



Váš dopis zn./ze dne:

Č. j.:

MHMP 640890/2021

Sp. zn.:

S-MHMP 1428909/2019

Vyřizuje/tel.:

Mgr. Černoňouz

236 003 940

Počet listů/příloh: **8/0**

Datum:

10. 5. 2021

Příkaz

Magistrát hlavního města Prahy, odbor památkové péče (dále jen „MHMP OPP“), věcně a místně příslušný správní orgán státní památkové péče v hlavním městě Praze, podle ustanovení § 40 odst. 1 písm. b) zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů (dále pouze „památkový zákon“), a ustanovení § 62 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZOP“), **rozhodl** v souladu s ustanovením § 90 ZOP a ustanovením § 150 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále pouze „správní řád“), **t a k t o :**

[REDACTED] se uznává vinnou z přestupku dle ustanovení § 39 odst. 2 písm. f) památkového zákona, jehož se dopustila jako stavebník **[REDACTED]**

[REDACTED] k. ú. Satalice, v Praze 9 **[REDACTED]** z nedbalosti tím, že v bližší nezjištěné době od 13. 8. 2018, kdy nabyl právní moci společný územní souhlas a souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru, vydaný místně příslušným stavebním úřadem, **[REDACTED]**

nesplnila nejpozději ke dni zahájení stavební činnosti oznamovací povinnost stanovenou v § 22 odst. 2 památkového zákona. Pozemek dotčený stavební činností se nachází na území s archeologickými nálezy.

Za spáchání přestupku se [REDACTED] identifikované výše, ukládá podle ustanovení § 35 písm. b) ZOP, § 46 ZOP a § 39 odst. 5 písm. b) památkového zákona **správní trest pokuty** ve výši **2500 Kč** (slovy dvatisícepětset korun českých).

Pokuta je splatná do 30 dnů ode dne právní moci rozhodnutí (příkazu) o jejím uložení na účet číslo [REDACTED], PPF banka, a. s., Evropská 2690/17, Praha 6.

Odůvodnění:

Realizaci stavební a jiné činnosti na území s archeologickými nálezy upravuje památkový zákon v § 22 odst. 2, který stanoví, že *„Má-li se provádět stavební činnost na území s archeologickými nálezy, jsou stavebníci již od doby přípravy stavby povinni tento záměr oznámit Archeologickému ústavu a umožnit jemu nebo oprávněné organizaci provést na dotčeném území záchranný archeologický výzkum. Je-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. Obdobně se postupuje, má-li se na takovém území provádět jiná činnost, kterou by mohlo být ohroženo provádění archeologických výzkumů“.*

Nesplnění oznamovací povinnosti, uložené citovaným ustanovením, představuje porušení zákona, na něž pamatuje skutková podstata přestupku.

Ustanovení § 39 odst. 2 písm. f) památkového zákona určuje, že *„fyzická osoba se...dopustí přestupku tím, že nesplní oznamovací povinnost stanovenou v § 21 odst. 4, § 22 odst. 2 nebo § 23 odst. 2 tohoto zákona“.*

Dne 16. 7. 2019 MHMP OPP při výkonu svěřených pravomocí shledal, že na shora uvedených pozemcích došlo k výstavbě [REDACTED] MHMP OPP zjistil a považuje za prokázané, že pozici stavebníka ve vztahu ke zmíněné stavbě zastává mimo jiné osoba jmenovaná výrokem tohoto příkazu (dále jen „odpovědný subjekt“, „stavebník“ nebo „[REDACTED]“). Její totožnost MHMP OPP ověřil výpisem z ROB (základního registru).

Současně správní orgán zaslal přepis Archeologickému ústavu Akademie věd ČR v.v.i. (dále pouze „ArchÚ“), kde se tázal, zda příslušný stavebník v řešené věci povinnost kladenou ustanovením § 22 odst. 2 památkového zákona splnil, či nikoli. Dotazy MHMP OPP se týkaly i toho, o jak cennou lokalitu z archeologického hlediska v případě posuzované oblasti jde, a jak vysokou újmu na veřejném zájmu by porušení dané povinnosti znamenalo.

Ve své reakci, která správnímu orgánu došla dne 31. 10. 2019, ArchÚ potvrdil, že stran stavební činnosti (ani co do eventuálního záměru) v dotčené lokalitě žádné oznámení neobdržel, že na katastrálním území Satalice jsou evidovány archeologické nálezy datované do doby bronzové, starší a mladší doby železné, doby římské, středověku a novověku, a že se uvedená oblast nachází na území s archeologickými nálezy. Koncem svého vyjádření ArchÚ uzavřel, že přesto nelze jednoznačně potvrdit, zda mohlo v důsledku uskutečněné stavební činnosti dojít k poškození či zničení archeologických nálezů. MHMP OPP tudíž uznal za prokázané, že odpovědný subjekt oznámení vůči ArchÚ neučinil.

Památkový zákon definici termínu „území s archeologickými nálezy“ neobsahuje. Při vymezování zmíněného pojmu dlužno vycházet z čl. 1 odst. (ii) a (iii) Úmluvy o ochraně archeologického dědictví Evropy (revidované), publikované pod č. 99/2000 Sb. m. s. (dále jen „Maltská konvence“), kde je definováno archeologické dědictví, k jehož ochraně se Česká republika jako smluvní strana Maltské konvence zavázala. Území s archeologickými nálezy lze tedy vymezit jako území, ve kterém se nacházejí prvky, konkretizované ustanovením čl. 1 odst. (ii) a (iii) Maltské konvence. V této souvislosti nutno také upozornit na čl. 2 odst. (i) Maltské konvence, dle něž mezi závazky každé smluvní strany patří vedení soupisu jejího archeologického dědictví a klasifikace chráněných památek a oblastí. Česká republika plní předmětnou povinnost prostřednictvím Státního archeologického seznamu, vytvořeného v rámci výzkumné činnosti Národním památkovým ústavem a jeho předchůdcem, Státním ústavem památkové péče. Státní archeologický seznam představuje evidenci archeologických lokalit zakreslených do mapy v digitální podobě.

Správní orgán pokládá za prokázané, že  konala stavební činnost na území s archeologickými nálezy.

Stavební činnost památkový zákon nedefinuje. Důvodová zpráva k památkovému zákonu uvádí jako příklad stavby průmyslových a obytných komplexů, dolů, lomů, komunikací, zemědělské a vodohospodářské stavby.

Oznamovací povinnost tíží stavebníky bez ohledu na to, zda konkrétní zamýšlenou stavební činností dojde nebo nedojde k zásahu do archeologického naleziště, a dokonce i bez ohledu na to, zda stavebníci vědí, že jde o území s archeologickými nálezy neboli zda se na území, v němž hodlají stavební činnost realizovat, nacházejí prvky archeologického dědictví.

Řešená oznamovací povinnost má za svůj účel zajistit pro ArchÚ včasnou informaci o zamýšlených pracích, které by mohly archeologické dědictví na posuzovaném území ohrozit, poškodit nebo zničit, aby ArchÚ, popř. oprávněná organizace dostaly možnost uplatnit požadavky na uskutečnění záchranného archeologického výzkumu. Příslušné oznámení nutno učinit s dostatečným předstihem, a to nejen v zájmu subjektu, jenž má výzkum provádět (ArchÚ, oprávněná organizace nebo jiná oprávněná osoba), ale především ku prospěchu stavebníka. Realizace výzkumu vždy znamená větší či menší zdržení stavební činnosti.

Charakter přestupku má „*společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin*“. Nesplnění oznamovací povinnosti, uložené stavebníkovi ustanovením § 22 odst. 2 památkového zákona, je za přestupek označeno ustanovením § 39 odst. 2 písm. f) téhož zákona. V dané věci došlo k naplnění jak formálního znaku přestupku, tak i jeho znaků, stanovených památkovým zákonem. Zároveň se nejedná o trestný čin. Zmíněný skutek MHMP OPP kvalifikoval jako čin protiprávní, jelikož nedovodil žádnou okolnost, jež by protiprávnost vylučovala. Správní orgán shledal i naplnění materiálního znaku, a sice společenské škodlivosti přestupku. V kontextu společenské škodlivosti MHMP OPP odkazuje kupř. na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (dále pouze „NSS“) ze dne 9. 8. 2012, č. j. 9 As 34/2012 – 28 (judikáty Nejvyššího správního soudu dostupné na www.nssoud.cz), kde se NSS vyslovil, že cit.: „*jíž stanovením formálních znaků určité skutkové podstaty zákon předpokládá, že při jejich naplnění v běžné se vyskytujících případech bude stupeň společenské nebezpečnosti zpravidla vyšší než nepatrný.*“). Čin, kterého se ██████████ dopustila (nesplnění oznamovací povinnosti podle ustanovení § 22 odst. 2 památkového zákona), má povahu přestupku. Správní orgán shledává prokázaným, že dotčená oznamovací povinnost ohledně uskutečněné stavební činnosti pro jmenovaného stavebníka platila, a že ji měl splnit.

Ve vztahu k jejímu nesplnění MHMP OPP zdůrazňuje, že předmětná povinnost zavazuje odpovědný subjekt přímo ze zákona, její smysl spočívá v nutnosti zachránit a dokumentovat archeologické nálezy jako jedinečný a nenahraditelný pramen poznání života člověka od počátků jeho existence. Proto zákon trvá na splnění oznamovací povinnosti **před** provedením stavební činnosti.

Správní orgán konstatuje, že ██████████ řešenou povinnost porušila, když realizovala stavební činnost, specifikovanou výrokem tohoto příkazu, aniž by o posuzovaném záměru předepsaným způsobem (oznámením) informovala ArchÚ.

K odpovědnosti fyzické osoby za přestupek se dle § 15 odst. 1 ZOP vyžaduje zavinění. Jestliže zákon výslovně netrvá na úmyslném zavinění, postačí zavinění z nedbalosti. Stran míry zavinění MHMP OPP konstatuje, že stavebník se ve smyslu ustanovení § 15 odst. 3 písm. b) ZOP dopustil daného přestupku z **nevědomé nedbalosti**. To ho však podle jedné ze základních zásad českého právního řádu „*ignorantia juris (legis) non excusat*“ – „*neznalost práva (zákona) neomlouvá*“ nemůže plně vymanit z odpovědnosti za spáchané protiprávní jednání, poněvadž i tehdy, když opravdu nevěděl, že může svým jednáním porušit nebo ohrozit zájem chráněný zákonem, to dle příslušného ustanovení (viz třetí řádek tohoto odstavce) vědět **měl a mohl**.

Správní orgán se v rámci svých povinností zabýval objektivní stránkou zmíněné skutkové podstaty a naplněním jejích obligatorních znaků, jimiž jsou jednání, následek a příčinná souvislost mezi nimi. Jakémukoli uskutečňování stavební činnosti na území s archeologickými nálezy musí předcházet splněná oznamovací povinnost (viz výše). Její nesplnění znamená rozpor s právní povinností a vyvolání protiprávního stavu. MHMP OPP považuje za prokázané, že odpovědný subjekt naplnil veškeré znaky dotčené skutkové podstaty, a že z jeho strany šlo o

jednání protiprávní, jehož spácháním nastal škodlivý následek, předpokládaný památkovým zákonem. [REDAKCE] se tudíž dopustila přestupku podle ustanovení § 39 odst. 2 písm. f) památkového zákona. Správní orgán má za povinnost přestupek projednat a při naplnění jeho materiální i formální stránky je oprávněn uložit správní trest - sankci - pokutu.

Dle ustanovení § 39 odst. 5 písm. b) památkového zákona lze za přestupek uložit pokutu do 4 000 000 Kč, jde-li o přestupek podle odstavce 2 téhož ustanovení.

Provádění stavby na území s archeologickými nálezy vykazuje charakter stavební činnosti. V předmětném smyslu nelze zpochybnit, že stavebník měl řešené oznamovací povinnosti vyhovět nejpozději ke dni zahájení stavební činnosti. Na základě sdělení ArchÚ jako subjektu, vůči kterému oznamovací povinnost směřuje, MHMP OPP uznal za prokázané, že se tak nestalo. Pokud příslušný subjekt svou povinnost nesplní, poruší tím památkový zákon, dopustí se protiprávního jednání a spáchá přestupek (viz str. 5 tohoto příkazu, čtvrtý odstavec, předposlední věta).

Správní orgán při určení druhu správního trestu a jeho výměry přihlížel v souladu s ustanoveními § 37 a § 38 ZOP ke všem relevantním kritériím (uvedeným formou demonstrativního výčtu), a to k povaze a závažnosti přestupku, k přitěžujícím a polehčujícím okolnostem (§ 39 a § 40 ZOP) i k osobním poměrům [REDAKCE] (§ 37 písm. f) ZOP). S ohledem na právě konkretizované meze správního uvážení za posuzovaný přestupek uložil správní trest pokuty a stanovil její výši.

Při stanovení výše pokuty MHMP OPP přihlédl ve smyslu ustanovení § 38 ZOP (viz předchozí odstavec) k povaze a závažnosti přestupku, zejména k významu památkovým zákonem chráněného zájmu, jehož se přestupek dotkl, a kterým je v dané věci ochrana hodnot archeologického dědictví jakožto součásti dědictví kulturního.

Protiprávní jednání stavebníka, včetně důsledku, resp. následku jeho jednání správní orgán hodnotí tak, že odpovědný subjekt nesplněním zmíněné oznamovací povinnosti sice porušil významný veřejný zájem na ochraně kulturního dědictví, ale v méně závažném rozsahu.

MHMP OPP při hodnocení způsobu spáchání uvedeného přestupku zohlednil skutečnost, že protiprávní jednání paní [REDAKCE] spočívá v pasivním nekonání, tedy opomenutí, ač konat – předem oznámit stavební činnost – měla.

Jako polehčující okolnost správní orgán do stanovené výše pokuty v souladu s ustanovením § 39 ZOP promítl fakt, že stavebník spáchal rozpor s předpisy na úseku státní památkové péče z hlediska působnosti MHMP OPP vůbec poprvé. Přitěžující okolnosti neshledal správní orgán žádné.

Dle ustanovení § 37 ZOP má MHMP OPP při určení druhu správního trestu a jeho výměry přihlídnout u fyzické osoby mj. k jejím osobním poměrům. Vztahem výše pokuty a majetkových poměrů pachatele se v několika případech zabýval Ústavní soud. Kupř. v nálezu

svého pléna sp. zn. Pl. ÚS 38/02 ze dne 9. 3. 2004 vyslovil, že „...zásah do základních práv musí být přiměřený ... a má-li být pokuta individualizovaná a přiměřená, musí reflektovat i majetkové poměry potrestaného ... Kritérium zkoumání majetkových poměrů delikventa při úvaze o výši ukládané pokuty je nezbytné a komplementární – nikoli ovšem proto, že vysoké pokuty jsou nevymahatelné, ale vzhledem k riziku „likvidačního“ účinku nepřiměřené vysoké pokuty ...“.

Dále podle názoru Nejvyššího správního soudu vyjádřeného jeho rozsudkem č. j. 5 As 46/2008 - 50 ze dne 19. 6. 2009 u přestupku v silniční dopravě, jež lze pokládat za typově dostatečně závažný, „spodní hranice pokuty ve výši 25 000 Kč nedosahuje intenzity, kterou by bylo možné v souladu s judikaturou Ústavního soudu považovat za zjevně nepřiměřenou či ohrožující materiální existenci pachatele, i při zohlednění skutečností, že se jedná o přestupek a tedy, že jeho pachatelé jsou fyzické osoby, včetně těch, které nepodnikají“ (viz analogicky rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 A 147/2002 – 35 ze dne 10. 10. 2003).

Vztahu mezi výší pokuty a majetkovými poměry pachatele se věnoval taktéž rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, jenž ve svém usnesení č. j. 1 As 9/2008 – 133 dospěl k závěru, že „Správní orgán vychází při zjišťování osobních a majetkových poměrů z údajů doložených samotným účastníkem řízení, případně těch, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení či které si opatří samostatně bez součinnosti s účastníkem řízení. Nelze-li takto získat přesné informace, je správní orgán oprávněn stanovit je v nezbytném rozsahu odhadem.“ Likvidační pokutou přitom rozšířený senát rozumí sankci nepřiměřenou osobním a majetkovým poměrům pachatele deliktu do té míry, že je způsobila ho sama o sobě přivést ke stavu platební neschopnosti či ho donutit k ukončení podnikatelské činnosti nebo zapříčinit, že jediným smyslem pachatelovy podnikatelské činnosti na dlouhou dobu zůstane právě splácení uložené pokuty. Současně zde hrozí reálné riziko, že se pachatel, eventuálně i jeho rodina (jde-li o podnikající fyzickou osobu) na základě této pokuty ocitnou v existenčních potížích. Ze stejného hlediska MHMP OPP ještě upozorňuje na závěr Ústavního soudu vyslovený v nálezu Pl. ÚS 3/02 ze dne 13. 8. 2002, že „...základním kritériem, ze kterého je třeba vycházet, je tzv. kritérium podstaty, dle kterého platí, že ne každé odnětí majetku na základě pokut, příp. poplatků a daní, zakládá zásah do vlastnických práv, nýbrž jen takové, jež majetkové vztahy dotčeného subjektu zásadně mění, tj. tak, že mění jeho celkovou majetkovou pozici „zmařením“ samé podstaty majetku.“.

Nejvyšší správní soud ve shora citovaném usnesení rozšířeného senátu rovněž dovodil, že nutnost přihlížet k osobním a majetkovým poměrům neznamená, že by pokuta měla ztratit cokoli ze své účinnosti. Aby pokuta naplnila svůj účel co do individuální i generální prevence, musí být citelným zásahem do majetkové sféry pachatele.

Vycházejí ze závěru Nejvyššího správního soudu, správní orgán výši pokuty vyměřil odhadem, a vzhledem k mezím správního uvážení i k polehčujícím okolnostem a k faktu, že MHMP OPP hodnotí závažnost protiprávního jednání [REDAKCE] včetně jeho důsledku resp. následku jako nízké, stanovil pokutu v symbolické výši na samotné spodní hranici zákonného rozpětí.

Správní orgán při zvážení druhu trestu a jeho výměry s ohledem na výše objasněné a na judikaturu NSS – analogicky rozsudek č. j. 7 As 71/2010 – 97 ze dne 30. 9. 2010, publ. pod č. 2209/2011 Sb. NSS, kde NSS vyvodil závěr, že „mezi hlediska individualizace trestu v dané věci patří zejména závažnost správního deliktu, význam chráněného zájmu, který byl správním deliktem dotčen, způsob spáchání správního deliktu, jeho následky a okolnosti, za nichž byl spáchán.“, uložil sankci na samé spodní hranici zákonného rozpětí (viz konec předchozího odstavce) zejména z důvodu jejího preventivního působení, aby stavebník neopakoval svůj postup do budoucna v souvislosti s dalšími eventuálně zamýšlenými stavebními záměry či zásahy na území s archeologickými nálezy.

Vzhledem k závěrům, vyplývajícím z ustálené soudní judikatury, MHMP OPP konstatuje, že s odkazem na výši uložené pokuty v předmětném případě vůbec nelze uvažovat o jejím likvidačním charakteru.

Správní orgán konal v souladu s ustanovením § 90 ZOP a § 150 odst. 1 správního řádu, na základě čehož výrokem specifikovanou povinnost k úhradě pokuty uložil formou příkazu, jehož vydání je prvním úkonem v řízení. Pro uplatněný postup byly splněny zákonné předpoklady, neboť řízení podle § 39 odst. 2 písm. f) památkového zákona je řízením z moci úřední a skutková zjištění ve věci má MHMP OPP za dostatečná. S ohledem na skutečnost, že vydání řešeného příkazu je prvním úkonem v řízení, neuložil správní orgán odpovědnému subjektu povinnost nahradit náklady řízení (§ 150 odst. 4 správního řádu).

MHMP OPP se zbýval také otázkou zachování lhůty k projednání přestupku. Pro informaci poznamenává, že dle ustanovení § 30 písm. b) ZOP v případě přestupku zde vyřizovaného (vzhledem k faktu, že zákon za jeho spáchání stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice přesahuje 100 000 Kč), promlčecí doba trvá tři roky. Co do počátku běhu promlčecí doby MHMP OPP vychází z předpokladu, že promlčecí lhůta zde začala plynout „od doby přípravy stavby“, čili nejpozději dne 13. 8. 2018, kdy nabyl právních účinků příslušný souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru. Oznámením o zahájení řízení o přestupku se promlčecí doba přerušuje a počíná plynout nová (od začátku) a totéž platí na základě vydání rozhodnutí, kterým je obviněný uznán vinným nebo vydáním rozhodnutí o schválení dohody o narovnání. Dojde-li ke shora nastiněnému přerušování promlčecí doby, pak odpovědnost za přestupek zaniká nejpozději 5 let od jeho spáchání (§ 32 odst. 3 ZOP). Lhůta pro projednání přestupku a uložení správního trestu byla zachována.

S ohledem na dosud vysvětlené správní orgán rozhodl způsobem, popsáním ve výroku tohoto příkazu.

Poučení:

Proti tomuto příkazu lze podat odpor, a to do 8 dnů ode dne jeho oznámení k Magistrátu hlavního města Prahy, odboru památkové péče.

Lhůta pro podání odporu počíná běžet podle ustanovení § 40 odst. 1 písm. a) správního řádu dnem následujícím po dni, kdy byl odpor doručen.

Doručení písemnosti upravují ustanovení § 23 a § 24 správního řádu, jež určují, že nebyl-li adresát tohoto příkazu zastižen, příkaz se uloží v provozovně provozovatele poštovních služeb. Jestliže si adresát uložený příkaz ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byl příkaz k vyzvednutí v provozovně provozovatele poštovních služeb připraven, nevyzvedne, považuje se příkaz dle ustanovení § 24 odst. 1 správního řádu za doručený posledním dnem této lhůty (od tohoto dne běží v daném případě lhůta pro podání odporu).

Podle ustanovení § 17 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů, je dokument, který byl dodán do datové schránky, doručen okamžikem, kdy se do datové schránky přihlásí osoba, jež má s ohledem na rozsah svého oprávnění přístup k dodanému dokumentu. Nepřihlásí-li se ve lhůtě do 10 dnů ode dne dodání do datové schránky, považuje se dokument za doručený posledním dnem této lhůty.

Podáním odporu se příkaz ruší a řízení pokračuje. Lhůty pro vydání rozhodnutí začínají znovu běžet dnem podání odporu. Zpětvzetí odporu není dle ustanovení § 150 odst. 3 správního řádu přípustné. Příkaz, proti kterému nebyl podán odpor, se stává pravomocným a vykonatelným rozhodnutím.

Mgr. Jiří S k a l i c k ý
ředitel odboru

Rozdělovník:

Doručuje se doporučeně do vlastních rukou s vložením do schránky:

- adresát

MHMP OPP - spis