**Otázky a odpovědi z praxe památkové péče 2024**

Obsah

[1. Fotovoltaika bez povolení orgánu památkové péče 2](#_Toc180756590)

[Otázka: 2](#_Toc180756591)

[Odpověď: 3](#_Toc180756592)

[2. Odklon od dosavadní věcně chybné praxe 5](#_Toc180756593)

[Otázka: 5](#_Toc180756594)

[Odpověď: 5](#_Toc180756595)

[3. Uložení opatření podle § 10 zákona o státní památkové péči a jeho následné vymáhání 8](#_Toc180756596)

[Otázka 1: 8](#_Toc180756597)

[Odpověď: 1 9](#_Toc180756598)

[Otázka 2: 11](#_Toc180756599)

[Odpověď: 2 11](#_Toc180756600)

[4. Veřejné prostranství a úprava zeleně 13](#_Toc180756601)

[Otázka 13](#_Toc180756602)

[Odpověď 13](#_Toc180756603)

[5. Práce provedené bez rozhodnutí orgánu památkové péče v památkové zóně, rozhodovací pravomoc stavebního úřadu při nápravě, kulturně historické hodnoty 15](#_Toc180756604)

[Otázka: 15](#_Toc180756605)

[Odpověď: 16](#_Toc180756606)

[6. Absorpční zásada v přestupkovém právu 19](#_Toc180756607)

[Otázka: 19](#_Toc180756608)

[Odpověď: 20](#_Toc180756609)

[7. Zmocnění k vymezení ochranného pásma za doby platnosti zákona č. 22/1958 Sb., o kulturních památkách 22](#_Toc180756610)

[Otázka: 22](#_Toc180756611)

[Odpověď: 22](#_Toc180756612)

[8. Reklamní polepy výloh 24](#_Toc180756613)

[Otázka: 24](#_Toc180756614)

[Odpověď: 25](#_Toc180756615)

[9. Výstavba rodinných domů s následným prodejem a hrazení záchranného archeologického výzkumu 26](#_Toc180756616)

[Otázka: 26](#_Toc180756617)

[Odpověď: 26](#_Toc180756618)

[10. Přestupek, příkaz a podání vysvětlení 32](#_Toc180756619)

[Otázka: 32](#_Toc180756620)

[Odpověď: 32](#_Toc180756621)

# Fotovoltaika bez povolení orgánu památkové péče

## Otázka:

Orgán památkové péče zjistil, že na střeše jednoho z domů v ochranném pásmu městské památkové rezervace byla načerno instalována fotovoltaika. Na základě podnětu památkářů proběhlo 21. 2. 2024 místní šetření za účasti stavebního úřadu, vlastníka a orgánu památkové péče a 28. 2. 2024 byla podána žádost o vydání závazného stanoviska.

1. 3. 2024 si orgán památkové péče vyžádat písemné vyjádření (nesprávně podle § 14 odst. 6, ale to je podružnost),

20. 3. 2024 (doručeno 21. 3.) obdržel orgán památkové péče vyjádření NPÚ (FVE navrhuje částečně zamítnou – panely do ulice, a částečně povolit – panely do dvora),

25. 3. 2024 vyzval orgán památkové péče vlastníka k seznámení s podklady, které proběhlo 2. 4. 2024,

8. 4. 2024 pak bylo vydáno rozhodnutí podle § 11 odst. 3 PZ ve spojení s § 67 SŘ, kdy výroková část obsahuje 2 výroky (v souladu s vyjádřením NPÚ - panely do dvora přípustné, panely do ulice nepřípustné).

Rozhodnutí má jinak všechny náležitosti vč. poučení k podání odvolání. Od začátku tedy bylo zřejmé, že paní kolegyně správně vyhodnotila, že ZS je třeba vydat podle § 11 odst. 3 (nyní 2), ale nepochopitelně vedla správní řízení a vydávala rozhodnutí podle § 67 SŘ.

Odvolání bylo následně podáno včas a stojí na věcném posouzení, kdy majitelka rozporuje posouzení uplatnění FVE při pohledech na MPR, dále se opírá o zájem na výrobě energií z obnovitelných zdrojů – nic s čím bychom si argumentačně neporadili.

Jinak k termínům pro vydání ZS – pokud byla žádost podána 28. 2., termín na vydání bez prodloužení lhůty je pátek 29. 3., takže fikce by vznikla následující den 30. 3.

Jak to zatím vidím, dnem podání žádosti se rozběhla 30denní lhůta pro vydání závazného stanoviska podle § 149 SŘ ve spojení s § 4 starého StZ (§ 4 odst. 2: Dotčené orgány vydávají a) závazná stanoviska 5) pro rozhodnutí a pro jiné úkony stavebního úřadu…), protože na podnět stavebnímu úřadu muselo logicky navazovat zahájení řízení o odstranění stavby a následně si vlastník zřejmě požádal o dodatečné povolení.

Posledním dnem lhůty byl pátek 29. 3., v řízení přitom nedošlo k prodloužení (pokud to paní kolegyně chápala jako rozhodnutí, asi automaticky počítala s 60 dny, takže oficiálně neprodlužovala). K tomuto dni nebylo závazné stanovisko (ani rozhodnutí) vydáno, takže následujícího dne vznikla fikce souhlasného závazného stanoviska podle § 4 odst. 9 StZ. Když bylo následně 8. 4. vydáno rozhodnutí, obávám se, že už je nadbytečné, protože to bylo po lhůtě.

Moje úvaha je, že nyní musíme zrušit existující „nadbytečné“ rozhodnutí, a následně zrušit vzniklé fiktivní závazné stanovisko a nahradit jej postupem podle § 4 odst. 10 StZ.

Velice ráda bych šla cestou konverze rozhodnutí na závazné stanovisko, ale bohužel nevidím způsob, jak obejít těch 10 dní, kdy byla překročena lhůta pro vydání. Kdyby to stihli vydat ve lhůtě, myslím, že konverze by nebyl problém.

Konečně se mi povedlo spojit s tamním stavebním úřadem a paní vedoucí mi sdělila, že **řízení o odstranění stavby opravdu nezahajovali**, protože chtěli počkat na stanovisko památkářů.

Obávám se, že jsme se ale ocitli na mrtvém bodě, protože když už byly práce provedeny, nelze k nim vydávat rozhodnutí, bylo by nutné vydat závazné stanovisko, ale to by bylo až do řízení vedeném stavebním úřadem, který jej nezahájí do doby, než bude mít rozhodnutí…

Abychom to nějak rozmotali, i po diskuzi s kolegy jsme se shodli, že je potřeba prve vypořádat odvolání. Tady se to **vydané rozhodnutí musí bezpochyby zrušit, protože nelze kombinovat § 67 a § 11 odst. 2, otázka je, zda zrušit a řízení zastavit, nebo zrušit a vrátit,** ať řízení zastaví prvoinstanční orgán. Vycházím totiž z toho, že vlastník podal na orgán památkové péče žádost (byť s vědomím, že má černou stavbu, kterou bude muset do budoucna povolovat), ale žádal jen o závazné stanovisko památkové péče a ještě k tomu na záměr, který by nepodléhal rozhodování podle stavebního zákona. Za normálních okolností by bylo vydání rozhodnutí na místě, ale protože práce už byly provedeny, tak orgán památkové péče o tom rozhodnou nemůže, leda udělit pokutu. Správně tedy asi mělo být řízení o žádosti zastaveno (podle § 66 odst. 1 písm. b)?) protože žádost k orgánu památkové péče je nepřípustná, neboť o ni nejde rozhodnout?

Co však mělo následovat, je podle mě opravdu řízení o odstranění stavby, které měl stavební úřad zahájit a v rámci tohoto řízení, resp. řízení o dodatečném povolení, by si buď vlastník nebo i přímo stavební úřad vyžádal u orgánu památkové péče závazné stanovisko k dodatečnému povolení, jež by bylo možné vydat podle § 149 ve spojení s § 11 odst. 2.

*Pozn.: Napadla mě ale i taková konstrukce, že sice by to bylo formálně špatně, ale z hlediska smyslu zákona a řekněme i procesní ekonomie, si mohl orgán památkové péče žádost vlastníka vyhodnotit jako žádost, která směřuje k řízení pro stavební úřad a měl ji vydal jako § 149 + § 11, přestože by to bylo k záměru, na který by jinak musel vydat rozhodnutí. V poučení by samozřejmě byla nemožnost samostatného odvolání a ZS by rovnou sloužilo do budoucna jako podklad pro stavební úřad. Sama o tomto postupu ale nejsem zcela přesvědčena, dávám spíše ke zvážení.*

Narazili jsme možná na hluché místo, kde není zřejmé jak u záměrů, které jsou jinak ve volném režimu, ale jsou provedeny načerno, donutit stavební úřad zahájit řízení o odstranění stavby, pokud na to nestačí podnět orgánu státní památkové péče, že stavba byla provedena v rozporu s právními předpisy (kdy rozpor je dán už pouhým nevyžádáním si rozhodnutí a provedení záměru bez něj).

Možná to teď vidím až moc černě, ale opravdu mi není jasné, jak postupovat po zrušení rozhodnutí, což je snad jediný jasný krok v celé té šlamastyce.

## Odpověď:

Základem naší úvahy je předpoklad, že předmětná FVE má výkon do 50 kW a je tedy v režimu volném z hlediska stavebního práva.

Pokud je výše uvedený předpoklad správný, pak by se na danou situaci mělo vztahovat ustanovení § 250 odst. 1 písm. d) a § 254 odst. 3 stavebního zákona z roku 2021, které je svým způsobem zrcadlovým obrazem dosavadního § 129 odst. 1 písm. d) a odst. 4 stavebního zákona z roku 2006.

Z hlediska aktuálně platné úpravy je rozhodující ustanovení § 254 odst. 3 ve spojení např. s odstavcem 1 a 2 téhož ustanovení:

*§ 254*

*Obecné ustanovení*

*(1)* ***Stavbu provedenou bez povolení*** *nebo v rozporu s ním* ***může stavební úřad dodatečně povolit*** *v případě, že povinný o dodatečné povolení požádal a splnil podmínky pro jeho vydání.*

*(2)* ***Stavbu provedenou na základě povolení*** *podle tohoto zákona,* ***které bylo zrušeno****, stavební úřad* ***povolí novým rozhodnutím v opakovaném řízení*** *v případě, že povinný splní podmínky pro jeho vydání.*

*(3)* ***Stavbu nevyžadující povolení****, ale prováděnou nebo provedenou v rozporu s právními předpisy stavební úřad* ***nenařídí odstranit, pokud povinný uvedl stavbu do souladu s právními předpisy****.*

Pokud si tedy výše uvedená ustanovení přeložíme do variant řešení (jde o principiálně totožné řešení této situace podle dosavadní právní úpravy), pak nám vychází následující:

1. stavba byla provedena v rozporu s právními předpisy, ale výsledek nám nevadí (jde o porušení procesní povinnosti bez dopadu na kulturně historické hodnoty), stavební úřad zahájil řízení o odstranění stavby, stavební úřad následně nenařídí odstranění stavby, ale nepovoluje ji (tento závěr by měl být dovoditelný z postoje dotčeného orgánu),
2. stavba byla provedena v rozporu s právními předpisy, ale výsledek nám nevadí (jde o porušení procesní povinnosti bez dopadu na kulturně historické hodnoty), stavební úřad nezahájil řízení o odstranění stavby,
3. stavba byla provedena v rozporu s právními předpisy, ale stavebník stavbu upravil tak, že nám výsledek nevadí (jde o porušení procesní povinnosti bez dopadu na kulturně historické hodnoty), stavební úřad zahájil řízení o odstranění stavby, stavební úřad následně nenařídí odstranění stavby, ale nepovoluje ji (tento závěr by měl být dovoditelný z postoje dotčeného orgánu), podstatné je, že stavba byla před rozhodnutím stavebního úřadu uvedena do věcného souladu se zájmy státní památkové péče,
4. stavba byla provedena v rozporu s právními předpisy, ale stavebník stavbu upravil tak, že nám výsledek nevadí (jde o porušení procesní povinnosti bez dopadu na kulturně historické hodnoty), stavební úřad nezahájil řízení o odstranění stavby, podstatné je, že stavba byla před rozhodnutím stavebního úřadu uvedena do věcného souladu se zájmy státní památkové péče,
5. stavba byla provedena v rozporu s právními předpisy a výsledek nám vadí (tento závěr by měl být dovoditelný z postoje dotčeného orgánu), pak stavební úřad nařídí odstranění stavby, ale opět ji dodatečně nepovoluje a takové řízení nelze na základě podání stavebníka ani zahájit.

V případě situací popsaných výše v písmenech b) a d) žádné řízení před stavebním úřadem neběží a věcně není důvod, aby bylo zahájeno. V tomto případě tedy na podání černého stavebníka lze odpovědět dopisem, že sice byly porušeny předpisy na úseku státní památkové péče, ale výsledek nepoškozuje kulturně historické hodnoty, proto není důvod k zahájení řízení před stavebním úřadem, protože stavba se dodatečně nepovoluje, ani ji není třeba odstranit.

V případě situací popsaných v písmenech a) a c) již běží řízení před stavebním úřadem. Zde bude typickým důvodem stížnost někoho ze sousedství, kdo může být podle § 250 odst. 2 stavebního zákona z roku 2021 účastníkem řízení. Zde je pravděpodobné, že názor dotčeného orgánu o bezkonflitnosti provedené stavby bude předmětem sporu a současně musí tento závěr být závazný pro stavební úřad. Zde se tedy nabízí forma závazného stanoviska. Nicméně podání stavebníka není žádostí, které lze vyhovět. Předmětem řízení není dodatečné schválení stavby, ale deklarace toho, že provedené úpravy nejsou v rozporu se zájmy státní památkové péče. Předmětem řízení tedy není odsouhlasení provedených prací.

V případě situace popsané v písmeni e) je předmětem závazného stanoviska nikoli stanovení podmínek pro dodatečné povolení stavby, ale jen a pouze deklarace skutečnosti, že aktuální stav je v rozporu se zájmy státní památkové péče. V tomto případě lze uvažovat i o tom, že takové závazné stanovisko popíše i nezbytné úpravy, aby úprava provedená v rozporu s předpisy na úseku státní památkové péče byla odstraněna jen v tom rozsahu, ve kterém zájmům státní památkové péče odporuje. Pak lze omezit předmět prací nařízených k odstranění na ty úpravy, které jsou v rozporu se zájmy státní památkové péče a u zbytku „černých úprav“ konstatovat závěr zmíněný v předchozích bodech.

Je tak zásadní otázkou, jak hledět za výše uvedeného stavu na podání stavebníka a zda toto podání je schopné vyvolat fikci souhlasu. Domnívám se, že nikoli. Protože pak by bylo třeba, aby takové fiktivní závazné stanovisko bylo obecně využitelné ve výše popsaných situacích, kdy ani v jednom případě výsledkem nemůže být dodatečné schválení provedených prací, tj. využitelnost konstatace, že závazné stanovisko je souhlasné a bez podmínek není využitelné v řízení, které stavební úřad vede.

Co tedy dál?

Není sporu, že orgán státní památkové péče nebyl zmocněn k vydání rozhodnutí. V tomto směru je třeba napadené rozhodnutí zrušit.

Dále se lze domnívat, že podání „černého stavebníka“ není žádostí o dodatečné povolení stavby. Pokud má FVE výkon do 50 kW, je pro stavební úřad v režimu volném, tj. bez povolení či ohlášení a dodatečně povolit ji také nelze.

Jedinou otázkou je, zda na základě tohoto podání vyvolat u stavební úřadu řízení z moci úřední a pokud ano, v jakém rozsahu. Prvoinstanční orgán by tak nejspíše mohl na podání reagovat vyjádřením (závazným stanoviskem podle § 149 odst. 1 správního řádu ve spojení s § 11 odst. 2 zákona o státní památkové péči), ve kterém by konstatoval, že se vyjadřuje již k provedenému záměru, jehož část je z pohledu orgánu památkové péče nepřípustná a musí být odstraněna. S tím, že toto provádí stavební úřad prostřednictvím řízení o odstranění stavby, vyvolaném podnětem dotčeného orgánu památkové péče.

Zároveň s tímto vyjádřením by měl prvoinstanční orgán památkové péče vyvolat z moci úřední u stavebního úřadu zahájení řízení o odstranění stavby. Stavební úřad by pak v řízení o odstranění stavby zkoumal, zda stavebník napravil situaci podle podmínek vyjádření (která část nemůže být instalována) – pokud ano, tak by usnesením do spisu ukončil řízení, pokud by situace nebyla napravena, tak by nařídil odstranění příslušné části „černé“ stavby.

S tímto vysvětlením v odůvodnění bychom věc vrátili první instanci.

Tak tedy vypadá náš rezultát nad touto zapeklitou věcí, který ovšem nemusí být úplný a přesný, protože takovou věc jsme tu opravdu ještě neměli – a tedy poznáváme zatím nepoznané.

# Odklon od dosavadní věcně chybné praxe

## Otázka:

Nový vlastník KP podal žádost o záměr rekonstrukce objektu - studii, kterou architekt nekonzultoval s NPÚ (!)

Písemné vyjádření NPÚ je negativní - je tam hodně nepřípustných věcí (zvýšení sv. výšky střechy o cca 1m, osazení FTV panelů, nové 2 pultové vikýře směrem do náměstí apod.)

Vlastník se hlavně dovolává, že na sousedním objektu (taky KP) pultový vikýř je.

Ten vikýř je tam od roku 2006 a "povolila" jsem ho já, v té době jsem tady nepracovala ještě ani rok a více méně to bylo celé domluvené již mojí předchůdkyní.

Od té doby jsem to dalším "zájemcům" o vikýř včas vymluvila...prostě další pultový vikýř už na KP na náměstí nemáme, jedině na "nepamátkách" v MPZ v bočních uličkách...

Ale chyba se tenkrát stala.... a nový vlastník je hlavně právník, takže se odvolává na § 2 správního řádu,

Potřebovala bych nějaké "chytré" povídání o tom, že nechceme zopakovat stejnou "chybu".

## Odpověď:

Řešení, které mě napadá, by bylo vysvětlení opuštění dosavadní praxe, která se ani s ohledem na 1 exces nedá označit jako ustálená.

K opuštění ustálené rozhodovací praxe (byť se to netýká vikýřů) jsem našel následující rozsudky:

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 5 As 155/2015 – 35 ze dne 12. 5. 2016:

*Z hlediska památkové ochrany je klíčové zachování adekvátního vzhledu nemovitosti, která se nachází na území památkové rezervace nebo zóny, tj. vzhledu v širším slova smyslu původního. … Původnost vzhledu a v menší míře i původnost materiálů či technologií mají v rámci památkové ochrany zásadní váhu a musí být v rámci rozhodovací činnosti správního orgánu na úseku památkové ochrany zohledněny.*

*Takový správní orgán je tedy nepochybně povinen znát nejnovější odborně relevantní trendy v památkové ochraně a dokázat zhodnotit, zda a jak mají být v jeho činnosti aplikovány. Vycházel-li správní orgán při svých úvahách rovněž z metodických materiálů, či odborných publikací, nelze v tom spatřovat žádnou nezákonnost. Správní orgán zcela důvodně hledá pro své odborné rozhodnutí odborné argumenty, které je jistě možno čerpat mimo jiné i z odborné literatury či jiných odborných materiálů, jedná-li se o podklady vědecky relevantní a vycházející z aktuálního stavu vědeckého poznání v daném oboru. Skutečnost, že stěžovatel má na hodnocení objektu jiný názor, ještě neznamená, že odborná vyjádření NPÚ a závěry orgánu památkové péče jsou nezákonné a nesprávné.*

*Nicméně nelze přehlédnout, že sám žalovaný označil tato rozhodnutí dílem za chybná, dílem vysvětlil rozdílnosti jednotlivých případů. Z uvedeného tak nelze dovozovat správní praxi, kterou by bylo nutno následovat, tím spíše, jednalo-li se v jednotlivých případech o nesprávný postup orgánu památkové péče.*

*Odchýlit se od určité správní praxe, jež se případně vytvořila, totiž správní orgán může, avšak zásadně pouze pro futuro, z racionálních důvodů a pro všechny případy, kterých se praxí zavedený postup správního orgánu dotýká.*

*Účastník řízení se však nepochybně před správním orgánem může dovolávat obdobného zacházení jako v předchozích srovnatelných případech jen tehdy, byl-li tento předchozí postup správního orgánu v souladu se zákonem. To znamená, že se nemůže domáhat, aby správní orgán nadále dodržoval svoji předchozí nezákonnou správní praxi, i když nebyla relevantně napadena či jinými mechanismy uvedena do souladu se zákonem, ale může se domáhat pouze, aby správní orgán dodržoval takovou správní praxi, která se pohybuje v mezích prostoru pro uvážení, jenž je mu zákonem dán. V projednávané věci správní orgány uznaly svá předchozí pochybení v některých případech. Neobstojí proto námitka stěžovatele, že nebyly dány žádné skutečnosti a důvody, pro které by správní orgány měly měnit svůj dosavadní postup při povolování zateplování fasád na památkově významných objektech, resp. v historickém centru města; jinými slovy, potřeba zajistit dostatečnou míru památkové ochrany zde existovala i dříve, byť ne vždy byla respektována; existovaly zde zákonné a ústavní meze, v nichž byl, a nadále je správní orgán povinen se v rámci správního uvážení pohybovat.*

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 12/2010 – 113 ze dne 7.2.2012:

*Stavbu prováděnou či provedenou bez povolení stavebního úřadu anebo v rozporu s ním lze dodatečně povolit jen při splnění podmínek daných v § 129 odst. 2 stavebního zákona, a to tehdy, pokud stavebník nebo vlastník stavby mimo jiné prokáže, že stavba není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu nebo s veřejným zájmem chráněným zvláštním právním předpisem. Ačkoliv samotný posuzovaný objekt stodoly - skladu nápojů není chráněnou kulturní památkou, nachází se v městské památkové zóně ve městě D. I taková nemovitost obecně podléhá ochraně z hlediska památkového zákona.*

*Tuto povinnost má vlastník stavby i v případě, že se jedná o řízení o dodatečném povolení stavby.*

*Závazné stanovisko nepředstavuje podklad pro vydání rozhodnutí, u kterého by platila zásada volného hodnocení důkazů podle § 50 odst. 4 správního řádu. Stavební úřad nemá možnost zasahovat do obsahu závazného stanoviska, neboť sám nedisponuje jednak působností, jednak ani odbornou kompetencí v oblasti veřejné správy, který zastupuje právě dotčený orgán státní správy.*

*Nejvyšší správní soud souhlasí se závěry krajského soudu i žalovaného: stěžovatel nevyhověl všem požadavkům požadovaným pro vydání dodatečného stavebního povolení, jelikož ve správním řízení neprokázal soulad nepovolených prací na stavbě stodoly – skladu nápojů se zájmem na ochraně a uchovávání památkového fondu. Tento závěr nemůže zvrátit relativně obecně koncipovaná námitka o nedostatečně zjištěném skutkovém stavu věci. Stejně tak i z obsahu závazných stanovisek, jak je ostatně shrnuto výše, je zcela zřejmé, v čem orgány státní památkové péče shledaly rozpor prováděných prací se schváleným stavebním povolením.*

*Dodržení zákonného rámce je jen jedním z aspektů každého řízení, v němž rozhodují orgány státní správy. Jinak řečeno jak orgány státní památkové péče, tak i stavební úřady rozhodující o odborných záležitostech musí samozřejmě postupovat způsobem stanoveným zákony.*

*Na druhou stranu však řízení před soudem nemůže nahrazovat řízení před správním orgánem a stěžovatel si svou „procesní taktikou“ nemůže vybírat, jaké důkazy uplatní ve správním a jaké až v soudním řízení. V opačném případě by totiž byla zpochybněna podstata správního soudnictví, založená na přezkumu správních rozhodnutí, nikoliv v nahrazování činnosti správního orgánu. Řízení před krajským soudem není dalším odvolacím řízením v plné apelaci. Proto také důkazní aktivita soudu je zpravidla činností doplňkovou.*

*Byl to právě stěžovatel koho v řízení o vydání dodatečného stavebního povolení, či ještě dříve v samotném řízení o žádosti o vydání stavebního povolení, tížilo důkazní břemeno stran prokázání souladu zamýšlených stavebních prací se zájmy chráněnými památkovým zákonem. V řízení konaném před správním orgánem prvního i druhého stupně se mu tuto skutečnost nepodařilo prokázat, přičemž mu nepochybně nic nebránilo v tom, aby předmětný důkazní prostředek uplatnil již ve stavebním řízení, a tím prokázal zachování veřejného zájmu na ochraně památkového fondu. Lze tak shrnout, že pokud stěžovatel neunesl ve správním řízení své důkazní břemeno, nemůže rozhodnutí stavebního úřadu a žalovaného zpochybňovat v řízení před krajským soudem tím, že bude dodatečně navrhovat provedení důkazů, které mohl nepochybně uplatnit ve správním řízení.*

*Stěžovatel dále vznesl námitku stran porušení zásady legitimního očekávání ve smyslu § 2 odst. 4 správního řádu při rozhodování skutkově shodných či obdobných případů, a to v souvislosti se zastřešením a druhem střešních krytin na okolních nemovitostech. … Orgán státní památkové péče prvního stupně se podrobně zabýval tím, zda nedošlo k porušení uvedené zásady právě za situace, kdy se v centru městské památkové zóny nacházejí jiné nemovitosti, které jsou zastřešeny krytinou ze stejného materiálu, jaká je vytýkána stěžovateli. Vyložil, že vyšel z vývoje a současného stavu poznání památkové ochrany v čase a důrazu na estetické působení a historickému rázu plochy. Ačkoliv v několika případech danou střešní krytinu připustil, minimálně od roku 2006 ji nepovoluje; stejně tak by měl učinit stavební úřad. Krajský orgán státní památkové péče uznal, že betonová střešní krytina se před několika lety v některých případech připouštěla do center památkových zón jako krajně kompromisní řešení, a že je mu z vlastní činnosti známo, že použitá střešní betonová krytina byla v nejednom případě v dané památkové zóně položena, ovšem bez předchozího souhlasného závazného stanoviska orgánu státní památkové péče. Krajský správní orgán přisvědčil závěrům o negativním dopadu betonových střešních krytin na hodnoty památkové zóny.*

*Nejvyšší správní soud neshledává s ohledem na shora předestřená odůvodnění obou závazných stanovisek porušení zásady legitimního očekávání. Soud pokládá zdůvodnění obou orgánů za plně racionální a přezkoumatelné a současně souhlasí, že orgány státní památkové péče musí při své činnosti vždy vycházet z nejnovějších odborně relevantních trendů v památkové ochraně a přitom musí stále zkoumat, zda je jeho dosavadní praxe v souladu s aktuálním stavem vědeckého poznání v daném oboru, a pokud nikoli, je povinen ji novým vědeckým poznatkům přizpůsobit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2009, čj. 7 As 43/2009 - 52).*

*Nejvyšší správní soud přisvědčil krajskému soudu a žalovanému i ve vztahu k hodnocení stanoviska Ing. arch. K. S. a ak. arch. V. K. Tento dokument pouze v obecné rovině stanoví, že provedené úpravy v zásadě splnily účel regenerace památkové zóny a to zachovat a oživit urbanistickou strukturu historického jádra. Současně doporučili u západní fasády snížit zvýšenou část půdní nástavby (byť podle stěžovatele k zvýšení nedošlo) a rozčlenit prostor dvora tak, aby odpovídal původní struktuře. Předmětné stanovisko architektů ovšem na rozdíl od závazných stanovisek neobsahuje konkrétní hodnocení jednotlivých změn provedených na stavbě ani jejich posouzení z hlediska památkovým zákonem chráněného zájmu na zachování památkového fondu a hodnoty daného prostředí.*

*Soud v něm vyslovil, že zájem na památkové ochraně je jedním ze zájmů veřejných a soukromých, které se střetávají v případech stavebních zásahů do nemovitostí. Orgán státní památkové péče musí vždy vážit, zda omezení vlastnického práva, kterým je i závazné stanovení, jakým způsobem vlastník nemovitosti nacházející se na území památkové rezervace smí, či naopak nesmí, tuto nemovitost opravit či přebudovat, je proporcionální veřejnému zájmu na zachování památkové hodnoty dané lokality. Památková ochrana nesmí volit extrémní řešení nezohledňující v potřebné míře i jiné konkurující legitimní zájmy, a musí usilovat o co nejmenší omezení vlastnických práv dotčených vlastníků nemovitostí, která ještě vedou k dosažení cíle této ochrany.*

*Nejvyšší správní soud v nyní posuzovaném případě neshledal, že by orgány státní památkové péče zvolily onen nad míru nutný zásah v případě stanovení podmínek pro vydání stavebního povolení a naopak, že by konstatování nepřípustnosti nepovolených změn stavby v řízení o dodatečném stavebním povolení představovalo ono nepřípustné extrémní řešení. Soudy, stavební úřady obou stupňů ani orgány státní památkové péče nezpochybnily právo a ani povinnosti vlastníka uchovávat nemovitosti chráněné památkovým zákonem v řádném stavu. Ostatně stavební úřad vydal stavební povolení na práce na daném objektu. Stěžovatel v řízení neprokázal, že by stavbu nebylo možné realizovat právě v souladu s daným platným stavebním povolením, nebo že by toto stavební povolení bránilo v realizaci jeho nějakých (kupř. podnikatelských) záměrů. Obě závazná stanoviska jsou relativně podrobná a přezkoumatelným způsobem je v nich uvedeno, z jakého důvodu jsou provedené stavební práce nepřípustné z hlediska zájmu chráněného památkovým zákonem, a proč tedy zájmy na ochraně státní památkové péče v daném případě převážily nad individuálními zájmy stěžovatele. Sama skutečnost, že správní orgány dospěly k závěru odlišnému od zájmů sledovaných stěžovatelem, nemůže založit nezákonnost závazného stanoviska ani rozhodnutí stavebního úřadu.*

Myslím si, že oba rozsudky dokládají úspěšné opuštění sporné rozhodovací praxe. Je potřeba vysvětlit, v čem je praxe sporná. Tohle musím nechat na Vás.

Ale pár dalších úvah také nadhodím.

1. Už jsme si doložili, že až na tento exces se pultový vikýř do náměstí neobjevil, ač řada objektů po roce 2006 prošla celkovou rekonstrukcí nebo dílčí rekonstrukcí střechy. To by mohlo dosvědčit, že orgán památkové péče opustil svou spornou rozhodovací praxi.
2. V tomto případě jsme na kulturní památce. Má tahle památka historický krov? Ve snaze ochránit historické krovy kulturních památek prodělala památková péče relativně významný posun (kolegové z NPÚ ten vývoj snad mohou podpořit i nějakou literaturou), a proto se postupně památková péče snaží tyto krovy chránit a prezentovat jako samostatnou hodnotu (byť jde o zcela jinou oblast, lze odkázat na Cheb, kde se cesta historickými krovy stala zcela novou turistickou atrakcí a předcházela jí od 90. let úspěšná snaha zabránit likvidaci těchto krovů. Že pásový vikýř znamená razantní zásah do historické konstrukce krovu, bychom měli být schopni vysvětlit.
3. U kulturní památky nejde jen o vzhled, ale o zachování historických konstrukcí, které se podílejí na hodnotě kulturní památky. Proto v případě novostaveb, které žádné takové historické konstrukce neměly, nelze hovořit o stejných nebo i jen podobných případech. Zde cílem památkové péče je, aby takové novostavby svou hmotou nebo výrazovými prostředky neporušovaly hodnoty společné dané části památkové zóny, přičemž u těchto objektů se mohou objevit i dílčí prvky, které u kulturních památek jsou zastoupeny v menší míře nebo vůbec.
4. Jak na tom byl objekt, který pultový vikýř má? Měl stejně hodnotný krov jako aktuálně posuzovaný dům nebo byl krov v domě s pultovým vikýřem výrazně mladší? Pokud by měl nový krov, třeba po požáru v souvislosti s osvobozením obce ve roce 1945, pak by dokonce nemuselo jít o stejný nebo obdobný případ.

# Uložení opatření podle § 10 zákona o státní památkové péči a jeho následné vymáhání

## Otázka 1:

Věc, u které bych Vás chtěla požádat o odbornou radu, se týká záležitosti rozhodnutí o opatřeních podle § 10/1 zákona o státní památkové péči tedy nařízení provedení í udržovacích prací na kulturní památce z moci úřední.

V rámci ORP existuje jedna kulturní památka venkovská usedlost z převážně nepálených cihel zastřešená sedlovou střechou, u které v nedávné minulosti došlo k vypracování PD z důvodu havarijního stavu krovu a prakticky vypracování PD na celkovou obnovu a to cca před 5 lety. Zároveň původní majitel, který nechal vypracovat PD k obnově, tuto nemovitou kulturní památku prodal novému vlastníkovi a v současnosti objekt trpí havarijním stavem krovu a střechy, dochází propadávání dřevěných stropů a statickým problémům části zadní stěny – což by v tomto případě potřebovalo nové vyzdění stěny. Z důvodu, že je objekt v nepříliš dobrém technickém stavu a jeho zachování by potřebovalo dle mého názoru takové zásahy, které dle mého názoru prakticky znemožňují provedení běžných zabezpečovacích prací – z důvodu havarijního stavu krovu a propadajících se stropů včetně vyzdění stěn, chtěla bych Vás požádat, jak v takto komplikovaných případech postupovat, zda znáte obdobný problém obdobného rozsahu u jiné kulturní památky v rámci republiky – tedy, kdy problém nelze vyřešit pouhým přeskládáním krytiny, ale jsou nutné poměrně rozsáhlé stavební zásahy a jak tuto záležitost vyřešit v zájmu zachování kulturní památky. Předpokládám, že v tomto případě je nutná spolupráce za účasti stavebního úřadu, bez jehož pomoci se v tomto případě neobejdu?

V případě, že by vlastník dále odmítl v daném termínu provést zabezpečovací práce, které však v tomto případě jsou však nadstandardní, jaká je pravděpodobnost využití § 15 památkového zákona, kdy by musel na náklady správního orgánu – v tomto případě předpokládám města (neboť, já, jako správní orgán rozhodně nemám dostatek financí z pokutové činnosti na obnovu střechy a statické zabezpečení).

Chtěla bych se Vás ještě zeptat, jestli v tomto případě existuje nějaký vzor rozhodnutí tak, jak je tomu např. u přestupkového zákona v řešení těchto nepříliš běžných situací.

## Odpověď: 1

Navrhuji svolat místní šetření za účasti vlastníka, vás, zástupce NPÚ a stavebního úřadu, na kterém bude jednak provedena obhlídka stavu objektu a bude vlastník poučen, co je po něm požadováno a proč. O tomto místním šetření sepíšete záznam, včetně případných vlastníkových námitek či informací o tom, zda se nedostavil s omluvou či bez.

Souběžně můžete a měla byste vést samostatné řízení o přestupku - uložit vlastníkovi pokutu za přestupek dle ustanovení § 35 odst. 1 písm. c) památkového zákona, (neplní povinnosti dle § 9 nepečuje o zachování kulturní památky, neudržuje ji v dobrém stavu, a nechrání ji před poškozením) ten je přestupkem trvajícím a je časově ohraničen ke dni doručení oznámení o zahájení řízení o přestupku. Je možné ukládat jej ve stejné věci a jiném časovém ohraničení znovu a znovu.

Poté uložit opatření dle § 10 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči. Vzor zasílám v příloze. Vlastníkovi je jím oficiálně sděleno, že svým konáním, resp. nekonáním, porušuje své povinnosti vlastníka dle § 9 cit. zákona a je mu určeno, jaké konkrétní práce má provést, aby nadále nedocházelo k poškozování kulturní památky a v jakém termínu.

Při ukládání rozhodnutí o uložení opatření je třeba uvést konkrétně jaké práce a kde je třeba provést, aby bylo dosaženo nápravy stavu. Níže uvedený výčet berte spíše jako inspiraci, co můžete uložit.

Požadované práce spočívají:

* v okamžitém zabezpečení této stavby/pozemku proti vnikání cizích osob
* v provedení udržovacích prací, spočívajících v …
* osazení chybějících svodů, okapů a opravě střešní krytiny
* šetrném odstranění náletové zeleně (za lokálního použití herbicidů) s ohledem na § 5 vyhlášky č. 189/2013 Sb., o ochraně dřevin a povolování jejich kácení, zpravidla v období jejich vegetačního klidu
* statického zajištění např. štítové stěny, kleneb, záklenků otvorů …
* odstranění zbytků krovů po havárii
* zakrytí korun zdiva
* zakrytí poškozené krytiny dočasnou krytinou (před zimou) např. plech, plachty atd.
* lokální oprava krytiny
* dozdění líce fasády
* provizorním zacelením okenních otvorů, okenních křídel např. přelepením folií
* pravidelném větrání
* …

a to v termínu do … (každá práce může mít svůj samostatný termín, např. větrání a kácení náletů bude mít odlišnou lhůtu).

Termín by měl být rozumný jednak ze strany proveditelnosti a jednak ze strany nutné nápravy stavu. Když jednotlivé body očíslujete podobně jako podmínky jiných správních rozhodnutí, bude se vám na ně lépe odkazovat v odůvodnění i v dalších řízeních.

Povinnost udržovat stavbu je uvedena také v § 154, odst. 1, písm. a) stavebního zákona. Vlastník stavby je povinen udržovat stavbu podle § 3 odst. 4 po celou dobu její existence, přičemž dle tohoto ustanovení se údržbou stavby rozumějí práce, jimiž se zabezpečuje její dobrý stavební stav tak, aby nedocházelo ke znehodnocení stavby a co nejvíce se prodloužila její uživatelnost, s tím, že podle § 139, odst. 1 stavebního zákona není-li stavba řádně udržována, může stavební úřad vlastníkovi stavby nařídit zjednání nápravy. Náklady udržovacích prací nese vlastník stavby. Nájemci bytů a nebytových prostor jsou povinni umožnit provedení nařízených udržovacích prací.

Zároveň s vámi může vlastníka k provedení nápravy vyzvat i stavební úřad. Jsou to na sobě nezávislá řízení, která lze vést souběžně. Máte od něj nějaké informace o dalším postupu? Ví o stavu objektu?

Souběžně můžete opět vést samostatné řízení o přestupku. Uložit vlastníkovi opět pokutu za přestupek dle ustanovení § 35 odst. 1 písm. c) památkového zákona. Časově ohraničíte ode dne doručení předchozího oznámení o zahájení řízení o přestupku k datu, kdy zjistíte, že opatření nebyla vykonána.

Stavební úřad by měl taktéž zahájit řízení o správním deliktu, pokud vlastník neplní povinnosti § 154 odst. 1 písm. a) a c) stavebního zákona.

Teprve po nesplnění uložených opatření je možné uvažovat o řízení dle § 15, tj. rozhodnout, že se nezbytná opatření pro zabezpečení kulturní památky provedou na náklad vlastníka. Je však potřeba mu umožnit. aby tyto práce vykonal sám. Protože pokud je udělá sám, bude platit jen za práci, zatímco uděláte-li tyto práce za něj, pak platí v podstatě dvojnásobek. Výnos z pokuty, která je příjmem Vašeho úřadu, lze použít na uhrazení těchto prací. I pro vás je výhodnější, když práce provede vlastník sám.

Teprve pokud je rozhodnutí o nařízených opatřeních pravomocné a marně uplyne lhůta pro vykonání nařízených prací, je možné pokračovat další fází. Je možné vlastníka konfrontovat a přistoupit k řízení dle § 15 odst. 4 zákona o státní památkové péči, protože vlastník jednoznačně byl konfrontován s porušováním jeho povinností, věděl, co má konat a do kdy a přesto nedbal.

(4) Je-li kulturní památka bezprostředně ohrožena, provede obec s předchozím souhlasem obecního úřadu obce s rozšířenou působností nutná opatření k její ochraně. Jde-li o nemovitou kulturní památku, která je stavbou, dá obec podnět stavebnímu úřadu k nařízení udržovacích prací nebo nezbytných úprav nebo k nařízení neodkladných zabezpečovacích prací podle zvláštních předpisů a vyrozumí o tom obecní úřad obce s rozšířenou působností, a jde-li o národní kulturní památku, i krajský úřad. Je-li kulturní památka v společenském vlastnictví, vyrozumí o tom též nadřízený orgán organizace, která kulturní památku spravuje nebo je jejím vlastníkem.

Pokud chcete rozhodnout, že se nezbytná opatření pro zabezpečení kulturní památky provedou na náklad vlastníka, pak je třeba vědět, že tato opatření budete objednávat a platit vy jako obec, vy sama budete kontrolovat plnění a až následně je možné náklady vymáhat po vlastníkovi.

Musíte si tedy najít peníze (z obecního rozpočtu) a zhotovitele (výběrové řízení). Obvykle obec nemá dostatečnou rezervu, aby mohla financovat obnovu cizího majetku, resp. nechce financovat cizí opravy, ač v tomto případě by se jí peníze později vrátily (může např. zahájit exekuční řízení).

Na tyto práce je však možné si udělat finanční rezervu v přibližné výši potřebné na provedení opatření nezbytných k zabezpečení kulturní památky, jinými slovy je třeba nejdříve vědět jaké práce je bezodkladně potřebné udělat, kolik budou přibližně stát, a peníze si na ně nejdříve vydělat, uložením výše zmíněné pokuty. Můžete uložit pokutu ve výši např. 300 000, ze kterých pak (pokud bude obec souhlasit – Peníze „vydělané pokutou“ však jsou stále rozpočtem města, a to s nimi může nakládat dle svého uvážení. Je tedy nutné přesvědčit zastupitele, že peníze použijí na opravu cizí památky. Obec můžete přesvědčit k využití těchto peněz např. tak, že jim ukážete, že do opravy nemusí vložit žádné vlastní prostředky, a přesto se „bude moci chlubit tím, že opravuje cizí památku“. To vše jen tím, že peníze, které obec získá z pokuty, využije k financování oprav kulturní památky. Můžete financovat práce na opravách dané kulturní památky dle § 15 odst. 1 památkového zákona a teprve po jejich provedení peníze požadovat po vlastníkovi. Pokutu tak můžete využít jako jakýsi startovní budget k placení nařízených prací. Ve chvíli, kdy se vám peníze od vlastníka vrátí, můžete rozhodnout o dalších nezbytných opatřeních provedených na náklady vlastníka a tímto způsobem můžete provést postupně všechna opatření nezbytná a realizovatelná dle rozhodnutí o uložení opatření.

Pokud dojde ke změně stavu objektu, pak můžete opět vydat další nařízení nápravných opatření podle § 10 památkového zákona, na jehož podkladě tyto práce opět můžete provést na náklady vlastníka (§15). Obráceně platí, že byste neměla rozhodnout, že mají být provedeny práce na náklady vlastníka (§15) pokud jste předtím takové práce vlastníkovi nenařídila opatřením dle § 10.

Výše pokuty při nesplnění opatření dle rozhodnutí dle § 10 bude jistě vyšší než před jeho uložením. V tomto smyslu je nezpochybnitelná vyšší míra nebezpečnosti tohoto protiprávního jednání. Do odůvodnění je třeba uvést opakování přestupku i nekonání na přímou výzvu. A odůvodnit tím výši pokuty. Pokuta, aby byla účinná, má být citelným zásahem do majetkové sféry pachatele, avšak nemá pro něj být likvidační. Dle § 35 odst. 5 lze za přestupek dle § 35 odst. 1 uložit pokutu do 2 000 000 Kč. Lze se domnívat, že 10 000 je pro vlastníka lehko oželitelných, když stále nekoná.

Zároveň pokud máte zkušenost, že se vlastník na místní šetření často nedostaví, nebo není zřejmé jaký je skutečný rozsah poruch, je možné zahájit kontrolu dle kontrolního řádu.

Pokud v souladu s ustanovením § 5 odst. 2 písm. b) kontrolního řádu oznámíte vlastníkovi zahájení kontroly v dané věci a vyzvete jej, aby k provedení kontroly předmětnou nemovitost v konkrétním termínu zpřístupnil, a řádně ho poučíte o možné sankci pokud tak neučiní, pak jej můžete za každé neposkytnutí součinnosti pokutovat (v této věci bylo v nedávné době uložena pokuta 200 000 Kč čistě za neposkytnutí součinnosti, tj. nedostavení se vlastníka nebo jeho zástupce na místo a nezpřístupnění interiéru kulturní památky).

Dle § 129a odst. 4 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) jsou obce povinny zajistit nápravu nedostatků zjištěných kontrolou.

Mohu případně poslat nějaké vzory k použití pro zahájení kontroly, pověření, výzvy, protokol, dílčí protokol atd.

## Otázka 2:

V níže uvedené záležitosti špatného technického stavu kulturní památky jsme se již spolu dříve bavily, protože jsem neustále dotázala protichůdné informace od jiných památkářů, kdy bych si chtěla ujasnit následující informace – kulturní památka je ve špatném technickém stavu – narušená statika způsobené zatékáním proto po domluvě se stavebním úřadem, bude neprodleně provedena kontrolní prohlídka stavby a bude navržen postup podle § 135 nezbytných zabezpečovacích prací na kulturní památce, za památkovou péči bych pak vydala závazné stanovisko do řízení stavebního úřadu podle § 11 odst. 3, aby tak byly zohledněny zájmy památkové péče i s písemným vyjádřením odborné organizace státní památkové péče. Jestliže je kulturní památka v natolik špatném technickém stavu, že vydání podle § 10 odst. 1 bych vyhodnotila v tomto případě jako zdlouhavé, je možné vydání i závazného stanoviska podle § 11 odst. 3 s nařízením prací, které by byly v zájmu památkové péče stavebním úřadem?

A pokud by práce, které nařídí stavební úřad stavebník neprovedl, jak postupovat dál? Mohla bych zahájit řízení podle § 10 odst. 1 a donucovat ho tímto způsobem, pokud by neuposlechl nařízení stavebního úřadu?

## Odpověď: 2

Domnívám se, že na otázky, kdy použít které ustanovení Vám poměrně dobře odpovídá komentář zákona o státní památkové péči. Zejména u komentáře k § 11 dojde ke změně od 1. 7. 2024, ale zatím si vystačíme dostatečně s tím dosavadním komentářem.

Rozdíl mezi užitím ustanovení § 10 a § 11/3 je založený hlavně na tom, co se stalo a čeho chcete dosáhnout, nakolik chceme nebo můžeme do věci zatáhnout stavební úřad. To ne vždy musí být spojeno s právní úpravou, ale i s ochotou tuto právní úpravu využít. Každý z nich má pak svá omezení.

Jak jsem Vám již říkala, v situaci, kdy se o památku její vlastník nestará a kdy kulturní památka chátrá, máte několik možností, jak věc řešit, ale ideální je použít všechny:

1. Oznámit vlastníkovi zahájení řízení o přestupku, že neplnil od-do povinnosti dle § 9 zákona o státní památkové péči a že by je měl začít plnit jinak bude následovat další pokuta a opatření (dobou do je nejpozději moment zahájení přestupkového řízení). Viz § 39 odst. 1 písm. c) zákona o státní památkové péči
2. Dát podnět na stavební úřad, aby nařídil vlastníku nezbytné úpravy (až do 1. 7. 2024) dle § 137 stavebního zákona z roku 2006 – do tohoto řízení se budete vyjadřovat závazným stanoviskem dle § 11 odst. 3  zákona o státní památkové péči.   Podle naléhavosti pak

a) pokud vlastník nesplnil uloženou povinnost, pak může stavební úřad využít postup dle § 135 stavebního zákona z roku 2006 (k tomuto postupu závazné stanovisko dotčeného orgánu stavební úřad nepotřebuje) a zajistí provedení nařízených prací prostřednictvím stavebního podnikatele,

b) pokud bylo předmětem řízení odstranění kulturní památky podle § 129 odst. 1 písm. a) stavebního zákona z roku 2006, pak musí nejdříve Ministerstvo kultury rozhodnout o zrušení jejího prohlášení podle § 8 zákona o státní památkové péči.

1. Zahájit řízení z moci úřední a uložit opatření k nápravě dle § 10 zákona o státní památkové péči, je ovšem třeba se vyvarovat toho, aby orgán státní památkové péče při postupu podle tohoto bodu a stavební úřad podle předchozího bodu ve svých řízeních řešili tutéž závadu. V souladu s § 8 správního řádu musí dospět k závěru, kdo bude řešit co v konkrétním případě, ačkoli zmocnění k postupu mají podle svých zákonů oba.
2. Oznámit vlastníkovi zahájení dalšího řízení o přestupku, který pokrývá protiprávní jednání po zahájení řízení, které je rozebrané v bodě 1. Stále neplnění povinnosti dle § 9 zákona o státní památkové péči v době od okamžiku uložení minulé pokuty do dnes, a uložit citelnější pokutu, neb vlastník již o svých povinnostech věděl a přesto nečinil.
3. Rozhodnout, že se nezbytná opatření pro zabezpečení kulturní památky provedou na náklad jejího vlastníka dle § 15 zákona o státní památkové péči a zajistit provedení nařízených prací prostřednictvím stavebního podnikatele, pokud vlastník ve stanovené lhůtě nesplní povinnosti uložené postupem popsaném v bodě č. 3.

Bod 2 můžete přeskočit, nicméně stavební úřad má ze zákona více kompetencí a je tak dobré jej využít zvláště při místním šetření atd. A navíc si tím ušetříte svou práci.

**Níže citovaný text obsahoval již zrušený stavební zákon:**

**§ 129 Nařízení odstranění stavby, terénních úprav a zařízení**

(1) **Stavební úřad nařídí odstranění stavby**

a) vlastníku stavby, která svým závadným stavem ohrožuje život nebo zdraví osob nebo zvířat, bezpečnost, životní prostředí anebo majetek třetích osob**, a její vlastník přes rozhodnutí stavebního úřadu ve stanovené lhůtě neodstranil závadný stav stavby; jde-li o stavbu, která je kulturní památkou, postupuje se podle zvláštního právního předpisu,** *=> (Ministerstvo kultury musí nejdříve rozhodnout o zrušení jejího prohlášení podle § 8 zákona o státní památkové péči)*

**§ 135**

(1) Stavební úřad nařídí vlastníku stavby neodkladné odstranění stavby a zabezpečí její odstranění, jsou-li ohroženy životy osob nebo zvířat tím, že stavba hrozí zřícením.

**(2) Stavební úřad nařídí vlastníku stavby provedení nutných zabezpečovacích prací, jestliže stavba svým technickým stavem ohrožuje zdraví a životy osob nebo zvířat, není-li nutné ji neodkladně odstranit.**

**(3) Hrozí-li nebezpečí z prodlení, zajistí** odstranění stavby nebo **nutné zabezpečovací práce podle odstavců 1 a 2 stavební úřad prostřednictvím stavebního podnikatele, který je k jejich provedení odborně vybaven; takovému podnikateli může stavební úřad provedení prací nařídit.**

(4) **V případech uvedených v odstavcích 1 a 2 stavební úřad kontrolní prohlídkou stavby, na kterou přizve účastníky řízení, zjišťuje pouze její skutečný stav a rozhodne o nařízení** neodkladného odstranění stavby, **nutných zabezpečovacích prací, popřípadě vyklizení stavby. Odvolání proti rozhodnutí nemá odkladný účinek.**

(5) Odstranění stavby, nutné zabezpečovací práce, popřípadě vyklizení stavby může stavební úřad nařídit i bez předchozího projednání s vlastníkem stavby.

(6) Náklady vynaložené na neodkladné odstranění stavby a na nutné zabezpečovací práce nese vlastník stavby. Pokud stavební úřad zajistil provedení prací podle odstavce 3 stavebním podnikatelem a vlastník se s tímto podnikatelem nedohodl na úhradě nákladů, uhradí je a na vlastníkovi vymáhá obec, jejíž obecní úřad je stavebním úřadem.

**§ 137 Nezbytné úpravy**

**(1) Stavební úřad může nařídit vlastníku stavby, stavebního pozemku nebo zastavěného stavebního pozemku nezbytné úpravy**

**i) jimiž se zajišťuje ochrana architektonického a archeologického dědictví.**

**(2) Ustanovení odstavce 1 platí přiměřeně i pro terénní úpravy a zařízení podle tohoto zákona.**

(3) Nezbytné úpravy podle odstavce 1 může stavební úřad nařídit pouze v případě, že stavba nebo zařízení nejsou postaveny a užívány v souladu s podmínkami danými povolením stavebního úřadu. Jsou-li stavba nebo zařízení postaveny a užívány v souladu s podmínkami danými povolením stavebního úřadu, může stavební úřad nařídit nezbytné úpravy podle odstavce 1 jen v případě prokazatelně významného ohrožení a za náhradu újmy, kterou by nařízené úpravy vyvolaly.

**(4) Nevyžaduje-li nezbytná úprava, která má být nařízena, projektovou dokumentaci nebo jiné podklady, nařídí stavební úřad provedení úpravy a stanoví rozsah, způsob a podmínky jejího provedení.**

**(5) Vyžaduje-li provedení nezbytných úprav projektovou dokumentaci nebo jiné podklady, stavební úřad nejdříve nařídí jejich opatření vlastníku stavby nebo stavebního pozemku, na kterých mají být úpravy provedeny, a stanoví lhůtu k jejich předložení. Současně rozhodne o poskytnutí zálohy stavebního příspěvku na úhradu nákladů na pořízení této dokumentace a o podmínkách jejího vyplacení. Nesplní-li vlastník uloženou povinnost, opatří potřebné podklady stavební úřad na jeho náklad; na tento postup musí vlastníka předem upozornit.**

(6) Po opatření dokumentace či jiných podkladů postupuje stavební úřad obdobně jako v odstavci 4. Ukončení prací spojených s nezbytnými úpravami vlastník stavby nebo stavebního pozemku oznámí stavebnímu úřadu.

# Veřejné prostranství a úprava zeleně

## Otázka

Dozvěděla jsem se, že v ochranném pásmu KP se k úpravě dřevin nacházejících se v nezastavěném území nevydává závazné stanovisko/rozhodnutí. Protože nezastavěné území již není veřejné prostranství? Chtěla bych si ověřit, že jsem tuto informaci pochopila správně. Ochranné pásmo tady máme poměrně rozsáhlé a dřevin je tu také hodně.

## Odpověď

Problematika úpravy dřevin je v zákoně o státní památkové péči řešena na více místech, je tedy třeba nejprve zkoumat, zda je dána rozhodovací pravomoc orgánu památkové péče.

A to buď podle § 14 tohoto zákona – zamýšlené práce nebo činnost je možné podřadit pod pojem obnova kulturní památky v § 14 odst. 1 zákona o státní památkové péči nebo pod výčet prací podle § 14 odst. 2 téhož zákona.

V případě, že nebude možné podřadit předmět řízení pod § 14 zákona o státní památkové péči a ve věci, kdy mohou být dotčeny zájmy státní památkové péče na ochraně nebo zachování kulturních památek nebo památkových rezervací, památkových zón a ochranných pásem a na jejich vhodném využití, bude rozhodovat jiný správní orgán, pak orgán památkové péče vydává závazné stanovisko dle § 11 odst. 3 zákona o státní památkové péči.

* **postup dle § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péče**

Povinnost (pro vlastníka, správce, uživatele) vyžádat si závazné stanovisko orgánu státní památkové péče ke kácení a výsadbě dřevin platí i **u nemovitostí, které nejsou kulturními památkami, ale nacházejí se v památkových rezervacích, památkových zónách a ochranných pásmech.**

V ustanovení § 6a odst. 1 zákona o státní památkové péči je zavedena legislativní zkratka „úprava dřevin“. Podle tohoto ustanovení se úpravou dřevin rozumí „***výsadba a kácení dřevin na veřejných prostranstvích****“.*

Legislativní zkratka „úprava dřevin“ (a tedy i povinnosti vyplývající ze zákona o státní památkové péči), pod kterou kácení dřevin spadá, se vztahuje ***pouze k veřejným prostranstvím***, nevztahuje se však například na výsadbu a kácení dřevin v soukromých zahradách, ve dvorech zemědělských usedlostí či na jiných pozemcích, které nejsou veřejným prostranstvím podle zákona o obcích.

Pojem **„veřejné prostranství**“ je definován v **§ 34 zákona o obcích. *Veřejnými prostranstvími jsou všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru****.*

**V § 7 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, se dále uvádí: *Plochy veřejných prostranství zahrnují zpravidla stávající a navrhované pozemky jednotlivých druhů veřejných prostranství a další pozemky související dopravní a technické infrastruktury a občanského vybavení, slučitelné s účelem veřejného prostranství.***

Zde je třeba shrnout, že povinnost (vyžádat si závazné stanovisko podle § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči) v památkově chráněných území platí pouze v případě, že dotčené dřeviny rostou na veřejném prostranství a je předpokládána pouze jejich výsadba nebo kácení. Další zásahy, byť mohou být v obecném slova smyslu vnímány jako „úprava dřevin“ v památkově chráněných územích již regulaci dle zákona o státní památkové péči nepodléhají a závazného stanoviska podle § 14 odst. 2 není třeba.

K tomu Ústavní soud judikoval, že co se týká **městského hřbitova, městského stadionu a městského koupaliště, tedy míst, která skutečně mají svého provozovatele**, **který může např. vstup** se psy (chovanými zvířaty) **regulovat ve svém provozním řádu, tak tehdy se nejedná o veřejné prostranství** (nález sp. zn. Pl.ÚS 33/05). Přímo ve vazbě na kácení a § 6a zákona o státní památkové péči máme rozsudek k veřejnosti nepřístupným vnitroblokům (viz rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 11 A 100/2019-141 ze dne 21. 7. 2020).

Aby vše nebylo jednoduché objevil se docela zajímavý rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 5 A 44/2021 – 152 ze dne 26. 7. 2023, který říká, že náměstí sv. Jiří na Pražském hradě veřejné prostranství není. Ale tenhle rozsudek byl napaden kasační stížností, takže uvidíme, jak se k tomu ještě postaví Nejvyšší správní soud.

* **postup dle § 11 odst. 3 zákona o státní památkové péče**

Pokud je pozemek se dřevinami v plošně chráněném území dle zákona o státní památkové péči, ale nachází se mimo zastavěné i zastavitelné území obce, nejedná se o veřejné prostranství a není tím dána rozhodovací pravomoc orgánu památkové péče k úpravě dřevin (výsadbě a kácení). Stavební zákon definuje v § 2 odst. 1 písm. e) ***nezastavitelným pozemkem*** *pozemek, jenž nelze zastavět na území obce, která nemá vydaný územní plán, a to 1. pozemek veřejné zeleně a parku sloužící obecnému užívání; 2. v intravilánu lesní pozemek nebo soubor sousedících lesních pozemků o výměře větší než 0,5 ha* a v písm. f) ***nezastavěným územím*** *pozemky nezahrnuté do zastavěného území nebo do zastavitelné plochy*. <http://www.uur.cz/images/8-stanoviska-a-metodiky/04-Vymezeni-zastaveneho-uzemi.pdf>

V takovém případě není dána rozhodovací pravomoc orgánu památkové péče regulovat úpravu dřevin dle § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči, když alej se nenachází na pozemku, který je veřejným prostranstvím. Nelze ze strany orgánu památkové péče nařídit náhradní výsadbu, neboť ta v zákoně o státní památkové péči nemá právní oporu. Dnešní zákon o státní památkové péči ve vztahu k památkovým rezervacím, zónám nebo ochranným pásmům nemá nástroj jako je ve vztahu ke kulturním památkám nápravné opatření dle § 10 odst. 1 zákona o státní památkové péči nebo omezení případně zákaz škodlivé ohrožující činnosti dle § 11 odst. 2 zákona o státní památkové péči.

Všechny dřeviny (stromy, keře, dřevité liány) rostoucí mimo pozemky určené k plnění funkcí lesa jsou podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále též „zákon o  ochraně přírody a krajiny“), chráněny před poškozováním a ničením (§ 7 zákona o ochraně přírody a krajiny) bez ohledu na jejich druh a původ. Poškozováním dřevin je míněn zásah, který způsobí podstatné a trvalé snížení jejich ekologických a estetických funkcí nebo bezprostředně či následně vede k jejich odumření.

Péče o dřeviny je povinností vlastníků, přičemž vlastníkem dřeviny je vlastník pozemku, na kterém dřevina roste.

Obecně je ke kácení dřevin třeba povolení obecního úřadu (§ 8 odst. 1 a § 76 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny) vydávaného formou rozhodnutí. Zákon však také stanovuje výjimky, kdy povolení není třeba (§ 8 odst. 2, 3 a 4 zákona o ochraně přírody a krajiny). Ministerstvo životního prostředí v souladu se zmocněním § 8 odst. 3 vyhláškou č.189/2013 Sb., o ochraně dřevin a povolování jejich kácení, ve znění vyhlášky č. 86/2019 Sb., stanoví velikost, případně jinou charakteristiku dřevin, pro jejichž kácení není povolení třeba.

Kácení dřevin nelze podle zákona o ochraně přírody a krajiny nařídit, výjimku však představují případy nakažení dřevin epidemickými chorobami. Z hlediska ochrany životního prostředí je tedy problematika kácení a náhradní výsadby řešena zejména v § 8 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Jak je vidět, z celkem krátkého dotazu, je poměrně dlouhá odpověď a téma rozhodně není vyčerpané.

# Práce provedené bez rozhodnutí orgánu památkové péče v památkové zóně, rozhodovací pravomoc stavebního úřadu při nápravě, kulturně historické hodnoty

## Otázka:

Chtěla bych se zeptat, jak v praxi funguje odstranění provedených prací v MPZ. Pročetla jsem si stanoviska Památkové inspekce č. j. MK 40735/2021 OPI a MK 2246/2023 OPI.

Mám modelový příklad. Na domě v MPZ, v části B dotvářející charakter památkové zóny, dojde k výměně oken bez závazného stanoviska PP. Zahájím tedy přestupové řízení a udělím pokutu a zároveň dám podnět stavebnímu úřadu k nařízení odstranění stavby.

Nastane situace, kdy vlastník domu řekne, že si tedy své počínání zlegalizuje. A podá si žádost o stanovisko památkové péče.

Já, jako správní orgán, ale i NPÚ, máme k vyměněným oknům výhrady, protože jsou to okna plastová osazená v historické zástavbě, esteticky nepůsobí dobře. Co když se rozhodnu posoudit žádost jako nepřípustnou?

Nařídí stavební úřad na základě mého stanoviska jejich odstranění?

Předpokládám, že majitel domu nemůže mít legitimní očekávání, že mu tato výměna oken projde jen proto, že už ji má hotovou.

Takže výsledkem „této akce“ bude to, že vlastník dostane pokutu, a ještě si bude muset nová okna vyměnit?

Dále mě zajímá, jak k takovým výměnám oken v MPZ přistupovat, plastová okna se na území MPZ vyskytují a některá povolená jiná nepovolená.

Setkala jsem se s argumentem *„My jsme na kraji zóny, navíc v části která charakter zóny dotváří a náš dům na okolí působí úplně stejně jako dům přes cestu (který už ale není součástí památkové zóny a nikdo jim do výměny oken nekecal).“* nebo

*„Zákon žádné takové požadavky neobsahuje a metodika, kterou se řídíte není závazná a má pouze doporučující charakter.“*

Nemluvě o postoji NPÚ, který má z mého pohledu tendence tady vytvářet muzeum, tím samozřejmě neříkám, že bych povolila plastová okna všude. Ale například vracet se k původnímu členění oken (jak byla před 130 lety), když v nynější podobně jsou ta okna osazená už 60 let, mě přijde už trochu přitažené za vlasy.

## Odpověď:

Domnívám se, že svým způsobem jde o dvě skupiny dotazů.

K problematice zmíněné v prvním odstavci Vašeho dotazu:

myslím si, že v úvodní pasáži Vašeho dotazu je současně shrnuta i odpověď, která by mohla znít ano. Dovolím si ale v několika stručných bodech zrekapitulovat obsah prvního odstavce:

1. jde o realizaci prací na nemovitosti, která není kulturní památkou, ale nachází se v památkové zóně,
2. není sporu, že k těmto pracím nebylo vydáno rozhodnutí orgánu památkové péče podle § 14 a že v souvislosti s provedenými pracemi byla naplněna skutková podstata přestupku,
3. okna po mém soudu opravdu nebude stavební úřad povolovat (vycházím z Vašeho popisu situace), a to ani dodatečně,
4. reakce na okna osazená bez ZS v památkové zóně (kromě případné pokuty za přestupek) může být fakticky pouze ve dvou variantách
5. není v rozporu se zájmy státní památkové péče a pouze řešíme porušení procesní kázně (přestupek), žádné dodatečné ZS nebo jiné schválení se nevydává – pokud nás o legalizaci stavebník požádal, pouze v dopise sdělíme, že výsledná podoba dotčené nemovitosti není v rozporu se zájmy státní památkové péče, není tak důvod k postupu podle § 129 odst. 1 písm. d) stavebního zákona (zatím stále hovoříme o zákonu č. 183/2006 Sb.) a možná by bylo dobré sdělit, že to ještě neznamená vyhnutí se odpovědnosti za porušení zmíněné procesní kázně,
6. je v rozporu se zájmy státní památkové péče, pak je třeba vyvolat u stavebního úřadu postup podle § 129 odst. 1 písm. d) stavebního zákona (k tomu např. také článek Pavla Půčka: Vybrané dopady novely stavebního zákona z pohledu památkové péče. In Průchová, Ivana; Dřevěný, Radek; Janovec, Michal: COFOLA 2018: Část VII – Památková péče v právních vztazích. Brno: 2018, s. 109–125, konkrétně o text na stranách 115-119; <https://www.law.muni.cz/dokumenty/46286>).
7. pokud jde o případ nelegální stavby popsané v předchozím bodě v písm. b), pak by měl orgán památkové péče podat podnět stavební úřadu k zahájení řízení podle § 129 odst. 1písm. d) stavebního zákona, dospěli jsme k závěru, že by bylo vhodnější tento podnět formulovat s oporou v § 11 odst. 3 zákona o státní památkové péči (od 1. 7. 2024 půjde o odstavec druhý, ale také o nový stavební zákon), tj. jako závazné stanovisko, ve kterém by bylo současně výslovně deklarováno, nejen, že jde o černou stavbu, ale také to, že je tato stavba v rozporu se zájmy státní památkové péče a proč jsme k tomuto závěru dospěli.

Důvod pro postup popsaný v posledním bodě je obsah § 129 odst. 4 stavebního zákona, který stanoví:

*U stavby podle odstavce 1 písm. d) stavební úřad nenařídí odstranění stavby, pokud nebylo prokázáno porušení právních předpisů nebo vlastník porušení právních předpisů dodatečně napravil; stavební úřad řízení o odstranění stavby zastaví usnesením poznamenaným do spisu. Dodatečné povolení se nevydává.*

Pokud tedy orgán státní památkové péče dospěje k závěru, že taková okna nelze akceptovat (opačným přístupem zakládá rozhodovací praxi, kterou by měl respektovat u obdobných nemovitostí v dané památkové zóně) a že byl spáchán přestupek, pak je odpověď na dotaz obsažený v závěru prvního odstavce ano.

K problematice zmíněné ve druhém odstavci dotazu:

K druhému odstavci se mi obecně hůře odpovídá bez znalosti místa. Proto si dovolím připomenout, že pochopitelně musíme při posuzování respektovat princip proporcionality

Úvodem jen připomínám, že v obecné rovině může být základní oporou pro případnou regulaci čl. 4 odst. 2 Úmluvy o ochraně architektonického dědictví Evropy, publikované pod č. 73/2000 Sb. m. s. Podporu našeho názoru lze nalézt v existující judikatuře k této problematice, z nichž uvádíme níže alespoň některé.

Památková inspekce je i v tomto případě toho názoru, že ano. V obecné rovině může být základní oporou čl. 4 odst. 2 Úmluvy o ochraně architektonického dědictví Evropy, publikované pod č. 73/2000 Sb. m. s. Podporu našeho názoru lze nalézt v existující judikatuře k této problematice, z nichž uvádíme níže alespoň některé.

Důležité je ale velmi precizní odůvodnění právě a zásadně ve vazbě na hodnoty památkové zóny a blízkého okolí předmětné nemovitosti, nikoliv jen s poukazem na hodnoty objektu samotného.

Např. Krajský soud v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, uvádí ve svém rozsudku č. j. 52 A 22/2013 - 152 ze dne 5. 6. 2015: ***„****Případné zjištění poznatku o exponovanosti lokace nemovitosti z pohledu kulturně historického významu je proto závěrem, který musí být učiněn na základě provedeného dokazování (fotografie, popis výhledu z místa, objasnění historického významu lokality) a na základě zhodnocení dokazování, aby mohla být správnost takového závěru přezkoumána. Závěr žalovaného o exponovanosti místa dotčeného domu z pohledu historicky kulturního významu tak nemá oporu v provedeném dokazování. Prokázání té okolnosti, že dotčená nemovitost je situována na místě významně blízkém k dominantám města Králíky, je přitom i podle žalovaného klíčová právě pro posouzení toho, zda na průčelí předmětného domu žalobce lze osadit plastová okna či repliky původních dřevěných oken, případně jinou alternativu dřevěných oken…*

*….Krajský soud přitom současně upozorňuje na to, že s ohledem na jedinečnost konkrétních městských památkových zón a v nich umístěných nemovitostí je v daném typu řízení o vydání závazného stanoviska podle § 14 odst. 3 památkového zákona nutno na druhé straně vyvarovat se paušalizace přístupu orgánů státní památkové péče. Pokud jde o použití publikace „Péče o výplně historických okenních a dveřních otvorů“ jako jednoho z podkladů pro posouzení kulturně historického významu nemovitosti, je její použití zákonným podkladem rozhodnutí, neboť má vztah k dané problematice, podává vodítko k postupu orgánu státní památkové péče.“*

Limity možného vstupu orgánu státní památkové péče v těchto případech lze nalézt naopak v rozsudku Městského soudu v Praze č. 8 A 29/2015 – 43, který řeší výměnu oken v objektu na okraji městské památkové zóny a vysvětluje důležitost prokázání vazeb na charakter a hodnoty městské památkové zóny v daném místě (níže zvedený text zdůrazněn Památkovou inspekcí):

*„Soud předně poznamenává, že dům žalobců není individuálně chráněn. Dům se nachází na samém vnějším okraji (ze směru od centra Prahy) památkové zóny Vinohrady, Žižkov, Vršovice. Posláním této zóny není a nemůže být individuální ochrana jednotlivých nemovitostí. Podle soudu zájmy státní památkové péče v této oblasti nejsou natolik silné jako u objektů, které jsou kulturními památkami.*

*Otázka, kde se nachází objekt žalobců, je podstatná zejména proto, že, jak bylo uvedeno výše, napadené rozhodnutí není založeno na nadprůměrné architektonické hodnotě lokality. Nadto takové zhodnocení by muselo být založeno na místním šetření řádně zdokumentovaném ve správním spise.*

*Jak vyplývá z fotografií provedených jako důkaz v rámci jednání, tak v ulici, kde se nachází objekt žalobců, jsou budovy různého architektonického stylu. V okolí domu žalobců se nacházejí obdobné bytové domy, které však mají různé barvy fasády a jiná okna (…). Ob jeden dům se nachází moderní čtrnáctipatrová budova Crystal Prague s hliníkovou fasádou, která byla v době napadeného rozhodnutí rozestavěná, ... Nejedná se tedy o lokalitu s jednotným rázem architektury, kde by jakákoliv, byť nepatrná změna exteriéru budovy mohla působit rušivě.*

*… chráněny skrze ochranu v čl. 3 Vyhlášky taxativně vyjmenovaných předmětů ochrany. ... V případě nemovitosti žalobců jde o bytový dům, ve kterém se nenachází žádné veřejně přístupné prostory, kterými je nutno chápat prostory, do kterých má volný přístup neomezený okruh předem blíže neidentifikovaných osob, jako jsou například obchody, různé provozovny služeb apod. ... Podle soudu v dané věci nejde ani o otázku uličních či městských interiérů, kterými se myslí především materiály povrchů, zeleň, osvětlení, případně partery domů, avšak nikoliv celé fasády domů.*

*Podstatné dle soudu je, že záměrem žalobců je zachovat materiál, ze kterých jsou okna vyrobena (dřevo), jejich barvu a celkové rozměry oken.*

*Městský soud uznává, že odlišná šířka skel má určitý vliv na vizuální vyznění fasády. Současná šířka skel oken na uliční fasádě je 480 mm, 480 mm a 479 mm. Nová okna mají mít šířku skel 492 mm, 478 mm a 465 mm. Nově má tedy mezi jednotlivými částmi okna vzniknout rozdíl 2,7 cm na rozdíl od prakticky zcela symetrických nynějších oken. Městský soud však tento rozdíl považuje za nepatrný, který bude pozorovatelný pouze z velké blízkosti. ... Co se týče fasády do dvora, tak tam ani otázka jisté asymetričnosti nevzniká, neboť i nová dvojdílná okna mají mít na milimetr shodnou šířku skel v obou dílech.*

*Co se týče výměny špaletových oken za okno pouze jedno, tak především je třeba uvést, že to se má nacházet na místě původního vnějšího okna. Při dvojrozměrném pohledu na fasádu tedy k žádné změně dojít nemá. ... Aby bylo tedy vidět dovnitř skrze vnější okno, vyžaduje to určité světelné podmínky a soustředění pozorovatele. Vizuální změna, pokud se pozorovatel dívá jen globálně na fasádu domu, je malá. Také již nejde striktně vzato o otázku exteriéru. Vnitřní část špaletových oken se již nachází v interiéru domu. ... Soud tedy akceptuje, že tu k určité změně dochází, avšak nepovažuje dopad změny na vizuální dojem z fasády za značný.*

*Soud tedy nepovažuje změnu na exteriéru domu navrhovanou výměnou oken za velmi podstatnou. Zájem státní památkové péče tedy není v dané věci příliš velký.“*

Z dalšího lze zmínit též rozsudek Krajského soudu v Ostravě č. j. 22 Ca 265/2008 – 28 ze dne 19. 2. 2009, rozsudek Městského soudu v Praze č.j. 6 Ca 415/2008 – 45 ze dne 11. 1. 2011 nebo rozsudky Nejvyššího správního soudu č.j. 2 As 160/2018 – 29 ze dne 24. 10. 2019 či 7 A 56/2012 – 40 ze dne 16. 12. 2016.

S ohledem na poněkud složitě uchopitelnou problematiku popisu kulturně historických hodnot, upozornila Informace z PI ze dne 21. 2. 2023 a ze dne 22. 1. 2024 následující materiály:

* [Poznání kulturně historických hodnot při posuzování zásahů do hmotné podstaty staveb](https://www.mkcr.cz/doc/cms_library/2023-02-15-poznani-kulturne-historickych-hodnot-16527.pdf)
* [Poznání kulturně historických hodnot při posuzování zásahů do hmotné podstaty staveb, doprovodná judikatura](https://www.mkcr.cz/doc/cms_library/2023-01-31-poznani_kulturne_historickych_hodnot_judikatura-16528.docx)

Tyto materiály současně najdete v sekci Památková inspekce/Metodická činnost pod bodem 2) k jednotlivým konkrétním procesním i hmotněprávním otázkám památkové péče - <https://www.mkcr.cz/metodicka-cinnost-cs-250>

Následně k této problematice vydal Karlovarský kraj publikaci:

* Zídek, Martin: [Poznání kulturně historických hodnot při posuzování zásahů do hmotné podstaty staveb](https://www.kr-karlovarsky.cz/system/files/2023-11/Pozn%C3%A1n%C3%AD%20kulturn%C4%9B%20historick%C3%BDch%20hodnot.pdf), 2023, ISBN: 978-80-88017-43-1.

Tato publikace je kromě tištěné podoby k dispozici i ve formě pdf k volnému stažení na webových stránkách Karlovarského kraje - <https://www.kr-karlovarsky.cz/temata/kultura-pamatkova-pece/pamatkova-pece/vydane-publikace>.

Právě k problematice oken je ve zmíněné publikaci uvedeno následující:

*Ačkoli například může jít o dvě nemovitosti v téže památkové rezervaci, nemusí se ve vztahu k témuž prvku uplatňovat na těchto dvou nemovitostech stejné požadavky památkové péče. Jako ilustrativní příklad mohou posloužit dvě nemovitosti v památkové rezervaci v Karlových Varech. Na prvním snímku (obr. č. 3) je pravoslavná fara z konce 19. století v části zvané Westend. Druhý snímek (obr. č. 4) zobrazuje obchodní dům Perla z 80. let 20. století na třídě T. G. Masaryka. Oba domy se nacházejí v dané památkové rezervaci, oba domy jsou od sebe vzdáleny vzdušnou čarou něco málo přes 500 metrů a pro obě části památkové rezervace je typickou zástavbou zástavba z přelomu 19. a 20. století. Při požadavcích na výměnu či opravu oken v obou domech by se tak mohla uplatňovat stejná hlediska. Je zde zjevná místní souvislost, shodná obecná charakteristika obou částí památkové rezervace, ale přesto by v tomto případě uplatnění stejných požadavků na zcela shodný prvek, tj. okno, nesporně nebylo vnímáno jako přiměřené situaci. Důvod pro rozdílný přístup je zřejmý i při zběžném pohledu na oba snímky, ale úkolem správního orgánu je vysvětlit, proč se oba domy na hodnotách památkové rezervace nepodílejí stejnou měrou.*

Domnívám se, že výše uvedené povídání Vám může poskytnout oporu při hledání odpovědí na námitky, které zmiňujete ve druhém odstavci svého dotazu.

# Absorpční zásada v přestupkovém právu

## Otázka:

Magistrát města …, Odbor … vydal v přestupkovém řízení rozhodnutí o pokutě – vlastník nemovitosti, která není kulturní památkou, ale je v památkové rezervaci (…) provedl práce bez závazného stanoviska.

„Přestupek ve smyslu ustanovení § 39 odst. 1 písm. g) zákona číslo 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů, spočívající v provedení udržovacích prací na objektu obytného stavení s navazujícími chlévy (včetně stěny s vjezdem) a na objektu stodoly, v provedení krytu komunikace a v provedení okapového chodníku venkovské usedlosti č.p. … v …, na pozemku p. č. st. … v k. ú. … a v provedení terénních úprav na pozemku p. č. …. v k. ú. …, vše obec …, část obce …, na území vesnické památkové rezervace …, prohlášené nařízením vlády č. 127/1995 Sb., ze dne 24. 5. 1995 o prohlášení území ucelených částí vybraných měst a obcí s dochovanými soubory lidové architektury za památkové rezervace, bez závazného stanoviska obecního úřadu obce s rozšířenou působností”.

Konkrétně (každá z prací byla provedena v jiném období):

* Oprava fasád obytného stavení včetně navazujících chlévů a ohradní zdi s vjezdem
* Výměna střešní krytiny na objektu stodoly
* Provedení krytu komunikace včetně okapového chodníku na pozemku p. č. st. …
* Provedení terénních úprav na pozemku p. č. …

Krajský úřad …, Odbor … rozhodnutí zrušil a věc vrátil k novému projednání. Důvodem bylo zejména absence zdůvodnění výše uložené pokuty 20.000Kč, tedy která z prací byla za kolik a jak se tedy dospělo k výsledné částce.

Následně magistrát pokračoval v řízení, v jehož rámci obviněný předložil čestné prohlášení manželky, že terénní úpravy na pozemku p. č. … provedla ona a struktura provedené úpravy se odlišuje od závěru prvoinstančního orgánu.

Na to magistrát reagoval zastavením řízení vztahujícím se k těmto terénním úpravám, přičemž v následném rozhodnutí o pokutě setrval opět na částce 20.000Kč. Tuto skutečnost také napadá odvolatel v podaném odvolání.

Magistrát tuto skutečnost odůvodňuje postupem dle absorpční zásady – část textu s odůvodněním z průvodního dopisu posílám v příloze číslo 1.

K dané věci mám v zásadě dva dotazy:

1. Postupoval prvoinstanční orgán správně, když i přes zastavení v řízení v případě jednoho ze skutků, za který původně obviněného postihoval, nepřistoupil ke snížení pokuty?
2. Jak postupovat, když v rámci odvolacího řízení nastala prekluze u dalšího ze skutků, tentokrát u stodoly? Magistrát argumentoval, že dával pokutu zejména za práce na nemovitosti (rozumím tomu, že na objektu vlastní usedlosti). Zde by tedy již za všech okolností asi ke snížení dojít mělo? A jak dojít k výsledné částce, protože jsem prozatím nenašel v odůvodnění částku za jednotlivé úpravy na objektu usedlosti, zde se odůvodnění magistrátu omezilo pouze na závěr  - 20.000 Kč za všechny stavební práce na usedlosti.

Omlouvám se za dotazy, ale dosud jsem se v sankčních řízeních pohyboval pouze v jistých vodách kumulativní zásady 5.000 + 5.000 = 10.000. Absorpční zásada se mi jeví značně abstraktní a nejsem si navíc jistý, že ji prvoinstanční orgán bez chyby v dané věci správně aplikoval se všemi jejími nuancemi.

## Odpověď:

Obávám se, že toho přeci jen víme příliš málo, takže níže uvedené závěry nejsou rozborem tohoto případu, ale jen úvahami, které pro Vás mohou, ale nemusí být využitelné:

Ad 1 – stejná výše pokuty

V tomto případě zjevně výše pokuty nemůže být rozhodující. Z Vašeho mailu vyplývá, že důvodem zrušení prvoinstančního řízení bylo to, že výše pokuty nebyla řádně odůvodněna. Tím pádem nebylo ani jasné, proč byla zvolena tato výše pokuty. To, že v rámci druhého kola je „stejná“ pokuta za méně skutků není příliš významná okolnost. V prvním případě nebylo zřejmé, proč tato výše za tento okruh skutků. Teď máme sice menší okruh skutků, ale je výše pokuty vysvětlena? To je tím rozhodujícím kritériem. Netuším, jak znělo Vaše rozhodnutí a zda například množství skutků nebylo ve výrazném nepoměru k výši pokutu. To, že odůvodněně je za menší okruh skutků stanovena pokuta ve „stejné“ výši, tak nemusí nic znamenat. Ale na to jsou naše poznatky o daném řízení příliš kusé. Zde je třeba znát všechny okolnosti případu a pokud jsme pochopili, tak odůvodnění pokuty, tedy fakticky včetně její výše, bylo vadou, pro kterou se věc vracela zpátky.

Jinými slovy samotná výše pokuty a povinnost ji snížit v případě menšího množství sbíhajících se skutků by nemuselo být stěžejní otázkou, je to ale psychologicky nepříjemné, že to může někdo vykládat slovy, je „jedno, co udělám, stejně mi dají 20.000 Kč“, ale tady jsou skutečně významné důvody Vašeho rozhodnutí, a ty znáte nejlépe sám.

Ad 2 – postupné ubývaní stíhatelných skutků

je to docela překvapivé, ale v tomto případě toho víme málo na to, aby se dalo říct, která z variant je vhodnější

1. po mém soudu lze hledět na danou situaci nikoli jako na souběh několika samostatných přestupků, ale pokračování téhož přestupku, kdy promlčecí lhůta začne běžet až od posledního útoku, který se stal předmětem přestupkového řízení

Z našeho materiálu [Postih za protiprávní jednání na úseku památkové péče](https://mk.gov.cz/doc/cms_library/hlavni-postih-za-protipravni-jednani-na-useku-pamatkove-pece-final-7575.doc):

***Pokračováním v přestupku*** *se rozumí takové jednání, jehož jednotlivé dílčí útoky vedené jednotným záměrem naplňují skutkovou podstatu stejného přestupku, jsou spojeny stejným nebo podobným způsobem provedení, blízkou souvislostí časovou a souvislostí v předmětu útoku - § 7 NPřestZ*

*Předpokladem pro konstatování, že jde o pokračování v přestupku*

* ***jednotný záměr -*** *subjektivním znakem pro pokračování v přestupku je jednotný záměr, kterým jsou jednotlivé dílčí útoky vedeny. Je požadováno, aby tento* ***jednotící*** *záměr byl přítomen již od prvního dílčího útoku, přičemž není nutné, aby byl naprosto přesný. Ke splnění subjektivní podmínky pokračování stačí, pokud pachatel už od počátku zamýšlí alespoň v hrubých rysech pokračovat v páchání přestupku*
* ***stejná skutková podstata*** *- podmínkou pokračování v přestupku je opětovné porušování jednoho a téhož zákonného ustanovení*
* ***stejný nebo podobný způsob provedení*** *- pro uskutečnění pokračujícího přestupku je nezbytné, aby i způsob provedení byl podobný. Zpravidla se jedná o stejný nebo obdobný způsob provedení, nemusí však jít o naprosto totožný způsob provedení, stačí, když je shodný ve svých podstatných znacích*
* ***objektivní souvislost (časová a souvislost v předmětu útoku)*** *- významným znakem pokračujícího přestupku je skutečnost, že mezi dílčími útoky existuje blízká souvislost časová a souvislost v předmětu útoku. Rozhodující je zejména souvislost časová, souvislost místní mezi nezbytné znaky pokračujícího přestupku nepatří. Časové rozpětí mezi jednotlivými útoky nesmí být tak značné, aby vylučovalo jednání na základě společného záměru*

*Na existenci společného záměru lze usuzovat ze stejnorodého způsobu jednání či z jiných objektivních znaků pokračovaní (např. ze souvislosti časové). Při posuzování pokračujících přestupků je proto primární posoudit především objektivní okolnosti skutku - pokud se tedy jedná se o časově a místně související útoky s jednotným způsobem provedení, lze vyvodit i jednotný záměr.*

* *stejně jako u přestupku trvajícího i u pokračujícího přestupku platí, že tyto činy se z hlediska hmotného práva* ***posuzují jako jeden skutek a jeden přestupek*** 
  + *jestliže se zákon změní během páchání pokračujícího přestupku, použije se zákon účinný v době, kdy došlo k poslednímu dílčímu útoku - § 2 odst. 4 písm. a) NPřestZ*
  + *při určení druhu správního trestu a jeho výměry se přihlédne u pokračujícího přestupku k tomu, zda k části jednání, jímž byl přestupek spáchán, došlo za účinnosti zákona, který za přestupek stanovil správní trest mírnější než zákon, který byl účinný při dokončení tohoto jednání - § 37 písm. i) ve spojení s § 2 odst. 1 NPřestZ*
  + *povaha a závažnost přestupku je dána počtem jednotlivých dílčích útoků, které tvoří pokračování v přestupku - § 38 písm. g) NPřestZ*
* *pokud jde o* ***promlčecí lhůtu****, promlčecí doba počíná běžet dnem následujícím* ***po dni, kdy došlo k poslednímu dílčímu útoku*** *v rámci pokračujícího přestupku - § 31 odst. 2 písm. a) NPřestZ*

*Od pokračování v přestupku je třeba odlišovat jeho opakování, kdy pachatel také znovu porušuje stejné ustanovení téhož zákona, ale jeho jednání není spojeno stejným záměrem nebo scházejí jiné podmínky pokračování. Při opakování jde tedy o dva či více přestupků a dva či více skutků, kdežto při pokračování o jediný přestupek a jeden skutek. Opakování zakládá vícečinný souběh (viz níže) nebo recidivu.*

***Judikatura:*** *Rozsudek Krajského soudu v Ostravě č. j. 22 A 64/2019 – 32 z 20. 8. 2020 (D275) k pokračování v přestupku podle § 7 NPřestZ -* [*https://www.mkcr.cz/doc/cms\_library/r-22a64-201932-16432.docx*](https://www.mkcr.cz/doc/cms_library/r-22a64-201932-16432.docx)

***Judikatura (P):*** *Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 444/2021 - 44 z 12. 4. 2022 (B284) k pokračování v přestupku podle § 7 NPřestZ -* [*https://www.mkcr.cz/doc/cms\_library/r-10as444-2021-44-16431.docx*](https://www.mkcr.cz/doc/cms_library/r-10as444-2021-44-16431.docx)

***Judikatura:*** *Rozsudek Krajského soudu v Ostravě č.j. 22 A 64/2019 – 32 z 20. 8. 2020 (D275) k pokračování v přestupku podle § 7 NPřestZ -* [*https://www.mkcr.cz/doc/cms\_library/r-22a64-2019-32-13036.docx*](https://www.mkcr.cz/doc/cms_library/r-22a64-2019-32-13036.docx)

Zda v tomto případě mohlo jít o pokračování, si netroufám posoudit, ale je dobré to v tomto případě zvážit. Výše uvedené rozsudky by také mohly pomoci.

1. Jde o samostatné skutky. Pak by ubývání skutků mělo mít na výše pokut vliv, ale ten nemusí být rozhodný. Zde je důležité znát nejen jednotlivé skutkové podstaty, ale také majetkové poměry pachatele. Majetkové poměry pachatele mohly stanovit základní hranici přeměřené sankce fakticky bez ohledu na to, které skutky pachatel spáchal.

Principy ukládání trestu při souběhu jsme se rovněž snažili rozebrat v již zmíněném materiálu [Postih za protiprávní jednání na úseku památkové péče](https://mk.gov.cz/doc/cms_library/hlavni-postih-za-protipravni-jednani-na-useku-pamatkove-pece-final-7575.doc):

*1.5.3 Ukládání správního trestu v případě souběhu*

*§ 41 NPřestZ*

*Při souběhu lze uvažovat o vyměření trestu podle jedné ze tří zásad:*

* *zásada kumulační, tj. sčítací (z lat. cumulare = kupit): dochází ke sčítání jednotlivých trestů.*
* *zásada absorpční, tj. pohlcovací (z lat. Ab- + sorbere = nasát): při výměře trestu se použije nejvyšší z horních hranic ukládaných trestů a v tomto rozmezí se trest uloží, je opakem zásady kumulační. Z této zásady vychází české právo.*
* *zásada asperační (z lat. asper = drsný): trest se v rámci sazby stanovené na čin nejpřísněji trestný z těch, které se sbíhají, určitým způsobem zostří (lze překročit nejvyšší přípustnou trestní sazbu, trest však není prostým matematickým součtem), např. uložením nad horní hranicí trestní sazby. Tato zásada je kombinací předchozích možností.*

*Tradice trestání v České republice vychází obecně ze zásady absorpční za současného použití zásady asperační (zostření). Absorpční zásada je v NPřestz doplněna zásadou asperační, která se projevuje tím, že správní orgán může horní hranici sazby pokuty stanovenou zákonem za přestupek nejpřísněji trestný zvýšit až o polovinu (§ 41 odst. 2 NPřestZ). 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 správní trestů, které může podle § 35 odst. 5 a § 39 odst. 5 PamZ orgán památkové péče uložit, umožňuje asperační zásada podle § 41 odst. 2 NPřestZ uložit pokutu až do výše*

* *3 000 000 Kč, pokud by pokutu ukládal obecní úřad obce s rozšířenou působností*
* *6 000 000 Kč, pokud by pokutu ukládal krajský úřad*

*Judikatura (P): Rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 30 A 48/2021 - 109 z 29. 6. 2022 (D341) k problematice absorpční zásady a nevypořádání námitky obviněného na toto téma -* [*https://www.mkcr.cz/doc/cms\_library/r-30a48-2021-109-16450.docx*](https://www.mkcr.cz/doc/cms_library/r-30a48-2021-109-16450.docx)*.*

# Zmocnění k vymezení ochranného pásma za doby platnosti zákona č. 22/1958 Sb., o kulturních památkách

## Otázka:

Z ustanovení § 5 odst. 1 zákona č. 22/1958 Sb., o kulturních památkách, ve znění platném a účinném k 31. 3. 1987, a stejně tak i z vyhlášky č. 118/1959 Ú. l., o památkových ochranných pásmech, jednoznačně vyplývá, že ke zřizování památkových ochranných pásem je příslušný výkonný orgán krajského národního výboru.

Došel jsem tak k závěru, že předmětné rozhodnutí okresního národního výboru bylo vydáno věcně nepříslušným úřadem a že tedy nezpůsobuje žádné právní účinky. Těžko lze posoudit veškeré důsledky, a tak by městu Náchodu snad i vyhovovalo, pokud by výše uvedený právní závěr bylo možno nějak vyvrátit.

Na Krajském úřadě … nám …, že jistě z nějakého jiného právního předpisu vyplývá, že tato ochranná pásma, zřizovaná tehdy okresními národními výbory, jsou v pořádku. Nicméně konkrétní ustanovení jsme nenalezli. Následně … ještě nalezl ustanovení, podle kterého okresní národní výbory pečují o kulturní památky. (To se mi ovšem jeví jako ustanovení obecnější než ustanovení o zřizování ochranných pásem.)

## Odpověď:

Byť se zatím této problematice věnovala zásadní judikatura zejména ve vztahu k zápisu kulturních památek, výsledek těchto sporů je plně aplikovatelný i na vymezování ochranných pásem.

Dovolím si vykrást jeden ze svých článků na toto téma:

Systémová a komplexnější úprava památkové péče je spojena s rokem 1958, kdy byl schválen zákon č.  22/1958 Sb., o kulturních památkách. Zákon o kulturních památkách chránil jako kulturní památky kulturně hodnotné předměty přímo ze zákona. Pro poskytnutí ochrany postačovalo naplnění znaků zákonné definice kulturní památky z § 2 odst. 1 zákona o kulturních památkách, podle které *„(kulturní) památkou je kulturní statek, který je dokladem historického vývoje společnosti, jejího umění, techniky, vědy a jiných oborů lidské práce a života, nebo jest jí dochované historické prostředí sídlištních celků a architektonických souborů, anebo věc, která má vztah k význačným osobám a událostem dějin a kultury“.* Pro poskytnutí ochrany ze strany památkové péče nebylo zapotřebí žádného rozhodnutí nebo jiného správního aktu.[[1]](#footnote-1)[1]

Podle § 7 odst. 2 zákona o kulturních památkách se však vedly státní seznamy kulturních památek a kulturní památky do nich byly zapisovány výlučně z evidenčních důvodů. Před vlastním zápisem kulturní památky do státního seznamu měl o provedení zápisu rozhodnout příslušný orgán památkové péče, kterým byl podle § 7 odst. 3 zákona o kulturních památkách výkonný orgán krajského národního výboru.

V souvislosti s přijetím nového zákona upravujícího soustavu národních výborů, tj. zákona č. 65/1960 Sb., o národních výborech,[[2]](#footnote-2)[2] a na něj navazujícího vládního nařízení č. 71/1960 Sb., o rozšíření pravomoci a odpovědnosti národních výborů a o uspořádání a činnosti jejich orgánů, došlo k první zásadní nepřímé novele v oblasti památkové péče. Důsledkem výše zmíněné nepřímé novely bylo mimo jiné přenesení rozhodovací pravomoci podle § 7 odst. 3 zákona o kulturních památkách z úrovně krajských národních výborů na úroveň okresních národních výborů.

Skutečnost, že došlo na úseku památkové péče ke změně, dokládá i dobová právnická literatura. Lze zmínit např. publikaci *Kultura, sborník právních předpisů*,[[3]](#footnote-3)[3] kde je ve vztahu k otázce určení příslušnosti národních výborů v poznámce pod čarou č. 1 uvedeno toto upřesnění: *„Nyní národní výbory a jejich orgány příslušné podle zákona o národních výborech a vládního nařízení č. 71/1960 Sb.“*[[4]](#footnote-4)[4] Rovněž změna příslušnosti vyplývá z Metodického pokynu k založení a jednotnému vedení státních seznamů kulturních památek z roku 1961: *„O zápisu kulturní památky do státního seznamu rozhoduje podle § 1 odst. 3 cit. vyhlášky [č. 116/1959 Ú. l.] ve spojení s § 21 odst. 6 vládního nařízení č. 71/1960 Sb. školská a kulturní komise okresního národního výboru po vyjádření okresní komise státní památkové péče“* či *„Vlastnímu zápisu a vyhotovení evidenčních listů kartotéky musí nutně předcházet (pokud nejde o národní kulturní památky a památkové rezervace) rozhodnutí školské a kulturní komise příslušného okresního národního výboru po vyjádření okresní komise státní památkové péče (která jest ve smyslu § 74 vládního nařízení č. 71/1960 Sb. jako aktiv poradním a iniciativním orgánem školské a kulturní komise okresního národního výboru)“*. Textově téměř stejnou část obsahoval Metodický pokyn Státního ústavu památkové péče a ochrany přírody k založení a jednotnému vedení státního seznamu movitých kulturních památek z roku 1964 na straně 5: *„O zápisu movité kulturní památky do státního seznamu movitých kulturních památek rozhoduje podle § 1 odst. 3 cit. vyhlášky [č. 116/1959 Ú. l.] ve spojení s § 21 odst. 6 vládního nařízení č. 71/1960 Sb. školská kulturní komise okresního národního výboru po vyjádření okresní komise státní památkové péče.“*

Stejné rozvržení pravomocí jednotlivých stupňů národních výborů bylo zachováno i za účinnosti dalšího zákona upravujícího organizaci státní správy, což byl zákon č. 69/1967 Sb., o národních výborech, a to až do konce roku 1987, kdy byl zákon o kulturních památkách zrušen.

Závěrem této kapitoly lze dodat, že přenos působnosti z krajských národních výborů na okresní národní výbory se pochopitelně netýkal jen problematiky evidence kulturních památek. Okresní národní výbory například vymezovaly ochranná pásma,[[5]](#footnote-5)[5] ač tuto působnost podle § 5 zákona o kulturních památkách měly mít krajské národní výbory. Rovněž existence těchto ochranných pásem byla následně před správními soudy zpochybněna. Dosavadní výsledky soudních sporů až po úroveň Ústavního soudu[[6]](#footnote-6)[6] byla vždy jednoznačná a námitky, které se týkaly evidence kulturních památek a aplikace ustanovení § 42 zákona o státní památkové péči, v těchto případech u správních soudů a i u Ústavního soudu úspěšné nebyly.

Na okraj konstatuji, že ochranné pásmo, které bylo předmětem usnesení Ústavního soudu, vymezoval okresní národní výbor. Jinak další rozsudek opět k ochrannému pásmu vymezenému okresním národním výborem je např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 9 As 31/2022 – 32 ze dne 14. 3. 2023, ten ještě poznámce pod čarou citován být nemohl, protože vznikl až po vydání níže uvedeného článku.

Výše uvedené pasáže pocházejí z článku Zídek, Martin: Nepřímé novely v památkové péči, in: Správní právo, 7-8/2022, str. 386 – 407, ISSN 0139-6005. Z mě neznámého důvodu nejsou od loňského č. 6 zveřejňovány celé texty článků v časopisu Správní právo on-line, shodou okolností tak v posledním on-line celém publikovaném čísle najedete jiný můj článek k problematice památkové péče.

Jinak kromě zmíněného článku, který se výslovně věnuje výslovně i problematice ochranných pásem, lze odkázat i na další texty, které se touto nepřímou novelou zabývají:

* *Zídek, Martin; Tupý, Michal:* Zapsaná kulturní památka a aktuální judikatura, in: Zprávy památkové péče, ročník LXXXI/2021, č. 1, str. 48-55, ISSN [1210-5538](https://iispp.npu.cz/carmentest/detail/722961?search=5f0b20f7-0193-49ba-8f8a-98e2de038af4).
* *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. Komentář byl pak pro ASPI on-line aktualizován ke stavu 1. 4. 2021, odpověď na danou problematiku lze nalézt v komentáři k § 42.

# Reklamní polepy výloh

## Otázka:

Obracím se na Vás s dotazem, který se týká reklamních polepů a jejich vazby na zákon o státní památkové péči a pravomoci orgánů státní památkové péče.

V rámci rozhodování o odvolání posuzujeme případ, kdy orgán státní památkové péče uložil za práce bez předchozího závazného stanoviska dle § 14 odst. 2 zák. o památkové péči pokutu. Tyto práce měli spočívat v reklamních polepech. Názor krajského úřadu je, že reklamní polepy nelze považovat za umístění zařízení dle zákona o památkové péči. Kolegové mě upozornili, že k této věci existovalo i metodické vyjádření Památkové inspekce. Vzhledem k novelizaci zákona o památkové péči pak upozornili i na potenciální možnost aktualizace metodiky Památkové inspekce.

Proto jsem se Vás chtěl dotázat, zda byste mi mohla sdělit názor Památkové inspekce na reklamní polepy ve vztahu k zákonu o památkové péči, zejména k „umístění zařízení“ a k požadavku orgánu státní památkové péče na povolování takovýchto záměrů.

## Odpověď:

Jak se dalo s Vámi popisovanou situací vyrovnat do konce roku 2023, shrnuje výkladové stanovisko MK 2016\_069339 v [Seznamu výkladových stanovisek k aplikaci zákona o státní památkové péči s odkazy](https://www.mkcr.cz/doc/cms_library/tabulka-stanovisek-k-pz-verze-2022-02-22-935.xlsx) na <https://www.mkcr.cz/metodicka-spoluprace-s-organy-pamatkove-pece-292.html>. Řešena tam byla situace ohledně polepů, ale i např. LCD obrazovek.

|  |  |
| --- | --- |
| [2016\_069339](http://www.mkcr.cz/doc/cms_library/2016_069339-5815.docx) | Umisťování reklamních nosičů v památkové rezervaci |

Ve zkratce v památkové rezervaci nebo památkové zóně:

* ve vnitřních prostorách (uvnitř provozovny) nebylo možné reklamu (i polepy) ze strany památkové péče regulovat,
* co se týče venkovních prostor, zde se řešilo, zda by polepy spadaly pod pojem **stavba pro reklamu nebo reklamní zařízení** (dle stavebního zákona) – což jsou např. výkladní vitríny, bannery, plachty, reklamní polepy, reklamní totemy, pylony, výstrče, umístěné na fasádách domů, střešní krytině, oknech (z vnější strany), ve veřejném prostranství, v parcích, na mostech, zábradlích apod.

**Dle výkladu MMR** samostatně potištěné tkaniny a plakáty upevňované ke stavbě nebo k lešení provazy, dráty, hřebíky, šrouby, **přilepením**, ani nápisy na zdech reklamním zařízením nebyly.

Tudíž orgán památkové péče neměl zmocnění regulovat tyto polepy dle § 14 odst. 2, a tudíž ani neměl vést přestupkové řízení za provedené práce bez ZS.

Změna nastala od 1. 1. 2024 s účinností zákona 284/2021 Sb., jak jsem se o tom zmiňovali i na poradě 9. 11. 2023 v Telči.

V § 14 odst. 2 nám pod písmenem e) přibyla regulace při **umístění nebo odstranění reklamního nebo informačního poutače, pokud nejde o reklamní zařízení podle stavebního zákona.**

Důvodová zpráva k zákonu č. 284/2021 Sb. se pojmu **umístění nebo odstranění reklamního nebo informačního poutače, pokud nejde o reklamní zařízení podle stavebního zákona** nevěnuje. Jde však o tentýž pojem, který patřil mezi pojmy, které hodlal zavést zákon o ochraně památkového fondu. Důvodová zpráva k tomuto zákonu k tomuto pojmu uvádí následující: „Toto ustanovení reaguje na stav, kdy se na vzhledu kulturních památek velmi intenzivně podílejí nejen zařízení, které reguluje stavební zákon, ale i další poutače, které nelze pod vymezení pojmu zařízení podle stavebního zákona i s ohledem na závěry citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu rozsudku sp. zn. 8 As 63/2012 – 37 podřadit. **Navrhovaná úprava se zaměřuje na situace, kdy umisťování a odstraňování reklamních a informačních poutačů (zejména plošně rozsáhlých reklamních plachet) není regulováno právními předpisy, především stavebním zákonem, ovlivňuje však výrazným způsobem památkové hodnoty jednotlivých kulturních památek, když jsou například z nemalé části skryty pod pravidelně obměňovanou reklamní plachtou. Pro posouzení, zda v konkrétním případě jde o umístění nebo odstranění reklamního či informačního poutače, který není zařízením podle stavebního zákona, je stěžejní otázkou, zda konkrétní poutač je nositelem reklamních sdělení ve smyslu zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, v platném znění – tedy zda jsou věcí mající za cíl podporu podnikatelské činnosti (zejména podporu spotřeby nebo prodeje zboží, pronájmu nebo prodeje nemovitostí, poskytování služeb apod.).“**

Výše uvedené úvahy jsou využitelné pro aplikaci tohoto spojení i na nemovitost, která není kulturní památkou, ale nachází se v PR, PZ nebo OP, i v případě zavedení tohoto pojmu zákonem č. 284/2021 Sb., byť důvodová zpráva k tomuto zákonu o obsahu tohoto pojmu nehovoří.

Od nového roku s účinností zákona 284/2021 Sb. lze tak podobné plachty a polepy, pokud nesou reklamní sdělení, řešit v přestupkovém řízení (nejčastěji, že byly umístěny právě bez ZS orgánu památkové péče).

# Výstavba rodinných domů s následným prodejem a hrazení záchranného archeologického výzkumu

## Otázka:

Vlastník (fyzická osoba) v restitučním řízení obdržel zpět pozemky, které se rozhodl přeměnit na stavební parcely. K těmto parcelám byl ponechám přístup po pozemku, kde bude v budoucnu vybudována přístupová cesta a tento pozemek zůstal v majetku původního majitele, který bude mít zřízeno věcné břemeno umožnění přístupu a budou zde vybudovány nezbytné inženýrské sítě.

Nejvzdálenější pozemek si koupily fyzické osoby (manželé – lékař a zdravotní sestra) a jako první byli připraveni ke stavbě. Povinnost ohlásit stavební záměr splnili až po výzvě ze strany oprávněné organizace těsně před zahájením vlastní stavby a záchranný archeologický výzkum na již svém pozemku byl proveden zcela bezplatně. Součástí stavebního povolení však bylo i vybudování přípojek pro zbylé 4 stavební parcely, kde výstavba ještě neproběhla. Na tyto přípojky pohlíží oprávněná organizace jako na podnikatelskou činnost, neboť po výstavbě zbývajících domů jim budou tyto přípojky aktuálním stavebníkem odprodány a stavebník tím dosáhne zisku.

V tomto kontextu byla mezi oprávněnou organizací a stavebníkem uzavřena písemná dohoda o provedení ZAV, který proběhl a byl vyfakturován. V této fázi však stavebník prohlásil dohodu za neplatnou, neboť stavba přípojek nebyla předmětem jeho podnikání a odmítl vystavenou fakturu uhradit.

Nyní se celá věc nachází v takové fázi, že oprávněná organizace se dovolává jak platnosti dohody a správnosti svého výkladu zákona, tak i dodržení uzavřené dohody. Naproti tomu stavebník brojí proti uzavřené dohodě z důvodu jejího uzavření v tzv. časové tísni (která vznikla dle tvrzení oprávněné organizace vlivem nečinnosti stavebníka a následného tlaku na fyzické zahájení stavby).

## Odpověď:

MK, OPP nebo OPI, se výkladem obou odstavců § 22 a pak především druhé věty odst. 2 zabývala v několika stanoviscích, nejenom v těch z roku 2002-2003, které jste zmínil.

Namátkou např.

|  |  |
| --- | --- |
| [2005\_16190](https://www.mkcr.cz/doc/cms_library/2005_16190-3406.doc) | Provádění záchranného archeologického výzkumu |
| [2011\_37894](https://www.mkcr.cz/doc/cms_library/2011_37894-3414.doc) | Provádění záchranného archeologického výzkumu |
| [2014 \_034668](https://www.mkcr.cz/doc/cms_library/2014_034668-3415.docx) | Uzavření dohody se stavebníkem |

Otázkou, které osoby jako stavebníci jsou povinni hradit náklady záchranného archeologického výzkumu, se zabýval i Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 32 Odo 765/2004 ze dne 29. 9. 2004.

V osnově tří otázek pana ředitele doc. Mgr. Petra Grulicha, Ph.D., můžeme zkusit situaci rozklíčovat. I když vzhledem k tomu, jak to u úpravy problematiky archeologie máme, paragrafy zákona o státní památkové péči nebo články Úmluvy o ochraně archeologického dědictví nám velkou oporu nedávají a do hloubky problém moc neřeší.

1) Nese náklady archeologického výzkumu provádějící oprávněná organizace i v případech, kdy fyzická osoba realizuje stavbu ve prospěch jiné fyzické nebo právnické osoby? Těmto osobám tím vzniká majetkový prospěch v podobě převedených součástí infrastruktury, ale také zhodnocení okolních nemovitostí.

Druhá věta § 22 odst. 2 říká, že j*e-li stavebníkem právnická osoba nebo fyzická osoba, při jejímž* ***podnikání*** *vznikla nutnost záchranného archeologického výzkumu, hradí náklady záchranného archeologického výzkumu tento stavebník; jinak hradí náklady organizace provádějící archeologický výzkum.*

Po mém soudu jediným znakem podnikání není jen získání majetkového prospěchu. Získání majetkového prospěchu a zvyšování ceny vlastního majetku ještě samo o sobě znaky podnikání naplňovat nemůže. Aby bylo možné označit jednání za podnikání, je třeba naplnit těchto znaků více.

Podle § 420 odst. 1 obč. zák. se za **podnikatele** považuje ten, kdo samostatně vykonává na vlastní účet a odpovědnost výdělečnou činnost živnostenským nebo obdobným způsobem se záměrem činit tak soustavně za účelem dosažení zisku. Podle § 2 živnostenského zákona je živností soustavná činnost provozovaná samostatně, vlastním jménem, na vlastní odpovědnost, za účelem dosažení zisku a za podmínek stanovených živnostenským zákonem. Podle § 421 odst. 1 obč. zák. se za **podnikatele** považuje osoba zapsaná v obchodním rejstříku. Zápis v obchodním rejstříku však není nezbytnou podmínkou pro to, aby fyzická osoba mohla být považována za podnikatele. Podnikatelem ve smyslu občanského zákoníku je například i restaurátor podle zákona o státní památkové péči, ačkoli jeho podnikání nespadá pod režim živnostenského zákona.

K této problematice lze odkázat i na komentář občanského zákoníku. ŠVESTKA, J., DVOŘÁK, J., FIALA, J. a kol. Občanský zákoník: Komentář, Svazek I, (§ 1-654). [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-1-18]. ASPI\_ID KO89\_a2012CZ. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). ISSN 2336-517X.

Odkaz: [https://www.aspi.cz/products/lawText/13/11656/1/2](https://www.aspi.cz/products/lawText/13/11656/1/2%20) k podnikateli uvádí následující:

*V prvém odstavci § 420 je zaveden pojem podnikatele. Jak bylo již zmíněno, na rozdíl od BGB se v české kodifikaci nejedná pouze o pojem spotřebitelského práva, ale i o klíčový pojem obchodního práva, jež je v současné době zčásti integrováno do občanského zákoníku, zčásti vyčleněno do zákona o obchodních korporacích a zčásti rozptýleno do řady zvláštních zákonů. Důvodová zpráva správně poukazuje na to, že kodifikace se nevrátila k pojmu "obchodník", jak jej znal všeobecný obchodní zákoník (č. 1/1863 ř. z.), který u nás platil v předtotalitní epoše. Čl. 4 všeobecného obchodního zákoníku stanovil: "Za kupce dle tohoto zákonníka pokládán budiž ten, kdo za živnost provozuje obchody."*

*Podnikatel je v důsledku koncepce vysvětlené v důvodové zprávě jak subjektem obchodněprávních úprav, tak subjektem spotřebitelského práva, což znamená, že plní funkci „profesionála“ jako ustáleného termínu evropských směrnic. [Český text kodifikační směrnice 2011/83/EU o právech spotřebitelů naopak používá termín „obchodník“ a neváhá na rozdíl od důvodové zprávy výše citované nad vlastněním osoby; v porovnání s tím francouzský text používá termín „profesionál“ (přestože ve francouzském právu pojem obchodníka v obchodním zákoníku stále existuje a „profesionálem“ tak je zaveden nový a odlišný pojem).] Právě z důvodu širšího pojetí profesionála ve smyslu evropských směrnic byl doplněn druhý odstavec, jehož redakce je však bez objasnění plynoucího z důvodové zprávy prakticky nesrozumitelná.*

*Pojem obchodníka v právních řádech s kodifikací rozdělenou na obchodní a občanský zákoník bývá vymezen v obchodním zákoníku. Náš zákon o obchodních korporacích je však orientován výlučně na úpravu tohoto typu právnických osob, tedy obchodních korporací, nemůže plnit roli ani nejomezenějšího obchodního zákoníku, a proto definice obchodníka (podnikatele) v něm nemůže mít místo.*

*Obchodní zákoník v důsledku nedostatku zkušeností v raném posttotalitním období definoval podnikatele v závislosti na jeho oprávnění podnikat, které má veřejnoprávní povahu, což mělo pro praxi negativní důsledky. Obchodník (podnikatel) jako pojem soukromého práva totiž musí být kvalifikován podle své reálné činnosti, nikoli v závislosti na tom, zda má oprávnění k podnikání nebo nikoli. V opačném případě by to znamenalo, a takovou zkušenost jsme učinili v prvních letech účinnosti obchodního zákoníku, že osoby podnikající nedovoleně by se paradoxně vymkly přísnější právní úpravě platící pro podnikatele, a naopak by se tato úprava vztáhla na subjekty nepodnikající, leč držící příslušné oprávnění. Utrpěla by také ochrana třetích osob, které byly v dobré víře a nezkoumaly existenci podnikatelského oprávnění podnikatele. Obchodní zákoník musel být novelizován a doplněn o § 3a, který alespoň část problému výslovnou úpravou odstranil. Je zajímavé, že všeobecný obchodní zákoník vedle popsané konstrukce pojmu „obchodník“ obsahoval i ustanovení obdobné § 3a obch. zák. To ukazuje, na jak vysoké úrovni byla již v polovině 19. století ochrana dobré víry třetích osob.*

*Na praktický význam této problematiky ukazuje judikatura, protože již za účinnosti obchodního zákoníku Nejvyšší soud judikoval (23 Cdo 1137/2015), že za podnikatele je třeba považovat i osobu, která sice v rozhodném okamžiku nemá živnostenské oprávnění, ale která uzavírá smlouvu v souvislosti se svým budoucím podnikáním: „V daném případě nebyl v době uzavření smlouvy, tj. ke dni 1. 4. 2010, žalovaný podnikatelem. Živnostenské oprávnění získal dne 19. 4. 2010. Frančízová smlouva z její samotné povahy zakládá mezi jejími smluvní stranami vztah podnikatelského charakteru, jelikož svým obsahem směřuje k realizaci podnikání. Na základě uzavřené smlouvy žalovaný získal oprávnění používat logo poskytovatele, obchodní jméno, know-how, obchodní metody a systém postupu, informace o dodavatelích, zákaznících a referenčních zakázkách. Žalovaný měl právo samostatně jednat se zákazníky a samostatně uzavírat obchody. Žalovaný jako partner zavázal jako samostatný podnikatel vyvíjet podnikatelskou činnost v místě plnění smlouvy. Všechny tyto závazky jasně ukazují na charakter vztahu mezi účastníky. Podtrhuje to i fakt, že následně (nedlouho na to) si žalovaný živnostenské oprávnění, aby mohl provozovat činnost podle této smlouvy, skutečně zřídil. Podle § 3a obch. zák. navíc platí, že povaha nebo platnost právního úkonu není dotčena tím, že určité osobě je zakázáno podnikat nebo že nemá oprávnění k podnikání. Z toho plyne, že zřetelná obchodněprávní povaha závazkového vztahu založeného touto smlouvou nemůže být dotčena faktem, že žalovaný živnostenské oprávnění získal až poté, co byla frančízová smlouva mezi nimi uzavřena.“*

*Obchodní zákoníky v souladu s popsanou koncepcí vymezují obchodníka jako osobu, která uskutečňuje vlastním jménem po živnostensku obchody. Tomu v zásadě odpovídá vymezení v prvém odstavci § 420. Je to ovšem formulace zbytečně mnohomluvná, protože provozování výdělečné činnosti živnostenským nebo obdobným způsobem a ještě k tomu za účelem dosažení zisku spíše vyvolává otázky, než aby na ně odpovídalo. Ustanovení § 421 neodporuje definici obsažené v § 420 odst. 1, jenom přejímá rovněž tradiční instituci tzv. obchodníka z hlediska formy, tzn. přiznání povahy podnikatele každému, kdo je zapsán do obchodního rejstříku. Znovu tu hraje úlohu ochrana dobré víry, v tomto případě princip publicity platící pro zápisy v obchodním rejstříku.*

*Pojmovými znaky podnikatele ve smyslu občanského zákoníku je samostatný výkon činnosti vlastním jménem a na vlastní odpovědnost (v předchozí úpravě v obchodním zákoníku - § 2 odst. 1 - byl takto vymezen pojem „podnikání“). Často se v praxi setkáváme i s termínem „nezávislá“ činnost. Ten má podobný význam. Tímto znakem má být odlišena činnost podnikatele od činnosti zaměstnance, ale také např. společníka v obchodní společnosti nebo činnost člena orgánu společnosti. Samostatnost spočívá v tom, že o podnikání rozhoduje zásadně podnikatel samostatně, aniž je zařazen do hierarchické struktury řízení, v níž by byl povinen poslouchat pokyny jiné osoby.*

*To vše, ač to na první pohled vypadá velmi jednoduše, v bohaté životní praxi nabývá někdy poněkud méně jasných odstínů. Především nutno nezapomínat, že postavení podnikatele mohou mít nejenom fyzické osoby, ale také osoby právnické. Přestože právnické osoby samozřejmě podnikají vlastním jménem, otázka jejich nezávislosti, ba dokonce i odpovědnosti bývá mnohdy komplikována příslušností ke skupině společností (koncerny). Podnikatelská samostatnost bývá omezena i smluvně prostřednictvím tzv. distribučních sítí. Tak např. koncesní nebo frančízová smlouva klade značná omezení na podnikatelskou činnost podnikatele. Nutnost zajistit financování podnikatelské činnosti vytváří mnohdy značný prostor pro banku, aby intervenovala do podnikání. Konečně podnikatelská činnost spočívá často v obstaravatelské činnosti nejrůznějšího druhu včetně zastupování nebo zprostředkování. V těchto případech je příkazce (zastoupený, mandant) oprávněn dávat pokyny podnikateli. To je jenom skromná ukázka reálných omezení, jimž podnikatel podléhá. Stranou necháváme samozřejmě zákonná omezení plynoucí z veřejnoprávních předpisů, která jsou velmi citelná.*

*Kritériem, které bychom mohli zvažovat, je zejména nesení podnikatelského rizika: tam, kde toto riziko nese někdo jiný (typicky v tzv. mandátních distribučních sítích), o podnikatele nepůjde (tento znak je však pokryt také termínem "na vlastní odpovědnost"). Dalším v úvahu připadajícím kritériem pak je nezávislost na odběrateli: dodavatel dlouhodobě dodávající jedinému odběrateli je fakticky v závislém postavení, a ani u něj tedy o skutečném nezávislém podnikání nemůže být řeč. Samostatnost podnikání však budeme posuzovat z hlediska formálně právního, aniž přihlížíme ke zmíněným omezením. Jestliže tedy někdo vystupuje jako samostatný podnikatelský subjekt, bude z pohledu vymezení podnikatele takto kvalifikován, přestože jeho volnost rozhodování může být nejrůznějším způsobem omezena. Výjimkou budou jen případy extrémního nesouladu s uvedenými kritérii, jak je můžeme pozorovat u zastřených vztahů zaměstnaneckých ("švarc systém").*

*Otázka právní odpovědnosti, kterou podnikatel samostatně nese (na rozdíl od zaměstnance, kde je odpovědnost za výkon podnikatelské činnosti přičtena jeho zaměstnavateli), zahrnuje jednak odpovědnost soukromoprávní kontraktní (za škodu, za vady, za prodlení) a deliktní, jednak odpovědnost veřejnoprávní, do níž spadá zejména odpovědnost trestní (již nesou v současné době i právnické osoby) a administrativní. Odpovědností se však mnohdy myslí i povinnost podnikatele hradit ze svého závazky a potud se překrývá s výkonem činnosti na vlastní účet. Výkon činnosti na vlastní účet v sobě naopak odpovědnost zahrnuje. Znamená, že ze závazků je povinen podnikatel a nikdo jiný. Není-li schopen své závazky plnit, může být zahájeno insolvenční řízení.*

*Činnost vykonávaná podnikatelem je podle dikce § 420 "výdělečná (...) za účelem dosažení zisku". Tento znak vyjadřuje záměr, cíl činnosti, nikoli úspěšnost jeho dosažení. To znamená, že i ten nejztrátovější podnikatel je pořád podnikatelem, přestože žádného zisku reálně nedosahuje. Rozhodující přitom není ani to, jak má daná osoba v úmyslu se ziskem naložit: také neziskové organizace, které tuto svou hlavní činnost zcela nebo z části financují ze zisku dosahovaného při činnosti doplňkové, tedy s ohledem na tuto doplňkovou činnost, budou považovány za podnikatele.*

*Postavení podnikatele mohou mít i osoby veřejného práva, protože i ty mohou podnikat (srov. např. zákon č. 77/1997 Sb., o státním podniku). Některé z nich budou podnikateli z hlediska formy podle § 421, protože budou zapsány do obchodního rejstříku (zejména státní podniky). Rozsah možnosti podnikat stanoví pro jednotlivé formy nepodnikatelských právnických osob, jakými jsou politické strany, spolky (§ 217) nebo církve, buď přímo občanský zákoník, nebo zvláštní zákony.*

*Živnostenský nebo obdobný způsob je úlitbou současné nejasné terminologii. Živnostenské podnikání je chápáno jenom jako podnikání podle živnostenského zákona a vedle něj je mnoho druhů podnikání, jež nepodléhá živnostenskému zákonu, ale zvláštní úpravě, popř. je dokonce vyňato z jakékoli právní úpravy (tvorba uměleckých děl). Tak tomu bylo i v předválečné době, kdy všeobecný obchodní zákoník s citovaným jednoduchým vyjádřením byl v účinnosti, kdy se ale vycházelo z toho, že podnikáním po živnostensku se rozumí podnikání za účelem získání obživy, tedy bez jakékoli vazby na veřejnoprávní úpravu. Je zajímavé, i když zřejmě spíše pozitivní, že přes velké zdůrazňování rozdílu mezi soukromým a veřejným právem pozorujeme u nás tendenci k terminologickému a pojmovému propojování. Zde použitý výraz to ukazuje velmi názorně. I když jde o rádoby soukromoprávní vymezení, právě tento výraz ukazuje přetrvávající vazbu na veřejnoprávní oprávnění, přestože právě ta měla z definice zcela zmizet. Jestliže bychom skutečně živnostenský způsob chápali v souladu s etymologií tohoto výrazu jako jednání směřující k obstarání obživy, pak "obdobný způsob" je zbytečné superfluum. Chápeme-li tento způsob jako označující povahu veřejnoprávního oprávnění, pak sice má smysl, ale připoutává vymezení znovu na veřejné právo.*

*Další výraz - „za účelem dosažení zisku“ - se překrývá s předchozími „výdělečně“ a „živnostenským nebo obdobným způsobem“. Je jenom přesnější než termín „výdělečně“, protože výdělku nemusí být dosaženo, přestože podnikatel má záměr výdělku dosáhnout.*

*Soustavnost je významným prvkem (v živnostenském podnikání vcelku dobře vyjádřeným) tradičně pružně interpretovaným. Soustavnost tak neznamená úplnou trvalost a pravidelnost. Tak např. dobře pokrývá i sezonní podnikání (když někdo přes léto prodává zmrzlinu na koupališti a v zimě provozuje lyžařskou školu) a možnosti přerušení podnikání. Je protikladem ojedinělosti, výjimečnosti, mimořádnosti.*

*Nový je dovětek, že postavení podnikatele platí jenom "se zřetelem k této činnosti". To je dovětek, který je použitelný (a nutně se uplatňuje i bez explicitní úpravy z povahy věci) na osobu fyzickou, která má dvě tváře - jednu podnikatelskou, jednu soukromou a nepodnikatelskou. Neplatí však zásadně pro podnikatelské právnické osoby, které existují jenom za účelem podnikání a jsou podnikateli se zřetelem k veškeré své činnosti. To je důvod, pro nějž by bylo bývalo lepší této snahy o přesnost se zdržet, protože vede k výkladovým problémům jiného druhu.*

*Je také možno si položit otázku, co vůbec tento dovětek znamená. Podnikatelská činnost je kritériem, každý je považován za podnikatele právě „se zřetelem k této činnosti“ s výjimkou podnikatelů považovaných za ně s ohledem na jiná kritéria (zápis v obchodním rejstříku, podnikatelské oprávnění). Na druhé straně se postavení podnikatele nemusí týkat jenom této činnosti v úzkém smyslu, ale určuje právní režim osoby. Tak např. pro podnikatele platí řada povinností, které neplatí pro nepodnikatele a které se týkají jiných oblastí - např. povinností daňových. Z toho vyplývá, že výraz „se zřetelem k této činnosti“ je jenom odkazem na její charakteristiku v prvé části věty.*

Zde je proto otázkou, nakolik v tomto případě jde o development a nakolik pouze zhodnocení vlastního majetku za účelem dosažení v zásadě jednorázového zisku. Pokud by takovouto činnost dané fyzické osoby prováděly opakovaně, lze se domnívat, že znaky podnikání by naplněny být mohly, ale o této skutečnosti nemáme žádné informace**.** Popis situace nicméně ukazuje spíše na jednorázovou záležitost.

*2) Lze na dohodu o provedení záchranného archeologického výzkumu uplatnit zásadu smluvní volnosti? Dohoda, jejíž podrobnosti žádný právní předpis podrobněji neupravuje, obsahuje celou řadu parametrů výzkumu a další ustanovení upravujících práva a povinnosti smluvních stran. Úplatnost nebo bezúplatnost výzkumu je jen jedním z těchto parametrů. Jestliže stavebník dohodu podepíše, přestože měl možnost nesouhlasit a obrátit se na jinou oprávněnou organizaci, znemožní tak oprávněné organizaci, která dohodu navrhla, hájit podmínky výzkumu ve správním řízení u krajského úřadu. Dělené hrazení nákladů v případě bytových domů, kombinovaných staveb pro bydlení a provozování živnosti a podobných sporných případech je v archeologii běžnou a rozšířenou praxí, kdy stavebník přistupuje na kompromis. Domníváme se, že zpětné zpochybnění sjednané dohody závažným a precedentním způsobem narušuje právní jistoty v oblasti provádění záchranných archeologických výzkumů. Zpětně zpochybňovány pak mohou být kterékoliv parametry již provedeného záchranného archeologického výzkumu, přestože ten proběhl v souladu s uzavřenou dohodou.*

Tady bychom citovali ze stanoviska Ministerstva kultury č. j. MK 34668/2014 PI ze dne 9. července 2014. *„Povinností stavebníků, která* ***je tíží ze zákona****, je povinnost umožnit Archeologickému ústavu AV ČR nebo oprávněné organizaci* ***provedení*** *záchranného archeologického výzkumu. Stavebníci jsou tedy ex lege (ze zákona)* ***povinni strpět provedení záchranného archeologického výzkumu a nebránit mu*** *(k tomu např. Varhaník, Jiří; Malý, Stanislav: Zákon o státní památkové péči, Komentář, Praha 2011, str. 169, bod 10). Rozsah takového výzkumu, jeho časové i finanční podmínky však dále zákon in concreto nespecifikuje a obsah práv a povinností jak stavebníka, tak Archeologického ústavu AV ČR nebo oprávněné organizace* ***by měl vyplývat z jejich vzájemné dohody*** *(k tomu např. Varhaník, J.; Malý, S.: c. d., str. 172, bod č. 20 nebo Zídek, Martin; Klusoň, Jiří: Zákon o státní památkové péči a jeho prováděcí předpisy s komentářem, Praha 2005, str. 101).*

*Stavebník sice není povinen podepsat jakoukoli dohodu (smlouvu) s oprávněnou organizací, ale je povinen podle § 22 odst. 2 zákona o státní památkové péči strpět provedení záchranného archeologického výzkumu. Ve vztahu ke konkrétnímu záchrannému archeologickému výzkumu je* ***forma smlouvy nejvýhodnějším nástrojem****. Na druhou stranu však zákon o státní památkové péči nestanoví pro stavebníka povinnost uzavřít smlouvu, kterou mu předloží konkrétní oprávněná organizace. Stavebník má smluvní volnost (s výhradou základní povinnosti strpět záchranný archeologický výzkum a případně obecné povinnosti hradit náklady záchranného archeologického výzkumu podle § 22 odst. 2 věta druhá zákona o státní památkové péči).*

*I skutečnost, že spory mezi stavebníkem a oprávněnou organizací* ***řešila soustava civilních soudů*** *(k tomu viz např. rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 32 Odo 765/2004 - 103 ze dne 29. 9. 2004), dle názoru Památkové inspekce dokládá, že s výjimkou veřejnoprávního zakotvení obecné povinnosti strpět provedení záchranného archeologického výzkumu a popř. obecné povinnosti hradit náklady takového archeologického výzkumu,* ***veřejnoprávní úprava na regulaci této problematiky rezignovala a úpravu vzájemných práv a povinností mezi stavebníkem****, který není současně vlastníkem nemovitosti dotčené záchranným archeologickým výzkumem, a Archeologickým ústavem AV ČR nebo oprávněnou organizací* ***ponechala soukromoprávním předpisům****. Z hlediska důkazního lze pak jen doporučit, aby úprava vzájemných vztahů byla výslovná a písemná, neboť pouze touto cestou lze minimalizovat případné následné spory a nedorozumění.“*

Z výše řečeného tedy plyne, že stavebník musel strpět ZAV, ale připravenou dohodu podepisovat nemusel. Pokud tak učinil, souhlasil s jejími podmínkami, tedy i tím, že bude ZAV hradit. Argument, že dohoda byla podepsána v časové tísni, je možný, ale do této situace se dostal stavebník sám, když neřešil provedení ZAV v dostatečném předstihu.

Současně je třeba připomenout, že jen na základě toho, že určitá oprávněná organizace projeví zájem provést záchranný archeologický výzkum, je povinna takový výzkum provést, i navzdory tomu, že jí podmínky provedení ZAV nevyhovují. Již v minulosti konstatoval správní soud, provedení záchranného archeologického výzkumu ze strany konkrétní oprávněné organizace není její povinností. Může to vyplývat z jejích kapacitních nebo i finančních možností. K tomu blíže usnesení Vrchního soudu v Praze čj. 5 A 8/2000-40 ze dne 31. 5. 2002. Skutečnost, že v termínu, který vyhovuje stavebníkovi, provede oprávněná organizace záchranný archeologický výzkum, je dokladem skutečnosti, že podmínky, za kterých má výzkum proběhnout, jsou i pro oprávněnou organizaci akceptovatelné. Tyto podmínky jsou obsaženy v dohodě, kterou neměl stavebník povinnost podepsat.

**Ex post popření tohoto závazku tak mění předpoklady, za kterých byly ze strany oprávněné organizace akceptovány předpoklady pro provedení záchranného archeologického výzkumu.** Jak je už uvedeno výše, pokud by platily jiné předpoklady, není zde povinnost konkrétní oprávněné organizace za jí nevyhovujících podmínek takový záchranný archeologický výzkum provést.

Lze tedy konstatovat, že není zřejmé, z čeho by měla pramenit ona tíseň stavebníka, který mohl oslovit i jinou oprávněnou organizaci a umožnit jí provést záchranný výzkum za podmínek, které budou i pro něj akceptovatelné, popř. se sporem obrátit na krajský úřad. Všechny tyto možnosti stavebník měl a navzdory tomu smlouvu uzavřel. **Zpětné zpochybnění závazku jedné stran smluvního vztahu tak rovněž považujeme za problematické.**

Nicméně, jak rozřešit „na čí straně je pravda“, může dát v takovýchto případech odpověď **pouze soud**. Dosud tento typ sporu ve vztahu k podnikání veden nebyl. Jediný spor, který se tomuto sporu částečně přiblížil, je spor ukončený již zmíněným rozsudkem Nejvyššího soudu sp. zn. 32 Odo 765/2004 ze dne 29. 9. 2004. V tomto rozsudku však soud dospěl k závěru, že povinnost hradit záchranný archeologický výzkum má jakákoli právnická osoba bez ohledu na to, zda podniká nebo nikoli.

*3) Jak v kontextu shora popsaných skutečností vykládat ve vztahu k fyzickým osobám ust. § 22 zák. o památkové péči?*

Předpokládám, že tato otázka se týká pouze otázky hrazení ZAV.

Zde se možná bude zdát, že odpověď se točí v kruhu. Nejvyšší soud ve svém rozsudku sp. zn. 32 Odo 765/2004 ze dne 29. 9. 2004 konstatoval, že podnikání jako podmínka hrazení ZAV se týká výlučně fyzických osob. Tedy fyzická osoba hradí náklady ZAV podle zákona o státní památkové péči za předpokladu, že potřeba provedení ZAV souvisí s jejím podnikáním. Pokud fyzická osoba nepodniká, povinnost hradit náklady ZAV jí podle zákona o státní památkové péči nesvědčí. Obsah pojmu podnikání je pak rozebrán výše ad 1.

# Přestupek, příkaz a podání vysvětlení

## Otázka:

Máme k dispozici podrobný záznam o podání vysvětlení dle § 137 správního řádu a chtěli bychom uložit pokutu formou Příkazu.

Můžeme uložit pokutu formou Příkazu na základě záznamu o podání vysvětlení, když je v § 137 odst. 4 správního řádu uvedeno, že záznam o podání vysvětlení nelze použít jako důkazní prostředek?

V případě, že by to nebylo možné, napište mi, prosím, také možnosti dalšího řešení dané situace.

## Odpověď:

Příkazní řízení o přestupku je zvláštním druhem řízení o přestupcích. Jde o zkrácené řízení, jehož výsledkem je vydání příkazu obsahujícího výrok o vině a výrok o správním trestu napomenutí, pokuty, zákazu činnosti, nebo propadnutí věci nebo náhradní hodnoty. Pro příkazní řízení je typické, že se rozhodnutí ukládající povinnost (příkaz, rozkaz, mandát) vydává bez předchozího řízení, tj. bez projednání věci při ústním jednání, bez dokazování, bez přítomnosti a slyšení účastníka řízení (žalovaného, obviněného, nebo jiného účastníka řízení). Proti příkazu může účastník podat v zákonem stanovené lhůty řádný opravný prostředek (nejčastěji odpor), kterým se příkaz ex lege ruší a příslušný orgán pokračuje v řízení.

(podrobněji též Helena PRÁŠKOVÁ, *Příkazní řízení o přestupku,* dostupné online <https://karolinum.cz/data/clanek/8150/Iurid_66_2_0121.pdf>)

Jedna ze základních podmínek vydání příkazu je stanovena v § 150 odst. 1 správního řádu: Příkaz může správní orgán vydat, považuje-li skutkové zjištění za dostatečné.

Podle § 50 odst. 1 správního řádu *podklady pro vydání rozhodnutí mohou být zejména návrhy účastníků, důkazy, skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti, podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci, jakož i skutečnosti obecně známé*.

Dle § 51 odst. 1 správního řádu při dokazování *lze užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. Jde zejména o listiny, ohledání, svědeckou výpověď a znalecký posudek*.

Důkazní prostředky pak správní zákon specifikuje v § 53 – 56.

Záznam z podání vysvětlení využít vzhledem k výše citovanému dle § 137 odst. 4 správního řádu nelze. Je třeba využít jiné důkazní materiály, jak je uvedeno v § 150 odst. 2 správního řádu:

*V řízení o vydání příkazu může být jediným podkladem kontrolní protokol pořízený podle zvláštního zákona týmž správním orgánem, který je věcně a místně příslušný ke správnímu řízení navazujícímu na kontrolní zjišťování, pokud protokol pořizoval ten, kdo může být oprávněnou úřední osobou, a pokud se kontrolovaný seznámil s obsahem protokolu nebo byl k seznámení se s obsahem protokolu řádně vyzván, popřípadě pokud byly v souladu se zákonem vyřízeny námitky kontrolovaného proti obsahu protokolu a pokud o obsahu protokolu nejsou pochybnosti ani z jiného důvodu.*

V tomto případě musí správní orgán najít jiný důkazní prostředek, než je záznam z podání vysvětlení. Současně jde o důkazní prostředek, který neopatřoval sám správní orgán, protože dokazování se má zásadně odehrávat až po zahájení správního řízení.

Pokud rozhodným podkladem jsou pouze zjištění obsažená ve vysvětlení, pak nám bohužel nezbývá nic jiného, než řízení zahájit a nařídit ústní jednání, v jehož rámci budou zopakována rozhodná zjištění a zanesou se do protokolu. Je to sice duplicita, ale správní řád nám s ohledem na charakter vysvětlení jinou cestu, jak se dobrat zjištění, která pro rozhodnutí potřebujeme, neumožňuje.

Pokud byste přestupek projednávali na místě, nabízí se cesta příkazu na místě, dříve se tomu říkalo blokové řízení, ale nevíme, zda bloky disponujete.

1. [1] *Zákon o kulturních památkách. S projevem ministra školství a kultury Dr. Františka Kahudy a s předmluvou PhDr. Jiřího Kostky*. Výklad zákona zpracovali JUDr. František Plachý a JUDr. Josef Ondrušek. Praha 1959, s. 22 a násl. [↑](#footnote-ref-1)
2. [2] [Soustavu](https://www.aspi.cz/products/lawText/1/29767/1/2?vtextu=soustava&timeslice=14.04.1963" \l "lema3) národních výborů tvořily krajské národní výbory, okresní národní výbory a v obcích městské a místní národní výbory, jejich činnost řídila a kontrolovala [vláda](https://www.aspi.cz/products/lawText/1/29767/1/2?vtextu=vl%C3%A1da&timeslice=14.04.1963" \l "lema2). Zvláštní postavení měly Praha, Brno, Ostrava a Plzeň, které byly rozděleny na obvody spravované národními výbory. V letech 1968 a 1969 byly pro Brno, Ostravu a Plzeň vydány zvláštní zákony, které stanovily, že tvoří samostatné územní jednotky členěné na městské části, které měly působnost městských a okresních národních výborů a byly řízeny přímo vládou České socialistické republiky. [↑](#footnote-ref-2)
3. [3] Neumann, K. (ed.): *Kultura: sborník právních předpisů: příručka pro školy, školní a kulturní zařízení a orgány školní a kulturní správy*, II. svazek, Praha 1963. [↑](#footnote-ref-3)
4. [4] Neumann, K. (ed.), *Kultura: sborník právních předpisů: příručka pro školy, školní a kulturní zařízení a orgány školní a kulturní správy*, II. svazek, c.d., s. 557. [↑](#footnote-ref-4)
5. [5] I na tato ochranná pásma § 42 zákona o státní památkové péči pamatuje, když v odstavci 2 větě třetí stanoví, že *„ochranná pásma zřízená podle dřívějších právních předpisů se považují za ochranná pásma podle tohoto zákona“*. [↑](#footnote-ref-5)
6. [6] Ve svém usnesení sp. zn. IV. ÚS 97/19 ze dne 4. 2. 2020 Ústavní soud mimo jiné uvedl: *„Ústavní soud musí závěrem konstatovat, že umožnění přezkumu rozhodnutí o ochranných pásmech, která jsou bezmála 25 a 50 let stará, tedy zpochybňovat postup správních orgánů a jejich rozhodnutí po 25 a 50 letech, která byla vydána podle tehdy platných předpisů, by znamenalo zásadní narušení právní jistoty a celé řady dalších subjektů, které nejsou nikterak zainteresovány na tomto soudním řízení, navíc při zohlednění faktu, že je dán nepopiratelný veřejný zájem na zachování dvou významných kulturních památek a jejich okolí.“* Je pak vhodné dodat, že v tomto případě ono 50 let staré ochranné pásmo vymezil okresní národní výbor podle zákona o kulturních památkách. [↑](#footnote-ref-6)