. I přes vztah k § 7 zák. o tr. odpovědnosti právnických osob jde však ve vztahu k právnickým osobám a podnikajícím fyzickým osobám spíše o vazbu teoretickou a v trestněprávní praxi naprosto výjimečnou.

Skutková podstata trestného činu poškození cizí věci je v § 228 odst. 2 tr. zákoníku vymezena mimo jiné spojením „poškodí cizí věc tím, že ji postříká, pomaluje či popíše barvou nebo jinou látkou“, pokud k tomuto projevu dojde např. na kulturní památce, jde pak ve smyslu odst. 3 písm. c) zmíněného ustanovení o kvalifikovanou skutkovou podstatu, tj. přísněji postižitelné trestněprávní jednání. Důvodová zpráva k trestnímu zákoníku zdůrazňuje, že poškození cizí věci postříkáním, pomalováním či popsáním barvou nebo jinou látkou (tzv. sprejerství) není na rozdíl od základní skutkové podstaty podle odstavce 1 vázáno na dosažení škody nikoli nepatrné, ale je svou povahou bez dalšího poškozováním cizí věci, tedy trestným činem. V tomto případě může být pachatelem jakákoli právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba, a to s ohledem na povinnost upravenou v § 9 odst. 3 zák. o st. památkové péči.

Vlastník kulturní památky může naplnit skutkovou podstatu trestného činu zneužívání vlastnictví podle § 229 tr. zákoníku, když svým jednáním poškodí důležitý kulturní zájem chráněný zákonem o státní památkové péči tím, že poškodí vlastní kulturní památku, která má větší hodnotu a požívá ochrany podle zákona o státní památkové péči. K tomuto závěru dospěl v poslední době například Krajský soud v Ústí nad Labem ve svém rozsudku čj. 4 To 347/2016-328 ze dne 8. 3. 2017 a dříve Městský soud v Praze ve svém rozsudku sp. zn. 5 To 91/2008 ze dne 25. 3. 2008 nebo Okresní soud Plzeň-jih v rozsudku sp. zn. 1 T 141/2007 ze dne 27. 8. 2007.

V souladu s § 64 odst. 1 písm. a) přestupkového zákona je v takovýchto případech orgán památkové péče povinen věc bezodkladně v průběhu řízení předat orgánu činnému v trestním řízení.

**Ad 2. a 3. V případě AB by mohlo jít o přestupek - poškozování, zničení kulturní památky -** odpovědnost společnosti AB by přicházela v úvahu v případě popsaném v bodě 2. a 3.

K tomu viz Praktický komentář (odkazuji na citaci v bodě 3), tu nejpravděpodobnější skutkovou podstatu jsem označil tyrkysovou barvou:

Přestupku podle § 35 odst. 1 písm. c) se dopustí právnická nebo podnikající fyzická osoba, která:

* nepečuje o zachování kulturní památky,
* neudržuje kulturní památku v dobrém stavu,
* užívá kulturní památku způsobem neodpovídajícím jejímu kulturně politickému významu, památkové hodnotě nebo technickému stavu,
* nechrání kulturní památku před
  + ohrožením,
  + poškozením,
  + znehodnocením,
* znehodnotí ji nebo
* ji zničí.

**Ad 4. V případě subjektu CD by mohlo jít o přestupek - poškozování, zničení kulturní památky -** odpovědnost subjektu CD by přicházela v úvahu v případě popsaném v bodě 4.

K tomu viz Praktický komentář (odkazuji na citaci v bodě **3)**, tu nejpravděpodobnější skutkovou podstatu jsem označil tyrkysovou barvou:

Přestupku podle § 35 odst. 1 písm. c) se dopustí právnická nebo podnikající fyzická osoba, která:

* nepečuje o zachování kulturní památky,
* neudržuje kulturní památku v dobrém stavu,
* užívá kulturní památku způsobem neodpovídajícím jejímu kulturně politickému významu, památkové hodnotě nebo technickému stavu,
* nechrání kulturní památku před
  + ohrožením,
  + poškozením,
  + znehodnocením,
* znehodnotí ji nebo
* ji zničí.

V případě přestupku podle § 39 jsou součástí skutkové podstaty pouze první dvě zvýrazněné skutkové podstaty.

**Jak vyplývá z výše uvedeného, může nastat i situace, kdy jedním jednáním jeden pachatel naplní dvě skutkové podstaty přestupku. Jde o souběh přestupků a tady bych si Vás dovolil odkázat na náš materiál ke správnímu trestání -** [**Postih za protiprávní jednání na úseku památkové péče**](https://www.mkcr.cz/doc/cms_library/hlavni-postih-za-protipravni-jednani-na-useku-pamatkove-pece-final-7575.doc)**, jde o kapitolu 1.5, str. 24 a násl. zveřejněný je na** [**https://www.mkcr.cz/metodicka-cinnost-250.html**](https://www.mkcr.cz/metodicka-cinnost-250.html)**. Zde také naleznete odkazy na judikaturu, výkladová stanoviska, odpovědi na otázky a i kontrolní zjištění PI věnované sankčním řízením.**

#### 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.