

Otázky k problematice památkové péče (seminář Krajského úřadu Zlínského kraje, 28.1.2014, Zlín)

1. Vymezení ochranného pásma

Otázka:

Jaká je praxe při vyhlášení ochranných pásem kulturní památky (§ 17 odst. 1 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, v platném znění) v situaci, kdy majitel pozemků, jichž by se vyhlášení ochranného pásma mělo týkat, s tímto nesouhlasí, případné vyhlášení bere jako omezení svých vlastnických práv a podnikatelských záměrů a vyhrožuje, že pokud bude ochranné pásmo vyhlášeno, tak bude požadovat [dle zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), v platném znění] náhradu škody z důvodu omezení svého vlastnického práva k pozemku – jak se v tomto případě postupuje, kdo by tu náhradu škody měl hradit, kdo o tom rozhoduje. Zákon o vyvlastnění totiž mluví jen o vyvlastnění, tedy o odnětí vlastnického práva, ale vůbec nemluví o omezení v případě našem, tedy že např. majitel by nemohl na pozemku, který se stane součástí ochranného pásma, postavit vyšší budovu apod., ale jinak může pozemek užívat – např. stejně jako doposud. A ještě jedna doplňující podotázka – v onom paragrafu se mluví o územním rozhodnutí, znamená to tedy, že územní rozhodnutí dělá orgán památkové péče, nebo to má dělat společně (ve spolupráci) s místním orgánem územního plánování. A jaké jsou v této oblasti kompetence – tedy kdo má udělat co?

Odpověď:

V současné době je četnost vyhlášení ochranných pásem kulturní památky podle § 17 odst.1 zákona o státní památkové péči mizivá a Památková inspekce o tomto rozhodování orgánů státní památkové péče nemá informace. Památková inspekce se seznámila pouze s několika výsledky tohoto postupu, které však v řadě dílčích prvků nejsou zcela vhodné jako podklad pro následování.

Příslušným k provedení řízení a vydání územního rozhodnutí je v takovém případě obecní úřad obce s rozšířenou působností jako orgán státní památkové péče. Stavební úřad v tomto případě vydává podle § 84 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v platném znění, závazné stanovisko podle § 149 správního řádu do řízení orgánu státní památkové péče.

Samotná aplikace zákona o vyvlastnění ve vazbě na vymezení ochranného pásma je v tuto chvíli sporná. Vyvlastněním se podle § 2 písm. a) vyvlastňovacího zákona rozumí odnětí nebo omezení vlastnického práva, což by na náš případ dopadnout obecně mohlo. Ale vyvlastnění je podle § 3 odst. 1 zákona o vyvlastnění přípustné jen pro účel stanovený zvláštním zákonem. Ve vztahu k vyvlastnění hovoří o jeho účelu fakticky zjevně pouze ustanovení § 17 odst. 2 zákona o státní památkové péči, pokud je k vytvoření ochranného pásma nezbytné získat některé pozemky nebo stavby, popř. provést jejich odstranění a dále lze podle téhož ustanovení nařídit nezbytné úpravy stavby, jiného zařízení nebo pozemku. Zde je tedy otázkou, zda je pro Vámi vymezované ochranné pásmo nezbytné opravdu vyvlastnit pro účely jeho zřízení pozemky či stavby. Pokud je mi známo, taková potřeba historicky nebyla doložena. Druhá varianta tohoto ustanovení je nařízení prací. I tato varianta dle mých poznatků v minulosti nenastala. Dále ustanovení § 17 odst. 7 zákona o státní památkové péči předpokládá, že podrobnosti o vymezení ochranného pásma stanoví obecně závazný právní předpis. Tímto předpisem je stavební zákon. Další podrobnosti obsahuje ještě vyhláška Ministerstva kultury č. 66/1988 Sb., kterou se provádí zákon České národní rady č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, v platném znění a vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu, ve znění vyhlášky č. 63/2013 Sb. Stavební zákon ani zmíněné vyhlášky však proces vymezení ochranného pásma výslovně s vyvlastněním nespojují. Současně dle rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 As 42/2012 – 44 je řízení o vymezení ochranného pásma řízením zahajovaným z moci úřední a nikoli řízením návrhovým. Výslovná vazba na vyvlastnění obsažená v § 86 odst. 3 stavebního zákona není na vymezování ochranného pásma aplikovatelná, neboť se týká jen řízení zahajovaného na žádost. Ani ustanovení § 170 stavebního zákona, které hovoří o účelech vyvlastnění, žádnou vazbu na vymezení ochranného pásma neobsahuje.

Mimo poznatek, že na tento případ nelze zákon o vyvlastnění aplikovat, je nutno uvést, že vlastník pozemků nemá podle tohoto zákona procesní oprávnění zahájit řízení ani učinit jiné kroky, které jsou podle tohoto zákona dalším předpokladem pro zahájení řízení (zpracovat a vyvlastniteli zaslat návrh smlouvy o stanovení omezení odpovídajícího věcnému břemenu a o náhradě za toto omezení). Zde se pak dostáváme do problematické pozice, kdo by měl být v takovém případě aktivně legitimován k jednotlivým krokům, kdo by tedy v takovém případě měl hrát roli vyvlastnitel, protože při vymezování ochranného pásma zde neuplatňuje svůj subjektivní zájem, ale zájem veřejný, který na rozdíl od dopravních staveb nemá svého jednoznačného nositele. Tím nositelem dále musí být osoba s právní subjektivitou, tedy nikoli obecní úřad obce s rozšířenou působností, ale případně obec, ale té takové postavení žádný zákon včetně zákona o státní památkové péči nepřiznává. Případné řízení o vyvlastnění by vedl obecný vyvlastňovací úřad nikoli orgán státní památkové péče.

Z hlediska vedení územního řízení je pak naprosto stěžejní závazné stanovisko stavebního úřadu, které by fakticky mělo řešit soulad či nesoulad s platnou územně plánovací dokumentací. Pokud by závazné stanovisko stavebního úřadu bylo kladné, tj. vymezení ochranného pásma by bylo v souladu s platnou územně plánovací dokumentací, je otázkou, v čem by věcně vymezení ochranného pásma představovalo omezení vlastnického práva. Konkrétní závazek něco strpět, tj. realizovat práce v souladu se zájmy státní památkové péče nebo je pro rozpor se zájmy státní památkové péče nesmět provést, by navíc zřejmě vzešel až z navazujícího závazného stanoviska podle § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči.

Za Památkovou inspekci si tedy dovoluji uzavřít s tím, že postup podle zákona o vyvlastnění v případě, kdy není třeba zbavit vlastníka nemovitosti v budoucím ochranném pásmu nebo kdy není třeba nařídit provedení nezbytných prací, pravděpodobně nepřichází v úvahu. Nicméně je třeba podotknout, že zákon o vyvlastnění nespadá do gesce Ministerstva kultury, a nejen proto tento závěr samozřejmě nemůže být závěrem závazným.

2. Reklamní zařízení a sankce

Otázka:

Dotaz k řešení přestupků dle § 39 odst. 1 písm. e) a g) zákona o státní památkové péči – obnova bez závazného stanoviska nebo v rozporu s ním a obnova objektu v městské památkové zóně bez závazného stanoviska nebo v rozporu s ním. Pokud správní orgán zjistí, že byly na kulturní památce nebo objektu v zóně provedeny zákroky bez závazného stanoviska nebo v rozporu s ním, může přestupci udělit pokutu, třebaže stavbu pak dle § 11 zákona o státní památkové péči povolím? Nebo jinak, musí dojít k (trvalému) poškození památkových hodnot kulturní památky nebo předmětů ochrany zóny, aby mohla být udělena pokuta, nebo stačí samotný fakt, že bylo postupováno bez závazného stanoviska nebo v rozporu s ním?

Odpověď:

Nejdříve je třeba zopakovat, že obě citovaná písmena skutečně obsahují dvě skutkové podstaty, ale jejich citace v dotazu není přesná.

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

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

Pokud pomineme případy, kdy se pachateli souběžně podaří naplnit v rámci rozsáhlejších stavebních úprav obě skutkové podstaty (např. v rozporu s podmínkou o druhu použitého materiálu osadí místo požadované skleněné tabule tabuli plastovou a navíc k tabuli přivede osvětlení, o kterém žádost nehovořila), ve většině případů se pachateli podaří naplnit buď variantu popsanou v bodě 1 (provedení prací bez závazného stanoviska), nebo variantu popsanou v bodě 2 (provedení prací v rozporu s podmínkami závazného stanoviska).

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

Skutková podstata popsaná výše v bodě 2 má naopak povahu přestupku trvajících. Přestupku se dopustí ten, kdo nedodrží podmínky závazného stanoviska. Jinými slovy udržuje faktický stav, který je v rozporu s podmínkou závazného stanoviska. Objektivní prekluzivní lhůta se s ohledem na jednání pachatele může rozběhnout v momentě, kdy přestane udržovat protiprávní stav a uvede nemovitost do souladu s uloženou podmínkou (v případě přestupku tedy může být postižen pokutou nejpozději do 1 roku od chvíle, kdy napravil protiprávní stav, v případě správního deliktu smíšeného do tří let). Dalším případem pro rozběhnutí objektivní lhůty je sdělení obvinění, jinými slovy zahájení přestupkového řízení. Specifickým případem rozběhnutí prekluzivní lhůty by také mohl být případ, kdy je nepovolená reklama předmětem postupu podle § 129 stavebního zákona (zjednodušeně dostane dodatečné povolení) a dotčený správní orgán na dodržení podmínky svého závazného stanoviska netrvá. V momentě, kdy dotčený orgán vyjádří, že umístění reklamního zařízení je v souladu se zájmy státní památkové péče i přes rozpor s dříve uloženou podmínkou závazného stanoviska, přestává být dle názoru Památkové inspekce zachování reklamního zařízení na místě v rozporu s takovou podmínkou protiprávním stavem, a tímto momentem se rozbíhá rovněž běh objektivní lhůty.

Obdobný rozdíl mezi skutkovými podstatami je i v případě § 39 odst. 1 písm. e) zákona o státní památkové péči. Tedy druhou skutkovou podstatou není provedení prací v rozporu se závazným stanoviskem ale v rozporu s podmínkami závazného stanoviska.

Otázka dodatečného schválení umístění reklamního zařízení nemusí mít vliv jen na výše zmíněnou prekluzivní lhůtu. Skutečnost, že došlo k dodatečnému schválení, se musí v souladu s ustanovením § 2 odst. 4 správního řádu odrazit i na věcném zhodnocení nebezpečnosti protiprávního jednání.

Tady si dovolí Památková inspekce pro ilustraci poprvé, ale nikoli naposledy odkázat na svá kontrolní zjištění (viz zjištění z roku 2013, bod 1.2. Legitimní očekávání, odůvodnění, sankční řízení stanoviska, http://www.mkcr.cz/assets/kulturni-dedictvi/pamatkovy-fond/pamatkova-inspekce/5-Sankcni-rizeni-vedena-v-prvnim-stupni.doc#_Toc371929977):

«Orgán památkové péče uložil rozhodnutím čj. 1234/2011 dne 23. ledna 2012 pokutu ve výši 110 000 Kč za provedení stavby dřevěné předzahrádky bez závazného stanoviska orgánu památkové péče dle § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči a zároveň poškození kulturní památky domu čp. 123, B. náměstí, P. dle ustanovení § 35 odst. 1 písm. c) a h) zákona o státní památkové péči. V odůvodnění rozhodnutí o uložení sankce výši pokuty orgán památkové péče odůvodnil i slovy „trámy pergoly a stolky při zdi byly bezohledně stavebně zakotveny do nově opravené ohradní zdi“ (výše uvedené kulturní památky). Dne 30. července 2012 tentýž správní orgán vydal pod čj. 456/2012 k dodatečnému povolení výše uvedených prací kladné závazné stanovisko dle § 11 odst. 3 zákona o státní památkové péči bez stanovení podmínek, i když písemné vyjádření odborné organizace k provedeným pracím bylo záporné. Orgán památkové péče uvedl v odůvodnění závazného

stanoviska, že důvodem pro dodatečné odsouhlasení provedených prací je skutečnost, že stavba nemá trvalý charakter a je snadno odstranitelná. V souladu s § 2 odst. 4 správního řádu musí správní orgán při rozhodování stejných případů rozhodovat stejně. Jedná se o základní zásadu správního rozhodování. Jestliže při prvním rozhodování o udělení sankce měl orgán památkové péče za významnou okolnost, že došlo k poškození nově obnovené ohradní zdi kulturní památky, měl tuto skutečnost zohlednit i při vydávání svého dalšího správního aktu závazného stanoviska k dodatečnému povolení stavby.»

Tedy i v případě dodatečného povolení reklamy, jejíž ponechání není v rozporu se zájmy státní památkové péče, lze uvažovat o uložení sankce. V takovém případě však zřejmě půjde spíše o něco, co je na úrovni pořádkového deliktu (např. pořádkové pokuty podle § 62 správního řádu), neboť předmětem postihu by v takovém případě bylo nedodržení procesního postupu a nikoli dotčení konkrétní kulturně-historické hodnoty. Tato skutečnost by pak logicky měla najít svůj odraz ve výši případné sankce. Ačkoli slovo níže zde nezní patřičně, je třeba zdůraznit, že v takovém případě by se pokuta měla pohybovat u dolní hranice možné sazby, nikoli u její horní hranice. Odkázat můžeme i na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 22/2012 – 23, který potvrdil uložení pokuty ve výši 10 000 Kč za porušení stavební kázně spočívající jenom ve stavbě přístřešku pro automobil bez opatření stavebního úřadu, ačkoliv tento přístřešek byl před uložení sankce dodatečně bez obtíží stavebním úřadem povolen.

Oblastí postihu za protiprávní jednání a běhu prekluzivních lhůt se Památková inspekce zabývala obecněji v loňském roce, k tomu viz příloha č. 1 tohoto materiálu - sdělení Památkové inspekce č.j. MK 59463/2013 ze dne 18.12.2013.

3. Jak postupovat v boji proti nelegálním reklamám

Otázka:

Jak konkrétně postupovat v „boji“ proti nelegálním reklamám na fasádách, plotech a terasách objektů v městské památkové zóně? Jak prokázat, kdy byla reklama na objekt umístěna?

Odpověď:

Odpověď na tuto otázku se rozpadá do několika samostatných oblastí, kterými se zabýváme následně v samostatných bodech.

Základní reakci lze rozdělit do tří samostatných okruhů:

- a) uložení nápravného opatření vlastníkovi kulturní památky podle § 10 odst. 1 zákona o státní památkové péči,
- b) součinnost se stavebním úřadem,
- c) uložení sankce podle zákona o státní památkové péči.

Ad a) Protože je dotaz zjevně směřován k otázce postihu za protiprávní jednání, dovolí si Památková inspekce v tuto chvíli odkázat na Metodické doporučení Krajského úřadu Středočeského kraje, odboru kultury a památkové péče, zpracované v únoru 2008, jehož text je uveřejněn na webových stránkách Ministerstva kultury http://www.mkcr.cz/assets/kulturni-dedictvi/pamatkovy-fond/kraje-a-obce/Zakon-o-statni-pamatkove-peci-judikatura-a-stanoviska-k-1-cervenci-2012-pomlckovy_1.doc, viz část „Ze stanovisek“ pod ustanovením § 10 zákona. K tomuto bodu je třeba zdůraznit, že jde o nápravné opatření a je bezpředmětné, kdy k protiprávnímu jednání došlo. Žádné prekluzivní lhůty zde neběží.

Ad b) Touto problematikou se zabývá následující bod č. 4 Reklamy a součinnost se stavebním úřadem.

Ad c) Postihnout lze pouze činnost, která podléhá regulaci podle § 14 odst. 1 nebo 2 zákona o státní památkové péči. Otázkou reklamních plachet se samostatně zabývá následující bod č. 6 K plachtám a polepům výloh.

Zcela stěžejní okolností pro uložení sankce je zjištění doby spáchání protiprávního jednání; zde je jedno, zda jde o smíšený správní delikt podle § 35 zákona o státní památkové péči nebo o

přestupek podle § 39 zákona o státní památkové péči. Dílčím dotazem, zda lze uložit sankci i bez znalosti doby osazení nelegálního reklamního zařízení, se zabývá bod 5.

K otázce doby spáchání protiprávního jednání:

Je třeba konstatovat, že i doba spáchání protiprávního jednání má být předmětem dokazování ve správním řízení a tuto skutečnost nemusí správní orgán znát a mít prokázáno v momentě zahájení správního řízení. Pokud má správní orgán spolupracujícího obviněného, je možné takového obviněného upozornit na ustanovení § 52 správního řádu, podle kterého je účastník řízení na podporu svého tvrzení povinen označit důkazy. Pokud se tedy účastník řízení v rámci ústního jednání vyjádří k době spáchání protiprávního jednání, lze jej vyzvat, aby na podporu tohoto tvrzení uvedl důkaz (fakturu za montáž zařízení, svědeckou výpověď atp.). Současně však musí Památková inspekce zdůraznit, že nikdo nesmí být nucen k přiznání viny a doložení důkazů, které jeho vinu prokazují (k tomu např. usnesení Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 126/2011 – 68 ze dne 14. ledna 2014, viz www.nssoud.cz). Pokud obviněný součinnost neposkytne, nemůže být k takové součinnosti nucen. To však správní orgán nezbavuje možnosti si obdobné důkazy opatřit sám.

4. Reklamy a součinnost se stavebním úřadem

Otázka:

Jak donutit k součinnosti stavební úřad v případě nepovolených reklam v městské památkové zóně? A pokud tento nekoná, vyfotit si objekt k nějakému datu (jak datum prokázat?) a čekat až se příslušná reklama vymění, aby správní orgán mohl datovat začátek přestupku?

Odpověď:

Prvním předpokladem součinnosti se stavebním úřadem je skutečnost, že jde o reklamní zařízení, které z hlediska stavebního práva podléhá regulaci. Zde je třeba konstatovat, že i s ohledem na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 63/2012 – 37 ze 6.8.2013, nedosáhneme na plachty, které jsou připevňovány ke stávajícím konstrukcím a samostatně nevyřešíme ani výměnu jednotlivých plachet v pevném rámu nebo přichycené do stávajícího systému kotev. O tomto rozsudku pojednáme podrobněji v bodě č. 6. K plachtám a polepům výloh.

Primárně tedy jde o desky, tabule, prosvětlené výstrče, billboardy atp., které definičně lze podřadit pod zařízení podle § 3 odst. 2 stavebního zákona. Ačkoli ustanovení § 103 odst. 1 bod 15 stavebního zákona konstatuje, že stavební povolení ani ohlášení nevyžadují reklamní a informační zařízení bez ohledu na jejich velikost, jde o liberalizaci **pouze z pohledu stavebního řádu** (tedy části čtvrté stavebního zákona), nikoli ovšem o liberalizaci podle celého stavebního zákona. Ustanovení § 79 odst. 2 písm. a) stavebního zákona konstatuje, že rozhodnutí o umístění stavby ani územní souhlas nevyžadují informační a reklamní zařízení o celkové ploše do 0,6 m² umístovaná mimo ochranná pásma pozemních komunikací. Současně však odstavec 3 § 79 konstatuje, že ustanovení odstavce 2 písm. a) se nevztahuje na nemovitosti, které nejsou kulturní památkou, ale nacházejí se v památkové rezervaci, památkové zóně nebo památkovém ochranném pásmu, totéž platí i pro kulturní památku. Lze tedy shrnout, že bez ohledu na velikost (s výjimkou plachet přivázaných ke stávajícím konstrukcím) je třeba k umístění reklamního zařízení v památkové zóně minimálně územní souhlas.

U takových reklamních zařízení je podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona povinen stavební úřad nařídit vlastníku stavby provedené bez rozhodnutí nebo opatření nebo jiného úkonu vyžadovaného stavebním zákonem její odstranění, pokud stavba nebyla dodatečně povolena. V případě legalizace nelegálního zařízení se má podle § 129 odst. 7 stavebního zákona postupovat přiměřeně podle odstavce 2 téhož ustanovení, přičemž dodatečné povolení by nahradilo územní rozhodnutí.

Orgán státní památkové péče by tedy v takovémto případě měl podat podnět stavebnímu úřadu k zahájení řízení z moci úřední podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona a současně by měl výslovně podle § 42 správního řádu požádat o sdělení, jak bylo s tímto podnětem naloženo. Pokud by po uplynutí 30 dnů ode dne, kdy byl podnět doručen stavebnímu úřadu, byl stavební úřad nečinný nebo sdělil, že ve věci postupovat nebude, nezbývá než se obrátit na nadřízený stavební úřad se žádostí o opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu.

V této věci je bezpředmětné, kdy k protiprávnímu jednání došlo. „Černá“ stavba zůstane „černou“ stavbou bez ohledu na plynutí času. Jedinou, ale zároveň rozhodnou okolností je skutečnost, že reklama nebyla podle stavebního zákona povolena (nebylo vydáno územní rozhodnutí o umístění stavby nebo nebyl vydán územní souhlas). V tomto případě jde o nápravné opatření a nikoli sankci a skutečnost, kdy došlo k protiprávnímu jednání, je z hlediska ustanovení § 129 odst. 1 stavebního zákona bezpředmětná.

Vztah k případným sankčním řízením podle zákona o státní památkové péči je v takovémto případě nulový. Kroky k potrestání podle zákona o státní památkové péči a kroky k odstranění reklamního zařízení lze v takovémto případě činit na sobě zcela nezávisle.

5. K otázce doby spáchání protiprávního jednání

Otázka:

Může správní orgán pokutovat jako přestupek (ne správní delikt) reklamy, u nichž neví, kdy byly umístěny?

Odpověď:

Úvodem si dovoluji odcitovat kontrolní zjištění Památkové inspekce k běhu prekluzivních lhůt z roku 2013 (viz zjištění z roku 2013, bod 1.8. Běh prekluzivních lhůt, sankční řízení, http://www.mkcr.cz/assets/kulturni-dedictvi/pamatkovy-fond/pamatkova_inspekce/5-Sankcni-rizeni-vedena-v-prvnim-stupni.doc):

„Pokutu podle § 35 zákona o státní památkové péči lze podle § 37 odst. 2 téhož zákona uložit do jednoho roku ode dne, kdy se o porušení povinnosti dozvěděl orgán státní památkové péče, který je příslušný pokutu uložit, nejdéle však do tří let ode dne, kdy k porušení povinnosti došlo.

V daném případě – správním deliktu spočívajícím v neoznámení provedení terénních úprav Archeologickému ústavu Akademie věd ČR, v obci O., pozemek parc. č. xxx/x, měla subjektivní jednorozhodnutí lhůta začít běžet 16. 3. 2012, kdy měl krajský úřad v rámci jiného správního řízení zjistit, že byly provedeny terénní úpravy ploch přiléhajících k nemovitosti, které se mělo ono jiné správní řízení týkat. Ve správním spise v této věci není jakýkoli doklad, který by takovou skutečnost potvrzoval. Současně pak v odůvodnění předmětného rozhodnutí není jednoznačně identifikováno ani řízení, v jehož rámci k tomuto zjištění krajský úřad dospěl. V daném případě sice lze dospět k závěru, že informace o počátku běhu subjektivní lhůty byla krajskému úřadu známa z jeho úřední činnosti, nicméně z rozhodnutí samého ani ze správního spisu nelze tuto úřední činnost jednoznačně identifikovat a při případném zkoumání počátku běhu subjektivní lhůty se výše popsaným způsobem dokazování vystavuje správní orgán nebezpečí důkazní nouze ohledně prokázání zahájení běhu subjektivní lhůty.

Otázku zahájení běhu objektivní lhůty pak krajský úřad neřešil vůbec. V žádosti krajského úřadu čj. vvvv/2012 ze dne 31. 8. 2012 o vyjádření Archeologického ústavu AV ČR Brno, v.v.i., je sice uvedeno, že předmětné terénní úpravy byly provedeny v roce 2011, s tímto konstatováním však nekoresponduje žádný důkaz a ani se jím nezaobírá vlastní text odůvodnění předmětného rozhodnutí.

Lze tak shrnout, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné z hlediska ustanovení § 37 odst. 2 zákona o státní památkové péči, což představuje zásadní právní pochybení, přičemž otázka, zda byla sankce uložena v prekluzivní objektivní i subjektivní lhůtě, je z hlediska zákonnosti rozhodnutí o sankci zcela klíčová (k otázce zákonnosti rozhodnutí o uložení sankce a běhu subjektivní lhůty např. rozsudek Nejvyššího správního soudu spis. zn. 5 As 26/2011 – 49, text rozsudku je k dispozici na webových stránkách Nejvyššího správního soudu www.nssoud.cz).“

Ustanovení § 20 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, v platném znění konstatuje, že přestupek nelze projednat, uplynul-li od jeho spáchání jeden rok. Současně ustanovení § 77 zákona o přestupcích předpokládá, že obligatorní součástí výroku rozhodnutí o přestupku je označení času jeho spáchání. Pokud tedy má být předmětem postihu protiprávní jednání spočívající v osazení reklamního zařízení bez závazného stanoviska podle § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči, je

poznatek o době osazení reklamního zařízení naprostou nezbytností pro vydání legálního rozhodnutí o přestupku.

Obecně je tedy třeba konstatovat, že nelze legálně sankci uložit bez znalosti doby spáchání protiprávního jednání, pokud je postihována skutková podstata spočívající v osazení zařízení bez závazného stanoviska. To je společný závěr jak pro smíšené správní delikty podle § 35 zákona o státní památkové péči tak pro přestupky podle § 39 zákona o státní památkové péči.

Pokud je předmětem postihu udržování protiprávního stavu tj. osazení reklamního zařízení v rozporu s podmínkou závazného stanoviska, lze si zde představit uložení sankce i bez znalosti toho, kdy bylo zařízení osazeno. Předmětem postihu je období, kdy je udržován protiprávní stav. Počátek prokazatelného udržování protiprávního stavu může být odvíjen i od momentu, kdy tento stav orgán státní památkové péče zjistil.

6. K plachtám a polepům výloh

Otázka:

Lze do reklamních zařízení zahrnout plachty (i malé) přivazované na ploty, co reklamy lepené na skla výloh atp.?

Odpověď:

V otázce možnosti či spíše nemožnosti postihu za vyvěšení reklamní plachty se v roce 2013 vyjádřil Nejvyšší správní soud, rozsudek sp. zn. 8 As 63/2012 – 37 (text celého rozsudku je umístěn na webu Nejvyššího správního soudu www.nssoud.cz, jinak též mail Informace z Památkové inspekce - rozsudek k reklamním plachtám II ze dne 4.9.2013).

Předně si dovolím zdůraznit, že daná kauza se týká výměny plachty ve stávajícím rámu a soud v odstavci svého rozsudku označeném [16] bohužel při formulování svého závěru pominul skutečnost, že ani u reklamního zařízení podle stavebního zákona [viz § 79 odst. 2 písm. a) stavebního zákona ve vazbě na odstavec 3 téhož ustanovení] fakticky rozměr reklamního zařízení nehraje žádnou roli. Závěr Nejvyššího správního soudu je nesprávně formulovaný, neboť pomíjí tato ustanovení, která nesporně také tvoří součást vymezení tohoto pojmu právě ve vztahu k památkové péči. Při další argumentaci bych doporučoval existenci těchto ustanovení minimálně zmínit, neboť jde zjevně o vazbu, jíž si při formulování svého závěru nebyl Nejvyšší správní soud vědom.

Z hlediska důvodů, které Nejvyšší správní soud vedly k jeho závěrům, si dovolím primárně upozornit zejména na odstavce označené [16], [18] a [21].

Z rozsudku si dovolím podtrhnout ty nejdůležitější momenty, které se týkají rozhodovací praxe orgánů státní památkové péče:

»Zákon o památkové péči pojem „zařízení“ nedefinuje a nečiní tak ani prováděcí předpisy k němu. Bez legislativně řádné definice jsou však příslušná ustanovení zákona, v prvé řadě sankční, obtížně aplikovatelná. ... Dalo by se pak uvažovat i nad tím, zda dětský obrázek pověšený na okně či vlajka umístěná v okně či na budově je „zařízením“ či ne. Pokud by správní orgány takto postihovaly i výměnu těchto různých „zařízení“, došlo by nejen k zákonem zřejmě nepředvídané zátěži samotných správních orgánů, ale i nepřiměřené a zákonem nepředvídané zátěži jednotlivců. Ve všech případech by pak orgány státní památkové péče narážely na naprostou právní nejistotu ohledně toho, co je postizitelné jako správní delikt a co nikoliv. Taková situace je však v právním státě vyloučena.

Z uvedených důvodů tak Nejvyšší správní soud uzavírá, že je třeba pojem „zařízení“ obsažený v zákoně o památkové péči, dokud tento zákon nebo jeho prováděcí předpisy vlastní definici pojmu neobsahují, vykládat ve shodě s definicí obsaženou v § 3 odst. 2 stavebního zákona (zařízením se pro účely stavebního zákona rozumí informační a reklamní panel, tabule, deska či jiná konstrukce a technické zařízení, pokud nejde o stavbu podle § 2 odst. 3; v pochybnostech, zda se jedná o stavbu nebo zařízení, je určující stanovisko stavebního úřadu; zařízení o celkové ploše větší než 8 m² se považuje za stavbu pro reklamu.)

Konečně čl. 4 Úmluvy [o ochraně architektonického dědictví Evropy, publikované pod č. 73/20000 Sb.m.s.]. Pokud pak druhý bod tohoto článku hovoří o předcházení „znetvoření, zchátrání nebo demolicí“ chráněných statků, je tento soud toho názoru, že vyvěšování reklamních plachet

nezpůsobuje žádný z těchto následků. Zchátrání nemovitosti či její demolici vyvěšení reklamní plachty nezpůsobí. Aby tedy vzhledem k etymologii slova došlo ke znetvoření, muselo by docházet ke změně vnějšího tvaru budovy. I o znetvoření člověka hovoříme tehdy, došlo-li k (trvalému) poškození jeho vzhledu, např. částí jeho těla nebo obličeje, a nikoli tehdy, pokud je jen neslušivě oblečen. Tuto úvahu pak nepřímo potvrzuje Úmluva samotná, když v čl. 4 bodu 2 pod písmenem b) vyžaduje předkládání plánů památkovým úřadům, které obsahují demolici budov, výstavbu nových budov nebo závažné změny, které se dotýkají charakteru architektonického souboru nebo místa (v originálech *substantial alterations, modifications importantes*, ve Vysvětlující zprávě k Úmluvě pak *major alterations*). Jakkoli tedy vyvěšení reklamní plachty v památkové zóně může vést k nevhlednosti budovy, nelze je označit za závažnou změnu na budově samotné ve výše vyloženém smyslu.«

Dovolím si tedy za Památkovou inspekci připojit jedno doporučení. Momentálně bych směřoval případné sankční řízení vůči reklamním zařízením, jejichž součástí je plachta, pouze tehdy, když nejde o prosté vyvázání plachty na stávající úchyty (balkóny, hromosvody atp.), ale na ty případy, kdy za účelem umístění plachty musí dojít k trvalému či trvalejšímu zásahu do pláště budovy, tj. pro umístění plachty musí být vytvořeny technické podmínky, které při zhotovování fasády nebyly předpokládány a které pak v souvislosti s plachtou mohou představovat znetvoření architektonického vzhledu chráněného dědictví. Jinými slovy jde o případy, kdy je plachta umístována do pevného rámu, který musí být nově ukotven do fasády, kdy je fasáda za účelem přichycení plachty poseta soustavou kotev, kdy pro vyšší reklamní či informační účín zařízení je součástí zařízení nasvětlení nově zasekané či připevněné do fasády a s celou soustavou tak tvoří jeden technický celek, který jak svým účelem, tak rozsahem je jistě nesouměřitelný s dětským obrázkem za sklem okna.

Rozhodně bych však nedoporučoval s ohledem na výše uvedený rozsudek sankcionovat výměnu plachty ve stávajícím rámu nebo ve stávajícím kotvicím systému. Vždy bych tedy doporučoval nepostihovat sankcí „pouhou“ plachtu, ale instalaci celé soustavy technických zařízení, která plachty nesou nebo zvyšují jejich informační nebo reklamní účinek, a která svou povahou vyžadují invazivní zásah do pláště budovy. Vždy bychom tedy v této souvislosti měli v odůvodnění sankčního rozhodnutí výslovně uvést, že ve smyslu § 3 odst. 2 stavebního zákona považujeme konkrétně popsanou soustavu prvků, z nichž plachta je pouze jednou z částí, za „jinou konstrukci“ a současně mnohdy i za „technické zařízení“. Tak splňuje zákonné znaky pojmu zařízení podle § 14 odst. 2 památkového zákona a s poukazem na odstavec [17] a [18] zmíněného rozsudku Nejvyššího správního soudu tedy naplňuje úmysl zákonodárce vykládat pojem „zařízení“ v souladu s definicí obsaženou v § 3 odst. 2 stavebního zákona. Takováto soustava technického zařízení by tak byla z hlediska argumentace Nejvyššího správního soudu „jizvou na lidské tváři“, kterou nelze odstranit převlečením, ale pouze chirurgicky (tedy opět za pomoci invazivních stavebních metod). Závěrem si dovolím poznamenat, že právě u subjektu, který se nazývá Super poster s.r.o., je argumentovat dětským obrázkem poněkud nepřiměřené jak sankcionovanému jednání, tak aplikaci právní normy, nicméně soud se touto cestou vydal a nám nezbyvá, než tento fakt vzít na vědomí.

Obdobný závěr pak musí s ohledem na výše uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu Památková inspekce zaujmout k otázce plachet přivázaných k plotu, balkonu nebo k polepení výloh.

7. Jak procesně reagovat na případ zpětvzetí žádosti o koordinované závazné stanovisko, když orgán státní památkové péče vypracovává podklad pro toto koordinované závazné stanovisko.

Otázka:

Správnímu orgánu památkové péče byla doručena žádost o koordinované stanovisko. Předmětná stavba měla být realizovaná na pozemcích jiného vlastníka. Protože žadatel nepřiložil k žádosti smlouvu s vlastníkem dotčených pozemků o jejich užívání ani jiné právo k užívání dotčených pozemků, správní orgán památkové péče kontaktoval koordinátora, aby vyzval žadatele k doplnění příslušných podkladů. Žadatel tyto podklady nedoplnil, ale vzal svou žádost zpět. Jakou formou má správní orgán památkové péče ukončit ve svém spise řízení o vydání koordinovaného stanoviska?

Odpověď:

Úvodem si dovolím odcitovat kontrolní zjištění Památkové inspekce ke koordinovanému závaznému stanovisku z roku 2011 (viz zjištění z roku 2011, bod 3.3. Přezkum koordinovaného závazného stanoviska, http://www.mkcr.cz/assets/kulturni-dedictvi/pamatkovy-fond/pamatkova-inspekce/7-Prezkumna-rizeni_2.doc#_Toc363805754):

»První věcí, kterou je třeba si při nakládání s koordinovaným závazným stanoviskem a při procesu jeho vzniku uvědomit, je to, že účelem koordinovaného závazného stanoviska je nahradit více závazných stanovisek, která by měl vydat dotčený správní orgán, jediným správním aktem. Do tohoto aktu se mají promítnout všechny veřejné zájmy, které podle jednotlivých zvláštních právních předpisů hájí konkrétní dotčený orgán. Podstatnou a základní vlastností koordinovaného závazného stanoviska je skutečnost, že i přes koordinaci jednotlivých veřejných zájmů, jak to předpokládá § 4 odst. 6 stavebního zákona [po novele stavebního zákona č. 350/2012 Sb., jde o ustanovení § 4 odst. 7 stavebního zákona], zůstává závazným stanoviskem podle § 149 správního řádu. Při jeho tvorbě se přiměřeně využije ustanovení § 140 správního řádu (k tomu např. Koordinované závazné stanovisko, Metodické doporučení Odboru územního plánování Ministerstva pro místní rozvoj, in: Pořizovatelská praxe – Příloha časopisu Urbanismus a územní rozvoj, Ročník X, číslo 1/2007, str. 4 – 7).

Jako chybnou je třeba označit takovou praxi, kdy osoba hájící dílčí dotčený zájem v rámci konkrétního správního úřadu vypracuje akt, který označí jako závazné stanovisko pro koordinované závazné stanovisko. První pochybení spočívá v tom, že obsah závazného stanoviska dle § 149 odst. 1 správního řádu je závazný pro výrokovou část rozhodnutí příslušného orgánu, nikoli pro koordinované závazné stanovisko, zpracované koordinátorem, které samo má sloužit jako závazný podklad pro výrok rozhodnutí příslušného orgánu. Tato praxe je pak také nepřijatelná z toho hlediska, že by mělo existovat pouze jedno závazné stanovisko, kde je jednoznačně a nesporně popsán zájem hájený dotčeným orgánem. Souběžná existence závazného stanoviska a koordinovaného závazného stanoviska k téže věci z hlediska ochrany téhož zájmu je velmi matoucí, je sporná z hlediska vázanosti příslušného orgánu názorem dotčeného orgánu, zvláště je-li tento názor vyjádřen hned ve dvou aktech téhož správního orgánu (např. in Koordinované závazné stanovisko, Metodické doporučení Odboru územního plánování Ministerstva pro místní rozvoj, c.d., str. 5). Tato praxe by zásadně ztížila otázku přezkumu zákonnosti závazného stanoviska nebo koordinovaného závazného stanoviska v rámci přezkumného řízení (blíže k otázkám koordinovaného závazného stanoviska také Metodické sdělení Krajského úřadu Středočeského kraje, odboru kultury a památkové péče, zpracované v říjnu 2009, jehož text je uveřejněn na webových stránkách Ministerstva kultury http://www.mkcr.cz/assets/kulturni-dedictvi/pamatkovy-fond/kraje-a-obce/Zakon-o-statni-pamatkove-peci-judikatura-a-stanoviska-k-1-cervenci-2012-pomlckovy_1.doc, viz část „Ze stanovisek“ pod ustanovením § 14 zákona).«

Z výše uvedeného je zřejmé, že orgán státní památkové péče v této věci nevede žádné samostatné správní řízení. Úkony orgánu státní památkové péče jsou v takovémto případě interními postupy uvnitř správního orgánu, které nemají samostatný procesní dopad do vnějšího světa. Po zpětvzetí žádosti o koordinované závazné stanovisko tak lze doporučit učinit záznam do spisu orgánu státní památkové péče, že žádost o koordinované závazné stanovisko byla vzata zpět a že tedy další kroky v přípravě interního podkladu pro koordinované závazné stanovisko za úsek státní památkové péče nebudou činěny.

Příloha: Přestupky podle zákona č. 20/1987 Sb., v platném znění – sdělení Památkové inspekce č.j. MK 59463/2013 ze dne 18.12.2013

Připraveno na Památkové inspekci Ministerstva kultury, 29. ledna 2014