

**ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI**  
**FAKULTA PRÁVNICKÁ**



**Diplomová práce**

Správní trestání v oblasti památkové péče

**Západočeská univerzita v Plzni**

Fakulta právnická

Název oboru: právo

Katedra správního práva

Diplomová práce

**Správní trestání v oblasti památkové péče**

Zpracoval: Tomáš Chňoupek

Vedoucí diplomové práce: JUDr. PhDr. Jan Malast Ph.D.

Plzeň 2020

## **Prohlášení**

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci zpracoval samostatně, a že jsem vyznačil prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpal způsobem ve vědecké práci obvyklým.

V Plzni dne

30. 11. 2020

Tomáš Chňoupek

## **Poděkování a věnování**

Na tomto místě bych rád poděkoval vedoucímu své diplomové práce JUDr. PhDr. Janu Malastovi, Ph.D. za jeho cenné rady a kvalitní konzultaci diplomové práce. Jeho rady a konzultace byly potřebným základem pro orientaci v dané problematice a usměrnění při výběru a koncepci kapitol práce.

Mimo poděkování, bych dále rád věnoval svou diplomovou práci celé své rodině, která mi vytvořila zázemí a byla mi oporou nejen během celého studia.

## Obsah

Úvod.....	1
1. Pojmové vymezení.....	2
1.1. Správní trestání.....	3
1.2. Správní delikt.....	4
1.3. Veřejný zájem.....	6
1.4. Správní uvážení.....	7
1.5. Památková péče.....	9
1.6. Státní památková péče.....	9
2. Přehled právní úpravy v oblasti památkové péče.....	11
2.1. Ústava České republiky.....	11
2.2. Listina základních práv a svobod.....	12
2.3. Významné mezinárodní smlouvy na úseku památkové péče.....	13
2.3.1. Úmluva o ochraně architektonického dědictví Evropy.....	14
2.3.2. Úmluva o ochraně archeologického dědictví Evropy.....	15
2.4. Zákon o státní památkové péči.....	15
2.5. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.....	17
2.6. Správní řád.....	18
2.7. Vyhlášky Ministerstva kultury.....	18
3. Přehled organizace památkové péče.....	20
3.1. Orgány státní památkové péče.....	20
3.1.1. Obecní úřad obce s rozšířenou působností.....	20
3.1.2. Krajský úřad.....	22
3.1.3. Ministerstvo kultury.....	24
3.1.4. Magistrát hl. m. Prahy.....	25
3.1.5. Kancelář prezidenta republiky.....	27
3.2. Důležité instituce stojící mimo organizaci státní památkové péče.....	28
3.2.1. Obce a kraje v samostatné působnosti.....	28
3.2.2. Památková inspekce.....	29
3.2.3. Odborná organizace státní památkové péče.....	30
4. Přestupky a povinnosti adresátů právních norem v oblasti památkové péče.....	31
4.1. Přestupek.....	31
4.1.1. Hromadný přestupek.....	34
4.1.2. Pojem přestupek a smíšený správní delikt.....	35
4.1.3. Pachatelé přestupků v oblasti památkové péče.....	36

4.2. Přestupky v památkovém zákoně .....	37
4.3. Povinnosti stanovené památkovým zákonem .....	38
5. Správní řízení o přestupku a o porušení povinnosti dle památkového zákona .....	41
5.1. Sankční a nápravná řízení .....	41
5.1.1. Účastníci řízení .....	42
5.2. Správní tresty, ochranná opatření a nápravná opatření ukládaná orgány památkové péče.....	44
5.2.1. Správní trest a jeho druhy.....	44
5.2.1.1. Napomenutí .....	45
5.2.1.2. Pokuta .....	46
5.2.1.3. Propadnutí věci a propadnutí náhradní hodnoty .....	48
5.2.1.4. Zákaz činnosti.....	49
5.2.2 Ochranná opatření.....	50
5.2.3. Nápravná opatření.....	51
5.3. Postup před zahájením řízení .....	52
5.3.1. Nápravná řízení.....	52
5.3.2. Sankční řízení .....	52
5.3.3. Specifická oprávnění orgánů památkové péče .....	53
5.3.4. Odložení věci v nápravném a sankčním řízení .....	54
5.4. Zahájení řízení v 1. stupni .....	55
5.4.1. Nápravná řízení.....	55
5.4.2. Sankční řízení .....	55
5.5. Průběh řízení v 1. stupni .....	56
5.5.1. Nápravná řízení.....	57
5.5.2. Sankční řízení .....	58
5.5.3. Přerušení řízení .....	59
5.5.3.1. Přerušení nápravného řízení.....	59
5.5.3.2. Přerušení sankčního řízení.....	60
5.6. Ukončení řízení v 1. stupni.....	60
5.6.1. Procesní lhůty .....	61
5.6.1.1. Lhůta pro ukončení nápravného řízení.....	61
5.6.1.2. Lhůta pro ukončení sankčního řízení .....	62
5.6.2. Nemeritorní rozhodnutí.....	64
5.6.2.1. Zastavení nápravného řízení.....	64
5.6.2.2. Zastavení sankčního řízení .....	65

5.6.3. Meritorní rozhodnutí .....	66
5.7. Zkrácená řízení .....	67
5.7.1. Příkazní řízení .....	67
5.7.2. Příkaz na místě .....	69
6. Úvahy de lege ferenda .....	69
6.1. Neurčité právní pojmy .....	70
6.2. Procesní práva účastníků řízení a uplatňování zásady ne bis in idem .....	71
6.3. Omezené pravomoci orgánů památkové péče .....	75
6.4. Obtížná exekuce povinností uložených v řízení dle § 10 památkového zákona... ..	77
6.5. Problematika vyvlastnění .....	79
6.6. Právní nesoulad skutkových podstat některých přestupků .....	82
6.7. Nedostatky úpravy hromadného přestupku v památkovém zákoně .....	84
6.8. Možnost uložení správního trestu pokuty .....	86
7. Závěr .....	88
8. Resumé .....	91
9. Seznam literatury .....	92
9.1. Odborné monografie .....	92
9.2. Odborné články .....	93
9.3. Soudní rozhodnutí .....	94
9.4. Národní předpisy .....	94
9.5. Mezinárodní smlouvy .....	95
9.6. Ostatní .....	95

# Úvod

Důvodem volby tématu diplomové práce je můj značný zájem o historii a vše s tím spojené. Abych mohl čerpat poznání v této oblasti, je k tomuto účelu zapotřebí pramenů, a to v nejrůznější podobě. Vzhledem k mému koníčku v historii, jsem se tedy jen stěží mohl narodit do lepšího prostředí, než kterým je území České republiky, jež je přímo zaplaveno historickými objekty, a to ať přírodními, tak těmi, jež byly vytvořeny jako dílo člověka. Při svém poznávání historie jsem mnohokrát narazil na zarážející fakt, a to chátrání těchto pramenů, ať už z důvodu bezohlednosti, či lhostejnosti ze strany vlastníků, veřejnosti či státních institucí. Jako velkého nadšence do historie mě tato situace zaskočila a velmi zasáhla. Rozhodl jsem se tedy, jako student právnické fakulty, podívat se na tuto problematiku zblízka a pokusit se zjistit proč se v České republice některým památkám nedaří a zda je v takovém případě za to vyvozena nějaká odpovědnost, případně jaká, a zda jsou tato opatření (tresty) dostatečná k naplnění jejich podstaty, tedy ochrany našeho kulturního dědictví. O svém poznání, které jsem nabyl při svém výzkumu, bych se rád podělil i s dalšími, kdo můj zájem sdílí a není jim lhostejná situace okolo památkových děl na našem území. Za tímto účelem jsem se pokusil své poznatky vložit do této práce.

Má práce se zabývá problematikou ukládání sankcí za přestupky na úseku státní památkové péče a nápravou nežádoucích stavů předpokládaných zákonem č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů. Jádrem této práce je účinná právní úprava v souvislosti s ukládáním sankcí fyzickým osobám, právnickým osobám a podnikajícím fyzickým osobám za přestupky spáchané na úseku památkové péče, stejně jako možnost orgánů státní památkové péče ukládat v zákonem předvídaných situacích nápravná opatření s cílem zachování kulturního bohatství naší země.

Ve své práci se nejdříve budu snažit analyzovat jednotlivé prvky památkové ochrany. To jest definici základních pojmů, se kterými se na úseku ochrany památkové péče setkáme a které jsou běžně používané v praxi: správní trestání, správní delikt, veřejný zájem, správní uvážení, památková péče a státní památková péče.

Dále se budu věnovat účinné právní úpravě, která se uplatňuje na úseku státní památkové péče. V této části práce pojednám jak o ústavních zákonech,



zákonech, stejně jako o podzákoných právních předpisech a některých významných úmluvách v oblasti mezinárodní ochrany památkové péče.

V následující kapitole se zaměřím na vymezení orgánů státní památkové péče, jako vykonavatelů, kteří jménem státu ochranu památkové péče vykonávají, včetně vymezení jejich postavení v hierarchické struktuře a jejich pravomocí. Prostor věnuji i některým institucím, které vykonávají působnost v oblasti památkové péče.

Ve své práci vymezím pojem přestupek, jeho zákonnou úpravu, včetně identifikace skutkových podstat přestupků na úseku památkové péče. Zmíním se i o povinnostech adresátů právních norem na úseku památkové péče vně organizační strukturu orgánů státní památkové péče, důsledkem jejichž porušení není výlučně uložení správního trestu, nýbrž může jím být i uložení nápravného opatření.

Následně pojednám o procesnímu právu. Vymezím pojmy jako jsou správní trest, ochranné opatření a nápravné opatření. Zaměřím se na průběh správního řízení, resp. řízení o přestupku, zmíním nápravné řízení, včetně právní úpravy těchto správních řízení, jejichž účelem je ochrana kulturního bohatství České republiky.

Cílem a závěrem této mé práce je snaha poukázat na problémy, které se v současné právní úpravě ochrany státní památkové péče nalézají a navrhnout řešení k odstranění nedostatků, které by měly vést ke zlepšení vymahatelnosti práva a k celkovému zlepšení ochrany kulturního dědictví.

## **1. Pojmové vymezení**

Při řešení problematiky správního trestání na úseku památkové péče se setkáme s řadou pojmů, které bývají často zákony nedefinovány či je k jejich definici potřeba jejich zařazení do kontextu a širších souvislostí. Tato kapitola má sloužit právě k usnadnění orientace mezi jednotlivými nejzásadnějšími instituty, s nimiž se lze na úseku ochrany památkové péče setkat a o kterých se též v této práci pojednává.

## 1.1. Správní trestání

Pokud hovoříme o správním trestání je potřeba si říci, že se jedná o tresty spáchané za správní delikty, nikoli za trestné činy, či porušení obecných povinností daných PamZ. V rovině správně právní teorie, pak můžeme konstatovat, že správní trestání je jednou z forem správní činnosti, a to konkrétně té, která spočívá ve vyvozování správně právní odpovědnosti.<sup>1</sup>

Předně je nutno uvést, že i ve správním právu se uplatní zásada *nullum crimen sine lege* a *nulla poena sine lege*, tedy že znaky protiprávních činů jsou jasně vymezeny v zákoně včetně trestů za ně, a tedy nemůže dojít k uložení trestu ze strany státní moci bez porušení zákona. Dle této zásady, již je zajištěna tzv. legalita práva, tedy není možné, aby správní orgán trestal adresáty právních norem za něco, co zákon výslovně nestanoví, nebo způsobem, který zákon neumožňuje.<sup>2</sup> Správně trestat nelze v případech, kdy lze v daných případech použít jiné právní, či mimoprávní prostředky vzhledem k závažnosti a společenské škodlivosti daného protiprávního jednání. Pokud je však, již třeba ke správnímu potrestání přistoupit je nutné dbát na to, aby bylo uložení daného trestu směřovalo k zamýšlenému cíli, pro nějž byla daná norma vytvořena, a také reflektovat specifické okolnosti každého daného případu, stejně jako osoby pachatele a jeho poměrů, jak ukládají zásady subsidiarity trestní represe, respektive zásada přiměřenosti a individualizace správního trestu.<sup>3</sup>

Výše zmíněné zásady se týkaly spíše hmotně právní stránky správního trestání. Pokud se nyní zaměříme na ty procesní, tedy ty, které jsou stanoveny pro úpravu postupů správních orgánů při zjišťování rozhodných skutečností, a objasňování materiální pravdy dojdeme k závěru, že ve správním řízení platí rovnost před zákonem pro všechny, což stanoví přímo Ústavní zákon č. 1/1993Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Ústava“). Správní úřady musí tedy přistupovat ke všem adresátům stejně bez rozdílu například jejich politického přesvědčení, barvy pleti, či náboženského vyznání (zásada rovnosti před zákonem). Stejně tak se musí na každou osobu

---

<sup>1</sup> Fiala, Z. In: Fiala, Z., Frumarová, K., Horzinková, E., Škurek, M. et al.: Správní právo trestní. Praha leges, 2017 s. 25

<sup>2</sup> K zásadám *nullum crimen sine lege* a *nulla poena sine lege* viz Prášková, H. Nové přestupkové právo. Praha: Leges, 2017, s. 27–30

<sup>3</sup> Kopecný, M. Správní právo. Obecná část, 1. Vydání. Praha: C. H. Beck 2019 s. 243

hledět jako na osobu nevinou, dokud nebyla její vina vyslovena pravomocným rozhodnutím (zásada presumpce nevinu). Taktéž je nemožné být stíhán, či potrestán pro tentýž skutek více než jednou (zásada ne bis in idem).<sup>4</sup>

Lze tedy říct, že správní trestání je jakýmsi uplatněním pozitivního práva ze strany správních orgánů. Zákon sice může stanovovat jaký stav je dle něj žádoucí, či jaká sankce by za jeho porušení případně měla přijít, ale bez procesu, který by tyto zákonem předvídané stavy vymáhal, je jen malá šance na to, aby byl v praxi uplatňován. Správní trestání je tedy jakýmsi nástrojem, který je uplatňován správními orgány vůči adresátům norem pozitivního práva na základě jejich správně právní odpovědnosti z důvodu porušení právních norem.

## 1.2. Správní delikt

Pokud navážeme na předchozí pojednání o správním trestání, zmiňuji při něm povinnost správních orgánů trestat adresáty právních norem pouze při naplnění znaků stanovených zákonem. Tyto znaky jsou v zákonech vyjádřeny právě ve formách správních deliktů. Za žádné jiné jednání nemůže být správní trest uložen. Zároveň to však také platí i obráceně, tedy že aby se dalo hovořit o správním deliktu, musí zde existovat za spáchání takového správního deliktu hrozba potrestání. Mluvíme zde o tzv. „trestnosti správního deliktu“, jež je jedním z pojmových znaků tohoto institutu, zdaleka však ne jediným.

Dalším pojmovým znakem je zákonné vyjádření skutkové podstaty správního deliktu, což znamená, že aby mohl být skutek označen za správní delikt musí být naplněny skutkové podstaty dané v zákoně, přičemž nestačí naplnění skutkových podstat v předpisu nižší právní síly, nežli je zákon, neboť tento předpis nemůže ukládat povinnosti nad rámec dané zákonem, ale může zákony pouze doplňovat.

S tím souvisí i požadavek na protiprávnost, jako pojmového znaku každého správního deliktu, tedy, aby mohl být daný skutek správním deliktem, musí jím být porušena právní povinnost vyplývající právě z norem správního práva.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Staša, J. In: Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 9. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 297

<sup>5</sup> Mates, P. a kol. Základy správního práva trestního. 7. Přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2017.

Nedílným pojmovým znakem správního deliktu je požadavek společenské škodlivosti, tedy takové jednání, které nějakým způsobem porušuje či ohrožuje zájem společnosti. Jeho existence je poměrně sporná. Přesněji řečeno, není sporná skutečnost, že je pojmovým znakem správního deliktu, nýbrž potřeba jeho zdůraznění. Vzhledem k tomu, že společenská škodlivost, coby materiální stránka správního deliktu, je taktéž materiálním znakem přestupku jako jednoho z druhů správního deliktu, bude o této problematice více pojednáno v kapitole zabývající se právě pojmem přestupek.

Je-li stanovena výše uvedená potřeba naplnění znaků stanovených zákonem, je namístě si definovat, co je danými znaky vlastně myšleno. Pozitivní právo dělí tyto znaky skutkových podstat správních deliktů do čtyř skupin: objekt, objektivní stránka, subjekt a subjektivní stránka.

Objektem skutkové podstaty jsou společenské vztahy, zájmy a hodnoty chráněné zákonem. Objekt můžeme dělit na obecný, druhový a individuální. Obecný objekt platí veskrze pro všechny správní delikty a je jím předně řádný a nerušený výkon státní správy. Druhový objekt by se dal dále charakterizovat jako jakási užší skupina skutkových podstat chránící nějaký druh veřejného zájmu. Individuální objekt je již jeden, danou skutkovou podstatou chráněný, konkrétní zájem.<sup>6</sup> Příkladem objektu správního deliktu vztahujícího se k tématu této práce může být tedy řádný výkon státní správy jako objekt obecný, výkon památkové péče na území ČR jako objekt druhový a jako příklad individuálního objektu ochrana kulturních památek před zničením.

Objektivní stránkou je chování, jež je možno pozorovat ve vnější realitě, tedy to, co můžeme vnímat svými smysly. Znakem objektivní stránky správního deliktu je jednání (může být provedeno konáním i opomenutím), následek a příčinná souvislost mezi jednáním a následkem, tedy poznání toho, zda by skutečně následek nenastal tak, jak nastal, pokud by dané jednání nebylo provedeno tím způsobem, jakým provedeno bylo.

Subjekt je označením pro pachatele správního deliktu. Jím může být fyzická osoba, právnická osoba a fyzická osoba podnikající.

Za subjektivní stránku správního deliktu považujeme vnitřní psychický stav pachatele k protiprávnímu jednání a jeho následku. Obsahuje složky vědění

---

<sup>6</sup> Fiala, Z., Horzinková, E. In: Fiala, Z., Frumarová, K., Horzinková, E., Škurek, M. et al.: Správní právo trestní. Praha leges, 2017 s. 30

a vůle, na jejichž základě dělíme přestupky na úmyslné a nedbalostní a dále pak na úmysl přímý a nepřímý, či na vědomou a nevědomou nedbalost.

Posledním znakem je zákonné zmocnění k uplatnění odpovědnosti v rámci veřejné správy. To znamená, že k jejich posuzování nejsou zmocněny soudy nýbrž orgány veřejné správy.<sup>7</sup>

### 1.3. Veřejný zájem

Veřejný zájem je v českém právním řádu poměrně hojně frekventovaný pojem. Nejinak je tomu i v oblasti řízení v oblasti památkové péče, jak dokazuje například ustanovení § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) ve vztahu k požadavku na správní orgány, aby rozhodovaly v souladu s veřejným zájmem. Na rozdíl však od dob minulých, kde byl pojem veřejný zájem jasně definován,<sup>8</sup> nenalezneme v dnešním právním řádu definici žádnou. Z tohoto pohledu se dá tedy pojem veřejný zájem podřadit pod tzv. „neurčité právní pojmy“, tedy pojmy, se kterými se adresáti právních norem v zákonech můžou setkat, ale nemají možnost se s jejich konkrétním významem seznámit.

Absence vymezení definice takového pojmu však není nezbytně známkou opomenutí ze strany zákonodárce, nýbrž může být projevem skutečnosti, že daný pojem nelze vymezit dostatečně pro to, aby dokázal reflektovat veškeré vztahy, v nichž by mohl být uplatněn. Je zde tedy dán prostor správnímu orgánu k tomu, aby na základě vlastního správního uvážení dospěl k závěru, zda se jedná, či nejedná v daném případě o veřejný zájem.<sup>9</sup>

Tento prostor daný správními orgány je však poměrně široký a za léta užívání v praxi byl především judikaturou několikrát specifikován. Jednou z takových specifikací je požadavek vyslovený Nejvyšším správním soudem (dále jen „NSS“). „Podle rozhodnutí NSS totiž musí být veřejný zájem výslovně formulován ve vztahu ke konkrétní posuzované záležitosti a musí být přesvědčivě odlišen od zájmu soukromého.“<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> Mates, P. a kol. Základy správního práva trestního. 7. Přepřacované vydání. Praha: C. H. Beck, 2017.

<sup>8</sup> § 4 odst. 2 zákona č. 124/1924 Sb. z. a. n., o změně příslušnosti trestních soudů a odpovědnosti za obsah tiskopisu ve věcech křivého obvinění, utrhaní a urážek na cti

<sup>9</sup> Viz redakce epravo.cz, Neurčité pojmy a veřejný zájem, dostupné z: [www.epravo.cz/top/clanky/neurcite-pojmy-a-verejny-zajem-9323.html](http://www.epravo.cz/top/clanky/neurcite-pojmy-a-verejny-zajem-9323.html)

<sup>10</sup> Jan Januš, Nejvyšší správní definoval veřejný zájem (online) aktualizován dne 22. 5. 2013, dostupný z: [pravniciradce.ihned.cz/c1-59909370-nejvyssi-spravni-soud-definoval-verejny-zajem](http://pravniciradce.ihned.cz/c1-59909370-nejvyssi-spravni-soud-definoval-verejny-zajem)

Z výše uvedeného lze tedy usuzovat, že o veřejný zájem se jedná tehdy, směřuje-li k blahu a dobru všech lidí, vůči kterým ochrana daného zájmu onou konkrétní právní normou směřuje. Je tedy zřejmé, že nemůžeme chápat pojem veřejný zájem jako jeden celek, což je zřejmě i důvod proč nemůže být jasně definován (nebo by musel být definován v každé právní úpravě odlišným způsobem). Vedle námi sledovaného veřejného zájmu, za který lze považovat například ochranu kulturních památek můžeme nalézt třeba veřejný zájem ve formě ochrany základních práv a svobod, ochrany územní samosprávy aj. V některých případech mohou stát tyto zájmy i proti sobě, například právě zájem na ochranu kulturních památek proti veřejnému zájmu spočívající v ochraně osobního vlastnictví.<sup>11</sup>

Vlastní pojem veřejný zájem tak není možné zcela vymezit, neboť jeho podobu nelze obecně stanovit. Tato podoba musí být určena vždy individuálně s přihlédnutím ke konkrétní situaci.

## **1.4. Správní uvážení**

Ve správních řízeních, respektive při výkonu veřejné správy správními orgány se často můžeme setkat s pojmem správní uvážení. Nejinak je tomu i v řízeních před orgány památkové péče. Správní uvážení, někdy též známé pod názvem diskreční pravomoc, je možnost správního orgánu stanovit způsob a výši trestu za spáchané protiprávní jednání. Míra správního uvážení vždy záleží na ustanovení daných zákonem. Lze tedy konstatovat, že v případech, kdy zákon výslovně nestanoví způsob trestu a jeho výši, je dán správnímu orgánu prostor pro provedení správního uvážení.<sup>12</sup> Zákon zde tedy vystavuje určité mantinely, v nichž se musí správní orgán při určování výše a způsobu správního trestu pohybovat, aby nedocházelo k příliš velkým nerovnostem a disproporcím mezi jednotlivými tresty. Možnost správního uvážení je zde přenechána správním orgánům z důvodu, že v praxi se vyskytuje celá řada případů, k nimž je potřeba přistoupit individuálně a nelze je zcela postihnout jedinou sazbou, kterou by jednorázově určil zákonodárce.

---

<sup>11</sup> Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: Správní řád. Komentář. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019 s. 28

<sup>12</sup> Redakce epravo.cz, Správní uvážení, dostupné z: [www.epravo.cz/top/clanky/spravni-uvazeni-10088.html](http://www.epravo.cz/top/clanky/spravni-uvazeni-10088.html)

Dalo by se tedy říci, že: „Správním uvážením rozumíme zákonem umožněný postup, kdy vykonavatel veřejné správy na základě zhodnocení skutkového a právního stavu věci samostatně vybírá jednu ze dvou, či více alternativ rozhodnutí. Nečiní tak nutně vždy zcela nezávisle, neboť mohou existovat více či méně konkrétní direktivy k aplikaci správního uvážení, stanovené v interních normativních aktech nadřízených správních úřadů.“<sup>13</sup>

Ke správnímu uvážení jistě patří například posuzování okolností, jež ke spáchání činu vedly, různé polehčující či přitěžující okolnosti, zda obviněný spolupracoval se správním orgánem při objasnění daného přestupkového jednání, či nikoliv a celá řada dalších faktorů.

Nebezpečí, které vyplývá z možnosti dané správním orgánům provádět vlastní správní uvážení, je možnost jeho zneužití, ať už z jakéhokoliv možného důvodu (osobní angažovanost, korupce, aj.). S tímto možným problémem počítá i správní řád, což vyplývá z ustanovení § 2 odst. 2 tohoto zákona, které omezuje výkon správního uvážení pouze na ty účely, které jsou správnímu orgánu zákonem svěřeny, a to pouze v rozsahu, v němž byly danému orgánu svěřeny. Toto ustanovení je zařazeno mezi základní zásady činnosti správních orgánů a v právní teorii bývá označován za „zásadu zákazu zneužití pravomoci a správního uvážení“. „Tato zásada má tedy dva hlavní aspekty. Prvním je zákaz zneužití správní úvahy, tedy zákaz zneužití prostoru, který má správní orgán vymezen zákonem k tomu, aby rozhodl přiměřeně vzhledem k okolnostem případu. Správní orgán v rámci správního uvážení nesmí překročit zákonné meze, které jeho správní uvážení omezují, a to jak meze vyplývající ze zvláštního zákona (např. horní a dolní hranice pokuty za delikt), tak meze vyplývající z dalších ustanovení správního řádu (zásadu rovnosti, zásadu ochrany veřejného zájmu apod.).“<sup>14</sup>

Dalším ustanovením, které se snaží zamezit zneužívání správního uvážení, je zásada správního práva, která bývá označována jako zásada legitimního očekávání, nebo také předvídatelnosti rozhodnutí a vyplývá z ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu. Podle této zásady není možné, aby jeden orgán za případ, který se způsobem provedení, okolnostmi či naplněním stejné skutkové podstaty shoduje (zcela nebo z části) uložil zcela jiný druh, či výši trestu.

---

<sup>13</sup> Sládeček, V. Obecné správní právo, 2. Vydání, Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009 s. 141

<sup>14</sup> Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: Správní řád. Komentář. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019 s. 24-26

Pojem správního uvážení jako takový, lze chápat jako prostor daný zákonodárcem správnímu orgánu k tomu, aby rozhodnutí bylo v každém jednotlivém případě co nejspravedlivější a nejvíce odpovídalo skutkovým zjištěním správního orgánu v těch případech, kdy nelze tyto okolnosti předvídat v zákoně samotném.

## **1.5. Památková péče**

Vymezení tohoto pojmu není snadné a pravděpodobně jej ani nelze postihnout zcela přesně. Obecně se dá říct, že tímto pojmem je myšlena ochrana kulturního dědictví ve formě památek. Památky mohou být jak kulturní, tak přírodní, přičemž odborná péče o přírodní a kulturní památky je na území ČR administrativně oddělena.<sup>15</sup> Pokud se tedy v této práci, či v praxi setkáme s pojmem „ochrana památkové péče“ není ji myšleno přírodní bohatství, nýbrž bohatství kulturní, a to jak ve formě movitých, tak i nemovitých kulturních památek.

To, že péče o tyto druhy památek (přírodní a kulturní) je v ČR rozdělena neznamená, že je to tak po celém světě. Z toho vyplývá, že památková péče není prováděna pouze na území ČR, nýbrž je zajišťována, v rámci vnitrostátní úpravy, i v jiných zemích, nebo také pomocí mezinárodních smluv, či organizací. Typickým představitelem takové organizace je Organizace spojených národů pro výchovu, vědu a kulturu známá pod zkratkou UNESCO. Ta se snaží nejen provádět osvětovou činnost, jejíž náplní je zajistit, aby byl význam provádění památkové péče vnímán po celém světě, ale také se snaží přispívat ke sjednocování právních úprav signatářských zemí.

## **1.6. Státní památková péče**

Od pojmu památková péče je nutné odlišit pojem „státní památková péče“. Ten totiž vyjadřuje péči konkrétně našeho státu o kulturní památky, a to formou vydávání jednotlivých správních aktů orgány památkové péče, které jsou k tomu zmocněny.

Při organizaci orgánů ochrany státní památkové péče se plně uplatňuje princip decentralizace a dekoncentrace veřejné správy. Projevem decentralizace

---

<sup>15</sup> Horáček, Martin. Úvod do památkové péče. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2015. s. 16



v praxi pak je ta skutečnost, že nositelem moci, která původně náležela jen a výhradně státu na základě jeho svrchovanosti, je nyní subjekt od státu odlišný, na nějž přešla pravomoc a působnost jinak náležející státu.<sup>16</sup> Projevem dekoncentrace na druhou stranu pak je skutečnost, že moc se nesoustředí jen u jediného orgánu, nýbrž u orgánů mnoha. Samotná existence organizace státní památkové péče je pak projevem tzv. horizontální dekoncentrace. Konkrétně se uplatnění tohoto principu projevuje tím, že o jednotlivá speciální odvětví se starají odborné správní orgány. Tím pádem se tedy o úsek ochrany památkové péče starají jiné části veřejné správy než například o problematiku veřejné dopravy, čímž dochází ke zvýšení míry odbornosti. Tato skutečnost se pro účely ochrany památkové péče projevuje existencí Ministerstva kultury, coby speciálního orgánu pro výkon činnosti v oblasti tohoto veřejného zájmu. Projevem tzv. vertikální dekoncentrace pak je skutečnost, že Ministerstvo kultury nevykonává tuto činnost samo, ale některé činnosti jsou delegovány na nižší úroveň veřejné správy.<sup>17</sup>

Dalším důležitým znakem orgánů, jejichž úkolem je ochrana památkové péče je, že její činnost je prováděna především tzv. vykonavateli státní správy, tedy subjekty, které plní jim dané úkoly jménem a na odpovědnost nositele veřejné správy. Mluvíme-li zde tedy o orgánech státní památkové péče, nemluvíme zde o nositelích veřejné správy. Tímto nositelem je v daném případě stát a je to právě on komu byly svěřeny určité činnosti a je odpovědný za jejich řádné plnění prostřednictvím zde zmíněných vykonavatelů.<sup>18</sup>

Vykonavatelé se poté dělí na vykonavatele přímé a nepřímé. Přímým vykonavatelem veřejné správy na úseku ochrany památkové péče pak je Ministerstvo kultury, které vykonává svoji činnost bezprostředně, přímo a jménem státu. Nepřímými vykonavateli jsou například krajské úřady a obecní úřady obcí s rozšířenou působností.

Nepřímí vykonavatelé státní správy pak činnost na ně delegovanou státem vykonávají v tzv. přenesené působnosti, kterou je třeba odlišovat od působnosti samostatné. „Zatímco do samostatné působnosti náleží záležitosti, které jsou územnímu samosprávnému celku „vlastní“ jakožto samosprávné korporaci,

---

<sup>16</sup> Viz Sládeček, V. Obecné správní právo, 2. Vydání, Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009 s. 298-299

<sup>17</sup> Viz Kopecký, M. Správní právo. Obecná část, 1. Vydání. Praha: C. H. Beck 2019 s. 73-74

<sup>18</sup> Viz Horzinková, E., Fiala Z: Správní právo hmotné. Obecná část. 3. Vydání. Praha: Leges, 2019, s. 44-45

při přenesené působnosti vykonávají orgány územního samosprávného celku záležitosti jiného nositele správy – státu.“<sup>19</sup>

Přenesená působnost, je tedy jakýmsi výkonem veřejné správy v zájmu státu, nikoliv pouze v zájmu obce a jejích obyvatel. Její výkon na rozdíl od výkonu samostatné působnosti není oprávněním, nýbrž povinností, kterou orgánům obcí musí výslovně ukládat zákon a povinnost jejich výkonu jim tedy může být svěřena i proti jejich vůli. Bez zákonného zmocnění však nemůže stát, coby nositel veřejné správy, delegovat své povinnosti na orgány obcí a krajů, jako na své vykonavatele, bez jejich souhlasu.<sup>20</sup>

## 2. Přehled právní úpravy v oblasti památkové péče

Jako každá oblast života obyvatele žijícího v právním státě je i činnost obyvatel ČR v oblasti památkové péče limitována a stanovována ústavním pořádkem, zákony ale i podzákonnými právními předpisy, stejně jako mezinárodními úmluvami, k jejichž dodržování se ČR zavázala. Tato kapitola má za cíl pokusit se přiblížit alespoň ty nejvýznamnější formy právní regulace a představit jejich význam pro tuto oblast činnosti veřejné správy, stejně jako pro širokou veřejnost, na níž tyto normy mohou dopadat.

### 2.1. Ústava České republiky

Ústavní normy, v čele se samotnou Ústavou, jsou nadány v rámci hierarchického uspořádání právních norem na území ČR nejvyšší právní silou a z hlediska celého právního řádu, stejně jako pro úsek ochrany památkové péče, spočívá jejich důležitost v jejich stabilitě.<sup>21</sup>

Na úplný začátek je potřeba konstatovat, že kulturní památky požívají ochrany už v rámci ústavního pořádku České republiky. Její základ vytváří již preambule Ústavy, která předpokládá odhodlání společně střežit a rozvíjet zděděné přírodní a kulturní hmotné a duchovní dědictví, což jsou instituty, které by se jistě dali podřadit pod zájmy chráněné právě orgány památkové péče.

---

<sup>19</sup> Kopecký, M. In: Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 9. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 102

<sup>20</sup> Viz Hejč, D. In: Potěšil, L., Furek, A., Hejč, D., Chmelík, V., Rigel, F., Škop, J. Zákon o obcích. Komentář. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 40–41

<sup>21</sup> Vopálka, V. In: Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 9. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 29

Skutečnost, že tuto potřebu nacházíme zakotvenou ihned v preambuli našeho nejvýznamnějšího právního předpisu je znamením, že si její tvůrci uvědomovali důležitost zachování naší národní kulturní identity, stejně tak jako zachování zdravého životního prostředí.

Z Ústavy dále taktéž vyplývá zakotvení orgánů v rámci organizace státní památkové péče, konkrétně z čl. 2 odst. 3, který stanoví mimo jiné, že státní moc má sloužit všem občanům, přičemž jejich výkon musí být v zákonném rámci. Budeme-li vycházet z toho, že zachování kulturního bohatství je veřejným zájmem, a tedy jakýmsi kolektivním zájmem všech občanů, je zde dán nezbytný předpoklad pro to, aby orgány v rámci této organizace existovaly a vykonávaly ochranu tohoto veřejného zájmu.

## 2.2. Listina základních práv a svobod

Ústavní zákon Federálního shromáždění ČSFR č. 23/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „LZPS“, nebo „listina“) je součástí ústavního pořádku ČR a jako taková Ústavu samotnou dále rozšiřuje. To se dá pochopitelně vztáhnout jak pro oblast činnosti veřejné správy jako celku, tak i přímo k oblasti památkové péče. Obecně lze konstatovat, že: „Listina v řadě svých ustanovení vytváří ústavní rámec pro činnost veřejné správy. Ať již jde o obecné zásady jednání orgánů veřejné správy, nebo o základní garance realizace jednotlivých práv.“<sup>22</sup>

Budeme-li nyní prezentovat vliv Listiny konkrétně na oblast památkové péče, lze říct, že jakousi ústřední tezí pro danou oblast vyřčenou právě v tomto dokumentu, která se následně objevuje a prolíná celou touto oblastí je ustanovení, jež konstatuje: „*Vlastnictví zavazuje. Nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou tímto zákonem.*“<sup>23</sup> Toto ustanovení stanovuje omezení jinak nezadatelného práva na osobní vlastnictví a umožňuje oprávněným orgánům, tedy v našem případě orgánům památkové péče, provádět zásahy do jinak nedotknutelných vlastnických práv. Dané zmocnění vyplývá právě z požadavku na ochranu obecně chráněných zájmů, které jsou stanoveny zvláštním předpisem. Konkrétně pak § 1 odst. 1

---

<sup>22</sup> Sládeček, V. Obecné správní právo, 2. Vydání, Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009 s. 49

<sup>23</sup> Čl. 11 odst. 3 LZPS

zákona č. 20/1987 Sb., České národní rady o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „PamZ“, nebo „památkový zákon“), jehož výkladem lze dojít k tomu, že tvůrci tohoto dokumentu kladli zájem celku, kterým je ochrana kulturního bohatství ČR, nad zájmy jednotlivců vyplývajících z jejich osobních majetkových práv. Stejně tak lze nahlížet i na tu část tohoto ustanovení, která hovoří o nemožnosti zneužívání vlastnictví k újmě práv druhých, jelikož je právem každého jednotlivce žít v zemi, v níž jsou kulturní památky zachovávány.

Veškeré tyto uvedené skutečnosti můžeme na závěr pojednání o významu LZPS pro úsek ochrany památkové péče podtrhnout tím, že tento dokument přiznává v článku 34 odst. 2 celé veřejnosti na jednu stranu právo k přístupu ke kulturnímu bohatství, ale zároveň ji dále zavazuje tím, že veřejnost nesmí ohrožovat, ani poškozovat památky nad míru stanovenou zákonem, což vyplývá z článku 35 odst. 3 LZPS.

### **2.3. Významné mezinárodní smlouvy na úseku památkové péče**

K tomu, aby Česká republika byla vázána mezinárodní smlouvou, je třeba její předchozí sjednání a ratifikace. K těmto úkonům je dle čl. 63 odst. 1 písm. b) Ústavy zmocněn Prezident České republiky, který však svoji pravomoc sjednávat mezinárodní smlouvy může delegovat na vládu, nebo s jejím souhlasem na její jednotlivé členy. Význam Mezinárodních smluv pro Českou republiku je značný, neboť z hlediska právní síly je lze řadit nad zákonné předpisy, jak vyplývá ze samotného čl. 10 Ústavy. Jeho výkladem se dá význam mezinárodních smluv hierarchicky podřadit právě pod ústavní pořádek ČR a nad zákony, neboť při rozporu mezinárodní smlouvy s českým právním řádem, přikazuje toto ustanovení použít mezinárodní smlouvu.<sup>24</sup> Tato povinnost se pochopitelně netýká jen soudů, nýbrž i orgánů veřejné správy, v našem případě tedy orgánů památkové péče, proto je jejich znalost a zasazení do kontextu vnitrostátní právní úpravy nezbytná.

Za nejvýznamnější právní dokumenty na úseku památkové péče lze jistě považovat tzv. Granadskou úmluvu, či Maltskou konvenci. Vzhledem k tomu, že veškeré tyto zmíněné mezinárodní smlouvy byly ratifikovány před 1. 6. 2002,

---

<sup>24</sup> Prášková, H. Nové přestupkové právo. Praha: Leges, 2017, s. 55

musejí pro to, aby se staly součástí právního řádu splňovat podmínky čl. 10 Ústavy, či musejí být do českého právního řádu transformovány, či adaptovány.<sup>25</sup> Vzhledem k tomu, že tyto podmínky byly naplněny, jsou tedy všechny zde zmíněné mezinárodní smlouvy součástí právního řádu ČR.

### **2.3.1. Úmluva o ochraně architektonického dědictví Evropy**

Těž známá jako „Granadská úmluva“ byla vypracována na zasedání rady Evropy v Granadě roku 1985 a zabývá se ochranou nikoliv přírodních památek, nýbrž památek vytvořených člověkem, tedy památek stavebních. Významným bodem této úmluvy bylo zakotvení povinnosti zavazující smluvní strany, aby na svém území zajistily určitý minimální standard ochrany právě těchto člověkem vytvořených památek. Došlo tak k zakotvení institutů, se kterými se dnes můžeme setkat i v rámci našeho právního řádu v tomto odvětví. Jedná se například o povinnosti vymezení chráněného majetku, vedení jejich seznamů, zajišťování různých podpůrných opatření pro jejich zachování a také, což je pro nás velmi důležité, zakotvení povinnosti sankcionovat ty adresáty daných právních norem, kteří je nebudou dodržovat.

Můžeme tedy hovořit o tom, že Granadská úmluva je jakýmsi základním stavebním kamenem pro možnost správně trestat ty, kteří nedodržují ustanovení týkající se ochrany památkové péče, i když v tomto případě se zatím jedná jen o památky stavební. Pochopitelně je však nutno brát na zřetel, že tato potřeba byla ve světě známa už delší dobu a také se o ni hovořilo, teprve však Granadská úmluva znamenala průlom v kodifikaci této problematiky na mezinárodní úrovni. V praxi by se dalo říci, že z ní v současné době mimo jiné vyplývá pro ČR povinnost využívat veřejné statky takovým způsobem, který je v souladu s potřebami současného života a s tím spojenou adaptací starých budov pro tyto účely.

Česká socialistická republika tuto smlouvu přijala ke dni 24. 6. 1988, přičemž účinnost pro ČR nabyla k 1. 8. 2000. Součástí právního řádu ČR se Granadská úmluva stala až přijetím tzv. „euronovely“<sup>26</sup>, která změnila dikci čl. 10 Ústavy do dnešní podoby dne 1. 6. 2002, přičemž byla publikována pod číslem 73/2000 Sb. m. s. Nelze tak tedy říci, že právě ona založila postihování

---

<sup>25</sup> Kopecký, M. Správní právo. Obecná část. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 20

<sup>26</sup> Ústavní zákon č. 395/2001 Sb., Ústavní zákon, kterým se mění ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

prohřešků na úseku památkové péče v ČR, neboť ta u nás byla postihována i před tím, nicméně měla a stále má pro nás důležitou funkci, jež plyne v zakotvení u různých mezinárodních organizací spolupracujících a napomáhajících k ochraně kulturního dědictví.

### **2.3.2. Úmluva o ochraně archeologického dědictví Evropy**

Někdy také označovaná jako „Maltská konvence“ byla přijata Radou Evropy 16. 1. 1992 ve Valettě. Ta má význam pro oblast archeologie, kterou je jistě také nutno považovat za oblast týkající se kulturního dědictví. Rada Evropy se rozhodla pro její přijetí, z důvodu, že dokument přijatý roku 1969 zabývající se touto problematikou již dle jejich názoru nebyl dostatečný, neboť se soustředil pouze na problematiku archeologických vykopávek jako takových. Asi nejvíce zásadním východiskem této úmluvy je závazek pro všechny signatářské státy sladit právní systém s podmínkami stanovenými v této úmluvě a dále též jejich uznání potřeby podpory výzkumu v této oblasti, ať již po stránce ekonomické, či usnadňováním výkonů těchto vykopávek, stejně jako zvyšováním povědomí veřejnosti o jejich významu a způsobu ochrany.

Nejvýznamnějším praktickým výsledkem této úmluvy je konstatování nezbytnosti organizování preventivních archeologických výzkumů na místech, kde mají být realizovány stavební projekty.

Pro občany ČR je dále významným faktem, že za naši republiku vláda úmluvu podepsala dne 17. 12. 1998 ve Štrasburku a po následném výše popsaném legislativním procesu se stala na území ČR dohoda účinnou ke dni 23. 9. 2000.

## **2.4. Zákon o státní památkové péči**

Jedná se o základní právní předpis, který je určený k ochraně památkové péče na území České republiky. Účinnosti nabyl 1. 1. 1988 a za dobu svého fungování prošel celou řadou novel. Vzhledem k datu jeho účinnosti je však zřejmé, že i přes snahu o časté novely není možné zcela odstranit aspekty plynoucí z dobového uspořádání Československé socialistické republiky. I přes veškerou snahu tyto nedostatky po roce 1989 napravit, se jeví výsledky těchto snah jako zcela nedostatečné a pokusy orgánů památkové péče o iniciování rekodifikace právní úpravy na tomto úseku zatím selhává.

Posledním pokusem o celkovou rekonstrukci práva týkající se ochrany památkové péče byla snaha prosazení návrhu zákona o ochraně památkového fondu, který však, podobně jako všechny ostatní snahy, skončil neúspěchem, tentokrát vlivem zablokování tohoto vládního návrhu zákona poslaneckou sněmovnou v legislativním procesu. Z toho důvodu je PamZ stále v platnosti a na jeho základech je vykonávána právní ochrana našeho kulturního bohatství.

PamZ upravuje otázky jak hmotněprávní, tak procesní povahy, nicméně sám o sobě by k pokrytí všech aspektů vyskytujících se na poli ochrany památkové péče nepostačoval, a tak je vázán na mnoho jiných předpisů. I přes částečnou úpravu procesního práva, spočívající například v úpravě postupu a podmínek prohlašování věcí nebo stavby za kulturní památku, prohlašování národních kulturních památek, prohlašování památkových území, památkových rezervací, památkových zón a také jejich vedení v Ústředním seznamu kulturních památek České republiky, PamZ primárně řeší otázky hmotného práva. Z tohoto důvodu je PamZ vázán na správní řád, zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“) a zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZOP“, nebo „přestupkový zákon“). Je třeba zmínit i některé další stěžejní související zákony, jakými jsou především zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 111/2009 Sb., o základních registrech, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů.

§ 1 PamZ, jehož formulace a výrazy v něm použité by se z dnešního pohledu daly označit již za archaické, což může pro adresáty této právní normy působit obtíže ve formě nejednoznačnosti vyjádření smyslu daného ustanovení, je vlastně: „Stanovením veřejného zájmu na zachování, ochraně a prezentaci hmotného kulturního dědictví“<sup>27</sup>

Pokud se pokusíme tento závěr ještě rozvést, zákonodárce tehdy spatřoval nezbytnost zachování kulturního bohatství pro nadcházející generace, neboť právě v těchto hodnotách viděl potenciál budoucího rozvoje společnosti, která by tedy mohla být narušena znehodnocením předmětů tohoto veřejného zájmu.

---

<sup>27</sup> ZÍDEK, M., TUPÝ, M., KLUSON, J. Zákon o státní památkové péči. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019. s. 2

PamZ vymezuje některé základní pojmy vyskytující se v oblasti státní ochrany památkové péče, jako jsou: kulturní památka, národní kulturní památka, památková rezervace, památkové zóny, ochranná pásma či archeologické nálezy. Stejně tak se ve svých ustanoveních věnuje i organizaci orgánů státní památkové péče včetně pravomocí, která je svěřena jejím zaměstnancům k výkonu jejich funkce.

Dále řeší, jaké správní tresty či nápravná opatření mohou být ukládány za porušení povinností či naplnění skutkových podstat přestupků stanovených tímto zákonem, stejně jako vymezení okruhu osob, kterým mohou být tyto správní tresty, či nápravná opatření ukládány.

## **2.5. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich**

ZOP je důležitým právním předpisem při správním trestání na úseku památkové péče. Jak již bylo řečeno výše, PamZ obsahuje jen omezené množství procesních postupů při samotném výkonu trestání, a tak jsou tyto obsaženy právě v tomto právním předpisu, jež se subsidiárně použije k PamZ, pokud ten nestanoví něco jiného.<sup>28</sup> Zákon obsahuje jak úpravu hmotněprávní, tak i procesní. Hmotněprávní úprava obsahuje spíše obecná ustanovení, která jsou blíže specifikována v PamZ. Jejich význam tkví mimo jiné v tom, že samotné vyznačení skutkových podstat v PamZ by bylo nedostačující, a proto je třeba tyto skutkové podstaty vykládat v návaznosti právě na ZOP, jež se užije podpůrně.

ZOP, stejně jako PamZ, má celostátní místní působnost, jak vyplývá z § 3 odst. 1 ZOP a je tedy závazný pro všechny osoby, které se nalézají na území ČR. V rámci velkých změn při rekodifikaci přestupkového práva, je nutné si také připomenout skutečnost, že ZOP se použije až na ty přestupky, které byly spáchány od jeho účinnosti, tedy ode dne 1. 7. 2017, jak vyplývá z § 2 odst. 1 ZOP. Stejně tak je však mít stále na paměti jednu ze zásad správního práva, a tedy zásadu *in dubio pro reo* (v pochybnostech ve prospěch obviněného) a na základě této zásady zákon připouští posuzování trestnosti činu dle té úpravy, která je pro obviněného příznivější.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Prášková, H. Nové přestupkové právo. Praha: Leges, 2017, s. 58

<sup>29</sup> K místní a časové působnosti ZOP podrobně Šťastný, V. In: Bohadlo, D., Brož, J., Kadečka, S., Průcha, P., Rigel, F., Šťastný, V. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 10–23



ZOP je stále ještě poměrně nová úprava a ve své době způsobila řadu změn napříč celým přestupkovým právem, kdy došlo například ke sjednocení správního trestání fyzických osob spolu s právníckými osobami a podnikajícími fyzickými osobami podle tohoto předpisu. Dále došlo ke změně v pojmosloví, kdy dřívější pojem sankce byl nahrazen pojmem správní trest. Tyto a další změny byly velmi významné i v námi sledovaném okruhu a budou blíže rozebrány v následujících kapitolách.

## 2.6. Správní řád

Je obecným právním předpisem pro celou oblast správního práva. Jeho obsahem je procesní úprava řízení před správními orgány. Použije se na všechny typy řízení před orgány památkové péče, pokud speciální zákon nestanoví něco jiného. V řízení o přestupcích se subsidiárně použije k ustanovením ZOP, který v praxi vychází z obecné procesní úpravy ve správním řádu, kterou dále více specifikuje, aby vyhovovala potřebám přestupkového řízení. Důležitost správního řádu také tkví i v jiných typech řízení před orgány památkové péče, přičemž jeden z nich má v této práci důležitou roli.

Obecně lze říct, že velký význam pro činnost správních orgánů, jakož i orgánů památkové péče při všech typech správního řízení mají ustanovení § 2 - § 8, kde jsou právně zakotveny základní zásady činnosti správních orgánů.<sup>30</sup>

## 2.7. Vyhlášky Ministerstva kultury

Jelikož zákonodárce z logiky věci nemůže (nebo není příliš pravděpodobné, že by se mu zdařilo) do vlastního zákona promítnout veškerá specifika, jež mohou v každodenním životě nastat a jejichž úprava se přesto může v budoucnu ukázat jako nezbytná, je orgánům veřejné správy dána možnost vydávat podzákonné právní předpisy, tedy vykonávat nařizovací moc veřejné správy. Jejich výsledné akty bývají označovány jako „nařízení“, jakkoliv tomu platná právní úprava příliš neodpovídá.<sup>31</sup>

K tomu, aby tato „nařízení“ mohla být vydávána je třeba zvláštní zákonné zmocnění, které je dáno vládě jako orgánu, který může tato nařízení vydávat

---

<sup>30</sup> Fiala, Z., Horzinková, E. In: Fiala, Z., Frumarová, K., Horzinková, E., Škurek, M. et al.: Správní právo trestní. Praha leges, 2017 s. 48

<sup>31</sup> Kopecký, M. Správní právo. Obecná část. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 26

(Vláda však není jediným orgánem příslušným k vydávání nařízení, těmi můžou být při splnění zákonných požadavků také jiné ústřední správní úřady, či ČNB.). Ta jej realizuje v rámci dekoncentrace státní moci pomocí jednotlivých specializovaných ministerstev.

Dříve než překročíme k jednotlivým nejzásadnějším „nařízením“ Ministerstva kultury pro oblast památkové péče, je nutné zmínit, že pojem nařízení lze vykládat dvojím způsobem, neboť zde, vlivem jeho používání v zákonných ustanoveních a pojmosloví v rámci právní teorie, vzniká jakási dualita.

Je tedy nutno si uvědomit, že nařízením zde není myšlena podzákonná normotvorba jiných než ústředních správních úřadů, což je označení, jež nalezneme ve zvláštních právních předpisech, nýbrž se jedná o prováděcí předpis vydaný Ministerstvem kultury, coby reprezentantem vlády, k upřesnění a zvýšení možnosti realizace naplnění předpokladů stanovených v zákoně.<sup>32</sup>

Mezi nejdůležitější nařízení Ministerstva kultury patří vyhláška č. 66/1988 Sb., kterou se provádí zákon České národní rady č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči. Ta upravuje prohlašování věcí za kulturní památky, památkové zóny atd. Také stanoví podmínky odměny a náhrady nálezcí archeologického nálezu a specifikuje úkoly Památkové inspekce.

V oblasti archeologie je významná vyhláška č. 187/2007 Sb., kterou se stanoví obsah a náležitosti plánu území s archeologickými nálezy. Ta vychází ze základní premisy pozitivního vymezení území s archeologickými nálezy na území České republiky.

Posledním prováděcím předpisem, který je třeba zmínit je vyhláška č. 420/2008 Sb., kterou se stanoví náležitosti a obsah plánu ochrany památkových rezervací a památkových zón. Tato vyhláška má zajistit jednotný systém a postup krajských úřadů při vydávání vlastních plánů ochrany památkových území, a také zpřehlednit tento systém pro vlastníky dotčených nemovitostí a další dotčené subjekty.

---

<sup>32</sup> Viz Vopálka, V. In: Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 9. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 43-48

### **3. Přehled organizace památkové péče**

Jako i v jiných oblastech činnosti státu i ochranu památkové péče musí stát vykonávat prostřednictvím svých orgánů, jež jsou vůči sobě propojeny ve vzájemných vztazích. Vedle těchto orgánů zajišťujících samotnou ochranu památek, existují ještě další instituce, které slouží k tomu, aby orgány památkové péče v rámci této organizační struktury mohly svoji činnost vykonávat co nejefektivněji.

Samotné uspořádání orgánů státní památkové péče upravuje § 25 PamZ. Podle tohoto ustanovení organizační strukturu tvoří: Ministerstvo kultury, krajské úřady a úřady obcí s rozšířenou působností. Tento výčet však není úplný, neboť za orgány státní památkové péče je nutno považovat ještě i Magistrát hlavního města Prahy a kancelář prezidenta republiky.

Vedle nich mimo tuto soustavu působí odborná instituce, kterou je Národní památkový ústav, dále Památková inspekce coby jeden z odborů Ministerstva kultury, či celní úřady. Ty sice nejsou orgány státní památkové péče, nicméně jejich význam pro činnost těchto orgánů je neopomenutelný, jak vyplývá z ustanovení § 25 odst. 3 PamZ, který klade požadavek na spolupráci orgánů památkové péče právě s těmito (ale i jinými) odbornými organizacemi.<sup>33</sup>

#### **3.1. Orgány státní památkové péče**

##### **3.1.1. Obecní úřad obce s rozšířenou působností**

Pokud se podíváme na strukturu organizace orgánů státní památkové péče, můžeme začít tím, který orgán se nachází na dně této soustavy. To, že se nachází na dně, ovšem v žádném případě neznamená, že by byl snad nějakým bezvýznamným, či doplňkovým orgánem. Ve společnosti, v níž nalézáme silné prvky decentralizace státní správy, je tomu spíše naopak. Můžeme říct, že obecní úřady obcí s rozšířenou působností jsou jedny z nejvytíženějších orgánů na úseku

---

<sup>33</sup> K dělení orgánů památkové péče viz ZÍDEK, M., TUPÝ, M., KLUSOŇ, J. Zákon o státní památkové péči. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019. s. 373

ochrany památkové péče a jsou typickým reprezentantem přesunutí moci z vrchu, tedy od ústředních správních orgánů, blíže k lidem. O tom svědčí i skutečnost, že obecním úřadům obcí s rozšířenou působností poskytuje PamZ nejširší rozhodovací pravomoc.

Orgány obcí s rozšířenou působností vykonávají státní správu na základě zákonného zmocnění stanoveného v ustanovení § 8 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o obcích“), který konstatuje, že pokud zvláštní zákon nestanoví, že se jedná o přenesenou působnost obce, jedná se o působnost samostatnou. Pokud na toto ustanovení navážeme, znění § 42a PamZ, které stanoví: *„Působnosti stanovené krajskému úřadu, nebo obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností podle tohoto zákona jsou výkonem v přenesené působnosti.“*, je zřejmé, že veškeré činnosti, jež vykonává dle § 29 PamZ obecní úřad obce s rozšířenou působností, coby vykonavatel státní moci, jsou prováděny v přenesené působnosti. Rozdíly mezi těmito druhy působností obcí jsou vysvětleny v kapitole „Státní památková péče“.

Je třeba zmínit, že orgány obcí s rozšířenou působností působí v oblasti ochrany památkové péče jako první instance, kdy při řízení o přestupcích dle § 35 odst. 1 PamZ a § 39 odst. 1 PamZ a při prokázání porušení těchto povinností jim umožňuje zákon uložit pokutu až ve výši 2 000 000 Kč, či zákazu činnosti až ve výši 2 roky. Jako první instance vystupují též v řízeních pro porušení povinnosti v § 9, za jejichž porušení mohou osobě, která je k tomu způsobilá dle těchto ustanovení uložit povinnost provedení nápravných opatření.

Úpravu práv a povinností obecního úřadu obce s rozšířenou působností, coby vykonavatele přenesené působnosti v oblasti veřejného zájmu spočívajícího v provádění památkové péče nalezneme v § 29 PamZ. Navážeme-li na ustanovení § 10, § 15, § 35 a § 39 PamZ, lze také zjednodušeně dojít k závěru, že orgány obce s rozšířenou působností působí v první instanci coby ochránci kulturních památek, památkových rezervací, památkových zón, či ochranných pásem, nikoliv však již národních kulturních památek, které patří již do kompetence krajských úřadů.

Obecní úřad obce s rozšířenou působností nevykonává svoji pravomoc na celém území ČR, nýbrž její místní působnost je omezena hranicemi správního celku, tedy v našem případě územím obce, na jehož území je oprávněn svou působnost vykonávat.

### 3.1.2. Krajský úřad

Posuneme-li se nyní v pomyslném hierarchickém žebříčku uspořádání orgánů státní památkové péče o stupínek výše, nalezneme tam coby vykonavatele státní moci v přenesené působnosti krajské úřady. Úpravu jejich pravomocí a působnosti nalezneme v § 28 PamZ.

Podobně jako u obecních úřadů obcí s rozšířenou působností, musí být úkoly zde svěřené krajským úřadům vykládány jako povinnosti, jež jsou povinny krajské úřady vykonávat v přenesené působnosti na základě ustanovení § 42a PamZ a § 14 odst. 1 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o krajích“). Ustanovení § 14 odst. 1 zákona o krajích stanoví, že: „*Do samostatné působnosti kraje patří záležitosti, které jsou v zájmu kraje a občanů kraje, pokud nejde o přenesenou působnost.*“ To, zda výkon pravomocí stanovených v § 28 PamZ je v zájmu kraje, či jeho občanů asi bude záležet na povaze každého jednoho případu, tedy důležitá je zde vazba právě na § 42a PamZ, že veškeré působnosti stanovené krajskému úřadu tímto zákonem, jsou výkonem přenesené působnosti.

V § 28 PamZ najdeme ustanovení o tom, že krajskému úřadu náleží pravomoc metodicky řídit výkon státní památkové péče v kraji. Vyjdeme-li tedy ze skutečnosti, že kraje jsou dle zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, ve znění pozdějších předpisů<sup>34</sup> členěny na obce znamená to, že jeho úkolem by mělo být sjednocovat rozhodovací praxi obecních úřadů obcí s rozšířenou působností při uplatňování jejich pravomocí na poli ochrany památkové péče. Tím by tedy měly zajišťovat dohled nad uplatňováním zásady legitimního očekávání, tedy aby se rozhodování skutkově shodných, či podobných případů výrazně nelišily, jak požaduje § 2 odst. 4 správního řádu. To neznamená, že by veškeré případy měly obecní úřady obcí s rozšířenou působností řešit, či rozhodovat zcela totožně, nicméně by měla být zachována jistá kontinuita rozhodovací praxe tak, aby adresáti právních norem mohli předpokládat, na základě dříve posuzovaných obdobných případů, přibližný výsledek řízení. Nemělo by tedy docházet ke zcela zřejmým rozdílným přístupům ke skutkově obdobným případům v řízeních před různými obecními úřady obcí s rozšířenou působností na území daného kraje (či v rámci stejného obecního úřadu obce

---

<sup>34</sup> Tento zákon se zrušuje ke dni 1. 1. 2021 zákonem č. 51/2020 Sb., o územně správním členění státu a o změně souvisejících zákonů, který nabývá účinnosti ke stejnému dni.

s rozšířenou působností, jež dříve skutkově podobný případ řešil). Změnu takové rozhodovací praxe a tím pádem narušení jakési kontinuity rozhodování může ospravedlnit zjištění, že dosud používaný způsob řešení takových případů již není nadále obhajitelný.<sup>35</sup>

Taktéž by krajský úřad měl řešit případné nejasnosti a rozpory, které by mohly při výkonu jejich pravomoci u orgánů obcí s rozšířenou působností nastat. Nezbytné je dodat, že krajský úřad tento svůj úkol vykonává pouze na území svého kraje, nikoliv na celém území ČR, neboť tento úkol náleží Ministerstvu kultury.

Na rozdíl od obecních úřadů obcí s rozšířenou působností, které mohou působit pouze jako prvoinstanční orgán, může stejně jako v jiných odvětvích správního práva i v oblasti působnosti ochrany památkové péče krajský úřad vystupovat i jako orgán druhého stupně. Tedy jako orgán odvolací proti rozhodnutím vydaným u obecního úřadu obce s rozšířenou působností nacházejícím se na území kraje, na němž daný krajský úřad vykonává svoji působnost. Jako orgán druhé instance vystupuje krajský úřad v případech týkajících se kulturních památek, památkových rezervací, památkových zón, či ochranných pásem, které v první instanci náleží obecním úřadům obcí s rozšířenou působností. Taktéž jako orgán druhé instance může potvrzovat, či měnit závazná stanoviska vydaná právě obecním úřadem obce s rozšířenou působností.

Naproti tomu v první instanci vystupuje krajský úřad v případech, kdy se projednávaný přestupek týká národní kulturní památky, v takových případech je poté odvolacím orgánem Ministerstvo kultury.

I zde, stejně jako při pojednání o obecním úřadu obce s rozšířenou působností je nutné přihlídnout k ustanovení § 35 a § 39 PamZ, a to k druhým odstavcům těchto ustanovení, neboť právě tato porušení památkového zákona se projednávají před krajským úřadem, coby orgánem prvního stupně. Z odstavců 5 a 6 těchto ustanovení dále plyne, že krajský úřad je oprávněn za tyto přestupky uložit správní trest až ve výši 4 000 000 Kč., či 2 roky zákazu činnosti. Krajské úřady mají stejně jako orgány obcí s rozšířenou působností pravomoc stanovovat v prvním stupni nápravná opatření vhodná k zajištění a ochraně

---

<sup>35</sup> K zásadě legitimního očekávání viz Potěšil, L. In: Potěšil, L., Hejč, D., Rigel, F., Marek, D.: Správní řád. Komentář. 2. vydání Praha: C. H. Beck, 2020, s. 46–53

národních kulturních památek, jak vyplývá z § 10 odst. 1 a 2 PamZ, či § 15 odst. 1 a 2 PamZ.

### 3.1.3. Ministerstvo kultury

Na samém vrcholu hierarchického žebříčku uspořádání organizace orgánů památkové péče stojí Ministerstvo kultury. Vzhledem ke spolupráci a provázanosti institucí v rámci tohoto uspořádání byly některé jeho kompetence již nastíněny výše. Výčet jeho pravomocí je konkretizován v § 26 PamZ, ze kterého vyplývá, že Ministerstvo kultury stojí jak nad orgány obcí s rozšířenou působností, tak i nad krajskými úřady, neboť tento předpis stanovuje roli Ministerstva kultury coby orgánu ústředního pro všechny kulturní památky v ČR. Z výše uvedeného lze dovozovat, že je ústředním orgánem celé státní památkové péče, a to i přes skutečnost, že zákon se zmiňuje pouze o kulturních památkách. I zde je tedy potřeba provádět správný výklad daných ustanovení, dnes již poněkud zastaralého PamZ.

Vzhledem ke skutečnosti, že Ministerstvo kultury stojí na vrcholu celé organizace státní památkové péče, lze dovozovat, že jedním z jeho úkolů by mělo být metodicky vést a sjednocovat činnost orgánů památkové péče, podobně jako to dělají krajské úřady na území svých krajů. Zásadní rozdíl však tkví v tom, že zatímco kraje tuto svoji úlohu vykonávají pouze na území svého kraje, Ministerstvo kultury, coby orgán ústřední, má svoji místní působnost rozšířenou na celé území ČR.<sup>36</sup> Z toho tedy plyne, že metodicky vede nejen krajské úřady, ale i orgány obcí s rozšířenou působností s tím, že pokud by se dostaly metodické pokyny od Ministerstva kultury do rozporu s pokyny krajských úřadů, mají pokyny vydané ministerstvem přednost, neboť se jedná o pokyn vyšší instance. Těmto rozporům by však mělo být nejspíše zabraňováno jednotným vedením krajských úřadů, které by poté měly metodické vedení Ministerstva kultury pouze více zpřesňovat s ohledem na specifické potřeby svého daného kraje.

Jako nejvyšší stupeň v rámci hierarchického uspořádání orgánů památkové péče, působí také Ministerstvo kultury jako odvolací orgán při řízeních vedených v prvním stupni před krajskými úřady, dle § 35 odst. 2 PamZ, či dle § 39 odst. 2 PamZ, nebo též před Magistrátem hlavního města Prahy i v případech podle

---

<sup>36</sup> Viz Hendrych, D., Kopecký, M., In: Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 9. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 80-81

§ 35 odst. 1 PamZ a § 39 odst. 1 PamZ, což vyplývá ze zvláštního postavení Magistrátu hl. m. Prahy.

Stejně tak však může Ministerstvo kultury rozhodovat i v prvním stupni, a to na základě zmocnění uvedeném v § 36 odst. 1 písm. c) PamZ a § 40 odst. 1 písm. c) PamZ. V takových řízeních už posléze chybí nadřízený orgán, jenž by mohl v případném opravném řízení danou věc přezkoumat a tím pádem u opravných prostředků v rámci těchto přestupkových řízení nedochází k devolutivnímu účinku, nýbrž o nich v rámci tzv. autoremedury rozhodne Ministerstvo kultury samo.<sup>37</sup>

### **3.1.4. Magistrát hl. m. Prahy**

Je orgánem s nestandardním postavením v hierarchii organizace památkové péče. Vzhledem k tomu, že Praha je svým postavením správním územím sui generis, vystupuje tak i právě tento orgán. Praha není typickým krajem, nýbrž samostatnou územní jednotkou členěnou na jednotlivé obvody.<sup>38</sup> Z prvního pohledu by se dalo nahlížet na toto dělení tím způsobem, že by hl. m. Praha mohla být považována za subjekt v obdobném postavení, jako má kraj a jednotlivé městské obvody, respektive části, o nichž hovoří novější právní úprava,<sup>39</sup> pak za subjekty v obdobném postavení s obcemi. Tento závěr by však byl příliš zjednodušující a specifika týkající se tohoto celku jsou značně komplikovanější. Není předmětem této práce zabývat se těmito jednotlivými odlišnostmi, a tak zde poukážu pouze na ty, jež se vztahují k tématu památkové péče.

Pokud tedy budeme jednotlivé obvody považovat za obce, nedává jim toto postavení poté pravomoci spojené s těmi, jež náleží orgánům památkové péče, neboť jak je zmíněno výše, toto postavení mají pouze obce s rozšířenou působností při výkonu přenesené působnosti, zatímco jiné druhy obcí (či obce s rozšířenou působností při výkonu své samostatné působnosti) mají jen velmi limitovaná a omezená práva daná památkovým zákonem, a hlavně nejsou součástí organizační struktury ochrany památkové péče. Tyto obvody dále nelze považovat za subjekty, jimž je dána působnost obcím s rozšířenou působností,

<sup>37</sup> K pojmu „autoremedura“ viz Potěšil, L. In: Potěšil, L., Hejč, D., Rigel, F., Marek, D.: Správní řád. Komentář. 1. vydání Praha: C. H. Beck, 2015, s. 433–437

<sup>38</sup> § 2 zákona č.36/1960 Sb., o územním členění státu a od 1. 1. 2021 § 2 odst. 2 zákona č. 51/2020 Sb., o územně správním členění státu a o změně souvisejících zákonů

<sup>39</sup> § 3 odst. 2 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů



neboť jim takovou žádný zákon nepřiznává. Dá se vyvodit, že jednotlivé městské části tedy mají obdobnou pravomoc v otázce ochrany památkové péče, jako mají obce, nikoliv však více. Kdo tedy na jejich území bude vykonávat tuto ochranu? Jedná se právě o Magistrát hl. m. Prahy, kterému je v § 31 odst. 2 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů přiznáno oprávnění vykonávat přenesenou působnost v rozsahu v jakém je svěřena orgánům obcí s rozšířenou působností.

To však stále není dostatečné, jelikož máme vyřešenou nejnižší organizační složku provádějící ochranu památkové péče v jednotlivých městských částech, ale stále nám chybí orgán, který by zajišťoval povinnosti náležející krajskému úřadu. Zde právě nastává ona zajímavost a specifikum, neboť i zde je postavení krajského úřadu přiznáno Magistrátu hl. m. Prahy, a to na základě § 31 odst. 1 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů. Vzniká zde tedy jakási dualita, kdy jeden úřad vystupuje jako úřady dva a stojí tedy na dvou stupních hierarchického uspořádání ochrany památkové péče. Může rozhodovat jak případy spadající do kompetence obecních úřadů obcí s rozšířenou působností, tak krajských úřadů. Z toho však plyne několik odlišností oproti běžnému vztahu těchto organizačních složek.

Jednou z povinností krajských úřadů v rámci hierarchie ochrany památkové péče je vystupovat jako orgán druhé instance k rozhodnutím orgánů obcí s rozšířenou působností. V praxi by doslovné dodržení tohoto zákonného požadavku vedlo k tomu, že by Magistrát hlavního města Prahy sám v rámci opravného řízení posuzoval svá rozhodnutí v prvním stupni, čímž by docházelo k tzv. autoremeduře. K té však nedochází, neboť situace je řešena tím způsobem, že z pohledu hierarchického uspořádání orgánů státní památkové péče se na Magistrát hl. m. Prahy hledí jako na krajský úřad, k němuž jako odvolací instance vystupuje Ministerstvo kultury, a to i v případech kdy provádí správní trestání na základě § 35 odst. 1 PamZ, či § 39 odst. 1 PamZ, tedy v působnosti orgánu obce s rozšířenou působností. Shrnutí: k autoremeduře v rámci rozhodovacího procesu na Magistrátu hl. m. Prahy při výkonu ochrany památkové péče nedochází a potvrzování závazných stanovisek či odvolací řízení probíhá u Ministerstva kultury.

Další otázka, která by mohla vyvstat je zda, v rámci vnitřního uspořádání Magistrátu hl. m. Prahy dochází k rozdělení agendy mezi jednotlivé zaměstnance, tedy zda existuje samostatný odbor s vlastními zaměstnanci pokrývající případy,

kdy Magistrát hl. m. Prahy vystupuje coby orgán obce s rozšířenou působností a kdy jako krajský úřad. Odpověď na tuto otázku zní, že nikoliv a úředníci odboru památkové péče vykonávají působnost obou orgánů současně, při zachování zákonných požadavků na stanovení výměry výše správního trestu, či nápravných opatření. V praxi tedy nedochází k postoupení případů pro nedostatek věcné příslušnosti (například k orgánu obce s rozšířenou působností dorazil podnět k zahájení řízení o neudržování národní kulturní památky) jinému správnímu úřadu (v tomto případě krajskému úřadu), ale Magistrát hl. m. Prahy věc řeší sám, neboť na rozdíl od situace v jiných krajích a obcích má dostatek věcné příslušnosti k tomu rozhodnout jak případy týkající se kulturních památek, tak i případy týkající se národních kulturních památek.

Výše zmíněnými skutečnostmi je pochopitelně anulována potřeba metodicky řídit výkon státní památkové péče na jejím území, neboť de facto nemá žádné podřízené subjekty. Zachována však je jejich povinnost vyplývající z § 15 odst. 4 PamZ, neboť subjektem, jež bude moci vyžadovat souhlas od Magistrátu hl. m. Prahy jakožto orgánu v postavení obce s rozšířenou působností by namísto obce v daném případě mohla být městská část při výkonu své samostatné povinnosti.

### **3.1.5. Kancelář prezidenta republiky**

I přesto, že kancelář prezidenta republiky není v § 25 PamZ explicitně uvedena, bývá na základě svých zmocnění řazena mezi orgány státní památkové péče.

Místní působnost kanceláře prezidenta republiky se vztahuje na území národní kulturní památky Pražského hradu. Dle dosud zmíněných skutečností by se dalo usuzovat, že k ochraně této národní kulturní památky by měl být příslušný Magistrát hlavního města Prahy, jakožto orgán oplývající oprávněními patřící krajským úřadům, coby orgánům státní památkové péče. Ovšem na základě vládního nařízení č. 55/1954 Sb., o chráněné oblasti Pražského hradu, náleží pravomoc vykonávat veškerou správu v oboru státní památkové péče právě kanceláři prezidenta republiky. Vzhledem k tomu, že zmíněné vládní nařízení nebylo nikdy zrušeno, vykonává veškeré pravomoci nad danou národní kulturní památkou právě kancelář prezidenta republiky. Tuto svoji působnost vykonává, dle mého názoru, v obdobném postavení, jaké jinak náleží krajským

úřadům, a to z toho důvodu, že ochrana národních kulturních památek, kterým předmětné území je, spadá pod krajské úřady. Odvolacím orgánem proti rozhodnutím vydaných kanceláří prezidenta republiky by tak mělo být Ministerstvo kultury, což konstatoval i NSS v rozsudku č. 7 As 99/2011-73 ze dne 26.10.2011.<sup>40</sup>

## **3.2. Důležité instituce stojící mimo organizaci státní památkové péče**

### **3.2.1. Obce a kraje v samostatné působnosti**

Ochranu památkové péče však mohou obce a kraje, stejně jako hlavní město Praha, vykonávat nejen v působnosti přenesené, nýbrž i v působnosti samostatné. Zmocnění obcí k tomuto výkonu vyplývá z § 30 PamZ, který stanoví demonstrativní výčet oprávnění obcí k výkonu péče o kulturní památky. Tento výčet je dále rozšířen například v § 15 odst. 4, či § 16 odst. 1 PamZ.<sup>41</sup> Kraje jsou naproti tomu zmocněny v § 28a PamZ, stejně jako hl. m. Praha. Na rozdíl od ustanovení § 30 PamZ není § 28a v tomto zákoně dále rozšiřován, a tak v něm stanovený výčet pravomocí lze považovat za výčet taxativní. I tak je ho však nutno vykládat v souladu s dalšími zákony, které mohou tyto kompetence rozšiřovat.

Nutno podotknout, že v tomto případě nehraje roli, zda se jedná o obec s rozšířenou působností, nebo o obec s úřadem, na nějž je delegována nižší míra přenesené působnosti. Tyto skutečnosti totiž mají vliv pouze na výkon přenesené působnosti, nikoliv působnosti samostatné. Není ani důležité to, zda se jedná o obec základní, městys, či město, neboť možnosti výkonu jejich pravomocí dle výše zmíněných ustanovení zůstává nezměněna.<sup>42</sup>

Z důvodu, že se nejedná o působnost stanovenou obecním úřadům obcí s rozšířenou působností, ani krajským úřadům, nýbrž obcím a krajům jako takovým, nevztahuje se na jim svěřená oprávnění ustanovení § 42 PamZ,

---

<sup>40</sup> Viz ZÍDEK, M., TUPÝ, M., KLUSOŇ, J. Zákon o státní památkové péči. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019. s. 374

<sup>41</sup> ZÍDEK, M., TUPÝ, M., KLUSOŇ, J. Zákon o státní památkové péči. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019. s. 405

<sup>42</sup> K dělení obcí viz Kopecký, M. In: Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 9. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. s. 84-86 a 98-100

což v návaznosti na § 8 zákona o obcích, respektive § 14 odst. 1 zákona o krajích znamená, že se jedná o působnost samostatnou.

Stále však platí, že do organizační struktury orgánů státní památkové péče, coby nepřímých vykonatelů státní správy, patří pouze ty obce, jež jsou označovány jako obce s rozšířenou působností, a to pouze v rámci těch činností, k nimž jsou zmocněny v § 29 PamZ. Totéž platí i o krajích, neboť ty jako takové stejně jako obce nejsou součástí organizační struktury státní památkové péče. Těmi jsou pouze krajské úřady při výkonu přenesené působnosti, tedy při výkonu oprávnění uvedených v § 28 PamZ.

Veškeré zde předkládané skutečnosti a oprávnění jsou projevem práva na samosprávu, tak jak o nich hovoří Ústava, nikoliv povinností samospráv vykonávat jim svěřené úkoly. Činnosti prováděné na základě těchto oprávnění nejsou vykonávány jménem státu, tedy orgány státní památkové péče, nýbrž jménem a na odpovědnost samosprávných celků coby instance oddělené od organizační struktury státní památkové péče. Jedná se tedy o možnosti, kterými obce a kraje mohou chránit kulturní bohatství na svém území, aniž by byly přímo zařazeny do organizační struktury státní památkové péče.

### **3.2.2. Památková inspekce**

Vzhledem k tomu, že Ministerstvo kultury má více úkolů než jen provádění ochrany kulturního bohatství ČR, potřebuje na realizaci této agendy speciální odbor. Tím je právě Památková inspekce. Je tedy důležité si uvědomit, že památková inspekce jako taková není orgánem státní památkové péče, účel její existence je pomoci Ministerstvu kultury, právě coby ústřednímu orgánu řádně a správně provádět své povinnosti v oblasti památkové péče. Nejedná se tedy ani o správní úřad, nýbrž o vykonavatele veřejné moci řízený ministerstvem kultury, coby správním úřadem. Její význam jako odboru Ministerstva kultury je považován za natolik významný, že je jeho existence zakotvena v PamZ, konkrétně pak v § 27.

Úkolem památkové inspekce není stanovovat povinnosti, či snad dokonce sankce za nesplnění povinností, a to ať už směrem k orgánům památkové péče, či k adresátům právních norem stojících mimo organizační strukturu ochrany památkové péče, což vyplývá z § 27 PamZ, který ukládá památkové inspekci funkci dozorovou, nikoliv rozhodovací, či normotvornou. To při uplatnění jedné

ze zásad veřejného práva secundum et intra legem, tedy, že co není zákonem dovoleno je zakázáno, ve výsledku znamená, že památková inspekce se od těchto svých úkolů, stejně jako kterýkoliv jiný subjekt veřejné správy, nemůže odchýlit.<sup>43</sup>

Dá se tedy konstatovat, že Památková inspekce, jako vykonavatel veřejné správy, má pro Ministerstvo kultury zajišťovat dozor nad dodržováním norem vztahující se k ochraně památkové péče. Jedná se jak o dozor vnitřní, tedy kontrola činnosti orgánů památkové péče, tak vnější, tedy dozor nad dodržováním zákonných norem ze strany jejich adresátů.

I přesto má ovšem památková inspekce možnost pokusit se napravit zjištěné nedostatky, k nimž při výkonu svého dozoru dospěla. Ne sice vlastními prostředky, ale stejně jako kterýkoliv jiný občan může podat návrh k odstranění nedostatků. Tento návrh poté může sloužit jako podklad pro zahájení řízení před orgány státní památkové péče.

I zde, obdobně jako v ustanovení o Ministerstvu kultury je nezbytné vykládat činnost památkové inspekce širěji, než jak je stanovena v zákoně. Tedy ne pouze na provádění dozoru ve vztahu ke kulturním památkám, ale též k národním kulturním památkám, přestupky spáchané v památkových zónách, či památkových rezervacích apod.

### **3.2.3. Odborná organizace státní památkové péče**

O odborné organizaci státní památkové péče pojednává ustanovení § 32 PamZ, které vyjmenovává jednotlivé úkoly svěřené této instituci. Je patrné, že zákonodárce předpokládal existenci nějaké takové instituce, ale na rozdíl od památkové inspekce nevěděl, jaké přesné označení bude nést, či kým bude zřizována a jakou bude mít právní formu. Dnes víme, že: „Odbornou organizací státní památkové péče je Národní památkový ústav, který vznikl splynutím státních památkových ústavů a dalších organizací památkové péče ke dni 1. 1. 2003. Je státní příspěvkovou organizací a jeho zřizovatelem je Ministerstvo kultury.“<sup>44</sup>

Národní památkový ústav není zákonem nadán možností stanovovat komukoliv jakákoliv omezení či snad rozhodovat o uložení správního trestu

<sup>43</sup> Tzv. „Legální definice“ vycházející z čl. 2 odst. 2 LZPS

<sup>44</sup> ZÍDEK, M., TUPÝ, M., KLUSONĚ, J. Zákon o státní památkové péči. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019. s. 409

nebo nápravného opatření. Vykonává však odborné služby důležité jak pro orgány státní památkové péče (např. v podobě vyjádření k žádosti o závazné stanovisko, které je obligatorní dle ustanovení § 14 odst. 6 PamZ), tak i pro vlastníky, správce, či uživatele kulturních památek. Tyto služby mohou spočívat v poskytování různých bezplatných poradenství na tomto úseku, či pomoci při zpracování různých žádostí nebo podnětů v oblasti působnosti památkové péče.

Je však nutno podotknout, že škála oprávnění daná zákonem je velmi široká, a hlavně její výčet je demonstrativní, což vyplývá z § 32 odst. 2 písm. j) PamZ, který stanoví, že může plnit na úseku státní památkové péče prakticky jakékoliv úkoly, jimiž je Ministerstvo kultury pověřeno.

## **4. Přestupky a povinnosti adresátů právních norem v oblasti památkové péče**

### **4.1. Přestupek**

Je jedním z druhů správního deliktu a jeho obecnou definici nalezneme v § 5 ZOP: *„přestupkem je společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin.“* Z tohoto základního ustanovení vychází veškeré skutkové podstaty přestupků, jichž se mohou adresáti právních norem dopustit na úseku památkové péče, stanovených v § 35 a § 39 PamZ. Stanovení skutkových podstat ve speciálním zákoně pro trestání na úseku památkové péče, tedy v PamZ, samozřejmě z této premisy vychází, a proto by nemělo docházet k situaci, že dojde k rozporu mezi nimi. Pokud by však přeci jen došlo k takové kolizi, je nezbytné vykládat tato speciální ustanovení právě v kontextu obecného ustanovení o přestupku.

Příklad: Pachatel se dopustil skutku, kterým naplnil skutkovou podstatu ustanovení § 39 odst. 2 písm. d) (vyvezení kulturní památky do zahraničí, bez předchozího souhlasu Ministerstva kultury), přičemž však škoda způsobená tímto jednáním přesáhla hranici 10 000 Kč., což je hranice trestného činu a přestupku.<sup>45</sup> I přesto, že byla naplněna skutková podstata přestupku vyplývající

---

<sup>45</sup> § 138 odst. 1 trestního zákoníku

z tohoto ustanovení, nejedná se o přestupek, který by měl projednávat orgán památkové péče, nýbrž o trestný čin, jehož řešení spadá do trestního řízení a to z důvodu, že zde není naplněn obecný znak přestupku, který mimo jiné stanoví podmínku, že se o přestupek jedná tehdy, není-li označen za trestný čin.

Český právní řád vychází z materiálně formálního pojetí přestupku, čímž se přestupky mimo jiné odlišují od trestných činů, kde se přijetím zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „trestní zákoník“) přešlo na pojetí ryze formální.

Formální stránkou přestupku je naplnění znaků uvedených v zákoně (jednotlivé skutkové podstaty). Skutkové podstaty obsahují své skupiny znaků, jež jsou jejich povinnou a nezbytnou součástí sloužící k odlišení jednotlivých přestupků. Těmito skupinami znaků skutkových podstat jsou: objekt, objektivní stránka, subjekt a subjektivní stránka.<sup>46</sup>

Za materiální stránku přestupku lze označit požadavek společenské škodlivosti, tedy jednání, které nějakým způsobem porušuje či ohrožuje zájem společnosti. Tato může být též chápána jako určitá míra společenské nepřipustnosti ve vnějším světě. Na základě určení míry společenské škodlivosti můžeme dojít k poznání, zda se vůbec jedná o přestupek, tedy zda je jednání natolik nebezpečné pro zájmy společnosti, aby bylo možno jej právně postihnout. S tím souvisí i poznání, zda již daným činem nebyla překročena hranice trestného činu. V neposlední řadě se na základě míry společenské škodlivosti přestupku může určit výše a způsob správního trestu.

Při posuzování míry důležitosti existence materiální stránky přestupku je třeba vypořádat se s otázkou, zda k určení míry škodlivosti nepostačí již samotné naplnění formálních znaků přestupku vyjádřených v zákoně, popřípadě jak postupovat v případech, kdy je naplněna formální, nikoliv však materiální stránka přestupku. Mimo jiné i s těmito otázkami se pokusil vypořádat NSS, který ve svém rozhodnutí uvedl: „Obecně je přitom nutno vycházet z premisy, že 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. Lze tak shrnout, že v případě, kdy určitým jednáním budou sice naplněny formální znaky skutkové podstaty daného správního deliktu, ale současně budou existovat natolik významné okolnosti, které budou vylučovat, aby daným jednáním byl porušen,

---

<sup>46</sup> K formální stránce přestupku viz kapitola „Správní delikt“

či ohrožen právem chráněný zájem, nedojde k naplnění materiálního znaku daného správního deliktu. Takové jednání poté nemůže být označeno za správní delikt, a tudíž ani nemůže dojít k uložení sankce za jeho spáchání.<sup>47</sup>

Vyvstává tedy otázka, jak samotnou materiální stránku přestupku vlastně chápat, neboť tento termín není nikde jasně definován. Pokud však přihlédneme k výše citovanému judikátu a ke skutečnosti, že trestní právo již od požadavku materiální stránky ustoupilo (pochopitelně v trestním právu se nejedná o materiální znak přestupku, nýbrž trestného činu) vyvstává otázka, zdali je otázka potřeby jeho samostatného naplnění stále aktuální, neboť se zdá, že podmínka, jíž má reprezentovat je již obsažena právě ve formálním znaku správního deliktu.

Odpověď na tuto otázku by se dala shrnout tak, že prostřednictvím materiální stránky přestupku je možno odlišit přeryvy formálních znaků mezi přestupky a trestnými činy, či se užití materiální stránky přestupku může užít v případech tzv. „bagatelních přestupků“, kde může správní orgán díky tomuto dvojímu pojetí upustit od potrestání i přesto, že byla naplněna skutková podstata přestupku, ale nebyla zde dostatečná míra společenské škodlivosti.<sup>48</sup>

Přestupky lze dle druhu následku v obecném slova smyslu rozdělit na přestupky ohrožovací a poškozovací. Ohrožovacími přestupky v oblasti působnosti orgánů státní památkové péče jsou takové přestupky, které jsou škodlivé již tím, že vytvářejí nebezpečnou situaci, aniž by však muselo dojít ke konkrétní škodě na památkovém fondu, zatímco přestupky poškozovací nebo též poruchové, jsou takové přestupky, které zákonem chráněný zájem, tedy v tomto případě památkový fond, přímo porušují.

Při posuzování trestnosti skutků spáchaných domnělými pachateli musí orgán státní památkové péče dbát na to, zda se v daném konkrétním případě nejedná o skutek, který sice naplňuje veškeré znaky skutkové podstaty přestupku, jeví se jako přestupek, ale ve skutečnosti přestupkem není, neboť zde chybí jeden z obligatorních znaků přestupku, protiprávnost. Nutno podotknout, že tyto okolnosti se nevyskytují pouze v přestupkovém řízení, ale uplatní se také v právu trestním na základě ustanovení v trestním zákoníku. Výčet okolností vylučujících protiprávnost je v trestním zákoníku a v ZOP zcela totožný, na rozdíl

---

<sup>47</sup> Rozhodnutí NSS sp. zn. NSS 9 AS 34/2012, ze dne 09. 08. 2012

<sup>48</sup> Viz Mates, P. a kol. Základy správního práva trestního. 7. Přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2017.



od staré úpravy přestupkového práva, kde byl tento výčet oproti trestnímu zákoníku odlišný.<sup>49</sup> Dnešní ZOP zná tyto okolnosti vylučující protiprávnost: krajní nouze (§ 24 ZOP), nutná obrana (§ 25 ZOP), svolení poškozeného (§ 26 ZOP), přípustné riziko (§ 27 ZOP) a oprávněné použití zbraně (§ 28 ZOP).

Přestupky, ať již na úseku ochrany památkové péče či v jiných oblastech správního práva mohou nabývat různých podob, a to ať už z časového hlediska, či hlediska četnosti pachatelů. Identifikace těchto přestupků bývá klíčová z mnoha důvodů. Například už vzhledem ke skutečnosti stanovení zákona, dle kterého se daný skutek bude posuzovat, či vyjádření protiprávnosti takového jednání, popřípadě možnosti správně určit druh a výši správního trestu. Podle toho se rozlišuje několik zvláštních pojmů souvisejících s obecným pojmem přestupek. Vzhledem ke kontextu této práce však postačí bližší rozbor pouze jediného z nich, a to tzv. „hromadného přestupku“.

#### **4.1.1. Hromadný přestupek**

Úprava hromadného přestupku se nachází v § 9 ZOP: *„Hromadný přestupek je takový přestupek, u kterého zákon vyžaduje pro vznik odpovědnosti za přestupek více útoků spojených společným záměrem.“*

V tomto případě je důležitým faktorem mnohost útoků a společný záměr. K naplnění skutkové podstaty přestupku nestačí pouze jeden útok, ale je jich zapotřebí více, přičemž mnohost těchto útoků musí být stanovena přímo ve skutkové podstatě. Pokud k této mnohosti nedojde, nejedná se o hromadný přestupek.<sup>50</sup> Jednotlivé „složky“ z nichž se daná skutková podstata skládá, mohou splňovat definici protiprávního jednání, ale také nemusí, přičemž tyto skutky se stanou protiprávní až naplněním všech znaků skutkové podstaty hromadného přestupku.

V oblasti ochrany památkové péče nalezneme jeden příklad, jenž splňuje znaky hromadného přestupku a je jím skutková podstata vymezená v § 35 odst. 1 písm. d) PamZ. Naplnění znaků hromadného přestupku můžeme spatřovat ve slově „porušuje“ jež se nachází ihned na začátku tohoto ustanovení. Z něj lze dovodit, že nepostačí jednorázové porušení povinnosti, nýbrž zde musí být povinnost porušena vícekrát. Pokud je tedy povinnost spočívající dle tohoto

---

<sup>49</sup>Škurek, M. In: Frumarová, K. a kolektiv: Správní trestání. Praha: Leges, 2017, s. 59

<sup>50</sup> Fiala, Z. In: Fiala, Z., Frumarová, K., Horzinková, E., Škurek, M. et al.: Správní právo trestní. Praha leges, 2017 s. 72

ustanovení, v dodržování podmínek určených v rozhodnutí o vymezení ochranného pásma nemovité kulturní památky, nemovité národní kulturní památky, památkové zóny, či rezervace porušena pouze jednou, nejedná se o přestupek.

#### **4.1.2. Pojem přestupek a smíšený správní delikt**

Definujeme-li pojem přestupek a jeho užití v oblasti ochrany památkové péče je nutné si uvědomit způsob jeho užívání. Zde totiž došlo přijetím ZOP k významné změně. Zatímco dnes pojmem přestupek označujeme správní delikty spáchané všemi adresáty ZOP, před jeho účinností tomu bylo jinak. Před účinností ZOP bývaly pojmem přestupek označovány protiprávní činy spáchané pouze fyzickými osobami, které se posuzovaly dle zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SPZ“, nebo „starý přestupkový zákon“), při subsidiárním použití správního řádu. Protiprávní činy spáchané právnickými osobami a fyzickými osobami podnikajícími se řešily výlučně dle správního řádu s přihlédnutím k procesním odchylkám, které stanovoval PamZ jako speciální úprava ve svém § 35 a násl. a označovaly se „smíšené správní delikty.“<sup>51</sup>

Docházelo tedy k jakési dualitě, kdy zjednodušeně řečeno pro právnické osoby spolu s podnikajícími fyzickými osobami platilo jiné právo než pro osoby fyzické, neboť byly tyto skupiny osob posuzovány dle jiných právních předpisů, ačkoliv se dopouštěli protiprávního jednání na stejném právním úseku. Tato nerovnost pochopitelně vzbuzovala mnohé rozpaky a nevoli v řadách veřejnosti i legislativců a to i proto, že SPZ chránil práva obviněných více nežli správní řád, čímž docházelo k faktické diskriminaci fyzických osob podnikajících, stejně jako osob právnických, na úkor fyzických osob. Snaha o unifikaci těchto řízení vyvrcholila právě přijetím ZOP, který zrušil dělení na přestupky a smíšené správní delikty a sjednotil jak terminologii, kdy ZOP již nepracuje s termínem „smíšený správní delikt“ a nadále užívá pouze pojem přestupek, tak právní úpravu řízení o přestupcích, které nyní zcela spadají do působnosti ZOP, s použitím jiných právních předpisů v souladu se zásadou subsidiarity.

---

<sup>51</sup> Průcha, P. In: Frumarová, K. a kolektiv: Správní trestání. Praha: Leges, 2017, s. 22–23

### 4.1.3. Pachatelé přestupků v oblasti památkové péče

Okruh subjektů způsobilých stát se pachatelem přestupku dle PamZ se shoduje s tím, který je popsán v ZOP. Pachatelem tedy může být fyzická osoba, právnická osoba a fyzická osoba podnikající. Podmínky, za nichž je daná osoba způsobilá stát se pachatelem přestupku, jsou stanoveny v § 13 - § 19 ZOP (pro fyzickou osobu), § 20 - § 21 ZOP (pro právnickou osobu) a § 22 - § 23 ZOP (pro fyzickou osobu podnikající). Přijetím ZOP došlo také k nahrazení pojmu „fyzická osoba při výkonu podnikání“, se kterým pracoval SPZ, účinný do 30. 6. 2017, termínem „fyzická osoba podnikající“.

Účinností ZOP a následnou novelizací PamZ dochází ke snižování rozdílů ve vedení řízení s fyzickými osobami, právnickými osobami a fyzickými osobami podnikajícími. To však neznamená, že by tyto rozdíly neexistovaly. Jedním z typických rozdílů, který vyplývá už ze ZOP je potřeba prokázání zavinění, kdy ZOP ve svých ustanoveních § 13 odst. 1 a § 20 odst. 1 stanoví povinnost prokazovat zavinění u fyzických osob, a naopak tuto povinnost nestanoví u osob právnických a fyzických podnikajících, přičemž tento požadavek vyplývá ze sousloví „zaviněným jednáním“ které najdeme pouze u ustanovení hovořící o fyzické osobě coby pachateli přestupku.<sup>52</sup>

Z výše uvedeného tedy vyplývá, že zatímco u fyzických osob hovoříme o tzv. subjektivní odpovědnosti za přestupek, u právnických osob a fyzických podnikajících osob hovoříme o tzv. objektivní odpovědnosti za přestupek.<sup>53</sup> Zde by bylo možné dojít k závěru, že na poli přestupkového práva dochází k jakési formě diskriminace právnických osob a osob fyzických podnikajících, které jsou odpovědny pouze za následek bez ohledu na to, zda jej způsobilý zaviněným jednáním, či nikoliv.

Ovšem není tomu tak, jak bylo konstatováno v judikatuře. Z ní vyplynulo, že je třeba dokazovat míru zavinění i u právnických osob v případech, kdy je znakem skutkové podstaty objektivní stránka deliktu spočívající v příkázání, nebo dovození zákonem sankcionovaného jednání.<sup>54</sup> Z tohoto lze tedy dovodit, že rozdíly mezi těmito osobami týkající se míry dokazování zavinění

<sup>52</sup> Viz Rigel F., Bohadlo, D. In: Bohadlo, D., Brož, J., Kadečka, S., Průcha, P., Rigel, F., Šťastný, V. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 81–83 a s. 127–128

<sup>53</sup> K těmto pojmům viz Fiala, Z., Grygar, T. In: Frumarová, K. a kolektiv: Správní trestání. Praha: Leges, 2017, s. 38-41 a s. 52-53

<sup>54</sup> Rozsudek NSS č. j. 4 As 28/2006-65 Sb., ze dne 22. 3. 2007

jsou částečně setřeny a alespoň na poli řízení vedené před orgány památkové péče se zavinění prokazuje téměř vždy, nebo alespoň velmi často, jak vyplynulo z mého studia správních rozhodnutí v této oblasti.

Jediným zásadním rozdílem je tedy to, že do výrokové části rozhodnutí se u fyzických osob musí uvést, že došlo ke spáchání přestupku zaviněným jednáním, zatímco u právnických osob a fyzických osob podnikajících nikoliv, ale to neznamená, že tuto skutečnost nemusí správní orgán prokazovat.

## **4.2. Přestupky v památkovém zákoně**

Jednotlivé skutkové podstaty přestupků, kterých se může fyzická osoba, právnická osoba, nebo podnikající fyzická osoba dopustit na úseku památkové péče řeší ustanovení § 35 a § 39 PamZ, včetně stanovení výše a způsobu možných ukládaných správních trestů, kterými se specifikují obecná ustanovení ZOP.

Nutno dodat, že i tato ustanovení prodělala značný vývoj přijetím ZOP, neboť v souvislosti s jeho přijetím byl vydán i zákon č. 183/2017 Sb., změnový zákon, který nabyl účinnosti stejně jako ZOP. Ten v části čtvrté mimo jiné novelizoval některá ustanovení PamZ.

Z návětí jednotlivých odstavců pak byla vypuštěna horní hranice pokuty a uvedení orgánu památkové péče příslušného k projednání přestupku. Výši pokuty tak nyní nově upravuje § 35 odst. 5 PamZ u právnických osob a podnikajících fyzických osob a § 39 odst. 5 u fyzických osob.

Příslušnost orgánu památkové péče k uložení správního trestu je vymezena v § 36 PamZ, který nahradil dosavadní ustanovení o kritériích pro ukládání pokut u právnických osob a podnikajících fyzických osob. Příslušnost k projednávání přestupků fyzických osob řeší § 40 PamZ, který nahradil původní znění § 40 PamZ, jež řešil vztah správního trestání fyzických osob na úseku památkové péče k obecným předpisům.

Dále byly zrušeny § 37 a § 38 PamZ, které se zabývaly vymáháním pokut za správní delikty, respektive odpovědností právnické osoby. Důvod tohoto zrušení vyplývá právě z přijetí ZOP, který ukončil správní trestání fyzických osob podle jiného předpisu než správní trestání fyzických osob podnikajících a osob právnických. Vzhledem k tomu, že v minulosti, nebylo možné použít pro právnické osoby a fyzické osoby podnikající SPZ, musel být způsob, jímž je právnická osoba odpovědná za spáchaný přestupek stanoven zvláštním

předpisem, tedy PamZ. Sjednocením úpravy řízení pod ZOP však tato potřeba odpadla.

Ze stejného důvodu nebyl již nadále potřeba ani § 37 PamZ a k němu analogické ustanovení § 41 PamZ, které stanovovaly způsob, jakým se mají pokuty uložené orgány státní památkové péče vymáhat. V případě § 37 i včetně lhůt pro jejich splnění. Dnes celou tuto problematiku řeší ZOP, jež je pro tyto účely subsidiárně používán, a proto již nebyla potřeba těchto ustanovení dále aktuální.

### **4.3. Povinnosti stanovené památkovým zákonem**

Za základní ustanovení stanovující povinnosti vně veřejnou správu na úseku památkové péče, které jsou podstatné z pohledu tématu této práce lze považovat ustanovení § 9 PamZ, neboť na základě porušení zde stanovených povinností mají orgány památkové péče možnost provádět kroky, které mají takovému jednání zabraňovat. Tyto kroky, nebo chceme-li způsoby donucení orgánem veřejné moci k vymožení povinností stanovených v § 9 PamZ nalezneme v návazných ustanoveních, tedy konkrétně v § 10 PamZ a § 15 PamZ.

Je nutno oddělit tyto povinnosti od přestupků uvedených v § 35 a § 39 PamZ, neboť povinnosti zde vyjmenované nejsou skutkovými podstatami přestupků, nýbrž pouze obecnými povinnostmi, jež směřují vůči zde vymezenému okruhu adresátů, kteří jsou tyto povinnosti povinni dodržovat.

Význam tohoto dělení tkví hlavně v možnosti správní úvahy, zda orgán státní památkové péče zahájí řízení nápravné, jehož výsledkem je možné uložení nápravného opatření subjektu stanovenému PamZ, nikoliv však správního trestu (právě pro porušení povinností v § 9 PamZ), či sankční, kde je sice možnost pachateli přestupku uložit správní trest, ale bez možnosti zjednání nápravy nežádoucího stavu (pro naplnění skutkových podstat v § 35 PamZ a § 39 PamZ).

§ 9 PamZ vymezuje nejen okruh možných účastníků tohoto typu řízení, ale též stanovuje obecný okruh povinností, pro jejichž porušení můžou orgány státní památkové péče zahájit nápravné řízení. Adresáty povinností stanovených v § 9 PamZ tedy jsou: vlastníci kulturních památek, správci či uživatelé kulturních památek a též „organizace“ a „občané“ kteří nejsou vlastníky kulturních památek.

Povinnosti vlastníků kulturních památek jsou primárně vtěleny do § 9 odst. 1 PamZ, a rozšířeny v § 9 odst. 4 PamZ. Za důležité považuji právní analýzu toho, za jakých podmínek dochází k porušení povinností stanovených v § 9 odst. 1 a § 9 odst. 2 PamZ, pro něž je možno zahájit s vlastníkem (odstavec 1), správcem, či uživatelem (odstavec 2) dané kulturní památky správní řízení. Toto ustanovení by se totiž dalo vykládat způsobem, že je možné ze strany orgánů státní památkové péče ukládat povinnosti vlastníku (správci, uživateli) kulturní památky i v situacích, kdy dojde k poškození jeho kulturní památky cizí osobou bez zavinění samotného vlastníka (správce, či uživatele) předmětné kulturní památky (například tím, že jím vlastněná kulturní památka byla posprejována). Část ustanovení § 9 odst. 1, respektive § 9 odst. 2 PamZ totiž stanoví povinnost vlastníku (správci, uživateli) chránit kulturní památku před zničením, znehodnocením, či poškozením, bez stanovení požadavku toho, aby k takovému zničení, znehodnocení, či poškození došlo zaviněným jednáním vlastníka (správce, uživatele) dané kulturní památky.

V praxi se však dané ustanovení tímto způsobem nevykládá. Právě nejednoznačnost formulace tohoto ustanovení vedla k vydání metodického pokynu ze strany Ministerstva kultury pro sjednocení rozhodovací praxe všech příslušných orgánů památkové péče. Z něj pak vyplynulo, že nelze postihovat vlastníka (správce, uživatele) kulturní památky za jednání cizích osob. Ministerstvo kultury při vydávání tohoto pokynu vycházelo primárně z nutnosti existence předpokladů řízení, které analogicky přejímá z řízení přestupkového: „Ne vždy lze takové ohrožení nebo poškození dát do souvislosti s porušením povinnosti vlastníka kulturní památky. Mezi poškozením kulturní památky, na které nelze podle tohoto ustanovení reagovat,<sup>55</sup> patří například poškození v důsledku živelní pohromy, dopravní nehody nebo v důsledku trestného činu jiné osoby-například poškození cizí věci (graffiti) dle § 228 odst. 2 trestního zákoníku nebo zhářství dle § 272 trestního zákoníku.“<sup>56</sup>

Vznik právní odpovědnosti za porušení povinností stanovených v § 9 PamZ tedy není vázán na tzv. objektivní odpovědnost, nýbrž na odpovědnost subjektivní a je zde tedy vyžadován prvek zavinění. Nemůže tedy dojít k zahájení řízení a následně k uložení nápravného opatření pro

---

<sup>55</sup> Ustanovení § 10 PamZ

<sup>56</sup> ZÍDEK, M., TUPÝ, M., KLUSONĚ, J. Zákon o státní památkové péči. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019. Praktický komentář. s. 82

porušení povinností stanovených v § 9 PamZ, pokud došlo ze strany vlastníka (správce, uživatele) kulturní památky k porušení dané povinnosti tím, že mu byla posprejována kulturní památka, aniž by se o to svým jednáním, jakkoliv přičinil.

Vymezení správců a uživatelů kulturních památek, coby adresátů těchto povinností, vyplývá z ustanovení § 9 odst. 2 PamZ. Aby se však na správce či uživatele dané kulturní památky vztahovaly povinnosti v tomto ustanovení vyjmenované, musí být vlastníkem kulturní památky řádně vyrozuměni o tom, že nakládají, respektive užívají kulturní památku v souladu s ustanovením § 9 odst. 4 PamZ.

Podmínka řádného vyrozumění se však nevztahuje na nepoctivé držitele, či na toho, kdo se zmocnil kulturní památky v rámci spáchání trestného činu. Na ně přecházejí veškeré povinnosti majitele kulturní památky bez výjimky.<sup>57</sup> Ustanovení o okruhu adresátů, kteří mají stejné povinnosti při nakládání s kulturní památkou je dále rozšířen i v § 43 PamZ.

Posledními subjekty, jež jsou adresáty povinností dle § 9 PamZ, jsou ty subjekty, jež jsou vymezeny v odstavci 3 tohoto ustanovení. Jsou jimi „Organizace a občané, i když nejsou vlastníky kulturních památek.“ Jejich okruh povinností je však odlišný od těch, které PamZ ukládá vlastníkům, správcům, či uživatelům kulturních památek a spočívá hlavně v obecném požadavku na to, aby nepůsobili nepříznivé změny stavu kulturních památek, nebo jejich prostředí. Pojem „organizace“ či „občané“ pro něž jsou dané povinnosti adresovány je třeba pro dnešní účely vykládat jako pojmy „právnícká osoba“, respektive „fyzická osoba“. Tento nesoulad v právním pojmosloví je jedním z několika projevů stáří této úpravy, který se ani přes četné novely nepodařilo dosud odstranit.

---

<sup>57</sup> ZÍDEK, M., TUPÝ, M., KLUSONĚ, J. Zákon o státní památkové péči. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019. s. 77

## **5. Správní řízení o přestupku a o porušení povinnosti dle památkového zákona**

### **5.1. Sankční a nápravná řízení**

Jsou dva zcela odlišné druhy řízení, sledující jiný záměr a probíhající dle odlišné právní úpravy. Zatímco řízení sankční je řízením, které je zahajováno pro podezření z naplnění znaků skutkové podstaty uvedené v PamZ, a je vedeno primárně dle ZOP se subsidiárním použitím správního řádu s cílem vydat meritorní rozhodnutí a případně správní trest, či ochranné opatření individuálně určenému pachateli, řízení nápravné je zahajováno zpravidla pro podezření z porušení povinností vyplývajících z § 9 PamZ (není to jediná situace pro něž lze takové řízení zahájit, ale vzhledem ke kontextu této práce je vztah k tomuto ustanovení nejvíce relevantní), je vedeno dle PamZ se subsidiárním použitím správního řádu a jeho cílem by mělo být vydání meritorního rozhodnutí a případné uložení nápravného opatření, kterým se co nejlépe ochrání, nebo zlepší stav dané kulturní památky.

Vzhledem k cílům jednotlivých typů řízení se v praxi ustálila označení, která jsou promítnuta i do této práce. Řízení dle ZOP a správního řádu, jehož účelem je potrestat, nebo také sankcionovat pachatele, bývá z tohoto důvodu označováno jako řízení „sankční“ a řízení, jež je vedeno dle PamZ a správního řádu a jehož cílem je napravit nežádoucí stavy, bývá z tohoto důvodu označováno jako řízení „nápravné“.

Na rozdíl od sankčního řízení, které je řízením přestupkovým, nemají řízení nápravná unifikovanou úpravu a dělí se na různé typy, které jsou stanovené v jednotlivých ustanoveních PamZ. Za ty nejrelevantnější můžeme označit řízení vedené dle § 10 PamZ, které slouží k uložení nápravných opatření vlastníkům kulturních památek, a to z důvodu nápravy závadného stavu kulturní památky tak, aby tato byla uvedena do souladu se stavem žádoucím dle PamZ. Dále pak řízení obsažená v § 15 PamZ, kde se nalézají čtyři zcela odlišné typy řízení.

Řízení podle § 15 odst. 1 je vlastně jakýmsi exekučním řízením sui generis, neboť slouží k vymožení povinnosti stanovené orgánem státní památkové péče v řízení dle § 10 PamZ. Ustanovení § 15 odst. 2 PamZ dále upravuje nápravné řízení, jehož výsledkem může být uložení nápravného opatření spočívající



v omezení možnosti nakládat s vlastněnou kulturní památkou či povinnosti uloženou vlastníku památky ke svěření předmětné kulturní památky odborné organizaci na nezbytně dlouhou dobu. Ustanovení § 15 odst. 3 PamZ umožňuje zde určeným orgánům státní památkové péče podat návrh na zahájení řízení o vyvlastnění k příslušnému vyvlastňovacímu úřadu dle zákona č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o vyvlastnění“). S § 15 odst. 4 PamZ souvisí některá oprávnění daná obcím v samostatné působnosti, neboť podle tohoto ustanovení mohou vést nápravná řízení a s předchozím souhlasem obce s rozšířenou působností ukládat opatření v případech, kdy je nemovitá kulturní památka bezprostředně ohrožena. V případech takového ohrožení týkající se nemovité kulturní památky může dát obec podnět stavebnímu úřadu k nařízení nezbytných prací v tomto ustanovení vyjmenovaných.<sup>58</sup> Tento mnou uvedený výčet je pouze demonstrativní a PamZ upravuje i další formy nápravných řízení, které se však již tolik nedotýkají tématu této práce.

### 5.1.1. Účastníci řízení

Při vymezování pojmu účastník řízení a následně vymezení okruhu účastníků řízení v rámci řízení před orgány památkové péče je nutno mít na paměti rozdíl mezi pojmem účastník řízení a subjekt řízení.

Pojem „subjekt řízení“ je pojmem širším a zahrnuje v sobě jak účastníky řízení, tak rozhodující správní orgán. Na úseku ochrany památkové péče tedy orgány památkové péče vystupují coby subjekt daného řízení (ať už nápravného nebo sankčního), jež je věcně a místně příslušný dané řízení vést a v určitých věcech vydávat individuální správní akty.<sup>59</sup> Účastníkem řízení je osoba, o jejíchž právech a povinnostech správní orgán v daném řízení rozhoduje.<sup>60</sup>

Rozdílné je také označení účastníků těchto řízení. Zatímco podle § 68 ZOP je účastníkem řízení obviněný, poškozený v části řízení, která se týká jím uplatňovaného nároku na náhradu škody, nebo nároku na vydání bezdůvodného

<sup>58</sup> Podrobný rozbor těchto typů nápravných řízení. ZÍDEK, M., TUPÝ, M., KLUSOŇ, J. Zákon o státní památkové péči. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019., s. 79–91 a s. 218–229

<sup>59</sup> Vopálka, V., Prášková, H. In: Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 9. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. s. 260

<sup>60</sup> Obecně o účastnících řízení podrobněji Kopecký, M. Správní právo. Obecná část, 1. Vydání. Praha: C. H. Beck 2019 s. 345-349

obohacení, a vlastník věci, která může být zabráná v části řízení, která se týká věci nebo náhradní hodnoty,<sup>61</sup> správní řád v § 27 pouze vymezuje kdo má postavení účastníka ve správním řízení, bez stanovení jeho terminologického označení. V nápravných řízeních tak tato osoba bývá označována buď jako „účastník řízení“, či pokud je nutná bližší specifikace tak jako tzv. „odpovědný subjekt“.

Z těchto uvedených skutečností tedy vyplývá, že postavením účastníka budou nadány odlišné osoby podle typu řízení, které je před orgánem památkové péče vedeno. Budeme-li vymezovat okruh účastníků v nápravném řízení, nemusí jím být nutně jen vlastník dané kulturní památky, jak by se mohlo zdát z ustanovení § 10 PamZ, nýbrž v souladu s ustanovením § 27 odst. 2 správního řádu také osoba, které by opatření uložené odpovědnému subjektu (vlastníku nemovitosti) zapříčinilo vznik, změnu nebo zánik jejich práv a povinností. Tato osoba by byla tzv. „vedlejší účastník“. <sup>62</sup> Naproti tomu v sankčním řízení je okruh možných účastníků dle mého výkladu užší, neboť nepostačí jakákoliv změna týkající se jejich práva, nýbrž v souladu s § 68 písm. c) ZOP se musí změna těchto práv týkat věci, která by mohla být zabráná, popřípadě by místo ní mohla být zabráná náhradní hodnota. Z toho se dá usuzovat, že osoby, jež by byly vedlejšími účastníky v řízení nápravném, by tak nemusely mít v řízení sankčním postavení účastníka řízení (ať už hlavního, či vedlejšího) vůbec.

Př. Vlastník kulturní památky pan A, povolil provozovateli restauračního zařízení panu B, umístit na fasádu nemovitosti, jež je kulturní památkou reklamní zařízení propagující jeho provozovnu. Pokud správní orgán dojde k závěru, že došlo umístěním zařízení k poškození kulturní památky ve smyslu, že je například invazivně realizováno do fasády nemovitosti, může zahájit řízení o porušení povinnosti plynoucí z § 9 odst. 1 PamZ s panem A, neboť ten porušil povinnost chránit kulturní památku před poškozením. Pokud dojde orgán památkové péče ke zjištění, že skutečně došlo k porušení této povinnosti, může nařídit panu A, jako odpovědnému subjektu (nikomu jinému, neboť ustanovení § 10 odst. 1 PamZ neumožňuje ukládat povinnosti nikomu jinému než vlastníku kulturní památky), aby dané reklamní zařízení odstranil. Protože však reklamní zařízení je ve vlastnictví pana B, který by tak byl uložením tohoto opatření panu

---

<sup>61</sup> Podrobné vymezení těchto účastníků přestupkového řízení, včetně jejich procesních práv viz Prášková, H. Nové přestupkové právo. Praha: Leges, 2017, s. 296–326

<sup>62</sup> Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: Správní řád. Komentář. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019 s. 184-185

A přímo dotčen na svých právech, byl by pan B dle § 27 odst. 2 správního řádu považován za vedlejšího účastníka řízení, zatímco pan A by měl postavení účastníka hlavního. Pokud by se však správní orgán rozhodl, že je účelnější v této situaci zahájit sankční řízení pro naplnění skutkové podstaty přestupku uvedené v § 39 odst.1 písm. c), byl by hlavním účastníkem řízení pan B v postavení obviněného, neboť právě on realizoval umístění zařízení, které poškozují kulturní památku, nikoliv pan A. Pan A by v takovém případě účastníkem řízení nebyl, a to ani vedlejším, neboť ačkoliv je předmětná kulturní památka v jeho vlastnictví, tak zařízení na nemovitost neumístil.

## **5.2. Správní tresty, ochranná opatření a nápravná opatření ukládaná orgány památkové péče**

### **5.2.1. Správní trest a jeho druhy**

Správní tresty se v řízení před orgány památkové péče ukládají pouze v řízení sankčním nikoliv nápravném. Vyplývá to už ze samotné definice správního trestu, kdy trest je chápán jako následek spojený se spácháním přestupku a jako takový jej lze tedy uložit pouze v řízení o přestupku.<sup>63</sup>

Pokud se pokusíme právně analyzovat pojem správní trest, musíme začít tím, že se jedná o poměrně nový pojem, který přijetím ZOP nahradil pojem správní sankce. K této změně přistoupil zákonodárce z toho důvodu, aby byla lépe reflektována skutečnost, že se jedná o trest za porušení povinnosti a nikoliv o následek netrestního charakteru, jak vyplývá z důvodové zprávy k tomuto právnímu předpisu.<sup>64</sup> Tato změna má dle mého názoru přispět k posílení prvku generální prevence před pácháním přestupků z řad veřejnosti, neboť pojem trest dokáže vyvolat asociaci s trestním řízením na rozdíl od pro širokou veřejnost neurčitého pojmu sankce a proto je zde větší šance na zaleknutí se tohoto postihu z řad potenciálních pachatelů.

To však neznamená, že by pojem sankce z právní terminologie zcela vymizel, neboť stále zůstává jako pojem nadřazený veškerým trestům či opatřením udělovaným státní mocí. Jinak řečeno, pod pojem sankce lze zařadit jak pojem správní trest, tak i pojem ochranné opatření.

<sup>63</sup> Frumarová, K. In: Fiala, Z., Frumarová, K., Horzinková, E., Škurek, M. et. Al.: Správní právo trestní. Praha: Leges, 2017 s. 170

<sup>64</sup> Sládeček, V., In: Frumarová, K. a kolektiv: Správní trestání. Praha: Leges, 2017, s. 77

Správní trest by se dal chápat jako způsob, kterým může stát zajistit výkon práva obsaženého v zákonech, neboť jeho existence působí na společnost jak výchovně, tak i represivně, tedy každý ví, že pokud se nebude chovat v souladu se zákonem, přijde za to adekvátní trest v souladu s právními předpisy.

Při ukládání správních trestů se musí správní orgán řídit zásadou *nulla poena sine lege* v tom smyslu, že může udělit jen ty druhy trestů, jaké mu umožňuje zákon. Druhy těchto trestů nalezneme obecně v ZOP a jejich bližší specifikace je upravena také v PamZ v § 35 odst. 5 a 6, či § 39 odst. 5 a 6.

Dle § 45 - § 50 ZOP lze za přestupky uložit tyto druhy správních trestů: napomenutí, pokuta, zákaz činnosti, propadnutí věci, propadnutí náhradní hodnoty a zveřejnění rozhodnutí o spáchání přestupku. I přesto, že je tento výčet taxativní není vyloučeno, aby na základě zvláštního zákona mohly příslušné orgány vydat i jiný druh správního trestu podle tohoto zákona.<sup>65</sup>

PamZ žádný zvláštní druh správního trestu nestanoví, a tak mohou orgány státní památkové péče uložit pouze ty druhy správních trestů, jež jsou uvedeny v ZOP s výjimkou zveřejnění rozhodnutí o spáchání přestupku, neboť § 50 odst. 1 ZOP stanoví, že tento druh správního trestu lze uložit pouze za předpokladu, že k tomu rozhodující orgán zmocňuje zvláštní zákon. Vzhledem ke skutečnosti, že PamZ ani jiný právní předpis orgány památkové péče k uložení tohoto druhu správního trestu nezmocňuje, nemohou jej pachatelé přestupku uložit.

#### **5.2.1.1. Napomenutí**

Správní trest napomenutí je upraven v § 45 ZOP: *„Při ukládání napomenutí správní orgán upozorní pachatele na důsledky protiprávního jednání, jež mu podle zákona hrozí, pokud by se i v budoucnu dopouštěl podobného jednání.“*

Napomenutí je nejmírnějším správním trestem, který je především prostředkem morálního odsouzení, nikoliv trestní represe a je možné jej uložit buď samostatně, nebo s jiným správním trestem, pokud to povaha věci nevyklučuje.<sup>66</sup> Má působit výchovně při trestání pachatelů přestupků, u nichž k naplnění účelu zákona postačuje napomenutí před uložením jiných správních trestů, přičemž uložení přísnějšího trestu by bylo kontraproduktivní v rámci sledování účelu generální a individuální prevence v tom smyslu, že by při jeho

---

<sup>65</sup> Prášková, H. Nové přestupkové právo. Praha: Leges, 2017, s. 201

<sup>66</sup> Brož, J. In: Bohadlo, D., Brož, J., Kadečka, S., Průcha, P., Rigel, F., Šťastný, V. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 293

uložení mohl pachatel nebo široká veřejnost ztratit víru ve spravedlivé užití správního uvážení z řad správních orgánů.

Napomenutí lze použít prakticky na všechny přestupky, kromě těch, u nichž to zákon explicitně nepřipouští.<sup>67</sup> PamZ však u žádného z přestupků, které jsou věcně příslušné řešit orgány památkové péče, tuto možnost nevyklučuje, a tak je na správním uvážení daného rozhodujícího orgánu, zda je účelné obviněnému uložit „pouze“ správní trest napomenutí, či přikročit k vážnějšímu potrestání.

V oblasti správního trestání na úseku památkové péče se může jednat o situaci, kdy pachatel přestupku umístí reklamní zařízení na nemovitost bez závazného stanoviska dle ustanovení § 14 odst. 2 PamZ. Tím se dopustí přestupku dle § 35 odst. 1 písm. g) PamZ, či § 39 odst. 1 písm. g) PamZ. Pokud pachatel po upozornění orgánu památkové péče na protiprávní stav toto reklamní zařízení z nemovitosti odstraní, čímž odstraní protiprávní stav, může být shledáno uložení správního trestu ve formě napomenutí v daném konkrétním případě za trest adekvátní a přiměřený okolnostem daného případu. Správní trest napomenutí splní v daném případě funkci preventivního působení ukládaného správního trestu a bude působit výchovně s ohledem na další chování pachatele v souvislosti s případným dalším nakládáním s předmětnou nemovitostí.

#### **5.2.1.2. Pokuta**

V případě, kdy orgán státní památkové péče uzná odpovědný subjekt vinným ze spáchání přestupku, může uložit správní trest pokuty dle ustanovení § 46 odst. 1 ZOP, které stanoví požadavek na uložení tohoto správního trestu v předem zákonem stanovené výši. Pokud taková výše není stanovena zvláštním zákonem, sám ji upravuje tím způsobem, že správní orgán nesmí uložit pokutu vyšší jak 1 000 Kč.

ZOP tedy předpokládá, že v žádném případě nemůže být dán správnímu orgánu tak velký prostor pro správní uvážení, aby mohl rozhodnout o libovolné výši pokuty zcela sám, bez jakéhokoliv zákonem daného mantinelu. Zároveň také nevyklučuje možnost takového potrestání u všech přestupků.

PamZ tyto mantinely stanovuje a naplňuje tak předpoklad daný ZOP o upřesnění obecného ustanovení o pokutě, což zapříčiní skutečnost, že ustanovení o maximální výši pokuty nepřesahující 1 000 korun se při správním

---

<sup>67</sup> Mates, P. a kol. Základy správního práva trestního. 7., přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2017

trestání na úseku památkové péče neužije. Konkrétní vymezení těchto mantinelů nalezneme v § 35 odst. 5 písm. a) a b) PamZ, který stanoví, že za přešupek právnícké a podnikající fyzické osoby, kterého se dopustila dle § 35 odst. 1, může obecní úřad obce s rozšířenou působností uložit pokutu až do výše 2 000 000 Kč. Za přešupek podle odst. 2 pak může krajský úřad uložit pokutu do 4 000 000 Kč. Obdobné je to i s ustanovením §39 odst. 5 písm. a) a b) PamZ, který stanoví za přešupky spáchané fyzickými osobami, sankcionované dle tohoto ustanovení stejnou maximální možnou výši uložené pokuty. I zde je ovšem třeba mít na paměti omezující opatření, které neumožňuje uložit mladistvému pokutu vyšší jak 5 000 Kč, pokud není podnikající osobou,<sup>68</sup> které platí i pro orgány památkové péče.

Možný rozptyl výše uložené pokuty je tedy poměrně značný a dává velký prostor orgánům památkové péče pro správní uvážení o stanovení výše pokuty. Ten však není nekonečný, neboť se musí řídit zásadou předvídatelnosti rozhodnutí, coby jednou ze základních zásad činnosti správních orgánů uvedenou v § 2 odst. 4 správního řádu.

Dalším významným omezením je skutečnost, že uložená pokuta nesmí mít likvidační charakter, jak vyplývá z judikatury: „Správní orgán je při ukládání sankce povinen přihlížet k majetkovým poměrům účastníka řízení do té míry, aby výsledná pokuta byla sice citelným zásahem do majetkové sféry účastníka řízení, nikoliv však zásahem vzhledem ke svému účelu nepřiměřeným, který má likvidační účinky.“<sup>69</sup> NSS zároveň v rozhodnutí sp. zn. 2 As 60/2010 uvedl, že: „Nutnost přihlížet k osobním a majetkovým poměrům neznamena, že by pokuta měla ztratit cokoliv ze své účinnosti. Aby pokuta naplnila svůj účel z hlediska individuální i generální prevence, musí být citelným zásahem do majetkové sféry pachatele. Při zvažování tzv. “likvidačního charakteru” nelze vztahovat stejná měřítka na fyzickou osobu, podnikající fyzickou osobu a právníckou osobu.”<sup>70</sup>

Z toho tedy plyne, že správní orgán rozhodně nemá nad obviněným absolutní moc ve smyslu, že by si na základě osobních sympatií mohl rozhodovat v jaké výši a komu uloží pokutu, nýbrž musí postupovat v souladu s jinými

---

<sup>68</sup> § 57 ZOP

<sup>69</sup> Usnesení NSS sp. zn. 1 As 9/2008, ze dne 20. 4. 2010

<sup>70</sup> Drápal, Jakub: Likvidační povaha pokuty ve správním trestání. Správní právo, ročník LI, 2018, č. 7. s. 414

rozhodnutími orgánů památkové péče a také v souladu se zjištěními o majetkových poměrech obviněného. Tato zjištění mohou vyplývat z předložených důkazů jako například výše mzdy obviněného, jeho pracovního postavení v rámci zaměstnání, popřípadě jeho účetní závěrky, jedná-li se o osobu právnickou nebo osobu fyzickou podnikající, zda má obviněný vůči jiné osobě či osobám vyživovací povinnost, jejíž plnění by mohlo být uložením určité výše pokuty ohroženo apod.

### **5.2.1.3. Propadnutí věci a propadnutí náhradní hodnoty**

Propadnutí věci je upraveno v § 48 ZOP, který stanoví, že věc může propadnout pouze státu, který se následně stává jejím vlastníkem, a to za podmínky, kdy se jedná o věc, která náleží pachateli přestupku a která byla ke spáchání přestupku užita, či k němu byla určena. Dále pak pokud jde o věc, kterou pachatel získal přestupkem nebo jako odměnu za něj.

S využitím správního trestu propadnutí věci se v oblasti památkové péče můžeme setkat u přestupku podle § 39 odst. 2 písm. g), kterého se dopustí fyzická osoba tím, že provádí nelegální archeologický výzkum (např. zabavení detektoru kovu, který byl použit při nelegálním archeologickém výzkumu). V tomto případě lze uložit správní trest propadnutí věci souběžně s jiným správním trestem nebo samostatně v souladu s § 48 ZOP. V praxi tak lze tento trest uložit tzv. hledačům pokladů, jak judikoval ve svém rozhodnutí Krajský soud v Ostravě.<sup>71</sup>

Je ještě nezbytné zmínit, že správní trest propadnutí věci nelze zaměňovat s institutem vyvlastnění, které může být výsledkem vyvlastňovacího řízení, které je vedené na podnět orgánu památkové péče dle § 15 odst. 3 PamZ. Rozdíl tkví mimo jiné v tom, že vyvlastnění není na rozdíl od propadnutí věci správním trestem. Vyvlastněním tedy nemá dojít k potrestání pachatele, nýbrž k nápravě závadného stavu, a i proto za něj přísluší vyvlastňovanému náhrada dle zvláštního zákona, zatímco propadnutí věci je vždy bez náhrady.

Pokud věc, která měla být předmětem výkonu správního trestu propadnutí věci (nebo byla způsobilá se věcí propadlou stát) byla pachatelem zničena, poškozena, zcizena, zatajena, učiněna neupotřebitelnou nebo zužitkovanou nebo jestli pachatel jinak zmaří propadnutí takové věci, může být v souladu s ustanovením § 49 uložen takovému pachateli správní trest propadnutí náhradní hodnoty. Majitelem takovéto věci se posléze stává stát, přičemž určení výše

---

<sup>71</sup> Rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci čj. 76 A 35/2012-51, ze dne 12. 5. 2014

náhradní hodnoty bývá zpravidla limitována hodnotou věci, která mohla být prohlášena za propadlou.<sup>72</sup>

#### **5.2.1.4. Zákaz činnosti**

Obecnou úpravu tohoto správního trestu nalezneme v § 47 ZOP. V druhém odstavci je zakotven požadavek na stanovení možnosti uložení tohoto správního trestu ve zvláštním zákoně. Z toho vyplývá, že pokud ve zvláštním zákoně možnost uložení tohoto druhu správního trestu není, platí, že tento trest uložit nelze. V návaznosti na toto ustanovení splňují tento předpoklad § 35 odst. 6 a § 39 odst. 6 PamZ. Za přestupky spáchané dle tohoto ustanovení (tj. protiprávní jednání na úseku restaurování a archeologických výzkumů) je možné uložit správní trest zákazu činnosti až na 2 roky. Tím je také specifikován požadavek § 47 odst. 2 ZOP, který uvádí, že nestanoví-li zvláštní zákon jinak, lze uložit správní trest zákazu činnosti nejdéle na 3 roky. Tato délka se tedy nepoužije, neboť hierarchickou přednost v řízení před orgány památkové péče má ustanovení PamZ, které dobu možnosti uložení tohoto trestu zkracuje na již zmíněné 2 roky. Jediné ustanovení, které omezuje možnost udělení tohoto správního trestu v dané výši, je tak § 58 ZOP, který umožňuje uložit správní trest zákazu činnosti mladistvému maximálně na dobu jednoho roku a zároveň mu tento zákaz nesmí bránit při přípravě na budoucí povolání.

Zachován je i zde požadavek § 47 odst. 1 ZOP o nutnosti splnění podmínky, že ke spáchání přestupku došlo při výkonu činnosti, která má být obviněnému zakázána, nebo v přímé souvislosti s ní a dále, že se musí jednat o činnost ke které je třeba veřejnoprávní oprávnění, nebo ji pachatel vykonává v pracovním, či v obdobném poměru. Nelze tedy zakázat jakoukoliv činnost (nemůže být například zakázáno chodit po veřejném prostranství), ale pouze takovou, která splňuje výše zmiňované znaky. V případě výše uvedených přestupků by se mohlo jednat například o zákaz činnosti restaurátora, či zákaz vjezdu do archeologické oblasti, kam je přístup pouze na základě zvláštního veřejnoprávního oprávnění, které bylo v minulosti obviněnému uděleno apod.

Další specifikací nad rámec ZOP je návazné ustanovení § 36 odst. 3 PamZ a § 40 odst. 3 PamZ, neboť z nich vyplývá, že jediný orgán státní památkové péče, kterému je dána pravomoc uložit tento správní trest je Ministerstvo kultury.

---

<sup>72</sup> Prášková, H. Nové přestupkové právo. Praha: Leges, 2017, s. 226



To pochopitelně neplatí pro celé přestupkové právo, neboť možnost uložení tohoto správního trestu si stanovují zvláštní zákony odlišně, včetně pravomocí pro jeho uložení. V případě státní památkové péče však tímto nástrojem nedisponuje ani obecní úřad obce s rozšířenou působností, ani krajský úřad, ale pouze Ministerstvo kultury, jak explicitně stanoví PamZ. To může uvedený správní trest uložit buďto samostatně nebo společně s jiným správním trestem.

### 5.2.2 Ochranná opatření

Jsou taková opatření, která lze, stejně jako správní tresty, uložit jedině v řízení o přestupku, tedy v případě řízení před orgány památkové péče pouze v řízení sankčním. Rozdílem oproti správním trestům je skutečnost, že s nimi není spojen prvek společenského odsouzení a jejich primárním účelem není vyvolat u pachatele újmu, jakkoliv není vyloučeno, že i k tomuto následku může dojít.<sup>73</sup> ZOP stanoví dva druhy ochranných opatření, a to omezující opatření a zabránění věci nebo náhradní hodnoty. Všechny druhy ochranných opatření lze uložit buďto samostatně nebo společně se správním trestem, pokud to zákon výslovně nevyklučuje.<sup>74</sup> Užití ochranných opatření na poli památkové péče však dle mých zjištění není příliš časté.

Užití omezujících opatření (ve smyslu zakázat fyzické osobě přístup na veřejně přístupná místa) podmiňuje ZOP tím, že k nim musí zmocňovat zvláštní zákon. Takové zmocnění pro orgány památkové péče se ani v PamZ ani v jiném zákoně nenalézá, a tak je užití tohoto ochranného opatření orgány památkové péče vyloučeno.

Teoreticky by mohlo dojít k uložení ochranného opatření ve formě zabránění věci či zabránění náhradní hodnoty, které slouží jako alternativa (použije se subsidiárně) ke správnímu trestu propadnutí věci či propadnutí náhradní hodnoty. K uložení těchto druhů ochranných opatření by mohl dojít v případech, kdy tyto správní tresty nelze uložit, neboť proti pachateli přestupku (kterému jako jedinému se dají tyto druhy správních trestů uložit) nelze vést z některých zákonem předpokládaných důvodů řízení, či proto, že věc nenáleží pachateli nebo není znám její vlastník vůbec.<sup>75</sup>

<sup>73</sup> Kopecký, M. Správní právo. Obecná část, 1. Vydání. Praha: C. H. Beck 2019 s. 288

<sup>74</sup> Brož, J. In: Bohadlo, D., Brož, J., Kadečka, S., Průcha, P., Rigel, F., Šťastný, V. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 246

<sup>75</sup> Viz § 53 ZOP

Pokud vyjdeme ze skutečnosti, že jediným případem v řízení před orgány památkové péče, kdy lze uvažovat o uložení správního trestu propadnutí věci či propadnutí náhradní hodnoty, je v řízení pro naplnění skutkové podstaty přestupku dle § 39 odst. 2 písm. g), nespátřuji žádný právně relevantní důvod, proč by při výše zmíněných podmínkách nemohl příslušný orgán státní památkové péče v situacích, jež ZOP předvídá, tento druh ochranného opatření využít.

### 5.2.3. Nápravná opatření

Od ochranných opatření je nutné odlišovat nápravná opatření. Ta se totiž nepoužijí v řízení sankčních, ale v řízeních nápravných. Zmocnění k udělování nápravných opatření dává orgánům památkové péče primárně § 10 PamZ, či § 15 PamZ. Výčet těchto opatření nikde nenajdeme, neboť jimi může být prakticky jakékoliv opatření, které bude účelné k ochraně kulturního bohatství (to platí zcela v řízeních podle § 10 PamZ a s jistými možnými omezeními plynoucími z charakteru daného typu nápravného řízení i u jiných nápravných řízení). Nápravná opatření ukládaná v řízeních dle výše zmíněných ustanovení nelze v žádném případě považovat za správní trest, jak judikoval ve svém rozsudku čj. 3 As 73/2017-41 ze dne 17. 7. 2018 NSS.<sup>76</sup> Z toho vyplývá, že v řízeních jejichž účelem je vydání nápravného opatření není možné postupovat dle zákonné úpravy přestupkového práva, tedy ZOP. Zajímavostí je, že některá nápravná opatření se mohou velmi podobat některým správním trestům. To však neznamená, že by se na ně užily ustanovení ZOP, které tento druh správního trestu upravuje, neboť i přes zjevnou podobnost se stále jedná o nápravné opatření ukládané na základě PamZ, nikoliv o správní trest ukládaný dle ZOP.

I přesto, že výčet nápravných opatření není nikde stanoven, můžeme v PamZ najít příklad, kdy je orgánu památkové péče jasně stanoveno, jak by mělo nápravné opatření vypadat při porušení konkrétní povinnosti. Tím je nápravné opatření uložené za porušení povinností stanovených v § 11 odst. 2 PamZ, kdy správní orgán může nápravným opatřením zakázat výkon určité činnosti při působení negativních změn stavu kulturní památky (zde však postačí i pouhá možnost toho, že by provozováním této činnosti k negativnímu působení

---

<sup>76</sup> ZÍDEK, M., TUPÝ, M., KLUSOŇ, J. Zákon o státní památkové péči. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019., s. 470

na kulturní památku mohlo dojít), nebo jejího prostředí. Bližší specifikace tohoto nápravného opatření však nadále závisí na správním uvážení příslušného orgánu památkové péče při zachování podmínek vyplývajících z § 2 odst. 3 správního řádu, jež bývá někdy označován za zásadu přiměřenosti. K uložení tohoto opatření je dle tohoto ustanovení zmocněn obecní úřad obce s rozšířenou působností v případě kulturních památek a krajský úřad v případech, kdy se jedná o národní kulturní památky.

### **5.3. Postup před zahájením řízení**

#### **5.3.1. Nápravná řízení**

Orgány památkové péče stejně jako všechny orgány veřejné správy jsou povinny přijímat a zabývat se podněty od občanů, jak přikazuje § 42 správního řádu. Přijetí takového podnětu orgánem státní památkové péče nelze považovat za zahájení řízení, neboť v řízení o porušení povinnosti stanovené PamZ se neuplatní zásada dispoziční, nýbrž zásada oficiality a řízení tedy nemůže být zahájeno úkonem domnělého účastníka dosud neexistujícího řízení. Přijetím podnětu tedy nedochází k vlastnímu zahájení řízení jako je tomu v řízeních o žádosti, kde se naopak uplatní výše zmíněná zásada dispoziční,<sup>77</sup> nýbrž upozorněním dané správnímu orgánu ze strany veřejnosti na skutečnosti, které by mohly vést k zahájení takového řízení. Orgán státní památkové péče po jeho přijetí nemá povinnost řízení z moci úřední zahájit, ale je pouze na jeho správním uvážení, zda shledá důvody pro to takové řízení zahájit, či nikoliv.<sup>78</sup> Z těchto důvodů je nutné odlišit „podnět“ od „podání“, či „žádosti“.<sup>79</sup>

#### **5.3.2. Sankční řízení**

Povinnosti a oprávnění orgánů památkové péče vyplývající ze správního řádu pro postup před zahájením nápravného řízení se v rámci subsidiárního použití správního řádu užití i v řízení sankčním. ZOP však postup orgánů

---

<sup>77</sup> K tomuto viz Kopecký, M. Správní právo. Obecná část, 1. Vydání. Praha: C. H. Beck 2019 s. 362

<sup>78</sup> Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: Správní řád. Komentář. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019 s. 269

<sup>79</sup> Rigel, F. In: Potěšil, L., Hejč, D., Rigel, F., Marek, D.: Správní řád. Komentář. 2. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 265

památkové péče ještě rozšiřuje o další ustanovení, která se již týkají ryze přestupkových řízení.

Tato rozšiřující ustanovení vychází ze skutečnosti, že podněty, jež jsou orgány památkové péče povinny přijímat, nemusí přicházet jen od příslušníků široké veřejnosti, ale také od jiných správních orgánů, či orgánů policie ČR, které při výkonu své činnosti na podezřelou situaci narazily. Tyto subjekty mají podle ZOP dokonce povinnost podnět orgánu památkové péče poskytnout, na rozdíl od široké veřejnosti. Taktéž ZOP těmto orgánům ukládá v některých případech povinnost bez zbytečného odkladu na žádost příslušného správního orgánu, tedy v našem případě orgánu památkové péče, učinit úkony potřebné k prověřování oznámení o přestupku, projednání přestupku a k výkonu rozhodnutí.<sup>80</sup>

### **5.3.3. Specifická oprávnění orgánů památkové péče**

Způsoby, kterými mohou orgány státní památkové péče ověřit skutečnosti uvedené v přijatém podnětu, řeší § 34 PamZ. Nutno říct, že toto ustanovení stanovuje oprávnění orgánů státní památkové péče obecně, a nikoliv jen pro postup před zahájením řízení a je tak nutno k němu přistupovat v tom smyslu, že oprávnění z něj plynoucí mohou orgány památkové péče využít i při následném zjišťování skutkového stavu, či dokazování. Toto ustanovení orgány památkové péče opravňuje: *„Vstupovat do podniků, závodů, zařízení, objektů a na ostatní nemovitosti, vykonávat v nich potřebné odborné práce na ochranu kulturních památek nebo pro vědecké účely, zejména dokumentační a konzervační, jakož i odborný dozor, požadovat za tím účelem potřebné údaje a vysvětlení, nahlížet do příslušných dokladů.“*

K tomu, aby mohl orgán památkové péče užívat oprávnění z tohoto ustanovení plynoucí, nemusí mu být prvně adresován podnět k zahájení řízení, nýbrž může tyto oprávnění využít i tehdy pokud dojde k podezření o možném spáchání přestupku, či porušení povinnosti při výkonu vlastní činnosti. Samotný výkon kontroly a dozoru, k němuž jsou orgány tímto ustanovením

---

<sup>80</sup> § 73 ZOP a § 75 ZOP

zmocněny, poté probíhá dle zákona č. 255/2012 Sb., kontrolní řád, ve znění pozdějších předpisů.<sup>81</sup>

#### 5.3.4. Odložení věci v nápravném a sankčním řízení

Po přezkoumání podnětu, či vyhodnocení podezření vzniklých z vlastní činnosti má správní orgán v zásadě dvě možnosti. Buďto orgán památkové péče dojde k závěru, že se skutečně jedná o situaci, pro kterou je možné zahájit řízení (ať už nápravné, nebo sankční), či uskuteční tzv. „odložení věci“. Shledá-li tedy správní orgán, že není účelné zahajovat v konkrétním případě správní řízení, má možnost (nebo dokonce povinnost) věc odložit. Toto oprávnění (povinnost) je upraveno jak v ZOP, tak ve správním řádu.

Správní řád stanoví správním orgánům možnost věc odložit ve svém § 43. Ten však stanoví jako jediné důvody pro odložení věci chyby v žádosti, či v úkonu, jímž se má zahajovat řízení. Vzhledem k tomu, že nápravné řízení není řízením, jež je zahajováno na žádost, nýbrž z moci úřední, ustanovení tohoto paragrafu se na něj nevztahují a orgán památkové péče tak v zásadě nemá možnost věc v těchto případech odložit.

Touto možností však orgány státní památkové péče disponují v situacích, na něž se vztahují ustanovení ZOP, tedy při postupu před případným zahájením sankčního řízení. ZOP uvádí v § 76 taxativní výčet situací, pro něž lze věc odložit. Tyto situace bychom mohly rozdělit do dvou skupin. Situace, pro něž musí správní orgán řízení odložit, které se nalézají v § 76 odst. 1, 2 a 4 ZOP a situace, při jejichž existenci je ponecháno na správním uvážení daného správního orgánu, zda věc odloží či nikoli, které nalezneme v 76 odst. 5 ZOP.<sup>82</sup>

Samotné rozhodnutí o odložení věci provádí správní orgán usnesením. Tato usnesení bychom opět mohly rozdělit do dvou skupin, na usnesení, proti nimž je přípustný řádný opravný prostředek a na usnesení, která se pouze poznamenají do spisu, proti nimž není možné řádný opravný prostředek podat.<sup>83</sup>

---

<sup>81</sup> K oprávněním orgánů a odborné organizace státní památkové péče viz ZÍDEK, M., TUPÝ, M., KLUSON, J. Zákon o státní památkové péči. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 416-421

<sup>82</sup> Rigel, F. In: Bohadlo, D., Brož, J., Kadečka, S., Průcha, P., Rigel, F., Šťastný, V. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 444

<sup>83</sup> Prášková, H. Nové přestupkové právo. Praha: Leges, 2017, s. 332

## 5.4. Zahájení řízení v 1. stupni

Pokud orgán státní památkové péče došel k závěru, že je účelné pro daný skutek zahájit s odpovědnou osobou správní řízení, musí učinit správní úvahu, který z typů správního řízení před orgány státní památkové péče zahájí. Zda to bude řízení nápravné, na něž se bude vztahovat úprava daná PamZ se subsidiárním použitím správního řádu, nebo řízení sankční, jež bude zahajováno dle ZOP se subsidiárním použitím správního řádu. Orgán památkové péče má též možnost, pokud to uzná za vhodné, vést za tentýž skutek souběžně řízení sankční i nápravné, za předpokladu, že došlo jak k porušení povinnosti stanovené v § 9 PamZ, tak k naplnění některé ze skutkových podstat uvedených v § 35 nebo § 39 PamZ

### 5.4.1. Nápravná řízení

Pro zahájení nápravných řízení tedy obecně platí ustanovení § 46 a § 47 správního řádu, tedy že k zahájení řízení dojde doručením, oznámením nebo ústním prohlášením vůči účastníkovi řízení uvedeném v § 27 odst. 1 správního řádu. Z § 48 správního řádu pak vyplývá požadavek neexistence překážky litispendence, či rei iudicatae,<sup>84</sup> kterou je správní orgán nucen přezkoumat a jejíž existence může být důvodem pro odložení věci v případě, že řízení ještě nebylo zahájeno, či v opačném případě zastavení řízení. PamZ poté stanoví pro jednotlivé druhy nápravných řízení další požadavky související se zahájením řízení.

### 5.4.2. Sankční řízení

Na sankční řízení se vztahuje obecná úprava v ZOP se subsidiárním použitím správního řádu, stejně jako některá specifika stanovená v PamZ. Celé přestupkové právo je postaveno výlučně na principu oficiality a řízení je tak možné zahájit pouze z moci úřední. V zahájení přestupkového řízení tedy nenalezneme uplatnění dispoziční zásady, v níž by měl účastník řízení možnost zahájit řízení jen na základě vlastního podání. Tato možnost před přijetím ZOP sice na poli přestupkového práva existovala a byla vtělena do SPZ,

<sup>84</sup> K překážce litispendence a rei iudicatae viz Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: Správní řád. Komentář. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019 s. 298-302

nicméně přestupky takto projednávány se nevztahovaly na úsek památkové péče, a tak jejich odstranění neznamenal pro orgány státní památkové péče žádnou zásadní změnu

Ze ZOP, stejně jako ze správního řádu, vyplývá povinnost orgánu státní památkové péče přezkoumat, zda zde není existence překážky litispendence a rei iudicatae, jako překážka v řízení, ačkoliv jsou v ZOP tyto překážky formulovány jinak než ve správním řádu, aby lépe reflektovaly specifika ryze přestupkového řízení.<sup>85</sup>

Dalším požadavkem na řádné zahájení řízení dle ZOP je požadavek, aby dané řízení zahájil věcně a místně příslušný orgán. Ten je obecně stanoven v § 60 § 62 ZOP a PamZ ho ve svém ustanovení § 36 a § 40 blíže specifikuje. ZOP nám totiž obecně stanovuje podmínku místní příslušnosti orgánu dle správního obvodu, v němž je přestupek spáchán a věcnou příslušnost stanovuje obecně pro obecní úřady obcí s rozšířenou působností. Toto zmocnění specifikuje PamZ ve svých výše zmíněných ustanoveních tím způsobem, že k řízení o přestupcích dle PamZ zmocňuje nejenom obecní úřady obcí s rozšířenou působností pro přestupky uvedené v § 35 odst. 1 PamZ a § 39 odst. 1 PamZ, ale dále také krajské úřady pro přestupky spáchané dle § 35 odst. 2 PamZ nebo § 39 odst. 2 PamZ a nakonec i Ministerstvo kultury v řízeních pro naplnění skutkových podstat přestupků uvedených v § 33 odst. 3 a 4, respektive § 39 odst. 3 a 4.

## 5.5. Průběh řízení v 1. stupni

Poté, co orgán památkové péče přezkoumal neexistenci překážek, které by bránily zahájení řízení, a učinil správní uvážení, podle kterého právního předpisu řízení povede, je tímto svým rozhodnutím nyní vázán a nemůže se od něj odchýlit (vyjma případů, kdy by dané řízení zastavil a zahájil řízení nové). Tato nemožnost je dána z logiky věci už jen tím, že celé řízení je vedeno dle odlišné právní úpravy.

Hlavním účelem vedení řízení je dát možnost orgánu veřejné správy poznat skutečný skutkový stav věci a umožnit mu, aby na základě tohoto poznání vydal meritorní pravomocné rozhodnutí. K tomu, aby správní orgán mohl

---

<sup>85</sup> K překážce rei iudicatae a litispendence dle ZOP viz Průcha, P. In: Bohadlo, D., Brož, J., Kadečka, S., Průcha, P., Rigel, F., Šťastný, V. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 448-450

k takovému poznání dospět, provádí se v průběhu řízení činnost, jež se nazývá dokazování. Tuto činnost „můžeme charakterizovat jako souhrn pracovních úkonů správního orgánu prováděných z úřední povinnosti s cílem zajistit, aby rozhodnutí odpovídalo okolnostem daného případu a bylo v souladu se zákony a ostatními právními předpisy“.<sup>86</sup>

Při řízení před orgány památkové péče může být jako důkaz provedeno vše, co má potenciál posloužit ke zjištění skutečného stavu věci, a to zároveň bez jakékoliv hierarchie důkazních prostředků, jak vyplývá ze zásady volného hodnocení důkazů. Je tedy pouze na orgánu památkové péče, které důkazy se rozhodne provést, které nikoliv a na základě kterých dojde následně k rozhodnutí. Je však třeba mít na paměti, že se všemi svými procesními postupy v rámci dokazování se musí následně vypořádat v odůvodňující části svého konečného rozhodnutí. Tato skutečnost platí pro řízení před orgány státní památkové péče, ať již se jedná o řízení sankční či nápravná. Dalším společným rysem je skutečnost, že demonstrativní výčet důkazních prostředků vychází ze správního řádu a je tak také společný oběma typům řízení. ZOP ještě navíc upravuje jako důkazní prostředek výslech obviněného, což je důkazní prostředek, který nemůže být uplatněn v řízení nápravném, kde žádný z účastníků řízení postavení obviněného nemá. Demonstrativní výčet důkazních prostředků daných § 53 - § 56 správního řádu poté obsahuje: důkaz listinou, důkaz znaleckým posudkem, důkaz ohledáním, či důkaz svědeckou výpovědí. Tyto, i jiné důkazní prostředky mohou být prováděny buďto při ústním jednání, nebo mimo něj. Při provádění a hodnocení důkazů, však musí být v souladu s § 51 odst. 2. správního řádu všichni účastníci řízení včas vyrozuměni, aby se mohli těchto úkonů činěných správním orgánem účastnit.<sup>87</sup>

### **5.5.1. Nápravná řízení**

Nápravná řízení jsou, podobně jako správní řízení obecně, ovládaná zásadou písemnosti a neveřejnosti jednání.<sup>88</sup> Z těchto zásad vychází také § 49 správního řádu, který v zásadě nepředpokládá vedení ústního jednání

---

<sup>86</sup> Frumarová, K. In: Fiala, Z., Frumarová, K., Horzinková, E., Škurek, M. et. Al.: Správní právo trestní. Praha: Leges, 2017 s. 170

<sup>87</sup> Vopálka, V., Prášková, H. In: Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 9. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. s. 267

<sup>88</sup> Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: Správní řád. Komentář. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019 s. 303



v těchto typech řízení. Tato možnost nicméně není vyloučena a správní řád obligatorně stanoví správnímu orgánu povinnost nařídit ústní jednání v případech, kdy tak stanoví zvláštní zákon, nebo pomůže-li nařízení takového jednání účelu řízení, či je nezbytné pro uplatnění práv účastníků řízení.<sup>89</sup> Vzhledem k tomu, že speciální právní úprava pro oblast ochrany památkové péče na území ČR, kterou je PamZ, orgánům památkové péče takovou povinnost neukládá, platí pro orgány památkové péče povinnost nařizovat ústní jednání pouze v případech, kdy příslušný orgán shledal, že je nařízení takového jednání nezbytné pro uplatnění práv účastníků řízení.

### 5.5.2. Sankční řízení

U těchto typů řízení došlo nabytím účinnosti ZOP k 1. 7. 2017 ke změně. V minulosti totiž orgány státní památkové péče přistupovaly k nařizování tohoto typu řízení odlišně s ohledem na skutečnost, zda bylo sankční řízení vedeno s fyzickou osobou, nebo zdali bylo vedeno řízení s právnickou osobou či fyzickou osobou podnikající. Pokud bylo vedeno řízení s fyzickou osobou, bylo povinností orgánu památkové péče nařídit ústní jednání vždy, neboť tak velelo ustanovení právního předpisu, podle nějž se řízení vedlo.<sup>90</sup> V řízeních vedených s právnickými osobami či fyzickými osobami podnikajícími platilo pro nařízení ústního jednání to, co platilo (a platí i dnes) pro nápravná řízení, tedy povinnost nařízení ústního jednání pouze tehdy, pokud tak stanoví zvláštní zákon, nebo pomůže-li nařízení takového jednání účelu řízení, či je nezbytné pro uplatnění práv účastníků řízení.<sup>91</sup> Vzhledem k tomu, že PamZ, jako speciální zákon ke správnímu řádu na poli ochrany památkové péče tuto povinnost nestanovil, platila pro orgány státní památkové péče povinnost nařizovat ústní jednání pouze v případech, kdy příslušný orgán shledal, že je nařízení takového jednání nezbytné pro uplatnění práv účastníků řízení.

Přijetím ZOP, který sjednotil procesní postupy v sankčních řízeních pro všechny typy možných pachatelů, došlo ke změně i v právní úpravě ústních jednání. Tato změna je promítnuta do § 80 odst. 1 ZOP, který stanoví ponechání rozhodnutí o nařízení ústního jednání zcela na správním uvážení správního

---

<sup>89</sup> Hejč, D. In: Potěšil, L., Hejč, D., Rigel, F., Marek, D.: Správní řád. Komentář. 1. vydání Praha: C. H. Beck, 2015, s. 257

<sup>90</sup> § 74 odst. 1 SPZ

<sup>91</sup> § 49 odst. 1 správního řádu

orgánu. Z § 80 odst. 1 ZOP následně vyplývá další zásadní změna úpravy nařízení ústního jednání v řízení o přestupcích. Zatímco § 74 odst. 1 SPZ, stanovoval správním orgánům při projednávání přestupků v prvním stupni vždy nařizovat ústní jednání, dle § 80 odst. 1 ZOP už „*správní orgán může nařídít ústní jednání*“. Je tedy na posouzení příslušného správního orgánu, zda ústní jednání nařídí. Jedinou výjimkou je situace, kterou předpokládá § 80 odst. 2 ZOP, kdy je nařízení ústního jednání nezbytné k uplatnění práv obviněného, pokud si o to obviněný požádá. V takovém případě platí pro příslušný správní orgán povinnost ústní řízení nařídít.

### **5.5.3. Přerušování řízení**

Správní řízení by mělo směřovat k vydání meritorního rozhodnutí, a to bez zbytečných průtahů či nákladů, jak velí jedny ze základních zásad činnosti správních orgánů prezentovaných v § 6 správního řádu.<sup>92</sup> Za tím účelem stanovují právní předpisy procesní a jiné lhůty, v nichž mají správní orgány činit jednotlivé kroky v řízeních tak, aby bylo řízení vedeno v souladu s danými zásadami. Nicméně ne každá situace je ideální a nejinak je tomu i ve správním řízení. I zde se občas vyskytne situace, kdy se objeví v řízení odstranitelná překážka, pro kterou není možno dočasně pokračovat v řízení a s přihlédnutím ke stále běžícím lhůtám je nezbytné řízení dočasně přerušit, čímž dojde i ke stavění daných lhůt, které započnou běžet opět ve chvíli, kdy správní orgán rozhodne o pokračování v daném řízení. Vzhledem k tomu, že PamZ problematiku přerušování řízení neupravuje, použijí orgány památkové péče ustanovení ZOP a správního řádu, či pouze správního řádu v závislosti na tom jaký typ řízení vedou.

#### **5.5.3.1. Přerušování nápravného řízení**

Jednotlivé důvody, pro něž lze řízení přerušit nalezneme obecně v § 64 správního řádu. Jak již vyplývá z dříve zmíněných skutečností, nápravné řízení před orgány památkové péče je řízením z moci úřední a ustanovení na řízení o žádosti, které jsou v § 64 odst. 1 písm. a), či § 64 odst. 2 správního řádu se na tento typ řízení nevztahují. Obecně tak orgán památkové péče může nápravné řízení přerušit z důvodů nezaplacení správního poplatku, který je spojen

---

<sup>92</sup> Jedná se o tzv. zásady rychlosti a hospodárnosti řízení. K těmto zásadám viz Vopálka, V., Prášková, H. In: Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 9. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. s. 257

s určitým úkonem v řízení, či z důvodu probíhajícího řízení o předběžné otázce, čekání na ustanovení opatrovníka procesně nezpůsobilému účastníkovi, nebo na požádání účastníka řízení není-li to v rozporu s veřejným zájmem, a pokud s tím souhlasí všichni účastníci uvedení v § 27 odst. 1 písm. b). Všechny tyto důvody jsou důvody fakultativní a je ponecháno na úvaze správního orgánu, zda se rozhodne řízení přerušit, či nikoliv. Vyjádřením zásady rychlosti při přerušování řízení je ustanovení § 64 odst. 4 správního řádu, které stanoví, že řízení je možné přerušit pouze na dobu nezbytně nutnou.

Správní orgán, či účastníci řízení musí v souladu s § 65 odst. 1 správního řádu v době, kdy je řízení přerušeno pracovat na odstranění těchto překážek. V řízení pak může být dle § 65 odst. 2 správního řádu pokračováno v momentě, kdy odpadne překážka, která byla důvodem pro přerušování řízení, nebo uplyne-li lhůta stanovená správním orgánem, či na požádání účastníka, který o přerušování řízení požádal.

#### **5.5.3.2. Přerušování sankčního řízení**

Pro řízení sankční před orgány státní památkové péče platí subsidiárně stejné důvody pro přerušování řízení, včetně důvodů pro nařízení pokračování v řízení jako pro řízení nápravná. Na rozdíl od nich se však na řízení sankční vztahují důvody vyjmenované v § 85 ZOP. V něm se nalézají dva fakultativní důvody přerušování řízení, které reflektují snahu zákonodárců přiblížit přestupkové a trestní řízení. Patří k nim možnost přerušit řízení, pokud obviněný není schopen chápat smysl řízení pro přechodnou duševní poruchu, která nastala až po spáchání skutku, který je předmětem řízení, či pokud správní orgán očekává uložení trestu obviněnému v trestním řízení za jiný skutek, přičemž trest uložený ve správním řízení by byl vedle tohoto trestu bezvýznamný. Jediným obligatorním důvodem je ustanovení § 85 odst. 1 ZOP, který nařizuje přerušit řízení v případě, kdy byla v téže věci podána kasační stížnost dle zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

## **5.6. Ukončení řízení v 1. stupni**

Cílem a podstatou celého správního řízení je jeho skončení vydáním pravomocného meritorního rozhodnutí, k jehož vydání ovšem nemusí vždy dojít. V zákonem stanovených případech je totiž správní orgán povinen ukončit řízení

vydáním procesního rozhodnutí o zastavení řízení, kterým celé řízení ukončí bez vydání rozhodnutí ve věci samé.

### **5.6.1. Procesní lhůty**

V souladu se zásadou rychlosti řízení stanoví zákony správním orgánům lhůty, v nichž jsou tyto orgány povinny učinit některé úkony v řízení, či řízení jako takové ukončit. Tyto lhůty může zákon, či správní orgán, v souladu s § 39 správního řádu, stanovovat i účastníkům řízení.

Typickým omezením pro účastníka řízení je pak situace, kdy musí určitý úkon provést v jistém stupni řízení (např. navrhnout nové důkazy a skutečnosti pouze do skončení ústního jednání). Této situaci se říká koncentrace řízení a pro správní řízení vychází, podobně jako princip jednotnosti řízení, jež je opakem k principu koncentrace řízení, z § 36 odst. 1 správního řádu.<sup>93</sup> Pokud vztáhneme uplatňování principů koncentrace a jednotnosti řízení do řízení nápravných a sankčních vedených před orgány památkové péče zjistíme, že k uplatňování těchto zásad je v obou typech řízení přistupováno odlišně. Zatímco v řízení sankčním, stejně jako v přestupkovém právu obecně, se princip koncentrace řízení v zásadě neuplatňuje, v řízení nápravných je tato možnost ponechána na správním uvážení orgánu památkové péče v souladu s ustanovením § 36 odst. 1 správního řádu.

#### **5.6.1.1. Lhůta pro ukončení nápravného řízení**

Předpoklad existence zákonného omezení doby trvání správního řízení vyplývá už z § 6 správního řádu, který stanoví požadavek na vyřízení věci bez zbytečných průtahů, jako jednu ze základních zásad činností správních orgánů. V tomto ustanovení jsou poté dále předvídané zákonem dané lhůty pro jejich řešení. Ustanovení § 6 specifikuje § 71 odst. 1 správního řádu, který stanoví: „*Správní orgán je povinen vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu.*“ § 71 odst. 3 poté řeší případy, kdy nelze splnit požadavek na bezodkladné vydání rozhodnutí, a to tím způsobem, že stanovuje lhůtu 30 dnů k vydání takového rozhodnutí, jež počíná běžet zahájením řízení, přičemž za určitých podmínek stanovených v § 71 odst. 3 písm. a) – c) dává toto ustanovení možnost lhůtu prodloužit.

---

<sup>93</sup> K principu koncentrace a jednotnosti řízení viz Kopecký, M. Správní právo. Obecná část, 1. Vydání. Praha: C. H. Beck 2019 s. 354–355

Je však třeba mít na paměti skutečnost, že lhůta pro vydání rozhodnutí je lhůtou pořádkovou a rozhodnutí vydaná po jejím uplynutí nezakládají automaticky nezákonnost takového rozhodnutí. Naopak, správní orgán po uplynutí takové lhůty nesmí na vyřešení dané věci rezignovat a nečinit žádné další úkony v řízení.<sup>94</sup> Smysl této lhůty tak lze spatřovat v možnosti dané účastníku řízení, který nedodržení dané lhůty nezpůsobil,<sup>95</sup> domáhat se ochrany před nečinností podle § 80 správního řádu.

#### **5.6.1.2. Lhůta pro ukončení sankčního řízení**

Zde došlo přijetím ZOP k významným změnám. Podle SPZ byla objektivní lhůta na projednání přestupků a smíšených správních deliktů 2 roky, přičemž úkon, jímž se zahajovalo, přestupkové řízení musel být vykonán ve lhůtě 1 roku od spáchání přestupku. Stejnou lhůtu v délce jednoho roku, tentokrát plynoucí od úkonu, jímž se zahájilo přestupkové řízení, měl příslušný správní orgán na vydání prvoinstančního rozhodnutí. Následná lhůta pro případné vydání pravomocného rozhodnutí v druhém stupni v případě, kdy byl rozhodnutím první instance obviněný uznán vinným ze spáchání přestupku, činila taktéž 1 rok.<sup>96</sup>

Účinností ZOP k 1. 7. 2017 došlo ke změně. Lhůty k ukončení řízení se značně prodloužily. Podle této nové úpravy nesmí celková doba řízení přesáhnout 5 let od spáchání přestupku, oproti 3 rokům, o kterých hovořila předchozí právní úprava. Prodloužily se i lhůty k jednotlivým úkonům a to z 1 roku na roky 3. Jinak řečeno, orgán státní památkové péče má dnes v řízení sankčním lhůtu 3 let od spáchání přestupku na sdělení obvinění konkrétní osobě, následně opět lhůtu 3 let na vydání prvoinstančního rozhodnutí, jímž se obviněný uznává vinným. Následně, pokud je třeba, od vydání tohoto nepravomocného rozhodnutí počíná běžet lhůta dalších 3 let pro vydání pravomocného rozhodnutí správním orgánem rozhodujícím v druhé instanci.

Jak vyplývá z předchozího textu, ne všechny lhůty mohou být zcela vyčerpány, neboť omezující hranice určující objektivní lhůtu je nižší než součet jednotlivých lhůt pro provádění jednotlivých úkonů řízení. Tato skutečnost vyplývá z návaznosti na § 30 odst. 3 ZOP a § 32 odst. 2 a 3 ZOP, které stanoví délku promlčecí doby přestupku na 3 roky pro přestupky, kde zákon stanoví sazbu

---

<sup>94</sup>Potěšil, L. In: Potěšil, L., Hejč, D., Rigel, F., Marek, D.: Správní řád. Komentář. 1. vydání Praha: C. H. Beck, 2015, s. 352

<sup>95</sup>§ 71 odst. 4 správního řádu

<sup>96</sup>Viz Bohadlo, D., Potěšil, L., Potměšil, J., Správní trestání z hlediska praxe a judikatury. Vydání první. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 77–83

pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč. (to jsou podle § 35 odst. 5 a § 39 odst. 5 PamZ všechny přestupky v oblasti památkové péče) a přerušení této promlčecí doby v případech, kdy došlo k oznámení o zahájení řízení o přestupku, vydání rozhodnutí, jímž je obviněný uznán vinným, a i přes přerušení běhu promlčecí lhůty zánik odpovědnosti za přestupek po uplynutí 5 let od spáchání daného přestupku.<sup>97</sup>

Při stanovování těchto lhůt je však třeba mít na paměti, že i pro sankční řízení platí zásada rychlosti řízení a na ní navázaná úprava v § 71 odst. 1 a 3 správního řádu. Tento požadavek poté ještě specifikuje ZOP v § 94, který stanoví povinnost vydat rozhodnutí bezodkladně, nejpozději však 60 dnů od zahájení řízení. I pro sankční řízení tedy platí primárně povinnost vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu a teprve pokud není možné tento požadavek splnit tak nastupuje lhůta 60 dnů k vydání takového rozhodnutí. Tato lhůta je, stejně jako v nápravném řízení, lhůtou pořádkovou a účastník řízení se tak může domáhat ochrany proti nečinnosti, dle § 80 správního řádu, i v řízení sankčním.<sup>98</sup>

Tyto změny byly pochopitelně podstatné z důvodu určení, které přestupky ještě je a není možné projednat, neboť vznikaly rozpory, podle které úpravy posuzovat například situace, kdy přestupek byl spáchán ještě za účinnosti staré úpravy, zatímco řízení již bylo zahájeno za účinnosti zákona nového.

Po mnoha rozporech a nejasnostech se do věci vložil i Ústavní soud, který ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 15/19, ze dne 10. 2. 2020 zrušil větu první v ustanovení § 112 odst. 2 ZOP, která zněla: „*Ustanovení dosavadních zákonů o lhůtách pro projednání přestupku nebo jiného správního deliktu, lhůtách pro uložení pokuty za přestupek nebo jiný správní delikt a lhůtách pro zánik odpovědnosti za přestupek nebo jiný správní delikt se ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona nepoužijí.*“

Výsledkem tohoto nálezu je, že ustanovení o běhu lhůt popsanych v ZOP se nepoužije na přestupky a smíšené správní delikty, které byly spáchány před 1. 7. 2017 a u kterých nebylo zahájeno řízení o uložení správního trestu do 1. 7. 2017. Pro běh těchto lhůt platí dosavadní právní úprava, tj. přestupky jsou již promlčené a u smíšených správních deliktů dobíhá objektivní

---

<sup>97</sup>Běh prekluzivních lhůt u přestupků v oblasti památkové péče dle nového přestupkového zákona. Dostupné z: [www.mkr.cz/metodicka-cinnost-250.html](http://www.mkr.cz/metodicka-cinnost-250.html)

<sup>98</sup> Brož, J. In: Bohadlo, D., Brož, J., Kadečka, S., Průcha, P., Rigel, F., Šťastný, V. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 253–254

tříletá lhůta, která doběhne nejpozději 30. 6. 2020, pak i tyto delikty budou promlčené. Pokud je tedy vedeno řízení o přestupku, který byl spáchán do 1. 6. 2017 a řízení o něm bylo zahájeno po 1. 6. 2017, pak lze správní trest za přestupek uložit maximálně do 1 roku od jeho spáchání, nikoli do 5 let, jak to předpokládá ZOP. Dne 26. 2. 2020 vyšel tento nález pod č. 54/2020 Sb. ve Sbírce zákonů, a tímto dnem bylo výše uvedené ustanovení zrušeno.

## **5.6.2. Nemeritorní rozhodnutí**

Nemeritorním rozhodnutím je v tomto případě myšleno tzv. zastavení řízení. „Zastavení řízení (§ 66 správního řádu), o kterém rozhoduje správní orgán usnesením, je úkonem správního orgánu, kterým se končí správní řízení. Může mít povahu úkonu pouze s procesními účinky (procesního správního aktu), ale i úkonu s účinky hmotněprávními (meritorního správního aktu).“<sup>99</sup> Zastavení řízení upravuje jak ZOP, tak správní řád. Naopak PamZ, jako speciální právní úprava na úseku státní památkové péče, se o možnostech zastavit nápravné či sankční řízení nezmiňuje.

### **5.6.2.1. Zastavení nápravného řízení**

PamZ tedy nestanovuje žádný důvod pro zastavení nápravných řízení vedených před orgány památkové péče, a tak jsou tyto orgány vázány důvody, které jim dává § 66 správního řádu. I zde je nutno oddělit ty důvody, které správní řád stanoví pro řízení zahajované na žádost účastníka řízení, které se v řízení nápravném neužijí. Pro orgány státní památkové péče při vedení nápravného řízení jsou tak důležitá ustanovení § 66 odst. 2, která stanoví důvody, pro něž lze zastavit řízení zahajovaná z moci úřední.

Toto ustanovení klade jako obligatorní požadavek na zastavení řízení, existenci překážky litispendence. Ustanovení naopak nestanoví jako důvod pro zastavení řízení zjištění překážky rei iudicatae. Nicméně, dle některých odborníků by řízení mělo být zastaveno i v případě, kdy správní orgán překážku rei iudicatae zjistí.<sup>100</sup> Mezi další obligatorní důvody spolu se zjištěním překážky litispendence dále patří smrt, či zánik účastníka v případech, kdy v řízení

---

<sup>99</sup> Kopecký, M. Správní právo. Obecná část, 1. Vydání. Praha: C. H. Beck 2019 s. 378-379, k hmotněprávním a procesním účinkům správních aktů viz Horzinková, E., Fiala Z: Správní právo hmotné. Obecná část. 3. Vydání. Praha: Leges, 2019, s. 85

<sup>100</sup> Rigel, F. In: Potěšil, L., Hejč, D., Rigel, F., Marek, D.: Správní řád. Komentář. 1. vydání Praha: C. H. Beck, 2015, s. 323

nemohou pokračovat právní nástupci, odpadnutí důvodu vedení takového řízení, či zánik věci, nebo práva, jehož se řízení týká. K zastavení řízení by též muselo dojít v případě prekluze lhůty pro vydání pravomocného rozhodnutí.<sup>101</sup>

Veškerá usnesení orgánů památkové péče o zastavení řízení v nápravném řízení se pouze poznamenávají do spisu a není možné se proti nim odvolat, jak stanoví § 76 odst. 5 správního řádu.

#### **5.6.2.2. Zastavení sankčního řízení**

Obdobně jako je tomu u možností přerušení řízení i v tomto případě se výše zmíněné důvody pro zastavení řízení subsidiárně použijí i v řízení sankčním. ZOP však oproti správnímu řádu rozšiřuje možnosti dané správnímu orgánu pro zastavení řízení, a to jak důvody obligatorní, tak fakultativní a též takové, proti nimž lze podat odvolání a takové proti kterým nikoliv.

Pokud se nejprve pokusíme identifikovat důvody, kvůli kterým není možnost podat řádný opravný prostředek, musíme vyjít z § 86 odst. 2 ZOP. Zde jsou vypočteny důvody pro zastavení řízení, stanovené v § 86 odst. 1 ZOP, proti nimž se nelze odvolat a zároveň je orgán památkové péče povinen po jejich zjištění řízení zastavit.

Zde nalezneme určitý překryv se správním řádem, a to ve stanovení povinnosti správnímu orgánu zastavit řízení v případech, kdy obviněný (dle správního řádu účastník řízení) zemřel nebo zanikl, či zjištění existence překážky litispendence. Naopak je zde explicitně zmíněna povinnost zastavit řízení v případě, kdy správní orgán zjistí překážku rei iudicatae, která ve správním řádu stanovena není.

Další důvody, pro něž musí správní orgán zastavit řízení, ale proti nimž již lze podat řádný opravný prostředek jsou též vypočteny v § 86 odst. 1 ZOP. A to konkrétně v těch částech tohoto ustanovení, na která neodkazuje § 86 odst. 2 ZOP.

Jiné důvody, pro něž má orgán památkové péče možnost zastavit řízení jsou již jen fakultativní, tedy není zde povinnost při jejich naplnění řízení zastavit a je tak ponecháno na správním uvážení příslušného správního orgánu, zda se pro tuto možnost rozhodne. Ty jsou stanoveny v § 86 odst. 5 ZOP.

---

<sup>101</sup> Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: Správní řád. Komentář. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019 s. 412



### 5.6.3. Meritorní rozhodnutí

Řízení může skončit usnesením správního orgánu, jímž jej zastaví, nebo také vydáním meritorního rozhodnutí (popřípadě vydáním příkazu, či příkazu na místě ve zkráceném řízení). Zákonné požadavky na formu a náležitosti vydávaného rozhodnutí jsou odlišné ve správním řádu a v ZOP, zatímco PamZ, jako speciální úprava si žádné zvláštní požadavky neklade. Vzhledem k výše uvedenému je tedy zřejmé, že v oblasti památkové péče bude jinak vypadat rozhodnutí, jímž se bude končit řízení sankční a jinak vypadat rozhodnutí, jímž se bude končit řízení nápravné.

Některé znaky však mají přeci jenom společné. Rozhodnutí by mělo být prezentováním závěrů správního orgánu, které si vytvořil na základě jím provedených a vyhodnocených důkazů. Tyto závěry by měly vycházet ze zásady materiální pravdy, stanovené v § 3 správního řádu a správní orgán by tak měl dojít k poznání stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, tedy zda byla, či nebyla porušena povinnost odpovědným subjektem, respektive zda je, či není obviněný vinen ze spáchání přestupku.

Z výše zmíněného by se dalo vyvozovat, že v daném rozhodnutí dojde k prohlášení, kde bude tato skutečnost hodnocena buďto kladně, či záporně. Ovšem není tomu tak. Pokud by totiž došel správní orgán k závěru, že povinnost porušena nebyla či, že nedošlo k naplnění znaků skutkové podstaty přestupku pachatelem, nevydá o tomto správní orgán meritorní rozhodnutí, nýbrž usnesením zastaví řízení.<sup>102</sup> Z toho vyplývá, že rozhodnutí se vydává pouze tehdy, pokud správní orgán dojde k závěru, že byla porušena zákonem daná povinnost, či shledá obviněného vinným ze spáchání přestupku a z toho titulu ukládá odpovědnému subjektu, či obviněnému nějakou povinnost, respektive správní trest.

Nároky na podobu rozhodnutí, primárně klade správní řád, jenž se bezesbytku, či dalších rozšíření použije u rozhodnutí o nesplnění povinnosti v nápravných řízeních, zatímco v sankčních řízeních, kde se rozhodnutím shledává obviněný vinným ze spáchání přestupku, se kromě správního řádu použijí ještě rozšiřující ustanovení ZOP.

---

<sup>102</sup> Viz kapitola „Nemeritorní rozhodnutí“

Nezbytné náležitosti rozhodnutí, včetně toho, co musí obsahovat, nalezneme v § 68 správního řádu. Dle odstavce 1 tohoto ustanovení, musí každé rozhodnutí obsahovat výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků. To, že rozhodnutí musí obsahovat tyto tři složky, ovšem neplatí zcela, neboť v případech, kdy správní orgán vyhoví všem účastníkům v plném rozsahu, pak takové rozhodnutí nemusí obsahovat odůvodnění v souladu s § 68 odst. 4 správního řádu.<sup>103</sup>

Právní moc a vykonatelnost rozhodnutí se řídí ustanovením § 73 a § 74 správního řádu, tedy že rozhodnutí je vykonatelné nabytím právní moci (okamžik, od něhož nelze podat proti rozhodnutí řádný opravný prostředek), popřípadě dnem, který je uveden v rozhodnutí, pokud je tento den pozdější.<sup>104</sup> Pokud se rozhodnutím ukládá povinnost, což je typická situace u nápravných řízení, nastává vykonatelnost tohoto rozhodnutí uplynutím lhůty k jejímu vykonání (v daném případě by se pravděpodobně zahájilo řízení dle § 15 odst. 1 PamZ).

## **5.7. Zkrácená řízení**

Zkrácené řízení je zvláštním typem řízení, kdy nedochází k naplnění všech procesních požadavků, které jsou popsány výše. Před orgány památkové péče se můžeme též setkat s tímto typem řízení, které bývá někdy označováno z důvodu formy jeho zakončení jako řízení příkazní. To je upraveno ve správním řádu a dále je rozšířeno v ZOP o další možnosti užití včetně podmínek kladených na správní orgán, které musí splnit, aby věc mohl rozhodnout v tomto typu řízení.

### **5.7.1. Příkazní řízení**

Jeho úpravu najdeme jak v § 150 správního řádu tak také v § 90 ZOP. Jako pro všechny ostatní případy v řízeních před orgány památkové péče, jež mají za účel odhalit porušování povinností odpovědnými osobami, i zde se řízení povede jinak v sankčním a nápravném řízení.

Obecně platí, že písemným příkazem, což je forma zakončení tohoto typu řízení, lze rozhodnout kdykoliv v průběhu řízení a čistě teoreticky tedy může být

---

<sup>103</sup> K náležitostem jednotlivých rozhodnutí viz Vopálka, V., Prášková, H. In: Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 9. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. s. 269

<sup>104</sup> K právní moci a vykonatelnosti rozhodnutí viz Kopecký, M. Správní právo. Obecná část, 1. Vydání. Praha: C. H. Beck 2019 s. 169–174

vydání příkazu i prvním úkonem v celém řízení. Podmínkou pro vydání příkazu je, že správní orgán považuje skutkové zjištění za dostatečné a nepotřebuje tak v řízení provádět žádná další šetření či dokazování. Proti příkazu je možné podat odpor (do 8 dnů od doručení příkazu), který, pokud je podán řádně a včas nemusí být po věcné stránce nikým přezkoumáván a automaticky dojde k pokračování v řízení, které se snažil správní orgán příkazem ukončit. V takovém případě se den doručení příkazu považuje za den zahájení řízení.

V nápravných řízeních může správní orgán příkazem rozhodnout prakticky stejně jako v normálním rozhodnutí, tedy stanovit povinnosti k nápravě zjištěného závadného stavu kulturní památky. Jinak je tomu u řízení sankčních, kde se nenapravuje závadný stav, nýbrž trestá pachatel a ten by mohl vzhledem ke zkrácení délky řízení přijít o část svých procesních práv a proto § 90 ZOP pro příkazní řízení o přestupcích stanovuje omezení v tom, jaké správní tresty a v jaké výši lze v tomto druhu řízení uložit. Konkrétně se jedná o možnost uložení správního trestu napomenutí, pokuty, zákazu činnosti a propadnutí věci nebo náhradní hodnoty. Dalším rozdílem je nemožnost vedení příkazního řízení s mladistvým v řízení sankčním.<sup>105</sup>

Velké omezení oproti správnímu řádu klade na správní orgány ZOP, v § 90 odst. 3, podle něhož nelze uložit obviněnému, který řádně podal proti příkazu odpor v následném pokračujícím řízení vyšší správní trest za stejnou kvalifikaci skutku, jako byl vyměřen v příkazu. Správní řád nestanoví žádné omezení ohledně ukládání nápravných opatření v pokračujícím řízení po řádně podaném odporu, a tak orgánu památkové péče v případném pokračujícím řízení nic nebrání uložit povinnost, která je dle jeho navazujících zjištění pro ochranu kulturního dědictví vhodnější i kdyby znamenala větší omezení či náklady pro odpovědný subjekt, jež proti příkazem stanovené původní povinnosti odpor podal.

Příkazní řízení se v řízení před orgány památkové péče používá primárně v řízení sankčním, nicméně ho můžeme spatřit i v řízení nápravném, a to v řízení vedeném dle § 15 odst. 4 PamZ, či v řízení vedené pro porušení povinnosti stanovené v § 11 odst. 2 PamZ, který umožňuje uložit nápravné opatření ve formě zákazu činnosti.<sup>106</sup>

---

<sup>105</sup>Prášková, H. Nové přestupkové právo. Praha: Leges, 2017, s. 396

<sup>106</sup>ZÍDEK, M., TUPÝ, M., KLUSOŇ, J. Zákon o státní památkové péči. Praktický komentář. Praha: WoltersKluwer ČR, 2019., s. 97 a s. 221

### 5.7.2. Příkaz na místě

Úprava příkazu na místě je konkretizována v § 92 ZOP. Příkaz na místě již správní řád neupravuje, a proto jej lze uplatnit v řízení před orgány památkové péče pouze v sankčních řízeních. Zde je možné uložit pouze správní trest pokuty, ovšem ustanovení § 91 odst. 1 tuto možnost dále rozšiřuje o dovětek, pokud nestačí domluva, přičemž domluvou je zde pravděpodobně myšlen správní trest napomenutí.<sup>107</sup> Dalším omezením je výše pokuty tímto způsobem uložená, a to ve výši 10 000 Kč. (Popřípadě 2500 Kč., u mladistvého). Je tedy otázkou, zda v porovnání s pokutami, které jinak stanoví PamZ, je udělování těchto správních trestů účelné a vhodné.

Dalším důležitým omezením je nezbytnost souhlasu osoby, které je příkaz na místě ukládán, s tímto správním trestem souhlasit, a to ať už v případě pokuty, nebo napomenutí. Tento souhlas je vyjádřen v podobě podpisu této osoby v souladu s požadavkem § 92 odst. 2 písm. 1), z něhož současně vyplývá, že souhlasem se osoba, již je správní trest ukládán vzdává práva na podání odporu se subsidiárním použitím ustanovení § 150 odst. 5 správního řádu. V opačném případě příkaz na místě vydat nelze a věc bude projednána ve standardním řízení před věcně a místně příslušným správním orgánem.

## 6. Úvahy de lege ferenda

Cíl, který jsem si stanovil na začátku této práce, byl identifikovat možné legislativní problémy na úseku správního trestání v oblasti památkové péče a pokusit se na základě tohoto poznání předestřít možná řešení, která by dle mého názoru mohla vést k efektivnějšímu vymáhání práva v oblasti ochrany našeho kulturního dědictví. V předchozí části práce jsem se snažil tyto nedokonalosti v rámci zkoumání platné legislativy identifikovat a případně předestřít své názory na ně. Zde bych se nyní rád pokusil udělat jakýsi souhrn těch nejpálčivějších problémů a na základě svého zhodnocení v předchozích kapitolách se pokusil navrhnout zlepšení dnes platného stavu.

---

<sup>107</sup>Frumarová, K. In: Fiala, Z., Frumarová, K., Horzinková, E., Škurek, M. et. Al.: Správní právo trestní. Praha: Leges, 2017 s. 196, nebo Mates, P. a kol. Základy správního práva trestního. 7., přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2017.

## 6.1. Neurčité právní pojmy

Asi prvním problémem, který bych chtěl zmínit, je problém neurčitých právních pojmů, s nimiž dnešní PamZ pracuje a které sám nikterak nedefinuje. Jako ukázkový příklad lze uvést § 14 odst. 2 PamZ, který obsahuje výčet skutků, jejichž nedodržením může dojít k naplnění skutkové podstaty přestupku dle § 35 odst. 1 písm. g) nebo § 39 odst. 1 písm. g) PamZ. Pojmy, které nalezneme právě v ustanovení § 14 odst. 2 PamZ (ale nejen v něm), jako jsou: „stavba“, „změna stavby“, „terénní úpravy“, „umístění nebo odstranění zařízení“, „odstranění stavby“, „úprava dřevin“ či „udržovací práce na nemovitosti“ PamZ nikterak nedefinuje a to i přesto, že jejich výklad je nezbytný pro činnost orgánů památkové péče při zkoumání toho, zda došlo k porušení dané povinnosti a tím naplnění skutkové podstaty přestupku.

Alespoň částečnou pomoc nabídl orgánům památkové péče NSS: „Např. pojem „zařízení“ obsažený v PamZ neobsahuje vlastní definici, proto je třeba tento pojem vykládat ve shodě s definicí obsaženou v § 3 odst. 2 stavebního zákona.“<sup>108</sup> Z tohoto rozhodnutí NSS, jež se nezabýval ryze pojmem „zařízení“ ale i dalšími neurčitými pojmy, se dá dovozovat, že je třeba ve shodě se stavebním zákonem vykládat veškeré definice, které nedefinuje PamZ, nýbrž ve svém § 2 a násl. právě stavební zákon.

Problémem však je, že k tomu, aby orgán památkové péče mohl v konkrétním případě náležitě posoudit, zda byl ten, kdo například konkrétní zařízení umístil, povinen si k záměru umístění vyžádat závazné stanovisko dle § 14 odst. 2 PamZ, musí si na základě výše zmíněného rozsudku vyžádat od příslušného stavební úřadu stanovisko, zda se v konkrétním případě jedná o umístění „zařízení“, tedy informačního a reklamního panelu, tabule, desky, či jiné konstrukce, či technického zařízení<sup>109</sup> a zda tak tedy jeho umístění podléhá ohlašovací či povolovací povinnosti dle stavebního zákona (stavební povolení, územní souhlas, ohlášení). Pokud ano, pak následně tento pojem lze podřadit pod pojem „zařízení“ dle ustanovení § 14 odst. 2 PamZ a pachatel tak naplní skutkovou podstatu přestupku dle § 35 odst. 1 písm. g) nebo § 39 odst. 1 písm. g) PamZ.

---

<sup>108</sup> Rozsudek NSS sp. zn. 8 As 63/2012-37, ze dne 6. 8. 2013

<sup>109</sup> § 3 odst. 2 stavebního zákona

Z následně vyplynuvší praxe orgánů památkové péče ohledně posuzování např. pojmu “zařízení” na základě stanovisek stavebních úřadů, vyplývá značná nejednotnost. Totožné zařízení posuzuje jeden stavební úřad jako zařízení, ve smyslu stavebního zákona a jiný stavební úřad uvádí, že předmětné zařízení nevyžaduje stavební povolení, ohlášení ani územní souhlas, protože se nejedná o reklamní, či informační zařízení ve smyslu ustanovení § 3 odst. 2 stavebního zákona. Vzhledem k ustanovení § 2 správního řádu, podle kterého správní orgán musí dbát, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly, se jeví současná úprava PamZ jako značně nedostatečná.

Z výše zmíněného mi nezbývá než konstatovat potřebu definice těchto pojmů přímo v PamZ, a to ať už formou další novely tohoto zákona nebo na základě kompletní rekodifikace práva na ochranu kulturního dědictví, ke které bych se já osobně přikláněl více. Tato definice nemusí být odlišná od té, která je ve stavebním zákoně, naopak si myslím, že by bylo žádoucí pro různé typy řízení (nejen pro ty, které v naší práci sledujeme), aby si tyto definice neodporovaly.

Legislativní změna by tedy nemusela být nikterak složitá, pouze by se ustanovení stavebního zákona vymezující tyto pojmy vtělily do právní úpravy, již se řídí orgány státní památkové péče.

Možná by se dalo namítat, že by tím vznikla definiční duplicita, což je jistě pravda. Nicméně na základě výše zmíněných problémů, které jsou způsobeny chybějící definicí pojmů v PamZ, který s těmito pojmy nadále pracuje je, jak se domnívám, taková duplicita ospravedlnitelná, ba dokonce žádoucí.

## **6.2. Procesní práva účastníků řízení a uplatňování zásady ne bis in idem**

Druhů řízení před orgány památkové péče je jistě mnoho, tato práce se však zaměřuje na dva typy řízení, které jsou výše definovány jako řízení nápravná a sankční. Důvod zařazení sankčních řízení vyplývá již ze samotného názvu práce, neboť se jedná o řízení pro podezření z naplnění znaků skutkové podstaty přestupku a při prokázání všech skutečností může dojít ke správnímu potrestání. Méně zřejmý už pak může být fakt, pro který se práce zaměřuje na řízení nápravná, neboť podkladem pro jejich vedení není naplnění skutkové podstaty

přestupku a následné správní potrestání, nýbrž důvodem pro jejich vedení je porušení povinnosti dané PamZ a důsledkem případné vydání nápravného opatření. V řízení nápravném, tedy z hlediska terminologie a právní teorie, nedochází k žádnému trestání, a tedy by se mohlo na první pohled zdát, že se správním trestáním nikterak nespočívá, což reflektuje i současná právní úprava. S tím však já, jako autor této práce, ne zcela souhlasím.

Tento můj nesouhlas nespočívá v myšlence změny zaběhlé právní definice o správním trestu či jiných navazujících ustanovení, nýbrž v tom, že v uložení nápravného opatření spatřuji jistou míru „potrestání“ odpovědného subjektu i když ne v souladu s právním výkladem tohoto pojmu, neboť nápravné opatření nesplňuje zákonem předpokládané znaky správního trestu.

I přesto se však nápravné opatření ukládá pro porušení některé ze zákonem stanovených povinností (typickým reprezentantem těchto povinností ve smyslu nejčastějšího užití orgány památkové péče v praxi je § 9 PamZ) a tak se dá předpokládat, že cílem není pouze záchrana či ochrana kulturní památky, nýbrž i výchovné působení na odpovědný subjekt a na další subjekty na které se dané povinnosti vztahují, aby tyto povinnosti v budoucnu neporušovaly. Toto působení už se dá označit za naplňování prvků individuální i generální prevence, což je jeden z účelů ukládání správních trestů v přestupkových řízeních.

Ono pomyslné potrestání odpovědného subjektu spatřuji v tom, že jemu ukládané nápravné opatření zpravidla vyžaduje z jeho strany určitou součinnost, což často může vést ke zhoršení postavení odpovědného subjektu (např. ve smyslu velké finanční zátěže, jež je s realizací takového nápravného opatření spojena). Zde tedy sice vydáním nápravného opatření dochází k primárně zamýšlenému účelu, tedy k nápravě závadného stavu dané kulturní památky provedením určité práce či jiné činnosti, nicméně sekundárně nerozdílně s tím i k jistému „potrestání“ odpovědného subjektu za to, že nechal památku uvést do stavu, kdy bylo nezbytné vydání nápravného opatření ze strany orgánu památkové péče.

Proč výše zmíněné vnímám jako problém? Jelikož sankční a nápravná řízení se řídí odlišnou právní úpravou (sankční primárně dle ZOP se subsidiárním užitím správního řádu, zatímco nápravná dle PamZ se subsidiárním užitím správního řádu). Vzhledem k tomu, že ZOP poskytuje účastníkům řízení větší procesní ochranu a práva nežli správní řád, vzniká zde určitá disproporce v těchto

typech řízení, která by se dala označit za řízení, jež mohou mít v konečném důsledku potenciál „potrestat“ odpovědný subjekt.

Problematické je už jen samotné vymezení typu účastníků, kdy má správní orgán víceméně možnost vybrat si ještě před zahájením samotného řízení jakému subjektu bude moci povinnost uložit, a to v závislosti na tom, zda bude v závěru řízení vydávat rozhodnutí stanovující povinnost ve formě správního trestu nebo nápravného opatření. Obdobné problémy pak spočívají i v samotných procesních právech, stejně jako v právech pro užití opravných prostředků, vedení řízení o opravných prostředcích atd. vyplývajících z odlišné právní úpravy.

Uvědomuji si, že řešení není zcela jednoduché, neboť mnou zamýšlené přiblížení procesních práv účastníků řízení, ve smyslu posílení pozice účastníků nápravných řízení, lze učinit hned několika způsoby. Jsem si vědom toho, že činit změny v řízení dle ZOP, tedy v řízeních sankčních je, pouze pro potřeby nápravných řízení před orgány památkové péče nežádoucí, neboť jsou dle něj řešeny i přestupky na jiných úsecích.

Změna by tedy mohla mít podobu toho, že by se povinnosti, jež jsou v PamZ stanovené, překlasifikovaly na skutkové podstaty přestupků tak, aby se dále řešily v rámci přestupkového řízení. Problémem takového řešení je ovšem to, že úprava povinností v PamZ se značně podobá úpravě skutkových podstat přestupků stanovených PamZ, a tak by vlastně touto úpravou došlo buď k tomu, že by se zde stanovené skutkové podstaty značně podobaly, nebo by byly dokonce stejné a v praxi by tak došlo spíše k odstranění institutu nápravných řízení, což by dle mého názoru nebylo vhodné řešení.

Třetí řešení, ke kterému bych se osobně přikláněl nejvíce, je zachovat stávající duplicitu v řízeních nápravných i sankčních ve smyslu vedení řízení dle odlišných právních úprav. Nicméně pro účely vedení nápravného řízení novelizovat PamZ, nebo v rámci celkové rekodifikace práva na ochranu kulturního dědictví vydat zcela nový zákon, do něž by byly vtěleny procesní požadavky na vedení tohoto typu řízení, jež by procesní postavení účastníků jakož i jejich vymezení a jiné aspekty spojené s takovým typem řízení, přiblížily řízení sankčnímu vedenému dle ZOP.

Je zřejmé, že některé rozdíly budou muset nadále zůstat zachovány, neboť například v řízení nápravném se nám nebude moci objevovat obviněný tak, jako v řízení sankčním, protože by v něm ani nadále nebyly stanoveny skutkové podstaty přestupků, ale pouze obecné povinnosti, jež je třeba porušit pro zahájení



řízení. Nicméně si myslím, že stávající procesní úprava vedení nápravného řízení je nedostatečná vzhledem k možným dopadům do majetkových či jiných poměrů odpovědného subjektu, a proto by bylo právní úpravu vedení takového řízení vhodné více přiblížit k řízení přestupkovému.

S tímto tématem úzce souvisí problém, který jsem při rozboru tématu identifikoval, a to možnost daná orgánu státní památkové péče souběžně vést řízení nápravné a sankční, kde bude účastníkem řízení, jemuž má být rozhodnutím uložena povinnost, tatáž osoba. Pokud například fyzická osoba, která je vlastníkem kulturní památky danou kulturní památku neudrhuje v dobrém stavu, dopustí se porušení povinností vlastníka kulturní památky stanovených v § 9 odst. 1 PamZ, pro které může být s takovým vlastníkem zahájeno nápravné řízení dle § 10 PamZ. V tomto řízení bude vystupovat jako účastník řízení v souladu s § 27 odst. 1 písm. b) správního řádu. Současně se však tatáž osoba dopustila stejným skutkem naplnění skutkové podstaty přestupku dle § 39 odst. 1 písm. c) PamZ a správní orgán s tímto vlastníkem může zahájit sankční řízení, kde bude tento vlastník vystupovat v pozici obviněného dle § 69 ZOP.

Správní orgán si tedy může zvolit, zda je podle něj účelnější zahájit řízení nápravné, sankční nebo vést obě řízení souběžně. Pokud vede oba druhy řízení souběžně, může na jejich konci rozhodnout o uložení nápravného opatření, jako výsledku nápravného řízení a uložení správního trestu, jako výsledek řízení sankčního. Uložení obou typů těchto povinností pak není porušením zásady *ne bis in idem*, jak konstatoval NSS ve svém rozsudku čj. 3 As 73/2017-41, neboť podle něj jsou opatření ukládaná v řízení podle § 10 nápravnými opatřeními, nikoliv správními tresty.<sup>110</sup>

Domnívám se, že ačkoliv nápravná opatření formálně nelze považovat za správní tresty, jak konstatoval i NSS ve svém výše zmíněném rozsudku, jejich podstata a důsledky postihující odpovědný subjekt mohou mít některé společné rysy. To, že nápravná řízení není možné typologicky zcela oddělit od řízení sankčních je vyjádřeno už i v požadavcích, které musejí být splněny pro to, aby mohla vzniknout odpovědnost za nesplnění povinnosti stanovené v § 9, které vycházejí právě z úpravy práva přestupkového.<sup>111</sup> I z těchto důvodů

---

<sup>110</sup>ZÍDEK, M., TUPÝ, M., KLUSOŇ, J. Zákon o státní památkové péči. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019., s. 79–91 a s. 434

<sup>111</sup> Viz kapitola „Povinnosti stanovené památkovým zákonem“

musím vykládat tzv. nápravná opatření vydávaná na základě rozhodnutí orgánů památkové péče, jako správní akty, s nimiž je spojen prvek potrestání pachatele i když jen sekundárně a jako takové by se daly označit za správní tresty sui generis.

Není tak podle mě žádoucí, aby i nadále bylo možno ukládat stejné osobě za týž skutek správní trest spolu s nápravným opatřením. Domnívám se, že pokud nemá správní orgán na základě šetření, které provedl před zahájením řízení dostatek podkladů pro to, aby rozhodl, zda je účelnější vést řízení nápravné nebo sankční měl by mít i nadále možnost vést obě řízení současně. Výsledkem takových řízení by však bylo, při zjištění provinění odpovědného subjektu, respektive pachatele, v obou typech řízení možné uložení buďto pouze nápravného opatření nebo pouze správního trestu (či ochranného opatření nebo správního trestu spolu s ochranným opatřením), přičemž druhé řízení by musel správní orgán usnesením zastavit pro existenci překážky věci rozhodnuté.

### **6.3. Omezené pravomoci orgánů památkové péče**

Tento mnou spatřovaný problém se vyskytuje v řízení vedeném dle § 10 odst. 1 PamZ, tedy v řízení nápravném. Řízení dle tohoto ustanovení bývá zahajováno pro porušení povinností stanovených v § 9 PamZ a jeho výsledkem může být uložení nápravného opatření.

Problémem je, že taková nápravná opatření ukládaná právě v řízeních dle § 10 odst. 1 PamZ lze aplikovat výslovně pouze na kulturní památky. Toto oprávnění orgánů státní památkové péče se nevztahuje na nemovitosti bez statusu kulturní památky ležící v památkově chráněném území. Z tohoto důvodu nemají orgány památkové péče účinný nástroj, jak přimět vlastníky ostatních nemovitostí nacházejících se v těchto územích k jejich údržbě (např. odstranění havarijního stavu, odstranění nepovoleného reklamního zařízení na nemovitosti nalézající se v památkové rezervaci, památkové zóně či ochranném pásmu aj.).

Protikladem k této skutečnosti je fakt, že PamZ neumožňuje sice ukládat majitelům nemovitostí v daných lokalitách nápravná opatření, ale nebrání orgánům státní památkové péče ukládat majitelům dotčených nemovitostí správní tresty. Vyplývá to ustanovení § 10 odst. 1 PamZ, který výslovně stanoví možnost

ukládání nápravných opatření pouze majitelům kulturních památek. Naproti tomu § 35 odst. 1 písm. g) PamZ, stejně jako § 39 odst. 1 písm. g) PamZ, explicitně vyjadřuje možnost zahájit sankční řízení proti majitelům těch nemovitostí, které samy o sobě kulturními památkami nejsou, nicméně se nachází v památkových zónách nebo rezervacích. Vzhledem k tomu, že obě tato ustanovení (§ 35 odst. 1 písm. g) PamZ a § 39 odst. 1 písm. g)) jsou skutkovými podstatami přestupků, k jejichž projednání jsou příslušné orgány státní památkové péče, nic nebrání při zjištění naplnění znaků, tímto ustanovením předvídanými uložit obviněnému (majiteli nemovitosti, jež není kulturní památkou, ale nachází se v památkové rezervaci, ochranném pásmu či zóně) některý ze správních trestů v souladu s ustanoveními PamZ, ZOP a správního řádu.

Pokud by snad přeci jen trval správní orgán na tom, že je v daném případě účelnější vydání nápravného opatření, a nikoliv správního trestu, nemohl by nápravu tímto opatřením zamýšlenou uplatňovat sám, nýbrž by ji musel uplatňovat prostřednictvím stavebního úřadu. Stavební úřad má však značně omezené možnosti, protože je vázán jinými právními předpisy, především pak stavebním zákonem v tom smyslu, že může vydávat jen tímto zákonem předpokládaná nápravná opatření. Tím by mohlo být například rozhodnutí o odstranění stavby v souladu s § 129 odst. 1 stavebního zákona. V takovém případě by orgány památkové péče a stavební úřad spolupracovaly v souladu se základní zásadou činnosti správních orgánů upravenou v § 8 správního řádu. Problémem však je, že dle tohoto ustanovení může stavební úřad nařídít pouze odstranění stavby, nikoliv jiné nápravné opatření zamýšlené orgánem památkové péče, a tak je tento institut značně nedostatečný. Řešením této nelogičnosti by bylo sjednocení možnosti ukládat nebo neukládat povinnosti majitelům těchto nemovitostí jak v sankčním, tak v nápravném řízení.

Dle mého názoru je nutné hájit veškerá památkově významná území, stejně jako kulturní památky. Tato ochrana spočívá v zachování rázu a podoby všech nemovitostí, které se v těchto oblastech nalézají, a proto je zde žádoucí umožnit orgánům památkové péče vést nápravná řízení i proti majitelům nemovitostí, které nejsou kulturními památkami, ale nalézají se na územích památkových rezervací, zón či ochranných pásem těchto území, pokud to uznají za vhodné. Tato změna by myslím vedla nejen ke zlepšení stavu prostředí uvnitř památkových zón či rezervací, stejně jako prostředí kulturních památek, ale zároveň by byla prospěšná i pro majitele dotčených nemovitostí,

neboť jak vyplývá i z této práce, uložený správní trest ve formě pokuty může mít i značný rozsah daleko přesahující rámec nákladů na realizaci případného nápravného opatření. Pokud by těmto majitelům byla dána možnost vykonat tato opatření, namísto jejich okamžitého potrestání formou uložení správního trestu, tedy pokuty, předpokládám, že by to vedlo ku prospěchu věci.

Toto mnou předeštěné řešení by se dalo uvést do praxe tím, že by se z § 10 odst. 1 PamZ odstranila ta část ustanovení, která znemožňuje vést proti těmto majitelům nápravná řízení, resp. by se toto ustanovení neuplatňovalo pouze ve vztahu ke kulturním památkám. Je však nutné dodat, že tento problém se již řeší a to směrem, který i já považuji za vhodný. Chystaná novela památkového zákona (nově zákona o státním památkovém fondu), by měla zrušit dosud existující § 30 tohoto zákona a nahradit jej § 30a, který by ve svém prvním odstavci orgánům památkové péče umožňoval vést nápravná řízení i proti majitelům nemovitostí, které nejsou kulturními památkami, ale nalézají se v památkově chráněných územích.

#### **6.4. Obtížná exekuce povinností uložených v řízení dle § 10 památkového zákona**

Jedním z problémů, jež jsem při svém studiu daného tématu identifikoval, je také snížená míra možnosti v praxi vymáhat po povinných subjektech splnění uložené povinnosti z rozhodnutí o uložení nápravného opatření. PamZ sice pro exekuci těchto, ve stanovené lhůtě řádně nesplněných povinností vyplývajících z daného rozhodnutí stanoví postup pro jejich vymození v § 15 odst. 1 PamZ, nicméně procesní nástroje, které orgánům památkové péče toto ustanovení nabízí, jsou značně omezené a v praxi tak často k takovému vymození nemůže dojít.

Zásadním problémem je, dle mého názoru, povinnost striktně se při takovém řízení řídit daným ustanovením § 15 odst. 1 PamZ, bez možnosti subsidiárního použití správního řádu, či zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, z hlediska užití vynucovacích prostředků ke splnění dané povinnosti. Z toho vyplývá, že jedinou možností, jak vymoci splnění této povinnosti povinným subjektem je, aby tyto práce provedl orgán památkové péče sám (respektive aby obstaral jejich provedení) na své náklady a tyto náklady pak po povinném subjektu vymáhal dle zvláštního zákona. PamZ nestanoví jinou možnost, jak povinný subjekt donutit svou povinnost danou

pravomocným a vykonatelným rozhodnutím příslušného orgánu památkové péče provést. Není tedy například možné uložit za nesplnění pravomocně uložené povinnosti ty vynucovací prostředky, jejichž užití umožňuje obecně správní řád.<sup>112</sup>

Problémem naplnění účelu řízení vedenému dle § 15 odst. 1 PamZ je ten, že učinění nápravných opatření bývá často spojeno se značnými náklady a ty by se musely provádět z veřejných financí. Tyto finanční prostředky se však orgánům památkové péče nedostávají v takové míře, aby mohly tento donucovací prostředek využít pokaždé, kdy některý z povinných subjektů nesplní svoji povinnost uloženou v nápravném řízení. Dá se jistě argumentovat tím, že tyto peníze se následně do rozpočtu vrátí po vymožení těchto účelně vynaložených nákladů od povinného subjektu. Problémem však je, že tato řízení dle zvláštního předpisu bývají často zdlouhavá s nejistým výsledkem a s případnými dalšími náklady. Z tohoto důvodu obce (kraje) v praxi nerady poskytují takové značné finanční prostředky ze svých rozpočtů orgánům památkové péče k uskutečnění tohoto zákonem stanoveného výkonu rozhodnutí, čímž se stává povinnost uložená v řízení dle § 10 PamZ fakticky nevyžadatelná.

Řešením by mohlo být umožnění subsidiárního použití správního řádu k řízení vedenému dle § 15 odst. 1 PamZ, ve smyslu možnosti uplatnění vynucovacích prostředků ke splnění povinnosti, které správní řád stanoví. Vynucovací prostředek předvídaný PamZ by v této speciální právní úpravě nadále zůstal a orgány památkové péče by jej mohly využít, pokud by tak uznaly za vhodné.

Tím by orgány památkové péče získaly další možnosti k vymožení splnění povinnosti plynoucí z vydaného nápravného opatření v řízení dle § 10 PamZ. Například by mohly za nesplnění této povinnosti ukládat povinnému subjektu donucovací pokutu dle § 129 správního řádu, čímž by se jistě zvýšila jeho motivace vydané nápravné opatření splnit a případů, kdy by byla situace už natolik vážná, že by bylo třeba vykonat dané práce orgánem památkové péče, tak jak to předvídá PamZ, by značně ubylo. Menší četnost nutnosti činění tohoto kroku by mohla vést k menší finanční zátěži pro obce (kraje) a tím pádem i k větší vůli z jejich strany na uvolnění finančních prostředků k tomuto účelu, což by vedlo k efektivnímu využití tohoto donucovacího prostředku v praxi na rozdíl od současného stavu.

---

<sup>112</sup> § 120 až § 129 správního řádu

## 6.5. Problematika vyvlastnění

Zahájit vyvlastňovací řízení na žádost orgánů státní památkové péče lze jen pro porušení povinností stanovených v § 9 odst. 1 PamZ, které jsou dále vyjmenovány (pravděpodobně pro větší specifikaci) i v ustanovení § 15 odst. 3 PamZ, který možnost podání návrhu na zahájení vyvlastňovacího řízení orgány památkové péče umožňuje.

Jedná se tedy o situaci, kdy došlo k vedení nápravného řízení dle § 10 odst. 1 PamZ, v němž bylo konstatováno porušení povinností vlastníka kulturní památky. V řízení sankčním je podání návrhu na vyvlastnění nepřípustné, neboť je zde dána možnost použití správního trestu propadnutí věci dle § 48 ZOP. V nápravných řízeních však nelze správní tresty ukládat a je tedy pro orgány památkové péče nemožné správní trest propadnutí věci uložit. I přesto však, že nebylo zahájeno řízení pro naplnění některé ze skutkových podstat stanovených v § 35, nebo § 39 PamZ, nýbrž pro porušení povinností stanovených v § 9 odst. 1 PamZ, neznamená to, že by nemohlo být žádoucí, aby daná nemovitá kulturní památka, již se porušení povinnosti týká, nadále nezůstala ve vlastnictví odpovědného subjektu.

Z tohoto důvodu je dána orgánům státní památkové péče (konkrétně orgánům obcí s rozšířenou působností pro kulturní památky a krajským úřadům pro národní kulturní památky) možnost podat návrh na zahájení řízení o vyvlastnění u příslušného vyvlastňovacího úřadu vedenému dle zákona o vyvlastnění.

Nedostatek pro účinné vymáhání tohoto nápravného opatření v praxi je obdobný jako u vymození povinnosti v řízení dle § 10 PamZ, tedy vysoká finanční zátěž pro orgány památkové péče. Ty samy většinou tyto finanční prostředky nemají a obce (kraje) jim je často odmítají poskytnout. V návaznosti i na pojednání v minulé podkapitole je to tak další velký nedostatek v možnosti vymáhat po odpovědných subjektech plnění jejich povinností stanovených v § 9 odst. 1 PamZ. Mnou zmiňovaná finanční náročnost spočívá v kombinaci dvou faktorů.

Prvním faktorem je, že po případném úspěšném řízení o vyvlastnění se vyvlastnitel (stát) stává majitelem dané kulturní památky a vztahují se na něj tedy stejná ustanovení jako na původního majitele. Musí tedy na vlastní náklady o památku pečovat, udržovat ji v dobrém stavu a plnit i další povinnosti plynoucí

z § 9 odst. 1 PamZ. Stejně tak se na něj posléze vztahují i ustanovení § 35 PamZ. Naplněním znaků skutkové podstaty některého ze zde nalézajících se přestupků by se stát stal pachatelem tohoto přestupku a vznikla by mu tak správně trestní odpovědnost za jeho spáchání. Tyto náklady jsou však často vysoké a jak jsem již naznačil, rozpočet zpravidla není nekonečný a bezedný a kraje či obce mohou a zpravidla také mají jiné priority než starost o kulturní památky (národní kulturní památky). Pokud tedy orgány státní památkové péče dojdou k závěru, že je sice žádoucí pro ochranu dané kulturní památky podat žádost na zahájení řízení o vyvlastnění, nicméně spolu s tím dojdou k závěru, že nemají k plnění povinností vlastníka dostatečné finanční prostředky a z toho důvodu by se následně samy dostaly jménem státu mimo zákonem stanovené meze, návrh na zahájení tohoto řízení raději nepodají, čímž může daná kulturní památka „trpět“ i nadále.

I pokud by však orgán státní památkové péče (popřípadě jiný subjekt, který by měl jménem státu spravovat danou kulturní památku) došel k závěru, že má dostatek finančních prostředků pro to, aby splnil zákonem předpokládané požadavky, nastupuje zde další výdaj, který vyplývá z § 10 zákona o vyvlastnění, a tedy nutnost poskytnout vyvlastňovanému náhradu za vyvlastňovanou kulturní památku, a to ve výši její obvyklé ceny.

Pokud se tedy v praxi sečtou oba tyto náklady je vyvlastnění jako forma nápravného opatření, prakticky nepoužitelná, neboť žádná obec (kraj) tak značné finanční prostředky zpravidla neuvolní. Toto mé tvrzení podporuje i skutečnost, že na území ČR neexistuje jediný případ, kdy by bylo podání návrhu na vyvlastnění orgány státní památkové péče v ČR realizováno.<sup>113</sup>

Vzhledem k tomu, že nelze upustit od požadavku na stát, aby plnil povinnosti vlastníka, které ukládá PamZ, je zpřístupnění uplatnění vyvlastnění na tomto úseku, spočívající ve snížení ekonomické zátěže na stát, možné jen tím, že se sníží náhrada za vyvlastňovanou kulturní památku. Tím bychom se však dostali nejen do rozporu s § 10 zákona o vyvlastnění, ale i čl. 11 odst. 3 LZPS, které shodně stanoví, že vyvlastňovat lze pouze za náhradu.

Pokud bychom tedy nechtěli měnit ústavní pořádek, což by sice v návaznosti na tenhle konkrétní případ dle mého názoru nebylo zcela nemyslitelné, nicméně z hlediska dopadů na celý právní řád ČR by mohly být důsledky značně nežádoucí a nevyvážené, vzhledem k výhodám, které by taková

---

<sup>113</sup> Zidek, Martin: Vyvlastnění kulturní památky z titulu památkové péče – pohled přes plot, in: Bulletin Stavební právo, 1/2020, str. 8, ISSN 1211-6386

změna přinesla, je otázka vyvlastnění dané kulturní památky bez náhrady vyloučena.

Ovšem jak jsem již prezentoval dříve v této práci, byl bych rád, kdyby se v budoucnosti přiblížilo řízení nápravné a sankční, a to i v otázce náhledu smyslu ukládání nápravných opatření. Vzhledem k tomu, že v současnosti se na nápravná opatření hledí jako na opatření, která mají „pouze“ napravit nežádoucí stav kulturní památky, nikoliv potrestat odpovědný subjekt, jeví se současná úprava poskytnutí plných náhrad za vyvlastnění v souladu se zákonem o vyvlastnění jako zcela logická. Je však na místě opět připomenout skutečnost, že zde se jedná o řízení za porušení právní povinnosti, a proto bychom tak k němu měli i přistupovat.<sup>114</sup> Nejde zde tedy o situaci, kdy například stát vyvlastňuje subjektu odlišnému od státu nemovitost za tím účelem, aby zde postavil silnici, nýbrž o případ, kdy odpovědný subjekt tím, že porušuje zákonem stanovenou povinnost, způsobuje nežádoucí stav dle zákona a tím ohrožuje či přímo porušuje veřejný zájem. I proto je nutné v tomto případě hledět na vyvlastnění jako na prostředek ochrany veřejného zájmu před deliktním jednáním odpovědného subjektu a přistupovat tak odlišně i k náhradám za takto provedená vyvlastnění.

Vzhledem ke skutečnosti, že bez výše zmíněné změny v ústavním pořádku nelze vyvlastnit bez náhrady, bych si dovedl představit, že by v tomto případě bylo sice vyvlastňováno za náhradu, nicméně tato náhrada by se započítala s náklady, které by stát musel účelně vynaložit na uvedení dané kulturní památky do žádoucího stavu, ve kterém byl vyvlastňovaný povinen předmětnou nemovitost udržovat.

Pokud by tedy došlo například k vyvlastnění nemovitosti ve vyvlastňovacím řízení zahájeném na podnět orgánu obce s rozšířenou působností, jehož obvyklá cena by byla 10 000 000 Kč., náležela by sice odpovědnému subjektu tato náhrada, nicméně snížená o náklady, které musel vyvlastnitel (stát) vynaložit na její uvedení do žádoucího stavu. Pro ilustraci by v našem případě tyto náklady činily 5 000 000 Kč. V praxi by to znamenalo, že zatímco za současné situace by stát musel zaplatit za vyvlastnění i následné jednorázové uvedení dané kulturní památky do podoby předpokládané zákonem 15 000 000 Kč., dle mého návrhu by tato suma jednorázově vynaložená státem činila po započtení „pouze“ 5 000 000 Kč. Tato suma by se následně vyplatila vyvlastňovanému dle zvláštního zákona. Pokud by došlo k situaci, že by cena

---

<sup>114</sup> Viz kapitola „Procesní práva účastníků řízení a uplatňování zásady ne bis in idem“



vyjádřená v penězích vynaložená na uvedení kulturní památky do stavu předvídaného zákonem přesáhla cenu stanovenou příslušným vyvlastňovacím úřadem jako náhrada náležející vyvlastňovanému, vzniklý rozdíl by existoval jako pohledávka, kde by stát vystupoval jako věřitel a vyvlastňovaný jako dlužník. Tím by došlo, alespoň k částečnému vyřešení nemožnosti uplatnění podání návrhu na vyvlastnění jako nápravného opatření z důvodů značných finančních nároků a současně by byl zachován požadavek plynoucí jak z čl. 11 odst. 4 LZPS, tak ze zákona o vyvlastnění.

Tato změna by se za předpokladu novelizace současné právní úpravy dala promítnout právě do § 15 odst. 3 PamZ. Pokud by tedy proběhla celková rekonstrukce práva na ochranu kulturního dědictví, zakomponovat ji do této úpravy takovým způsobem, aby reflektovala mnou předpokládané sblížení nápravných a sankčních řízení před orgány památkové péče.

## **6.6. Právní nesoulad skutkových podstat některých přestupků**

Tento nesoulad spatřuji ve znacích skutkové podstaty přestupku dle § 39 odst. 1 písm. c), kde chybí jako jeden ze znaků skutkové podstaty znehodnocení nebo zničení kulturní památky. Dané ustanovení zní: *„Fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že nepečuje o zachování kulturní památky, neudrzuje ji v dobrém stavu a nechrání ji před ohrožením, poškozením, znehodnocením nebo odcizením, nebo kulturní památku užívá způsobem, který neodpovídá jejímu kulturně politickému významu, památkové hodnotě nebo technickému stavu.“* Na tom, že v daném ustanovení nenajdeme jako znak skutkové podstaty znehodnocení nebo zničení kulturní památky by nemuselo být nic špatného, pokud by se ovšem tento znak vyskytoval ve skutkové podstatě jiného přestupku. To však pro fyzické osoby neplatí.

Důvodem proč zmiňuji skutečnost, že tomu tak není u fyzických osob, nebo proč absenci znaku skutkové podstaty spočívající ve znehodnocení nebo zničení kulturní památky spojuji právě s § 39 odst. 1 písm. c) PamZ je, znění § 35 odst. 1 písm. c), který zní následovně: *„Právnícká nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že nepečuje o zachování kulturní památky, neudrzuje ji v dobrém stavu, užívá ji způsobem neodpovídající jejímu kulturně politickému významu, památkové hodnotě nebo technickému stavu, nechrání ji*

*před ohrožením, poškozením nebo znehodnocením nebo ji znehodnotí nebo zničí.*“ Zde tedy znak skutkové podstaty přestupku spočívající v jednání, jímž pachatel znehodnotí, nebo zničí, kulturní památku nalezneme, naopak zde však nenalezneme jiný znak skutkové podstaty, který spočívá v ochraně kulturní památky před odcizením, ten se naopak nachází v ustanovení § 39 odst. 1 písm. c) PamZ.

Domněnka, že znehodnocení nebo zničení kulturní památky jako znak skutkové podstaty přestupku platící pro fyzické osoby chybí právě v ustanovení § 39 odst. 1 písm. c) PamZ, tak vychází jednak z analogické úvahy o PamZ, kdy jednotlivé skutkové podstaty uvedené v § 35 a § 39 PamZ nalézající se v odstavcích a pod písmeny nesoucí stejné označení, jsou si obsahově velmi podobné a sledují často obdobný, či stejný právem chráněný zájem a jednak z mnohosti společných znaků skutkové podstaty daných přestupků. Obdobná úvaha poté platí pro absenci znaku skutkové podstaty spočívající v ochraně kulturní památky před odcizením, která by se dle této logiky měla nacházet v § 35 odst. 1 písm. c) PamZ.

Zde je též nutno odlišit znak skutkové podstaty znějící „nechrání ji před znehodnocením“ od znaku znějícím „znehodnotí ji“, který se nalézá v § 35 odst. 1 písm. c) PamZ. Zatímco při naplnění znaku skutkové podstaty spočívající v „ochraně před znehodnocením“ nemusí dojít k účinku přestupku a jedná se tedy o přestupek ohrožovací, v případě samotného „znehodnocení“ již musí dojít ke zhoršení stavu kulturní památky a jedná se tedy o přestupek poruchový.<sup>115</sup>

Nutno zmínit skutečnost, že znaky skutkových podstat uvedených v obou námi sledovaných ustanoveních jsou tzv. alternativními znaky skutkové podstaty, což znamená, že ke vzniku odpovědnosti za přestupek postačí naplnění jednoho z nich, a není potřeba kumulativního splnění všech jednotlivých znaků skutkové podstaty v daných ustanovení vyjmenovaných.

V praxi pak můžou nastat nelogické situace, kdy fyzická osoba, jež není vlastníkem kulturní památky (pokud by byla, bylo by s ní možno zahájit alespoň nápravné řízení a uložit ji nápravné opatření) kulturní památku klidně fyzicky zničí před zraky široké veřejnosti, zaměstnanců orgánů památkové péče, Policie ČR, prakticky kýmkoliv a nikdo s tím následně nemůže nic dělat, neboť dané

---

<sup>115</sup> ZÍDEK, M., TUPÝ, M., KLUSOŇ, J. Zákon o státní památkové péči. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019. s. 434-435

jednání není přestupkem a daná osoba tak vyvázne zcela bez správního trestu, zatímco kulturní památka, která má být PamZ chráněna je nenávratně zničena a pro veřejnost vzniká nebezpečný precedent ve formě beztrestnosti takového jednání. Ještě nejlogičtější pak v tomto směru je, že pokud by takové jednání učinila fyzická osoba, jejíž jednání by bylo přiřitatelné osobě právnické, nebo fyzická osoba podnikající při výkonu svého podnikání,<sup>116</sup> pak by za totožný skutek mohl být daný pachatel potrestán.

Z těchto skutečností mi nezbyvá než konstatovat, že spatřuji určitý rozpor v tom, že PamZ na jednu stranu stanoví jako protiprávní jednání skutečnosti, kdy není chráněna kulturní památka před odcizením či dojde zaviněným jednáním odpovědného subjektu k jejímu znehodnocení nebo zničení, avšak pouze pro vybrané adresáty PamZ, zatímco pro jiné odpovědné subjekty je toto jednání beztrestné. Vzhledem k tomu, že na základě svých znalostí nedokážu přijít na žádný právně relevantní důvod, který by existenci takového rozporu ospravedlňoval, domnívám se, že by mělo dojít k harmonizaci výše srovnávaných právních norem.

Je-li skutečně účelem PamZ zachování, ochrana a vhodná prezentace hmotného kulturního dědictví, jak lze usuzovat z § 1 PamZ, pak by veškeré tyto znaky skutkových podstat měly být zachovány ve stávajících ustanoveních s tím, že skutkové podstaty, kde tyto znaky absentují, o ně budou rozšířeny. Stručně řečeno, změnit znění § 35 a § 39 PamZ (nejlépe pak formou novelizování odst. 1 písm. c) obou těchto ustanovení) takovým způsobem, aby se i fyzické osoby dopustili spáchání přestupku tím, že znehodnotí nebo zničí kulturní památku a právnické a fyzické osoby podnikající pak tím, že danou kulturní památku nebudou chránit před odcizením.

## **6.7. Nedostatky úpravy hromadného přestupku v památkovém zákoně**

V této práci jsem v pojednání o hromadných přestupcích zmínil skutečnost, že hromadný přestupek, k jehož projednání jsou příslušné orgány památkové péče, existuje pouze jeden a jeho skutková podstata je uvedena v § 35 odst. 1 písm. d) PamZ: „*Právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba*

---

<sup>116</sup> K přiřitatelnosti jednání fyzické osoby osobě právnické a k odpovědnosti za přestupek fyzické osoby podnikající viz Kopecký, M. Správní právo. Obecná část, 1. Vydání. Praha: C. H. Beck 2019, s. 260-262

*se dopustí přestupku tím, že porušuje podmínky určené v rozhodnutí o vymezení ochranného pásma nemovité kulturní památky, nemovité národní kulturní památky, památkové rezervace nebo památkové zóny.*“ Zde je však podle mého názoru vhodné upozornit na skutečnost, že toto ustanovení je nutno odlišit od ustanovení § 39 odst. 1 písm. d) PamZ: „*Fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že poruší podmínky určené v rozhodnutí o vymezení ochranného pásma nemovité kulturní památky, nemovité národní kulturní památky, památkové rezervace nebo památkové zóny.*“

Důvod pro konfrontaci těchto dvou skutkových podstat různých přestupků vyvozují jednak z analogické úvahy o PamZ<sup>117</sup> a také ze značné podobnosti daných ustanovení, kde jediným rozdílem je, že slovo „porušuje“, které nalezneme v ustanovení § 35 odst. 1 písm. d) PamZ je v § 39 odst. 1 písm. d) PamZ nahrazeno slovem „poruší“. Z toho lze vyvodit, že k naplnění skutkové podstaty přestupku dle § 39 odst. 1 písm. d) PamZ postačuje jen jeden útok a nejedná se tedy o přestupek hromadný, na rozdíl od přestupku dle § 35 odst. 1 písm. d) PamZ.

Uvědomíme-li si skutečnost, že návěti ustanovení § 35 a § 39 PamZ stanovují odlišný okruh pachatelů, kteří mohou přestupky v nich vyjmenované spáchat, je vzhledem k podobnosti daných ustanovení zřejmé, že zde dochází k dělení nikoliv na základě společenské škodlivosti, nýbrž na základě adresátů daných norem. Tato zřejmost vyplývá z toho, že ostatní znaky obou sledovaných skutkových podstat jsou totožné.

Z tohoto důvodu se mi jeví jako nelogické, proč odpovědnému subjektu, kterým je fyzická osoba, stačí naplnit tyto společné znaky uvedené v obou skutkových podstatách jen jednou, zatímco právnická osoba a fyzická osoba podnikající se při jednorázovém naplnění totožných znaků skutkových podstat nezákonného jednání nedopustí.

Obě tato ustanovení sledují stejný právem chráněný zájem a není tak důvod pro jejich odlišné posuzování. Musím tedy konstatovat, že nespátřuji žádný objektivní důvod k tomu, aby ustanovení vztahující se na právnické osoby a fyzické osoby podnikající splňovalo znaky hromadného přestupku a obdobné ustanovení, které se však vztahuje na osoby fyzické, nikoliv. Domnívám se, že do budoucna by bylo vhodné sjednotit úpravu těchto dvou skutkových podstat

---

<sup>117</sup> Viz kapitola „Právní nesoulad skutkových podstat některých přestupků“

v tom smyslu, že buď nebude definici hromadného přestupku splňovat ani jedna ze zmíněných skutkových podstat, nebo ji budou splňovat obě.

## **6.8. Možnost uložení správního trestu pokuty**

Svoje úvahy o možném vývoji právní úpravy v nápravných a sankčních řízeních před orgány památkové péče bych zakončil pojednáním o skutečnosti, kterou bych nenazval přímo problémem současné právní úpravy, ale spíše oblastí, kde by dle mého vidění práva, tak jak by mělo v budoucnosti vypadat, byl prostor pro jisté zlepšení. Tím je možnost daná orgánům památkové péče v sankčních řízeních ukládat správní trest pokuty ve výši předvídanou PamZ.

Nedokonalost nevnímám v samotném faktu, že § 35 odst. 5, respektive § 39 odst. 5 PamZ umožňuje uložit za přestupky v těchto ustanoveních předvídaných správní trest pokuty, nýbrž v rozsahu výše jejich možného uložení, včetně rozlišení jejich společenské škodlivosti.

Současná právní úprava totiž nereflektuje možnou společenskou škodlivost přestupku, ale možnou výši stanovení správního trestu pokuty diferencuje dle orgánu, který jej může vydávat. Tato skutečnost vyplývá z § 36 a § 40 PamZ v návaznosti právě na § 35 odst. 5 a § 39 odst. 5 PamZ. Toto dělení spočívá v tom, který z orgánů památkové péče je příslušný projednat příslušnou věc v prvním stupni. Zjednodušeně řečeno, vychází ze skutečnosti, zda byla předmětem daného přestupkového jednání kulturní památka či národní kulturní památka. Podle toho stanoví PamZ obecním úřadům obcí s rozšířenou působností, či krajským úřadům, možnost pachateli takovýchto přestupků uložit správní trest pokuty až do výše 2 000 000 Kč., respektive 4 000 000 Kč., bez jakékoliv další specifikace.

Nutno však dodat, že v § 35 a § 39 PamZ se nachází mnoho rozličných skutkových podstat, jejichž společenská škodlivost by se jistě dala stanovit lépe než jen paušální pokutou za všechny z nich. Tato míra společenské škodlivosti však není památkovým zákonem nijak zohledněna a správní orgán je tak ve svém správním uvážení odkázán na svůj právní názor v dané věci, spolu s dalšími omezeními vyplývající ze zvláštních právních předpisů či judikatury, jako je například nemožnost uložení likvidační pokuty pachateli přestupku.<sup>118</sup> V praxi se tak teoreticky může stát, že za přestupek, který disponuje vyšší mírou společenské škodlivosti, může být uložen správní trest pokuty v menší výši

---

<sup>118</sup>Viz kapitola „Pokuta“

než za přestupek, jež je společensky škodlivý méně, a to z důvodů majetkových poměrů obviněného.

Př. Vlastník nemovité kulturní památky pan A naplní znaky skutkové podstaty přestupku uvedené v § 39 odst. 1 písm. c) PamZ tím, že nechrání kulturní památku před poškozením, neboť v ní nezasklil vysklená okna, což v kombinaci s působením přírodních vlivů zapříčinilo pád a definitivní zničení této kulturní památky. Naproti tomu vlastník jiné kulturní památky, pan B, naplnil znaky skutkové podstaty přestupku dle § 39 odst. 1 písm. g) tím, že ve vymezeném ochranném pásmu nemovité kulturní památky posekal malinový keř bez, příslušným orgánem, předem vydaného závazného stanoviska. Obě tyto skutkové podstaty jsou uvedeny v odstavci prvním § 39 PamZ, což znamená, že dle § 40 odst. 1 PamZ může obecní úřad obce s rozšířenou působností uložit v souladu s § 39 odst. 5 písm. a) správní trest pokuty až do výše 2 000 000 Kč. I přes zjevnou disproporci v míře společenské škodlivosti (alespoň dle mého názoru je přestupek učiněný v našem případě panem A společensky škodlivější, než přestupek spáchaný panem B) přičítá zákon oběma skutkům stejnou míru společenské škodlivosti a umožňuje za něj stejné potrestání. Pokud se pan A nachází ve složité finanční situaci, pro kterou mu nemůže správní orgán z důvodu nemožnosti uložení likvidační pokuty uložit tento druh správního trestu v míře větší než 50 000 Kč., zatímco pan B se těší ekonomickému zdraví a prosperitě, a tudíž by pro něj nebylo likvidační zaplatit za jím spáchaný přestupek pokutu v maximální možné výši, tedy 2 000 000 Kč., mohlo by dojít k té situaci, že oba tito pánové dostanou správní trest pokuty právě v těchto rozdílných výších. To by ve výsledku znamenalo větší potrestání ze strany orgánu státní památkové péče za přestupek, jež je méně společensky škodlivý v porovnání se správním trestem za přestupek, který je společensky škodlivý více.

Jistě lze namítat, že mnou uvedená situace by reprezentovala extrémní případ užití tohoto institutu, a že těmito disproporcím by mělo zabraňovat užívání základních zásad činností orgánů památkové péče, jako jsou například zásady uvedené v § 2 a § 3 správního řádu. Ani tato ustanovení však nevylučují, že by tato situace mohla nastat. Je totiž ryze na správním uvážení daného správního orgánu, jak velikou důležitost tomu, či onomu porušení právem chráněnému zájmu přikládá, či podle čeho se rozhodne výši správního trestu uložit a je pravdou, že ačkoliv by k situacím, jež jsem zde predestřel, právě

vzhledem k uplatnění zásad činnosti správních orgánů docházet nemělo, není jejich realizace za současné právní úpravy vyloučena.

I z tohoto důvodu se domnívám, že by byla vhodnější vyšší míra specifikace naplnění skutkových podstat daných přestupků (mnoho z nich je již v dnešních poměrech těžko uchopitelných vzhledem k zastaralosti PamZ) a v návaznosti na to na vyšší míru specifikace možnosti uložení druhu a výše správního trestu dle míry závažnosti a společenské škodlivosti daného skutku, čímž by také byl naplněn jeden ze smyslů materiální stránky přestupku.

Tato změna by musela spočívat v rozsáhlejších změnách, než je „pouhá“ úprava znění stávajících ustanovení a je velmi nepravděpodobné, že by mohla být uplatněna prostřednictvím pouhé novely stávajícího PamZ. K jejímu řádnému uplatnění a naplnění účelu, který bych si od takovéto změny sliboval, by byla zřejmě nezbytná celková rekonstrukce práva na ochranu kulturního dědictví takovým způsobem, aby lépe postihovala specifika dnešní doby a nejednalo se jen o mnohokrát novelizovanou verzi zákona přijatého ještě v dobách Československé socialistické republiky.

## **7. Závěr**

K ochraně kulturního dědictví v České republice mají orgány památkové péče, jako orgány k ochraně tohoto veřejného zájmu státem zmocněné, mnoho nástrojů, a to ať už preventivních či represivních. Mezi preventivní můžeme například řadit různá povolovací řízení, řízení o vydání závazných stanovisek či další obdobné typy řízení. Já se však rozhodl v této práci zaměřit na nástroje spíše represivního charakteru, a to vzhledem k faktu, že i tyto nástroje mohou naplňovat jistou míru prevence ve formě výchovného působení na veřejnost.

Předmětem mé práce tedy měly být procesy, jež vedou ke zjišťování ohrožení či porušení zájmů stanovených památkovým zákonem a případné následné potrestání pachatelů ve formě správního trestu. Při svém výzkumu jsem však narazil na skutečnost, že tento typ řízení není jediným, kterým lze uplatňovat ochranu kulturního dědictví stanovenou preventivními nástroji, ani jedinou možností, jak potrestat závadné chování. Z tohoto důvodu se v práci nezabývám pouze řízením přestupkovým, nýbrž i řízením, které v práci označuji jako řízení

„nápravné“, neboť i když se nejedná o pojem z právní teorie, bývá tak dle mých zjištění tento typ řízení v praxi často označován.

Nápravné řízení je jedním z nástrojů, kterým lze vymáhat zájmy chráněné zákonem a zároveň jejich prostřednictvím postihnout odpovědný subjekt. I když tento zamýšlený důsledek není primárním cílem, uložením takového nápravného opatření je tento jeho výsledek neoddiskutovatelný a vůči mnoha subjektům, kterým je povinnost uložením nápravného opatření stanovena, může mít z jejich pohledu i z pohledu veřejnosti, povahu potrestání. I přes skutečnost, že z hlediska právní úpravy by toto řízení na první pohled nespadlo mezi řízení represivního charakteru, ale je charakteru spíše preventivního, jejich represivní význam včetně výchovného působení na odpovědný subjekt, i na veřejnost je značný.

Tento fakt je však v současné právní úpravě nedostatečně zohledněn, což je důvodem zařazení tohoto druhu řízení do mé práce. Smysl jeho prezentace spatřuji v popisu stávajícího stavu s vyjádřením mých myšlenek a tezí, jak by dle mého názoru mělo být s tímto druhem řízení naloženo v budoucnu. Tím by mělo být jeho přiblížení k řízení přestupkovému, ať už co se týká procesního postavení účastníků řízení, tak oprávnění orgánů památkové péče při zjišťování materiální pravdy, posléze také stanovení nemožnosti ukládat v budoucnu stejným subjektům za stejný skutek nápravná opatření a správní tresty současně.

V práci pochopitelně řeším spolu s nápravnými řízeními i řízení přestupková, která bývají v praxi označována jako řízení „sankční“ a proto i s tímto pojmem pracuji. I přesto, že se na orgány památkové péče vztahuje obecná úprava přestupkového práva, vymezuje si památkový zákon, coby speciální právní úprava, některá specifika z hlediska příslušnosti orgánů k projednání přestupků, stejně jako v druzích možných uložených správních trestů a jejich výši.

Jako cíl své práce jsem si v úvodu stanovil identifikaci problémů stávající právní úpravy s návrhem na jejich řešení. Jednotlivé dílčí problémy, které jsem našel, mě značně znepokojily a nutí mě nyní vyjádřit moji obavu z možnosti efektivně vymáhat zákonem předvídané povinnosti související s ochranou kulturního bohatství ČR.

Tyto dílčí problémy jsou identifikovány v práci a musím konstatovat, že jsem došel k závěru, že množství chyb a nesystémových řešení, které jsem



popsal výše, ale i těch, které se do této práce již nevešly, mě vedou k závěru, že je nezbytné celkově rekonstruovat právo na ochranu kulturního dědictví ČR.

Jako ústřední bod této předvídané rekonstrukce vidím potřebu nové speciální právní úpravy pro tento úsek, který je v současnosti reprezentován PamZ. Ten i přes své četné novely se nedokáže zbavit nedokonalostí, jež vyplývají z toho, že účinnosti nabyl již 1. 1. 1988 a byl tak vytvářen v jiné politické situaci, za jiné nálady ve společnosti a pro ochranu jiných hodnot a priorit, které tehdejší zákonodárce do této právní úpravy zahrnul. Ze zastaralosti tohoto zákona vyplývají také jeho systémové nedostatky spočívající v nízké kompatibilitě se zbytkem právního řádu, který již více vyhovuje potřebám moderní doby.

Nutno říci, že potřebu přijetí nového památkového zákona, jako zákona speciálního pro ochranu kulturního dědictví, nevnímám pouze já, nýbrž tuto potřebu vyslovil i Ústavní soud: „Celá koncepce památkového zákona, zrcadlící dobové ideologické axiomy, vychází z naprosté prevalence veřejného (státního) zájmu a popření ochrany práv jednotlivce.<sup>119</sup> Toto vyjádření myslím krásně vystihuje povahu mnou pojmenovaných problémů a zároveň vyjadřuje myšlenku, proč tento zákon, ani přes četné novely nikdy nebude moci být plnohodnotnou kompatibilní součástí právního řádu státu, který si na výše zmíněných hodnotách zakládá.

V této souvislosti bych rád zmínil i skutečnost, že potřeba nové právní úpravy PamZ byla zmíněna i v programovém prohlášení vlády ze dne 12. 2. 2014, kde se vláda zavázala přijmout nový památkový zákon, což vnímám jako krok správným směrem. Bohužel však k přijetí žádného takového zákona prozatím nedošlo.

Vláda se tak nadále pokouší (stejně jako její předchůdci) napravovat dílčí problémy vyplývající ze zastaralosti této právní úpravy jednotlivými novelami, nicméně jak myslím vyplývá i z mého pojednání o tomto tématu, takto by se dal PamZ novelizovat donekonečna bez výraznějšího účinku. Toho lze totiž skutečně dosáhnout pouze přijetím nové právní úpravy.

---

<sup>119</sup> Nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 21/04 ze dne 26. 4. 2005

## 8. Resumé

My diploma thesis deals with the issue of imposing sanctions for offences committed within the area of historic monument preservation and rectification of undesirable conditions envisaged by Act No. 20/1987 Ed., on state historic monument preservation. The aim of my thesis is to point out certain possible issues of current legislation and to propose their possible solutions. The core of my diploma thesis is effective legislation in connection with imposing sanctions on natural persons, legal entities and natural persons involved in business for offences committed within the area of historic preservation just as the possibility of state monument care authorities to impose corrective measures in statutory situations in order to preserve the cultural wealth heritage of the Czech Republic.

The opening chapter of my diploma thesis defines some basic terms used in this thesis, terms that are commonly used in practice in the field of state historic monument preservation: administrative penalisation, administrative wrong, public interest, administrative discretion, historic preservation and state historic monument preservation.

The second chapter deals with effective legislation that is applied in the field of state historic monument preservation. It refers to both constitutional laws and laws as well as bylaws and certain significant conventions in the field of international historic monument preservation.

The third chapter focuses on the definition of state historic monument preservation bodies, executors who perform the protection of historic monument preservation on behalf of the state, including the definition of their position within the hierarchical structure and powers. Some space is also dedicated to certain institutions that perform activities in the field of historic monument preservation.

The fourth chapter deals with the definition of the term of offence, its legal regulation, including the identification of the facts in the case of offenses in the field of historic monument preservation. Furthermore, it also discusses the obligations of the recipients of legal norms in the field of historic monument preservation outside of the organisational structure of state historic monument preservation bodies, the result of whose violation is not exclusively the imposition of an administrative penalty, but can also be the imposition of corrective measures.

The fifth chapter deals with procedural law. It defines terms such as: administrative penalty, protective measure and corrective measure. It deals with the division of administrative proceedings into corrective and sanctions proceeding, including their legislation.

The final chapter points out the fundamental issues in the field of historic monument preservation, contains proposals, which should, according to the author's opinion, lead to an elimination of the shortcomings of current legislation and to improve law enforcement in the field of cultural heritage.

## **9. Seznam literatury**

### **9.1. Odborné monografie**

Bohadlo, D., Brož, J., Kadečka, S., Průcha, P., Rigel, F., Šťastný, V. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, 700 s. ISBN: 978-80-7598-052-6

Bohadlo, D., Potěšil, L., Potměšil, J., Správní trestání z hlediska praxe a judikatury. Vydání první. Praha: C. H. Beck, 2013, 220 s. ISBN:978-80-7400-413-1

Fiala, Z., Frumarová, K., Horzinková, E., Škurek, M. et al.: Správní právo trestní. Praha leges, 2017, 304 s. ISBN: 978-80-7502-219-6

Frumarová, K. a kolektiv: Správní trestání. Praha: Leges, 2017, 400 s. ISBN:978-80-7502-250-9

Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 9. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 599 s. ISBN: 978-80-7400-624-1

HORÁČEK, Martin. *Úvod do památkové péče*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2015. ISBN 978-80-244-4621-9.

Horzinková, E., Fiala Z: Správní právo hmotné. Obecná část. 3. Vydání. Praha: Leges, 2019, 224 s. ISBN: 978-80-7502-353-7

Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: Správní řád. Komentář. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, 1047 s. ISBN: 978-80-7400-751-4

Kopecký, M. Správní právo. Obecná část, 1. Vydání. Praha: C. H. Beck 2019, 536 s. ISBN: 978-80-7400-727-9

Mates, P. a kol. Základy správního práva trestního. 7. Přepřacované vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, 272 s. ISBN: 978-80-7400-680-7

Potěšil, L., Furek, A., Hejč, D., Chmelík, V., Rigel, F., Škop, J. Zákon o obcích. Komentář. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, 862 s. ISBN: 978-80-7400-739-2

Potěšil, L., Hejč, D., Rigel, F., Marek, D.: Správní řád. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, 816 s. ISBN: 978-80-7400-598-5

Potěšil, L., Hejč, D., Rigel, F., Marek, D.: Správní řád. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, 916 s. ISBN: 978-80-7400-804-7

Prášková, H. Nové přestupkové právo. Praha: Leges, 2017, 448 s. ISBN: 978-80-7502-221-9

Sládeček, V. Obecné správní právo, 2. Vydání, Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, 464 s. ISBN: 987-80-7357-382-9

ZÍDEK, M., TUPÝ, M., KLUSOŇ, J. Zákon o státní památkové péči. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 628 s. ISBN:978-80-7598-381-7

## **9.2. Odborné články**

Drápal, Jakub: Likvidační povaha pokuty ve správním trestání. Správní právo, ročník LI, 2018, č. 7

Redakce epravo.cz, Neurčité pojmy a veřejný zájem, dostupné z:  
[www.epravo.cz/top/clanky/neurcite-pojmy-a-verejny-zajem-9323.html](http://www.epravo.cz/top/clanky/neurcite-pojmy-a-verejny-zajem-9323.html)

Redakce epravo.cz, Správní uvážení, dostupné z:  
[www.epravo.cz/top/clanky/spravni-uvazeni-10088.html](http://www.epravo.cz/top/clanky/spravni-uvazeni-10088.html)

Zídek, Martin: Vyvlastnění kulturní památky z titulu památkové péče – pohled přes plot, in: Bulletin Stavební právo, 1/2020, str. 8, ISSN 1211-6386

### **9.3. Soudní rozhodnutí**

Rozsudek NSS č. j. 4 As 28/2006-65 Sb., ze dne 22. 3. 2007

Rozhodnutí NSS sp. zn. 2 As 60/2010, ze dne 11. 8. 2010

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci, čj. 76 A 35/2012-51, ze dne 12. 5. 2014

Rozhodnutí NSS, sp. zn. 5 A 164/2002-44, ze dne 22. 5. 2005

Usnesení NSS sp. zn. 1 As 9/2008, ze dne 20. 4. 2010

Rozsudek NSS č. 7 As 99/2011-73, ze dne 26. 10. 2011

Rozhodnutí NSS sp. zn. NSS 9 AS 34/2012, ze dne 09. 08. 2012

Rozsudek NSS sp. zn. 8 As 63/2012-37, ze dne 6. 8. 2013

Rozsudek NSS čj. 4 AS 73/2018-31, ze dne 27. 4. 2018

Rozsudek NSS čj. 3 As 73/2017-41, ze dne 17. 7. 2018

Nález ÚS. sp. zn. Pl. ÚS 15/19, ze dne 10. 2. 2020

Nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 21/04, ze dne 26. 4. 2005

### **9.4. Národní předpisy**

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Ústavní zákon č. 395/2001 Sb., Ústavní zákon, kterým se mění ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Vládní nařízení č. 55/1954 Sb., o chráněné oblasti Pražského hradu

Vyhláška č. 187/2007 Sb., kterou se stanoví obsah a náležitosti plánu území s archeologickými nálezy

Vyhláška č. 420/2008 Sb., kterou se stanoví náležitosti a obsah plánu ochrany památkových rezervací a památkových zón

Vyhláška č. 66/1988 Sb., Ministerstva kultury České socialistické republiky, kterou se provádí zákon České národní rady č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

Zákon č. 111/2009 Sb., o základních registrech

Zákon č. 124/1924 Sb. z. a. n., o změně příslušnosti trestních soudů a odpovědnosti za obsah tiskopisu ve věcech křivého obvinění, utržení a urážek  
na ct

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu

Zákon č. 183/2017 Sb., změnový zákon

Zákon č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění

Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích

Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

Zákon č. 255/2012 Sb., kontrolní řád

Zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

Zákon č. 51/2020 Sb., o územně správním členění státu a o změně souvisejících zákonů

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

Zákon č.131/2000 Sb., o hlavním městě Praze

Zákon č.36/1960 Sb., o územním členění státu

## **9.5. Mezinárodní smlouvy**

Úmluva o ochraně archeologického dědictví Evropy, (revidovaná), ze dne 16. 1. 1992

Úmluva o ochraně architektonického dědictví Evropy ze dne 3. 10. 1985

## **9.6. Ostatní**

Běh prekluzivních lhůt u přestupků v oblasti památkové péče dle nového přestupkového zákona. Dostupné z: [www. mkcr.cz/metodicka-cinnost-250.html](http://www.mkcr.cz/metodicka-cinnost-250.html)

Jan Januš, Nejvyšší správní definoval veřejný zájem (online)  
aktualizován dne 22. 5. 2013, dostupný z: [pravniradce.ihned.cz/c1-59909370-nejvyssi-spravni-soud-definoval-verejny-zajem](http://pravniradce.ihned.cz/c1-59909370-nejvyssi-spravni-soud-definoval-verejny-zajem)

Programové prohlášení vlády České republiky ze dne 12. 2. 2014. Dostupné z:  
<https://www.vlada.cz/cz/media-centrum/dulezite-dokumenty/programove-prohlaseni-vlady-cr-115911/>