

ODPOVĚDNOST PRÁVNICKÝCH OSOB ZA PORUŠENÍ OZNAMOVACÍ POVINNOSTI PODLE PAMÁTKOVÉHO ZÁKONA

KLÁRA PROKOPOVÁ

Právnická fakulta, Masarykova univerzita (Katedra správní vědy a
správního práva), Česká republika

Abstract in original language

Cílem příspěvku je popsat a analyzovat odpovědnost právnických osob za porušování oznamovací povinnosti a zhodnotit efektivitu správněprávní sankce podle zákona o státní památkové péči. Konkrétně je řešeno oznamování stavebních prací v území s archeologickými nálezy.

Key words in original language

Odpovědnost, právnická osoba, památková péče, archeologie

Abstract

The aim of this paper is to describe and analyze liability of legal persons for breach of notification obligation and to evaluate the effectiveness of administrative sanction according to monument preservation act. Specifically, the paper deals with notification of construction works in the possible archaeological sites.

Key words

Liability, legal person, monument preservation, archaeology

Oznamovací povinnost podle zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „památkový zákon“) je jedním z nejdůležitějších nástrojů preventivní ochrany archeologických památek. Její význam spočívá zejména ve faktu, že by měla představovat první z mnoha fází ochrany archeologického dědictví.

V rámci stavebních činností jde právě o právnické osoby, stavebníky, které se dopouštějí porušování povinností vůči úpravě památkové péče v míře, která si zaslouží bližší rozbor.

Právnickým (obdobně jako fyzickým) osobám oznamovací povinnost ukládá ustanovení §22 odst.2 památkového zákona, které vyjadřuje nutnost

oznámení jejich stavebního záměru¹ s tak dostatečným předstihem, aby byl naplněn účel této úpravy, tedy ochrana památek.

Zákon uvádí, že notifikační povinnost se vztahuje na stavební činnost v území s archeologickými nálezy. Už problematika vymezení takového území je ale v současné době dosti chaotická. Zákon uvádí možnost stanovení plánů území s archeologickými nálezy na úrovni krajů, bohužel jen fakultativně a i když tato právní úprava má za sebou již delší dobu účinnosti, není momentálně v jediném kraji takový plán vypracován². Z logiky věci by mělo vyplývat, že za potenciální archeologickou lokalitu by se mělo považovat veškeré území České republiky, jelikož faktickou existenci může prokázat až provedený archeologický výzkum³. V současnosti však obecně platí opak – tedy že místo se nepovažuje za území s archeologickými nálezy, pokud není tato skutečnost potvrzena archeologickou institucí, nebo ex post archeologickým výzkumem. Dalo by se uvažovat i o stanovení takového území v rámci některého z nástrojů územního plánování, ale i když tato možnost existuje, v hojně míře se nevyužívá. Jako určité východisko se nabízí Státní archeologický seznam⁴, soupis území s již potvrzenými archeologickými lokalitami, vedený Národním památkovým ústavem, který ovšem logicky nedokáže pokrýt požadavky archeologické památkové péče.

Splnění notifikační povinnosti provází naplnění několika podmínek. Aby byla povinnost splněna řádně, musí oznámení proběhnout včas a příslušnému orgánu.

Povinnost vzniká právnické osobě od přípravy stavby, což znamená ještě před zahájením stavebního řízení, a i když zákon časový údaj nijak blíže nespecifikuje, z preventivní funkce notifikační povinnosti vyplývá, že by

¹ Stavební činnost není jedinou činností, která vyvolává oznamovací povinnost, i když je zdaleka nejčastější. Jde mimo ni totiž o jakoukoli činnost, která by mohla ohrozit provádění archeologických výzkumů.

² Středočeský kraj však uvádí, že pro své území nemá plány území s archeologickými nálezy vymezeny, ale že za ně považuje celé území kraje, vyjma míst vytěžených, případně rekultivovaných po těžbě. *Středočeský kraj: Ochrana archeologického dědictví* [online]. [cit. 2011-04-19]. Dostupné z: <<http://www.kr-stredocesky.cz/portal/odbory/kultura-a-kulturni-dedictvi/archeologie/>>

³ V obdobném duchu se nese i judikát Krajského soudu v Ústí nad Labem, č. j. 59 Ca 59/2002, který uvádí odpovědnost za porušení oznamovací povinnosti jako objektivní, tedy nezávislou na zavinění, a dále že splnění této povinnosti není vázáno ani na znalost skutečnosti, že jde o území s archeologickými nálezy, ani na to, zda stavebními pracemi dojde či nedojde k zásahu do archeologického naleziště.

⁴ Dostupný z <http://www.npu.cz/pro-odborniky/pamatky-a-pamatkova-pece/zakladni-odborne-specializace/archeologie/sas/>.

měl stavebník svůj záměr oznámit ještě před zahájením stavebního řízení⁵. Pak se totiž bude moci památková péče promítnout do stavebního povolení.

Za řádně splněné oznámení považuje památkový zákon pouze oznámení učiněné vůči Akademii věd České republiky (dále jen „AV ČR“). V praxi se však často stává, že se stavebníci snaží tuto povinnost plnit u jiných subjektů, zejména u organizací oprávněných provádět archeologické výzkumy a AV ČR se o takto řešených situacích dozvídá zpětně, nebo dokonce vůbec.

Sankcí, kterou uvádí památkový zákon za porušení oznamovací povinnosti, je pokuta⁶. Tuto ukládá ve správním řízení krajský úřad a je jeho příjmem. Řízení je zahajováno na základě zásady oficiality, ale většinou na základě vnějšího podnětu⁷.

Významnou roli v rámci výše pokuty hraje novela památkového zákona č. 307/2008 Sb., která zvýšila horní hranici peněžité sankce na 4 000 000 Kč.

Kriteria pro určování výše pokut uvádí památkový zákon v jakési „generální klauzuli“, jejíž aplikace je však v tomto specifickém případě dosti problematická. §36 vymezuje demonstrativně základní hlediska ke stanovování konkrétní výše pokuty: závažnost protiprávního jednání, doby trvání protiprávního jednání, kulturně politický význam kulturní památky a rozsah hrozící nebo způsobené škody.

V podstatě však pouze první zákonné kritérium, závažnost protiprávního jednání, je možno aplikovat bez zásadnějších problémů.

Již u druhého kritéria však nastává při aplikaci na notifikační povinnost problém, zda je vůbec lze použít. Jak uvádí Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku⁸, neoznámení stavebního záměru není deliktem trvajícím, ale jednorázovým, nelze se tedy v tomto případě odkazovat na délku trvání protiprávního jednání. Na druhou stranu však lze vzít v potaz délku trvání protiprávního stavu, tedy období, kdy právnická osoba měla oznámit svůj záměr a neoznámila.

⁵ Stejný názor zastává i Ministerstvo, viz např. stanovisko č. 13386/2006.

⁶ §35 odst. 2 písm. f zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, znění pozdějších předpisů.

⁷ §42 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů. Takovýto podnět většinou podávají archeologické instituce, orgány archeologické památkové péče, ale i například Policie ČR.

⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. září 2010, č. j. 5 As 3/2010 – 63.

Třetí kritérium se pak vztahuje na okruh kulturních památek, tedy věci, jež byly za kulturní památky prohlášeny a je tedy v rámci sledované problematiky nepoužitelné, respektive by se k němu přihlédlo pouze v případě, že by šlo o oznamovací povinnost v území prohlášeném za kulturní památku.

Rozsah hrozící nebo způsobené škody je opět kritérium, u kterého je třeba přihlížet ke specifickým archeologické památkové péče. Rozsah škody způsobené na archeologických památkách totiž nelze spolehlivě zjistit bez provedení archeologického výzkumu, jež kvůli porušení notifikační povinnosti nemusí být proveden vůbec, porušování oznamovací povinnosti totiž často chodí ruku v ruce s porušením povinnosti strpět archeologický výzkum. Pokud však správní delikt právnické osoby spočívá pouze v neoznámení stavební činnosti, lze pak dovést rozsah škody až zpětně, podle výsledků záchranného archeologického výzkumu. Přičemž výzkum může probíhat delší dobu, během i po skončení doby vedení řízení, zahajovaného po zjištění porušení povinnosti, a lze jen těžko přihlédnout k jeho výsledkům.

Z uvedeného vyplývá, že demonstrativní výčet hledisek určujících výši ukládané pokuty, který nabízí památkový zákon, není zcela ideální pro potřeby archeologické památkové péče. Nabízí se pak specifická kritéria, aplikovaná krajskými úřady na konkrétní případy odpovědnosti za porušení notifikační povinnosti, podle vlastního uvážení a specifík případu, například kulturní význam narušené lokality.

Podle vyjádření krajské úřady⁹ zohledňují dále zejména skutečnost, že k oznámení došlo opožděně, že při stavební činnosti nebyl učiněn žádný archeologický nález, zda se jedná o první porušení zákona atp. Vliv na výši pokuty má i součinnost odpovědné právnické osoby, snaha o nápravu, která je však zákonnou povinností. Z logiky vyplývá, že by svou roli sehrálo i oznámení nepříslušné organizaci archeologické památkové péče. Dále pak ovlivňuje výši ukládané pokuty míra zavinění ze strany právnické osoby a úmysl.

Je třeba ještě upozornit na hledisko tzv. likvidační pokuty, jak judikoval Nejvyšší správní soud¹⁰, kdy správní orgán nesmí uložit pokutu, která by měla vzhledem k majetkovým poměrům právnické osoby likvidační charakter.

Případová studie

Hlavní otázkou zůstává, zda je současná právní úprava odpovědnosti právnických osob za porušení notifikační povinnosti podle památkového

⁹ Bocková, A., Krajský úřad, Karlovarský kraj. RE: Žádost o informace podle zákona č. 106/1999 Sb. [online]. Klára Prokopová. 14. dubna 2011 [cit. 2011-04-19]., Drobný, T., Krajský úřad, Jihomoravský kraj. Uložení pokut právnickým osobám za nesplnění oznamovací povinnosti dle §22 odst. 2 zákona č. 20/1987 Sb. - poskytnutí informace. 21. dubna 2011. Č.j. JMK 50213/2011., Garčic, J., Krajský úřad, Olomoucký kraj. Poskytnutí informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů. 14. dubna 2011. Č.j. KUOK 38032/2011., Hovorka, D., Krajský úřad, Jihočeský kraj. Odpověď na žádost o informaci dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů. 21. dubna 2011. Č.j. KUJCK 13304/2011 OMVV/1., Kněžínek, J., Magistrát hlavního města Prahy. Věc: Poskytnutí informace dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů. 20. dubna 2011. Č.j. S-MHMP 299131/2011., Konopásek, A., Krajský úřad, Ústecký kraj. Odpověď na žádost o poskytnutí informací dle zák. 106/1999 Sb. 18. dubna 2011. Č. ev. 66117/2011/KUUK., Macura, P., Krajský úřad, Zlínský kraj. Poskytnutí informace dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. 21. dubna 2011. Č.j. KUZL 25640/2011., Mertlík, P., Krajský úřad, Královéhradecký kraj. Odpověď na žádost o informaci doručenou dne 11.4.2011. 18. dubna 2011. Č.j. IZ-21/VZ/2011., Nováková, K., Krajský úřad, Kraj Vysočina. Poskytnutí informace ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím [online]. Klára Prokopová. 14. dubna 2011 [cit. 2011-04-19]., Ščerbáková, M., Krajský úřad, Liberecký kraj. Odpověď na žádost o inrofmaci dle zákona 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím [online]. Klára Prokopová. 22. dubna 2011 [cit. 2011-04-27]., Valečková, M., Krajský úřad, Pardubický kraj. Odpověď na žádost o poskytnutí informace podle zák. č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. 5. května 2011. Č.j. KrÚ - 28509/2011 OŠKT OKPP., Wroblowska, M., Krajský úřad, Moravskoslezský kraj. Odpověď na žádost o poskytnutí informace dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. 14. dubna 2011. Č.j. MSK 65006/2011. Sp. zn. ÚPS/15164/2011/Kre., Zubíková, K., Krajský úřad, Středočeský kraj. Žádost o sdělení informace podle zákona č. 106/1999 Sb. – sdělení. 18. dubna 2011. Č.j. 077327/2011/KUSK. Sp. zn. SZ_072991/2011/KUSK/2.

¹⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. dubna 2008, č. j. 1 As 9/2008 – 133.

zákona efektivní a nakolik plní svůj účel. Zejména pak se zaměřením na novelu památkového zákona č. 307/2008, která zásadním způsobem zvýšila horní hranici sankce za porušení povinností podle právní úpravy.

Z vládního návrhu zákona, důvodové zprávy¹¹ a praxe archeologické památkové péče vyplývá, že předchozí právní úprava neodpovídala požadavkům zachování kulturního dědictví a způsobené škody mnohdy neodpovídaly uloženým postihům. Novela č. 307/2008 tedy přinesla zvýšení horní hranice z 500 000 Kč na 4 000 000 Kč.

Možnost ukládání vyšších pokut se pozitivně promítlo do počtu oznámených stavebních akcí, i když výsledná čísla stále zdaleka nejsou ideální. Zvýšil se tak počet oznámených stavebních a jim obdobných činností, směřovaných vůči AV ČR, o více než tři čtvrtiny¹². Na druhou stranu počet řízení vedených krajskými úřady a uložených pokut se v podstatě nemění. To může být způsobeno ne zcela ideálním stavem veřejné správy v této oblasti a nedostatečnou kontrolou. Podněty k zahájení řízení totiž v drtivé většině nevycházejí z vlastní činnosti úřadu, ale od vně postavených institucí a orgánů, které nemají uloženu takovou činnost jako povinnost.

Zmíněná novela se nepromítla zásadním způsobem ani do výše uložených pokut. Ty jsou v zásadě ukládány na spodní hranici možné výše a zpětně tak rozhodování krajských úřadů ztěžuje naplnění cílů a účelu nové úpravy.

Na dodržování zákonných povinností právnických osob v oblasti památkové péče mají tak vliv dva zásadní faktory: efektivita samotného ustanovení zákona a efektivita řízení vedeného pro jeho porušení.

Je tedy možné říci, že zvýšení horní hranice pokuty v sankčním ustanovení památkového zákona přineslo kýžený efekt výraznějšího dodržování oznamovací povinnosti. Je však nutné, aby se daná změna promítla i do případných řízení o uložení pokuty.

Druhým problémem však zůstává neefektivita vlastního ustanovení o notifikační povinnosti, které by si ve světle vývoje památkové péče a v souvislosti s vydáním „nového“ stavebního zákona¹³ zasloužila revizi.

¹¹ Vládní návrh č. 441/0 na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů.

¹² Výsledná čísla vychází z údajů poskytnutých AV ČR v Brně. Jansa, P., Akademie věd České republiky Brno, v.v.i. RE: Žádost o informace podle zákona č. 106/1999 Sb. [online]. Klára Prokopová. 14. dubna 2011 [cit. 2011-04-19].

¹³ Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Problematickou, kromě vymezení území s archeologickými nálezy, se jeví nízká, respektive téměř žádná provázanost se stavebním zákonem, takže v praxi vzniká situace, kdy se stavebník sice řídí stavebním zákonem, ale oznamovací povinnost podle zákona památkového mu již není známa, i když funguje zásada *ignorantia legis*. Je pak nasnadě otázka, zda takto zvolená úprava plní svůj účel – tedy ochranu archeologického dědictví.

K odpovědnosti za porušení oznamovací povinnosti se v drtivé většině případů váže porušení i dalších povinností, stanovených památkovým zákonem¹⁴, případně povinností stanovených jinými předpisy¹⁵.

Úprava odpovědnosti právnických osob v této oblasti tedy není zcela ideální, zejména v souvislosti s problémem neurčitelnosti území s archeologickými nálezy, tedy jednoho z klíčových pojmů ustanovení. Na druhou stranu je nutno dodat, že co se týká uplatňování této odpovědnosti, současný stav bohužel zcela neodpovídá snaze naplnit cíl a účel právní úpravy. Odpovědnost právnických osob za porušování oznamovací povinnosti podle památkového zákona je tak zásadní, ale zároveň dosti opomíjenou součástí problematiky památkové péče.

Literature:

Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění zákona č. 189/2008.

Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 307/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁴ Například neumožnění provedení archeologického výzkumu, poškození kulturního dědictví, kde by mohlo jít o případ trestněprávní – poškození cizí věci, atp.

¹⁵ Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, některých případech lze snad uvažovat i zákon č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Vládní návrh č. 441/0 na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. září 2010, č. j. 5 As 3/2010 – 63.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. dubna 2008, č. j. 1 As 9/2008 – 133.

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 24. září 2002, č. j. 59 Ca 59/2002 - 35.

Stanovisko Ministerstva kultury č. j. 7033/2007.

Stanovisko Ministerstva kultury č. j. 13386/2006.

Bocková, A., Krajský úřad, Karlovarský kraj. RE: Žádost o informace podle zákona č. 106/1999 Sb. [online]. Klára Prokopová. 14. dubna 2011 [cit. 2011-04-19].

Drobný, T., Krajský úřad, Jihomoravský kraj. Uložení pokut právnickým osobám za nesplnění oznamovací povinnosti dle §22 odst. 2 zákona č. 20/1987 Sb. - poskytnutí informace. 21. dubna 2011. Č.j. JMK 50213/2011.

Garčic, J., Krajský úřad, Olomoucký kraj. Poskytnutí informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů. 14. dubna 2011. Č.j. KUOK 38032/2011.

Hovorka, D., Krajský úřad, Jihočeský kraj. Odpověď na žádost o informaci dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů. 21. dubna 2011. Č.j. KUJCK 13304/2011 OMVV/1.

Jansa, P., Akademie věd České republiky Brno, v.v.i. RE: Žádost o informace podle zákona č. 106/1999 Sb. [online]. Klára Prokopová. 14. dubna 2011 [cit. 2011-04-19].

Kněžínek, J., Magistrát hlavního města Prahy. Věc: Poskytnutí informace dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů. 20. dubna 2011. Č.j. S-MHMP 299131/2011.

Konopásek, A., Krajský úřad, Ústecký kraj. Odpověď na žádost o poskytnutí informací dle zák. 106/1999 Sb. 18. dubna 2011. Č. ev. 66117/2011/KUUK.

Macura, P., Krajský úřad, Zlínský kraj. Poskytnutí informace dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. 21. dubna 2011. Č.j. KUZL 25640/2011.

Mertlík, P., Krajský úřad, Královéhradecký kraj. Odpověď na žádost o informaci doručenou dne 11.4.2011. 18. dubna 2011. Č.j. IZ-21/VZ/2011.

Nováková, K., Krajský úřad, Kraj Vysočina. Poskytnutí informace ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím [online]. Klára Prokopová. 14. dubna 2011 [cit. 2011-04-19].

Středočeský kraj: Ochrana archeologického dědictví [online]. [cit. 2011-04-19]. Dostupné z: <<http://www.kr-stredocesky.cz/portal/odbory/kultura-a-kulturni-dedictvi/archeologie/>>.

Ščerbáková, M., Krajský úřad, Liberecký kraj. Odpověď na žádost o informaci dle zákona 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím [online]. Klára Prokopová. 22. dubna 2011 [cit. 2011-04-27].

Valečková, M., Krajský úřad, Pardubický kraj. Odpověď na žádost o poskytnutí informace podle zák. č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. 5. května 2011. Č.j. KrÚ - 28509/2011 OŠKT OKPP.

Wroblowská, M., Krajský úřad, Moravskoslezský kraj. Odpověď na žádost o poskytnutí informace dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. 14. dubna 2011. Č.j. MSK 65006/2011. Sp. zn. ÚPS/15164/2011/Kre.

Zubíková, K., Krajský úřad, Středočeský kraj. Žádost o sdělení informace podle zákona č. 106/1999 Sb. – sdělení. 18. dubna 2011. Č.j. 077327/2011/KUSK. Sp. zn. SZ_072991/2011/KUSK/2.

Contact – email

Klara.Prokopova@law.muni.cz