



Č. j.:  
**MHMP 1107250/2019**  
Sp. zn.:  
**S-MHMP 168800/2019**

Vyřizuje/tel.:  
**Mgr. Černohouz**  
**236 003 940**  
Počet listů/příloh: **8/0**  
Datum:  
**19. 6. 2019**

## 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 :**

Pan

**[REDACTED]** se uznává vinným z přestupku dle ustanovení § 39 odst. 2 písm. f) památkového zákona, jehož se dopustil z nedbalosti tím, že během doby od 18. 7. 2015 do 25. 8. 2016 jako stavebník stavby nazvané „novostavba rodinného domu (jedna bytová jednotka) s vestavěnou garáží“ na pozemku č. parc. **[REDACTED]** v k. ú. Újezd nad Lesy, v Praze 4, **[REDACTED]**, která byla povolena rozhodnutím odboru výstavby Úřadu městské části Praha 21, **[REDACTED]**

nesplnil 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 panu [REDAKCE] identifikovanému výše, **ukládá** podle ustanovení § 35 písm. b) ZOP, § 46 ZOP a § 39 odst. 5 písm. b) památkového zákona **správní trest pokuty** ve výši **2 500 Kč** (slovy dvatisícipětset 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. **4200001617**, 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, jenž 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 neplní oznamovací povinnost stanovenou v § 21 odst. 4, § 22 odst. 2 nebo § 23 odst. 2 tohoto zákona“.*

V souladu s ustanovením § 39 odst. 5 písm. b) památkového zákona lze za přestupek dle ustanovení § 39 odst. 2 písm. f) památkového zákona uložit pokutu do 4 000 000 Kč.

Dne 23. 1. 2019 MHMP OPP při výkonu svěřených pravomocí shledal, že na pozemku č. parc. [REDAKCE] došlo k výstavbě rodinného domu. Ze sdělení odboru výstavby Úřadu městské části Praha 21 z [REDAKCE] MHMP OPP zjistil a považuje za prokázané, že pozici stavebníků ve vztahu ke shora konkretizované stavbě zastává osoba specifikovaná výrokem tohoto příkazu (dále jen „odpovědný subjekt“, „stavebník“ nebo „[REDAKCE]“, která spoluvlastní jak původní pozemek č. parc. [REDAKCE] tak logicky i jeho část, posléze evidovanou pod č. parc. [REDAKCE] jako parcelu nově vybudovaného objektu. Její totožnost MHMP OPP 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 dané 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 zmíněné oblasti jde, a jak vysokou újmu na veřejném zájmu by porušení předmětné povinnosti znamenalo.

Ve své reakci, jež správnímu orgánu došla dne 24. 4. 2019, ArchÚ uvedl, že stran stavební činnosti (ani co do eventuálního záměru) v řešené lokalitě žádné oznámení neobdržel, že na katastrálním území Újezd nad Lesy byly v minulosti zjištěny archeologické nálezy z období neolitu, eneolitu, doby bronzové i středověku, a že se posuzovaná oblast nachází na území s archeologickými nálezy. Koncem svého vyjádření ArchÚ uzavřel, že přesto nelze jednoznačně potvrdit, zda mohlo v důsledku realizované stavební činnosti dojít k poškození či zničení archeologických nálezů. MHMP OPP tudíž uznal za prokázané, že stavebník oznámení vůči ArchÚ neučinil.

Památkový zákon definici termínu „území s archeologickými nálezy“ neobsahuje. Při vymezování daného pojmu nutno 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 definovat jako území, ve kterém se nacházejí prvky, konkretizované ustanovením čl. 1 odst. (ii) a (iii) Maltské konvence. V této souvislosti dlužno také upozornit na čl. 2 odst. (i) Maltské konvence, podle něž mezi závazky každé smluvní strany patří vedení soupisu jejího archeologického dědictví a klasifikaci chráněných památek a oblastí. Česká republika plní dotčenou 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 stavebník konal 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.

Zmíněná oznamovací povinnost má za svůj účel zajistit pro ArchÚ včasnou informaci o zamýšlených pracích, které by mohly archeologické dědictví na předmětném území ohrozit, poškodit nebo zničit, aby mohl ArchÚ, popř. oprávněná organizace 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 řešené věci došlo k naplnění jak formálního znaku přestupku, tak i jeho znaků, stanovených památkovým zákonem. Zároveň se nejedná o trestný čin. Posuzovaný 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, dostupné na [www.nssoud.cz](http://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 pan ██████ dopustil (nesplnění oznamovací povinnosti dle ustanovení § 22 odst. 2 památkového zákona), má povahu přestupku. Správní orgán shledává prokázaným, že dotčená oznamovací povinnost ohledně uskutečněné stavební činnosti a souvisejících zemních prací pro jmenovaného stavebníka platila, a že ji měl splnit.

Ve vztahu k jejímu nesplnění MHMP OPP 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.

Správní orgán konstatuje, že pan ██████ zmíněnou povinnost porušil, když realizoval stavební činnost, výsledkově specifikovanou výrokem tohoto příkazu, aniž by o předmětném záměru předepsaným způsobem (oznámením) informoval ArchÚ.

K odpovědnosti fyzické osoby za přestupek se podle ustanovení § 15 odst. 1 ZOP vyžaduje zavinění. Jestliže zákon výslovně netrvá na úmyslném zavinění, postačí zavinění z nedbalosti. V souvislosti s mírou zavinění správní orgán připustil, že odpovědný subjekt se ve smyslu ustanovení § 15 odst. 3 písm. b) ZOP dopustil řešeného přestupku z **nevědomé nedbalosti**. To ho však dle jedné ze základních zásad českého právního řádu (*ignorantia non excusat* – neznalost neomlouvá) nemůže plně vymanit z odpovědnosti za spáchané protiprávní jednání, neboť i tehdy, když opravdu nevěděl, že může svým jednáním porušit nebo ohrozit zájem chráněný zákonem, to podle ustanovení (viz první řádek tohoto odstavce) vědět **měl a mohl**.

MHMP OPP se v rámci svých povinností zabýval objektivní stránkou posuzované skutkové podstaty a naplněním jejich 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. Správní orgán považuje za prokázané, že stavebník naplnil veškeré znaky dotčené skutkové podstaty, a že z jeho strany šlo o jednání protiprávní, jehož spácháním nastal škodlivý následek, předpokládaný památkovým zákonem. Pan [REDAKCE] se tudíž dopustil přestupku dle 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.

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

Provádění stavby na území s archeologickými nálezy vykazuje charakter stavební činnosti. V daném smyslu nelze zpochybnit, že stavebník měl zmíněné 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. 5 tohoto příkazu, čtvrtý 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 demonstrativním výčtem), a to k povaze a závažnosti přestupku, k přitěžujícím a polehčujícím okolnostem (§ 39 a § 40 ZOP), k osobním poměrům pana [REDAKCE] (§ 37 písm. f) ZOP). S ohledem na právě konkretizované meze správního uvážení uložil za řešený správní trest pokuty a stanovil její výši.

Při stanovení výše pokuty správní orgán přihlédl ve smyslu ustanovení § 38 ZOP k povaze a závažnosti přestupku, zejména k významu památkovým zákonem chráněného zájmu, jehož se přestupek dotkl, a kterým je v předmětné věci ochrana hodnot archeologického dědictví jakožto součásti dědictví kulturního.

Protiprávní jednání stavebníka, včetně důsledku, resp. následku jejich jednání MHMP OPP hodnotí tak, že odpovědný subjekt nesplněním posuzované oznamovací povinnosti sice porušil významný veřejný zájem na ochraně kulturního dědictví, ale méně závažným rozsahem.

Správní orgán při hodnocení způsobu spáchání uvedeného přestupku zohlednil skutečnost, že protiprávní jednání pana [REDAKCE] spočívá v pasivním nekonání, tedy opomenutí, ač konat – předem oznámit stavební činnost – měl.

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.

Podle ustanovení § 37 ZOP má správní orgán 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. Např. 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 nepřiměřeně vysoké pokuty ...“.

Dále dle názoru Nejvyššího správního soudu vyjádřeného jeho rozsudkem č. j. 5 As 46/2008 - 50 ze dne 19. 6. 2009 (judikáty Nejvyššího správního soudu dostupné na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)) u přestupku v silniční dopravě, jež lze považovat 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 pachateli 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, dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz))“.

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 faktu, že MHMP OPP

hodnotí závažnost protiprávního jednání pana [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 zmíněné a 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 postupoval v souladu s ustanovením § 90 ZOP a § 150 odst. 1 správního řádu a výrokem specifikovanou povinností k úhradě pokuty uložil formou příkazu, jehož vydání je prvním úkonem v řízení. Pro uplatněný postup byly splněny zákonné předpoklady, poněvadž řízení podle § 39 odst. 2 písm. f) památkového zákona je řízením z moci úřední a skutkové zjištění ve věci má MHMP OPP za dostatečné. 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).

Pro informaci MHMP OPP poznamenává, že dle ustanovení § 30 písm. b) ZOP v případě přestupku zde vyřizovaného (s ohledem na fakt, že zákon za jeho spáchání stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice dosahuje 100 000 Kč), promlčecí doba trvá tři roky. Plynout začíná dnem následujícím po dni, kdy protiprávní jednání bylo ukončeno, nicméně oznámením o zahájení přestupkového řízení se promlčecí doba přerušuje a počíná plynout nová (od počátku) 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). S ohledem na právě vysvětlené a na skutečnost, že pan [REDAKCE] podle leteckého snímkování pan [REDAKCE] posuzované práce (včetně příprav) realizoval v době od 18. 7. 2015 do 25. 8. 2016, uvedená lhůta ve zmíněné věci zůstala zachována.

Vzhledem k dosud objasněnému správní orgán, vázán kritérii správního uvážení, vymezenými v § 37, § 38 a § 39 ZOP, 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 dle 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 stanoví, 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 úpdle ustanovení § 24 odst. 1 správního řádu za doručený posledním dnem této lhůty (od tohoto dne běží v daném případě lhůta pro podání odporu).

Dle 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. Zpětvzeti 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:

- adresát