

Váš dopis zn./ze dne:

Č. j.:

MHMP 144473/2024

Sp. zn.:

S-MHMP 1379589/2022

Vyřizuje/tel.:

Mgr. Černohouz

236 003 940

Počet listů/příloh: **4/0**

Datum:

26. 1. 2024

Příkaz

Magistrát hlavního města Prahy, odbor památkové péče (dále jen „MHMP OPP“) jako 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 :**

Paní

[redacted] se uznává vinnou z přestupku dle ustanovení § 39 odst. 2 písm. f) památkového zákona, jehož se dopustila jako stavebník rodinného dvojdomu vybudovaného na pozemcích **[redacted]** k. ú. Horní Počernice, v Praze 20, při ulici **[redacted]** nedbalosti tím, že v blíže nezjištěné době, nejdříve po dni 17. 2. 2021, kdy nabylo právní moci rozhodnutí odboru výstavby a územního rozvoje Úřadu městské části Praha 20 sp. zn.: **[redacted]**

[redacted] t, aniž by splnila **[redacted]** oznamovací povinnost stanovenou v § 22 odst. 2 památkového zákona vůči Archeologickému ústavu Akademie věd ČR v. v. i. Pozemky dotčené stavební činností se nacházejí na území s archeologickými nálezy.

Sídlo: Mariánské nám. 2/2, 110 01 Praha 1

Pracoviště: Jungmannova 35/29, 110 00 Praha 1

Kontaktní centrum: 800 100 000, fax: 236 007 157

E-mail: posta@praha.eu, ID DS: 48ia97h

Za spáchání přestupku se paní [REDAKCE]ifikované shora, **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 **30015-5157998/6000**, k. s. 0558, v. s. **4200002119**, 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 28. 7. 2022 MHMP OPP při výkonu svěřených pravomocí shledal, že na výše specifikovaných pozemcích došlo k výstavbě rodinného dvojdomu. Ze sdělení Úřadu městské části Praha 20, odboru výstavby a územního rozvoje, sp. zn.: [REDAKCE]
[REDAKCE] správní orgán zjistil a považuje za prokázané, že pozici stavebníka ve vztahu ke zmíněné stavbě zastává osoba jmenovaná výrokem tohoto příkazu (dále jen „odpovědný subjekt“, „stavebník“ nebo, [REDAKCE] její totožnost ověřil výpisem z ROB (základního registru).

Současně MHMP OPP zaslal přípis Archeologickému ústavu Akademie věd ČR v. v. i. (dále pouze „ArchÚ“), kde se tázal, zda příslušný stavebník v posuzované věci povinnost kladenou ustanovením § 22 odst. 2 památkového zákona splnil, či nikoli. Dotazy správního orgánu se týkaly i toho, o jak cennou lokalitu z archeologického hlediska v případě dané oblasti jde, a jak vysokou újmu na veřejném zájmu by porušení řešené povinnosti znamenalo. Ve své reakci, která na MHMP OPP došla dne 22. 9. 2022, ArchÚ potvrdil, že stran stavební činnosti (ani co do

eventuálního záměru) v předmětné lokalitě žádné oznámení neobdržel, že na katastrálním území Horní Počernice jsou evidovány archeologické nálezy datované do období eneolitu, doby bronzové, starší a mladší doby železné, doby římské, středověku a novověku, a že se dotčená 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. Správní orgán 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, konkretizované ustanovením čl. 1 odst. (ii) a (iii) Maltské konvence. V této souvislosti nutno rovněž upozornit na čl. 2 odst. (i) Maltské konvence, dle kterého mezi závazky každé smluvní strany patří vedení soupisu jejího archeologického dědictví a klasifikace chráněných památek a oblastí. Česká republika plní danou 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.

MHMP OPP pokládá za prokázané, že [REDAKCE] konala stavební činnost na území s archeologickými nálezy.

Stavební činnost památkový zákon nedefinuje. Důvodová zpráva k památkovému zákonu jako příklad uvádí 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 beze vzhledu k tomu, zda stavebníci vědí, že se jedná o území s archeologickými nálezy neboli zda se na území, v němž hodlají stavební činnost realizovat, nacházejí prvky archeologického dědictví.

Posuzovaná oznamovací povinnost má za svůj účel zajistit pro ArchÚ včasnou informaci o zamýšlených pracích, které by mohly archeologické dědictví na řešeném 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.

Povahu 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,

za přestupek označuje ustanovení § 39 odst. 2 písm. f) téhož zákona. V předmětné věci došlo k naplnění jak formálního znaku přestupku, tak i jeho znaků, stanovených památkovým zákonem. Zároveň se nejedná o trestný čin. Dotčený skutek správní orgán kvalifikoval jako čin protiprávní, jelikož nedovodil žádnou okolnost, jež by protiprávnost vylučovala. MHMP OPP shledal i naplnění materiálního znaku, a sice společenské škodlivosti přestupku. V kontextu společenské škodlivosti správní orgán 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.: „*již stanovením formálních znaků určité skutkové podstaty zákon předpokládá, že při jejich naplnění v běžně se vyskytujících případech bude stupeň společenské nebezpečnosti zpravidla vyšší než nepatrný.*“). Čin, kterého se [REDAKCE] dopustila (nesplnění oznamovací povinnosti podle ustanovení § 22 odst. 2 památkového zákona), má charakter přestupku. MHMP OPP shledává prokázaným, že zmíněná oznamovací povinnost ohledně uskutečněné stavební činnosti pro jmenovaného stavebníka platila, a že ji měl splnit.

Ve vztahu k jejímu nesplnění správní orgán zdůrazňuje, že daná 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.

MHMP OPP konstatuje, že [REDAKCE] nost 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 správní orgán vyvozuje, že stavebník se ve smyslu ustanovení § 15 odst. 3 písm. b) ZOP zmíněného přestupku dopustil z **nevědomé nedbalosti**. To ho však podle jedné ze základních zásad českého právního řádu „*ignorantia iuris (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**.

MHMP OPP se v rámci svých povinností zabýval objektivní stránkou předmětné 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 splnění oznamovací povinnosti (viz shora). Její nesplnění znamená rozpor s právní povinností a vyvolání protiprávního stavu. Správní orgán považuje za prokázané, že odpovědný subjekt naplnil veškeré znaky dotčené skutkové podstaty, a že z jeho strany šlo o jednání protiprávní, jehož spáchaním nastal škodlivý následek, předpokládaný památkovým zákonem. Stavebník se tudíž dopustil přestupku podle ustanovení § 39 odst. 2 písm. f) památkového zákona. MHMP OPP 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 povahu stavební činnosti. V daném smyslu nelze zpochybnit, že [REDAKCE] oznamovací povinnosti vyhovět nejpozději ke dni zahájení stavební činnosti. Na základě sdělení ArchÚ jako subjektu, vůči kterému oznamovací povinnost směřuje, správní orgán 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. 4 tohoto příkazu, poslední odstavec, předposlední věta).

MHMP OPP 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 charakteru 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 správní orgán 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 ve zmíněné věci ochrana hodnot archeologického dědictví jakožto součásti dědictví kulturního.

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

Správní orgán při hodnocení způsobu spáchání uvedeného přestupku zohlednil skutečnost, že protiprávní jednání [REDAKCE] výnímí nekonání, tedy opomenutí, ačkoli 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. Jako další polehčující okolnost ve prospěch odpovědného subjektu vyznívá k tíži zájmů památkové péče skutečnost, že poté, co příslušný subjekt začne bez oznámení realizovat zemní práce, pak už nikdy nelze jednoznačně potvrdit, zda mohlo v důsledku uskutečněné činnosti dojít k poškození či zničení archeologických nálezů. 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. Otázce vztahu mezi výší pokuty a majetkovými poměry pachatele se v několika případech věnoval 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

ukládání pokuty je nezbytné a komplementární – nikoli ovšem proto, že vysoké pokuty jsou nevymahatelné, ale vzhledem k riziku „likvidačního“ účinku nepřiměřeně 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 skutečnosti, 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).

Vztahem výše pokuty a majetkových poměrů pachatele se zabýval také 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 výše citovaném usnesení rozšířeného senátu taktéž 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 s ohledem na meze správního uvážení i na polehčující okolnosti a na fakt, že MHMP OPP hodnotí závažnost protiprávního jednání [redacted] [redacted] edku r [redacted] esp. následku jako nízkou, stanovil pokutu v symbolické výši na samotné spodní hranici zákonného rozpětí.

Správní orgán při zvážení druhu trestu a jeho výměry vzhledem ke shora vysvětlenému a k judikatuře 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) především 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.

Při závěrech, vyplývajících z ustálené soudní judikatury, MHMP OPP konstatuje, že s odkazem na výši uložené pokuty v řešeném případě vůbec nelze uvažovat o jeho 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 zmíněného příkazu je prvním úkonem v řízení, neuložil správní orgán odpovědnému subjektu povinnost nahradit náklady řízení (§ 150 odst. 4 správního řádu).

MHMP OPP se věnoval rovněž otázce zachování lhůty k projednání přestupku, jak mu ukládají ustanovení §§ 29 – 32 ZOP. Pro informaci poznamenává, že dle ustanovení § 30 písm. b) ZOP ve věci přestupku zde vyřizovaného (s ohledem na fakt, 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 správní orgán vychází z předpokladu, že promlčecí lhůta zde začala plynout „od doby přípravy stavby“, čili nejdříve po dni 17. 2. 2021, kdy nabylo právní moci výše konkretizované rozhodnutí, kterým příslušný stavební úřad (viz shora) předmětnou stavbu povolil. Oznámením o zahájení přestupkového řízení (resp. o pokračování v řízení) se promlčecí lhůta přerušuje a počíná běžet nová (od začátku). Totéž následuje po **doručení** příkazu, vyslovujícího vinu, je-li příkaz prvním úkonem v řízení. Dojde-li k nastíněnému přerušení promlčecí lhůty, pak odpovědnost za přestupek zaniká nejpozději 5 let od jeho spáchání (§ 32 odst. 3 ZOP). V době vydání tohoto příkazu interval tří let od právní moci rozhodnutí stavebního úřadu neuplynul, z čehož pramení, že lhůta pro projednání přestupku a uložení správního trestu v posuzovaném případě zůstala zachována. Vzhledem k dosud objasněnému 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 podle ustanovení § 40 odst. 1 písm. a) správního řádu počíná běžet dnem následujícím po dni, kdy byl příkaz 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 doručení posledním dnem této lhůty (od tohoto dne běží v uvedeném případě lhůta pro podání odporu). Podáním odporu se příkaz ruší a řízení pokračuje. Lhůty pro vydání rozhodnutí začínají znovu běžet dnem podání odporu. Zpětvzetí odporu není podle 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