



Ministerstvo kultury

Maltézské náměstí 471/1  
118 11 Praha 1

Telefon: 257 085 111  
Fax: 224 318 155  
E-mail: [epodatelna@mkcr.cz](mailto:epodatelna@mkcr.cz)

Váš dopis značky

Naše značka  
MK 59463/2013 PI

Vyřizuje/linka  
Zídek Martin JUDr./ 220407452

V Praze dne: 18.12.2013

### **Přestupky podle zákona č. 20/1987 Sb., v platném znění – sdělení Památkové inspekce**

Na Ministerstvo kultury se obrátila paní ..... (dále jen „tazatelka“), se žádostí o poskytnutí odborné konzultace v oblasti správního řízení ve věci přestupků podle zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, v platném znění (dále jen „zákon o státní památkové péči“).

Tazatelka se ptá na postup podle § 39 odst. 1 písm. g) zákona o státní památkové péči, kdy převážná část přestupků má spočívat jak v nevyžádání si závazného stanoviska, tak nesplnění podmínek předchozího závazného stanoviska.

Konkrétně se tazatelka chce ujistit v otázce lhůt, které specifikovala pod dvěma samostatnými body:

1. Přestupkové řízení je vedeno dle zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, v platném znění (dále jen „zákon o přestupcích“), který v § 20 odst. 1 uvádí zánik odpovědnosti za přestupek v případě uplynutí jednoleté lhůty od jeho spáchání. Ve vztahu k tomuto ustanovení se tazatelka ptá, zda může být zahájeno přestupkové řízení v případě, že plošné zadržení zelené plochy bylo provedeno již déle než před rokem?
2. V souboru nazvaném Sankční řízení, které je zveřejněno na stránkách Ministerstva kultury, úsek Památkové inspekce, je uvedeno, že lze pokutu uložit do jednoho roku ode dne, kdy se o porušení povinnosti dozvěděl orgán státní památkové péče - např. od zaslání podnětu k prošetření z Národního památkového ústavu, územního odborného pracoviště („NPÚ“). Znamená to, že pokud bude viník řízení protahovat nebo orgán státní památkové péče zahájí řízení pozdě, nebude již možné sankci vymáhat?

S ohledem na výše uvedené žádá tazatelka o ujištění ve správném právním vyložení lhůt pro přestupková řízení. Současně tazatelku zajímá, která z výše uvedených lhůt se v praxi častěji používá.

Svůj dotaz pak tazatelka ilustruje hypotetickým případem, kdy v březnu 2013 zaslal NPÚ podnět k prošetření realizace výměny oken v objektu v památkové zóně, ke kterému bylo vydáno závazné stanovisko v roce 2006 a kdy stávající okna nesplňují podmínky uvedené v závazném stanovisku. Orgán památkové péče dosud nic neučinil. Jak by měl orgán státní památkové péče nejspíše jednat?

Úvodem je třeba zdůraznit, že Památkové inspekci nepřísluší závazně vykládat obsah obecně závazných právních předpisů to může učinit pouze v konkrétním případě příslušný soud, a z této pozice je třeba přijímat níže prezentované názory, které byly předem podrobeny diskuzi na půdě Ministerstva kultury a které tak nepředstavují pouze závěry Památkové inspekce.

Ačkoli se má dotaz vztahovat k oblasti přestupků, text dotazů pod čísly 1 a 2 vede Památkovou inspekce k závěru, že k otázce lhůt je třeba přistoupit na obecné úrovni sankčních řízení.

Podle zákona o státní památkové péči je možné postihnout protiprávní jednání buď podle § 35 nebo § 39 cit. zákona. Rozdíl mezi zmíněnými ustanoveními je dán osobou pachatele: Pachatelem jednání podle § 35 cit. zákona může být právnická osoba nebo fyzická osoba podnikající, pak ovšem k protiprávnímu jednání musí dojít v souvislosti s podnikáním této fyzické osoby. Přestupku se pak může dopustit podle § 5 odst. 1 zákona o přestupcích pouze fyzická osoba starší 15 let za dalších předpokladů popsanych v tomto zákoně. Lze tedy konstatovat, že postih je možný za přestupek popsany v § 39 zákona o státní památkové péči a dále za správní delikt podle § 35 téhož zákona.

Lhůty v rámci deliktních (sankčních) řízení, a zde je bezpředmětné, zda jde o přestupky nebo jiné správní delikty, jsou obecně konstruovány vždy jako prekluzivní (propadné), po jejichž uplynutí zaniká veřejnoprávní odpovědnost za protiprávní jednání, jinými slovy již nelze uložit pokutu nebo jinou sankci. Z tohoto důvodu je pro správní trestání nesmírně důležité vědět, jaké prekluzivní lhůty spojují právní předpisy s konkrétním jednáním. Prekluzivní lhůty jsou obecně konstruovány jako objektivní a jako subjektivní. Objektivní lhůta je lhůta, která běží od spáchání protiprávního jednání. Subjektivní lhůta je lhůta, která běží od momentu, kdy se o protiprávním jednání dozvěděl ten, kdo toto jednání má postihnout, což v našem případě je věcně a místně příslušný orgán státní památkové péče.

Právě v této otázce je důležité umět rozlišit protiprávní jednání, které je přestupkem podle § 39 zákona o státní památkové péči, a protiprávní jednání, které je správním deliktem podle § 35 zákona o státní památkové péči.

Podle citovaného ustanovení § 20 odst. 1 zákona o přestupcích se v rámci projednávání přestupků uplatňuje pouze jediná a to objektivní lhůta. Jinými slovy do jednoho roku od spáchání protiprávního jednání musí být o trestu za přestupek rozhodnuto pravomocně, tedy včetně případného odvolacího řízení. V rámci přestupkového řízení se subjektivní lhůta vůbec neuplatňuje a je zcela bezpředmětné z hlediska zániku odpovědnosti za protiprávní jednání, kdy se správní orgán dozvěděl o tomto protiprávním jednání. Čím později od spáchání přestupku se orgán státní památkové péče dozví o jeho spáchání nebo čím později od spáchání přestupku orgán státní památkové péče zahájí přestupkové řízení, tím méně času zůstane na projednání přestupku. V případě přestupků podle § 39 zákona o státní památkové péči, je tedy rozhodnou lhůtou pouze jednorozční lhůta podle § 20 odst. 1 zákona o přestupcích a moment, kdy se o protiprávním jednání dozvěděl orgán státní památkové péče, nemá na řízení jakýkoli vliv.

U správních deliktů podle § 35 zákona o státní památkové péči se uplatňují lhůty obě, jak subjektivní, tak objektivní. Tyto lhůty jsou popsány v § 37 odst. 2 zákona o státní památkové péči a právě v tomto ustanovení naleznete onu subjektivní jednorozční lhůtu, která se váže k okamžiku, kdy správní orgán zjistí spáchání protiprávního jednání a která je zmíněna ve výše popsaném dotazu pod bodem 2.

Reakci na výše uvedené dotazy pod bodem 1 a 2 a doplňující dotaz k četnosti toho, která lhůta se používá v případě přestupků a kdy, musí uzavřít Památková inspekce konstatováním, že zjevně došlo k jistému nepochopení zjištění Památkové inspekce, které se pochopitelně vztahuje k správním deliktům podle § 35 zákona o státní památkové péči. V případě přestupkového řízení se uplatňuje pouze jediná jednorozhodná lhůta od spáchání přestupku podle § 20 odst. 1 zákona o přestupcích.

Pro běh objektivních lhůt je pak rozhodující okolností to, zda je konkrétní skutková podstata (postih za v zákoně výslovně uvedené protiprávní jednání) konstruována jako skutková podstata deliktu trvajících nebo jako skutková podstata, kterou lze naplnit jednorázovým jednáním k určitému datu.

Ustanovení § 39 odst. 1 písm. g) zákona o státní památkové péči obsahuje fakticky dvě skutkové podstaty:

1. provádění stavby, změny stavby, terénní úpravy, umístění nebo odstranění zařízení, odstranění stavby, úpravu dřevin nebo udržovací práce na nemovitosti, která není kulturní památkou, ale je v památkové rezervaci, v památkové zóně, v ochranném pásmu nemovité kulturní památky, nemovité národní kulturní památky, památkové rezervace nebo památkové zóny bez závazného stanoviska obecního úřadu obce s rozšířenou působností podle § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči,
2. nedodržování podmínek uvedených v závazném stanovisku podle § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči, nejde-li o případ vyloučení povinnosti tohoto vlastníka (správce, uživatele) vyžádat si závazné stanovisko (§ 17).

Pokud pomíneme případy, kdy se pachateli souběžně podaří naplnit souběžně v rámci rozsáhlejších stavebních úprav obě skutkové podstaty (např. v rozporu s podmínkou o materiálu oken osadí jiná okna a navíc zbourá přístavky stavby, o jejichž bourání žádost mlčela), ve většině případů se pachateli podaří naplnit buď variantu popsanou v bodě 1 (provedení prací bez závazného stanoviska), nebo variantu popsanou v bodě 2 (provedení prací v rozporu s podmínkami závazného stanoviska).

Skutková podstata popsaná výše v bodě 1 odkazuje na procesní postup podle § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči a povinnost vlastníka (správce, uživatele) nemovitosti v tomto ustanovení popsané si vyžádat ve stanovených případech a za stanovených předpokladů závazné stanovisko orgánu státní památkové péče. Takovým předpokladem je zejména podat žádost v momentě, kdy jsou předmětné práce zamýšlené, tzn. k datu podání žádosti ještě nedošlo k provedení posuzovaných prací. Přestupku se tedy dopustí ten, kdo provede práce, aniž by k těmto pracím bylo vydáno pravomocné závazné stanovisko. Právní moci závazné stanovisko nabylo buď jako správní rozhodnutí a pokud bylo vydáváno dle § 149 správního řádu, pak jako součást rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu. Pro počátek běhu objektivní lhůty je tedy v případě této skutkové podstaty rozhodný moment, kdy na předmětné práce již nelze hledět jako na zamýšlené a tedy od momentu jejich realizace se rozbíhá v případě této skutkové podstaty běh objektivní lhůty (v případě přestupků jednoleté).

Skutková podstata popsaná výše v bodě 2 má naopak povahu přestupku trvajících. Přestupku se dopustí ten, kdo nedodržuje podmínky závazného stanoviska. Jinými slovy udržuje faktický stav, který je v rozporu s podmínkou závazného stanoviska. Objektivní prekluzivní lhůta se s ohledem na jednání pachatele může rozběhnout v momentě, kdy přestane udržovat protiprávní stav a uvede nemovitost do souladu s uloženou podmínkou (v případě přestupku

tedy může být postižen pokutou nejpozději do 1 roku od chvíle, kdy napravil protiprávní stav). Dalším případem pro rozběhnutí objektivní lhůty je sdělení obvinění, jinými slovy zahájení přestupkového řízení. Specifickým případem rozběhnutí prekluzivní lhůty by také mohl být případ, kdy užívání nemovitosti vyžaduje úřední přivolení (zjednodušeně řečeno kolaudaci) a dotčený správní orgán na dodržení podmínky svého závazného stanoviska netrvá. V momentě, kdy dotčený orgán vyjádří, že stavbu lze v souladu se zájmy státní památkové péče užívat i v rozporu s dříve uloženou podmínkou závazného stanoviska, přestává být dle názoru Památkové inspekce udržování stavby v rozporu s takovou podmínkou protiprávním stavem a tímto momentem se rozbíhá rovněž běh objektivní lhůty.

Z hlediska praxe bude pochopitelně nejčastějším případem rozběhnutí objektivní lhůty sdělení obvinění. K tomu se ve svém rozsudku sp. zn. 9 As 25/2012 – 32 Nejvyšší správní soud uvádí (text rozsudku viz též [http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI\\_VYKON/2012/0025\\_9As\\_120\\_20120718054228\\_prevedeno.pdf](http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2012/0025_9As_120_20120718054228_prevedeno.pdf)) následující:

„Nejvyšší správní soud považuje za vhodné vyslovit se nejprve k otázce počítání jednorozhodčí prekluzivní lhůty pro projednání přestupku ve smyslu ustanovením § 20 zákona o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, neboť tuto otázku je kasační soud povinen posoudit i bez návrhu z úřední povinnosti. ... V případě projednávaného přestupku se v této věci jedná o tzv. trvající delikt. U přestupků tohoto charakteru počíná prekluzivní jednorozhodčí lhůta v souladu s konstantní judikaturou zdejšího soudu běžet od chvíle, kdy bylo podezřelému ze spáchání přestupku sděleno obvinění. Podle teorie správního trestání, která vychází z teorie trestního práva, je totiž mezníkem, který odděluje trestný čin od dalšího, právě sdělení obvinění podezřelému.“

V dotazu č. 2 pak tazatelka zmiňuje případy obstrukčního jednání ze strany pachatele. Takovému nebezpečí se nelze vyhnout a je bezpředmětné, z jakého důvodu prekluzivní lhůta uplynula marně, a to platí i pro případ, kdy dojde k marnému uplynutí lhůty z důvodů obstrukcí pachatele. Proto je dobré být na případné obstrukční jednání ze strany pachatele připraven. Relativně dobře je reakce na obstrukční jednání pachatele rozebrána například v rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 As 90/2012 – 31, na jehož obsah si i s ohledem na délku tohoto vyjádření dovoluji odkázat bez uvedení dílčích částí odůvodnění přímo - [http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI\\_VYKON/2012/0090\\_9As\\_12\\_20130801102039\\_prevedeno.pdf](http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2012/0090_9As_12_20130801102039_prevedeno.pdf).

Situace popsaná v dotazu č. 1 se z hlediska metodologického doporučení v mnoha ohledech shoduje se zmíněným hypotetickým příkladem, a proto si dovoluji provést podrobnější rozbor pouze pro zmíněný hypotetický případ.

K hypotetickému případu pak musí uvést Památková inspekce následující:

1. Takový hypotetický příklad by v reálu prokazoval velmi zásadní pochybení orgánu státní památkové péče v podobě nevykonávání jeho dozorových pravomocí podle § 29 odst. 2 písm. g) zákona o státní památkové péči, což ve světle roků, které jsou v hypotetickém případě zmíněny, je pochybení velmi závažné, když by v období let 2006 – 2013 ve vztahu k protiprávnímu jednání nevyužil ani své zmocnění dozoru, neboť v jeho rámci by k tomuto poznatku musel orgán státní památkové péče dospět výrazně dříve a tento poznatek do své úřední činnosti také dříve promítnout.
2. Z popsaného hypotetického případu není zřejmé, kdo má být pachatelem a zda v tomto případě jde o přestupek nebo správní delikt podle § 35 zákona o státní památkové péči. Zde je třeba zdůraznit, že osobu vlastníka nelze automaticky ztotožnit s osobou pachatele; pachatelem může být například uživatel nemovitosti (nájemce bytových či

nebytových prostor). Současně není zřejmé, zda pachatelem má být jedna osoba nebo pachatelů má být více (k tomu např. rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích sp. zn. 10 A 92/2011 – 30, text celého rozsudku je k dispozici na webu Nejvyššího správního soudu - [http://www.nssoud.cz/files/EVIDENCNI\\_LIST/2011/10A\\_92\\_2011\\_10\\_20120306090526\\_prevedeno.pdf](http://www.nssoud.cz/files/EVIDENCNI_LIST/2011/10A_92_2011_10_20120306090526_prevedeno.pdf) nebo jeho vybraná část na webu Ministerstva kultury [http://www.mkcr.cz/assets/kultumi-dedictvi/pamatkovy-fond/kraje-a-obce/Zakon-o-statni-pamatkove-peci-judikatura-a-stanoviska-k-1-cervenci-2012-pomlckovy\\_1.doc](http://www.mkcr.cz/assets/kultumi-dedictvi/pamatkovy-fond/kraje-a-obce/Zakon-o-statni-pamatkove-peci-judikatura-a-stanoviska-k-1-cervenci-2012-pomlckovy_1.doc) v textu pod § 39 zákona o státní památkové péči).

3. Další otázkou je obsah zmíněného závazného stanoviska, jak určitě nebo neurčitě byl vymezen předmět řízení. Opět hypoteticky, pokud předmětem řízení měla být „výměna stávajících oken za okna nová“, podmínka stanovila materiál nových oken jako dřevo a fakticky osazená okna jsou plastová, jde o porušení podmínky. Pokud předmětem řízení měla být „výměna stávajících oken za nová dřevěná okna“, podmínka stanovila barevnost nových oken jako bílou a fakticky osazená okna jsou plastová s povrchovou úpravou imitace dřeva, jde o provedení prací bez závazného stanoviska, protože žádost takový materiál oken nezmiňovala. Zde je tedy otázkou, co bylo předmětem řízení a nakolik se předmět řízení shoduje s provedenými pracemi.
4. V danou chvíli by se tedy pro daný hypotetický případ měl orgán památkové péče ověřit okolnosti, na které je upozorněno výše a dále v souladu s výše uvedeným rozbohem dospět k závěru, zda dané protiprávní jednání je přestupkem nebo deliktem podle § 35 zákona o státní památkové péči, zda je trvajícím deliktem (neplnění podmínky závazného stanoviska) nebo deliktem spáchaným jednorázově (provedl někdy práce bez závazného stanoviska). V případě trvajícího deliktu podle § 35 zákona o státní památkové péči by musela být sankce pravomocně uložena do 1 roku od chvíle, kdy orgán státní památkové péče protiprávní jednání zjistil. Tento termín se nemusí shodovat s datem, kdy správní orgán obdržel zmíněný podnět NPÚ (záleží na určitosti obsahu podnětu). Musí však jít o moment, kdy na základě své úvahy nesporně musel dojít k závěru, že konkrétní jednání je protiprávní (k tomu např. unesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 As 95/2011 – 100, viz [http://www.nssoud.cz/files/EVIDENCNI\\_LIST/2011/10A\\_92\\_2011\\_10\\_20120306090526\\_prevedeno.pdf](http://www.nssoud.cz/files/EVIDENCNI_LIST/2011/10A_92_2011_10_20120306090526_prevedeno.pdf)). U trvajícího přestupku (neplnění podmínky závazného stanoviska) je běh subjektivní lhůty nerozhodný. Pokud protiprávní stav trvá, běh objektivní lhůty by byl dán v tomto případě sdělením obvinění.
5. V případě trvajícího deliktu (přestupku podle § 39 zákona o státní památkové péči nebo deliktu podle § 35 zákona o státní památkové péči) pak bude muset orgán státní památkové péče vysvětlit, proč přikročil k sankcionování s tak významným časovým odstupem od zahájení páchaní protiprávní činnosti. Opětovná nečinnost by pak na druhou stranu měla být důvodem pro zásah nadřízeného orgánu státní památkové péče.