



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy, soudce zpravodaje JUDr. Tomáše Langáška a soudkyně Mgr. Jany Brothánkové v právní věci žalobce: **Povodí Labe, státní podnik**, IČ 70890005, se sídlem Víta Nejedlého 951/8, Hradec Králové, proti žalovanému: **Ministerstvo kultury**, se sídlem Maltézské nám. 471/1, Praha 1, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného č. j. MK 50829/2013 OPP ze dne 22. prosince 2013, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci ze dne 24. září 2014, č. j. 59 A 13/2014 - 27,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobce **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Žalobcem je státní podnik, který má ve správě mimo jiné vodní tok Oleška. Po povodních, k nimž došlo v létě 2010, se žalobce rozhodl provést na březích této říčky, konkrétně na pozemku parc. č. 1222/1 v k. ú. Heřmanice u Frýdlantu, terénní úpravy. Dne 18. března 2011 proto adresoval Městskému úřadu Frýdlant, odboru stavebního úřadu a životního prostředí, ohlášení prací „Obnova vodního toku zničeného živelní pohromou“. Oznámením o zahájení prací ze dne 5. října 2012 informoval žalobce o chystané stavební činnosti též Krajský úřad Libereckého kraje, odbor kultury, památkové péče a cestovního

ruchu. Dne 18. března 2013 obdržel tentýž odbor Krajského úřadu Libereckého kraje (dále též „krajský úřad“) podnět k zahájení správního řízení od Severočeského muzea v Liberci. Zaměstnanci muzea zaznamenali terénní úpravy břehu říčky Olešky v blízkosti obce Heřmanice, které nebyly předem ohlášeny Archeologickému ústavu Akademie věd ČR (dále jen „Archeologický ústav“). Z doplnění podnětu ze dne 11. dubna 2013 vyplývá, že daný pozemek spadá do území, které je ve Státním archeologickém seznamu vedeno jako archeologické území II. kategorie (obec Heřmanice je poprvé v historických pramenech zmíněna již roku 1381 a dle historických map lze doložit soustavné osídlení podél říčky Olešky).

[2] Na základě uvedených skutečností vydal krajský úřad dne 20. září 2013 rozhodnutí č. j. KULK 62991/2013, kterým uložil žalobci pokutu ve výši 20 000 Kč za správní delikt podle § 35 odst. 2 písm. f), ve spojení s § 22 odst. 2 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů, jehož se měl žalobce dopustit tím, že neoznámil Archeologickému ústavu, že bude provádět stavební činnost na území s archeologickými nálezy. Žalobce se proti tomuto rozhodnutí bránil odvoláním, které však žalovaný zamítl svým rozhodnutím označeným v návěti tohoto rozsudku. Úspěšný nebyl žalobce ani u Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci (dále též „krajský soud“), který jeho žalobu proti rozhodnutí žalovaného zamítl v návěti označeným rozsudkem.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[3] Proti výše uvedenému rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost.

[4] První kasační námitka spočívá v tom, že stěžovatel neměl při odstraňování povodňových škod povinnost oznamovat provedení této činnosti Archeologickému ústavu podle § 22 odst. 2 zákona o státní památkové péči. To vyplývá z ustanovení § 83 písm. m) zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, který je podle názoru stěžovatele ve vztahu speciality k § 22 odst. 2 zákona o státní památkové péči. V citovaném ustanovení vodního zákona se uvádí (zvýraznění doplněno): *„Správci vodních toků v rámci plnění úkolů při ochraně před povodněmi ... m) odstraňují povodňové škody na korytech vodních toků, zejména zabezpečují kritická místa pro případ další povodně, obnovují průtočný profil koryta vodního toku; na tyto činnosti se nevztahují zvláštní právní předpisy; zahájení těchto činností oznámí správce vodního toku 10 pracovních dní předem příslušnému orgánu ochrany přírody.“* V poznámce pod čarou jsou sice uvedeny pouze předpisy z oblasti ochrany přírody a krajiny, avšak stěžovatel připomíná nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 485/98 ze dne 30. 11. 1999 (N 173/16 SbNU 259), podle něhož poznámky pod čarou nemají normativní význam a nejsou ani závaznými pravidly pro interpretaci zákonného textu. Text poznámky pod čarou proto nemůže podle stěžovatele odůvodnit ani rozšiřující výklad zákona ve prospěch státu a restriktivní výklad v neprospěch stěžovatele, jaký přijal ve svém rozsudku krajský soud. V daném případě zákonodárce odkázal na zvláštní právní předpisy obecně, nikoliv jen na ty, které jsou uvedeny v poznámce pod čarou. Krajský soud také podle stěžovatele ve své argumentaci naložil účelově s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 5. prosince 2013, č. j. 9 Afs 98/2013 - 31, který sice uvádí, že „z citovaných závěrů

pokračování

Ústavního soudu v žádném případě nevyplývá pokyn poznámky pod čarou zcela ignorovat a rezignovat na jejich obsah“, avšak zároveň doplňuje, „je však nutno rozlišovat mezi explicitním zněním zákonného ustanovení a obsahem poznámky pod čarou.“

[5] Ve druhé kasační námitce poukazuje stěžovatel na nezákonný postup krajského úřadu, který nepostoupil jeho oznámení o zahájení prací ze dne 5. října 2012 Archeologickému ústavu jako příslušnému správnímu orgánu, a to v rozporu s § 12 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Stěžovatel polemizuje se závěry krajského soudu, podle něhož krajský úřad takovou povinnost neměl, neboť Archeologický ústav není správním orgánem. Stěžovatel poukazuje na pravomoc Archeologického ústavu rozhodnout, že provede archeologický výzkum, založenou ustanovením § 22 odst. 1 zákona o státní památkové péči. Krajský úřad sice podle tohoto ustanovení stanoví podmínky výzkumu, pokud nedojde k dohodě mezi Archeologickým ústavem a vlastníkem či správcem nemovitosti, samotné rozhodnutí, že archeologický výzkum bude proveden, však podle stěžovatele činí Archeologický ústav. Z toho pak stěžovatel dovozuje, že Archeologický ústav je „jiným orgánem“ nebo právnickou osobou vykonávající působnost v oblasti veřejné správy, a tedy „správním orgánem“ ve smyslu § 1 odst. 1 správního řádu. Stěžovatel poukázal též na poučovací povinnost správního orgánu založenou ustanovením § 4 správního řádu a v této souvislosti na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. září 2008, č. j. 1 As 30/2008 - 49, publ. pod č. 1746/2009 Sb. NSS. Ten zdůrazňuje povinnost správního orgánu posuzovat podání podle jeho obsahu a akceptovat užívání běžného neodborného jazyka ze strany uživatelů veřejné správy. Ustanovení § 4 odst. 1 a § 8 správního řádu odráží podle citovaného rozsudku principy dobré správy, které jsou aplikovatelné jednak v horizontální rovině mezi vykonavateli veřejné správy navzájem, jednak ve vertikálním vztahu mezi veřejnou správou a jejími uživateli.

[6] Ve třetí kasační námitce stěžovatel vytkl krajskému soudu a správním orgánům, že nezjistily úplně skutkový stav, protože nevedly dokazování ohledně toho, zda Liberecký kraj vydal nařízením plán území s archeologickými nálezy a zda pozemek parc. č. 1222/1 v k. ú. Heřmanice u Frýdlantu, a to na úseku, který je vymezen nemovitostmi č. p. 186 až č. p. 61, je zahrnutý do území s archeologickými nálezy. Podstatou čtvrté a poslední kasační námitky je tvrzení, že odstraňování povodňových škod je předmětem činnosti stěžovatele jakožto státního podniku, nikoliv předmětem podnikání. Přitom to, že k deliktu došlo při výkonu podnikání, je podmínkou pro uložení sankce podle § 35 odst. 2 zákona o státní památkové péči.

[7] Žalovaný navrhl kasační stížnost zamítnout, neboť napadený rozsudek považuje za správný a stěžovatel podle něj jen opakuje své dřívější – již dostatečně vypořádané – námitky. K první kasační námitce žalovaný doplnil jen tolik, že Archeologický ústav je veřejnou výzkumnou institucí, jež je definována v zákoně č. 341/2005 Sb., o veřejných výzkumných institucích, ve znění pozdějších předpisů, jako právnická osoba, jejímž hlavním předmětem činnosti je výzkum. Dohoda o podmínkách archeologických výzkumů na nemovitosti uzavřená mezi Archeologickým ústavem a vlastníkem (správcem, uživatelem) má pak charakter inominační smlouvy, odpovídající ustanovení § 1746 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. V souvislosti s druhou kasační námitkou

žalovaný poukázal na to, že stěžovatel je státním podnikem, u kterého lze důvodně předpokládat, že disponuje svým vlastním právním aparátem. Žalovaný se vyjádřil též ke třetí a čtvrté kasační námitce, jeho vyjádření však Nejvyšší správní soud nepovažoval za nutné rekapitulovat z důvodů, které budou vysvětleny níže v posouzení kasační stížnosti.

[8] Stěžovatel reagoval na vyjádření žalovaného replikou, v níž poukázal na to, že činnost veřejných výzkumných institucí není žádným zákonným ustanovením vyloučena z působnosti správního řádu. Pouhé přesunutí agendy veřejné správy z ústředního orgánu státní správy na právnickou osobu soukromého práva nečiní tuto agendu soukromoprávní (zde stěžovatel odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. dubna 2011, č. j. 1 As 22/2011 - 64). Dále stěžovatel poukázal na to, že celý jeho právní aparát tvoří dvě osoby, z toho jen jedna s ukončeným vysokoškolským právnickým vzděláním v magisterském studijním programu. Přitom ke konci roku 2013 zaměstnával stěžovatel 922 zaměstnanců a měl ve své správě 2877 vodních toků v celkové délce 9 352,7 km.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud shledal, že podmínky řízení jsou splněny, a kasační stížnost vyhodnotil jako přípustnou. Nejvyšší správní soud poté kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

IIIa. Ohlašovací povinnost stěžovatele

[10] Stěžovatel se mýlí, domnívá-li se, že jej netížila povinnost oznámit záměr terénních úprav břehu říčky Olešky Archeologickému ústavu. Krajský soud ve svém rozsudku přesvědčivě vyložil, proč je nutno rozumět ustanovení § 83 písm. m) vodního zákona tak, že se na odstraňování povodňových škod na korytech vodních toků nevztahují pouze a jediné právní předpisy týkající se ochrany přírody a krajiny. To, že si při výkladu vypomohl i textem poznámky pod čarou, jeho argumentaci nikterak nediskvalifikuje. Stěžovatel vyčítá krajskému soudu, že přiřkl poznámce pod čarou normativní význam, v tomto ohledu však rozsudek krajského soudu dezinterpretuje. Krajský soud ve skutečnosti vyšel ze samotného textu zákonného ustanovení a použil poznámku pod čarou pouze jako interpretační pomůcku, jako jeden z argumentů, proč vyložit větu „na tyto činnosti se nevztahují zvláštní právní předpisy“ restriktivně. Vedle obsahu poznámky pod čarou poukázal krajský soud též na poslední část věty za středníkem, která zní: „zahájení těchto činností oznámí správce vodního toku 10 pracovních dní předem příslušnému orgánu ochrany přírody.“ Citovaná věta je tak pomyslnou další cihlou ve zdi vybudované argumentací krajského soudu, neboť podle napadeného rozsudku krajského soudu „dává ustanovení výjimky smysl a logicky navazuje na taxativní výčet ustanovení v poznámce pod čarou“.

[11] Vývody krajského soudu tvoří podle názoru Nejvyššího správního soudu logický celek. Krajský soud interpretuje zákonné ustanovení správně. Množné číslo „zvláštní právní předpisy“ použité v textu sporného ustanovení vyplývá z toho, že poznámka pod čarou odkazuje na dva různé právní předpisy z oblasti ochrany přírody a krajiny. Výklad zastávaný stěžovatelem lze odmítnout i pomocí argumentu *ad absurdum*. Pokud by

pokračování

totíž věta „na tyto činnosti se nevztahují zvláštní právní předpisy“ měla být vykládána doslovně, znamenalo by to, že na toho, kdo zahlazuje škody po povodních, se nevztahují požadavky veškerých zvláštních právních předpisů. Mohl by tedy nejen provádět stavební práce bez ohledu na případné archeologické nálezy, ale směl by jako stavební materiál používat odpady a látky nebezpečné životnímu prostředí, zabírat lesní a zemědělskou půdu bez toho, že by k tomu potřeboval povolení příslušného úřadu a že by platil zákonem stanovené odvody atd. Takový závěr je jistě nemyslitelný a svědčí o tom, že výklad zastávaný stěžovatelem je nepřipustně široký. Jestliže se tedy ukázalo být nutným omezení rozsahu sporného ustanovení pomocí systematického a teleologického výkladu, pak nelze krajskému soudu vyčítat, že při tom mimo jiné přihlédl i k obsahu poznámky pod čarou, obzvláště když nešlo o argument jediný.

IIIb. Podání stěžovatele adresované krajskému úřadu

[12] Ve druhé kasační námitce poukazuje stěžovatel na své podání ze dne 5. října 2012, jímž oznámil záměr provádění terénních úprav krajskému úřadu. Ten je měl podle názoru stěžovatele postoupit Archeologickému ústavu. Nejvyšší správní soud se ve shodě s krajským soudem domnívá, že § 12 správního řádu krajskému úřadu takovouto povinnost neukládá. Citované ustanovení zní následovně (zvýraznění doplněno): *»Dojde-li podání (§ 37) správnímu orgánu, který není věcně nebo místně příslušný, bezodkladně je usnesením postoupí příslušnému správnímu orgánu a současně o tom uvědomí toho, kdo podání učinil (dále jen „podatel“).«* Stěžovatelova interpretace pojmu „příslušný správní orgán“ je příliš široká. Archeologický ústav správním orgánem ve smyslu § 1 odst. 1 správního řádu není. Žádný právní předpis mu totiž nesvěřuje vrchnostenské pravomoci, přitom právě vertikální vztah k adresátům je jedním z typických znaků správního orgánu (srov. Vedral, J.: Správní řád: komentář. 2. vydání. Praha: Ivana Hexnerová-Bova Polygon, 2012, 501 s., str. 37 a násl.). Ve stěžovatelově podání by v podstatě splýval pojem správního orgánu s pojmem „veřejná instituce“, který má však význam širší [srov. k tomu náleze Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 686/02 ze dne 27. února 2003 (N 30/29 SbNU 257)]. U veřejných institucí, v jejichž činnosti není přítomen žádný vrchnostenský prvek, ale které plní veřejné úkoly jen prostředky soukromého práva, nelze hovořit o tom, že by „*vykonávaly působnost v oblasti veřejné správy*“, jak o tom stanoví § 1 odst. 1 správního řádu (srov. Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, 861 s., str. 100 a násl.).

[13] Podíváme-li se uvedenou optikou na právní předpisy, které upravují postavení a činnost Archeologického ústavu, musíme shledat, že se sice jedná o veřejnou instituci (z hlediska správní vědy konkrétně o veřejný ústav), nikoliv však o správní orgán. Archeologický ústav jakožto veřejná výzkumná instituce ve smyslu § 2 zákona o veřejných výzkumných institucích nepochybně naplňuje určité veřejné zájmy. Citované ustanovení k tomu v odstavci 1 větě první uvádí: *„Veřejná výzkumná instituce je právnickou osobou, jejímž hlavním předmětem činnosti je výzkum, včetně zajišťování infrastruktury výzkumu, vymezený zákonem o podpoře výzkumu, vývoje a inovací.“* Za povšimnutí však stojí též odstavec druhý citovaného ustanovení (zvýraznění doplněno): *„Závazkové vztahy mezi veřejnými výzkumnými institucemi navzájem a mezi veřejnými výzkumnými institucemi na straně jedné a státem, územním samosprávným celkem nebo vysokou školou na straně druhé*

při realizaci hlavní, další nebo jiné činnosti veřejných výzkumných institucí, jakož i závazkové vztahy mezi veřejnou výzkumnou institucí a podnikateli při realizaci hlavní, další nebo jiné činnosti veřejné výzkumné instituce a podnikatelské činnosti podnikatelů se řídí obchodním zákoníkem.“ Je tedy zřejmé, že zákon o veřejných výzkumných institucích vymezuje vztahy mezi těmito institucemi a osobami soukromého práva jako vztahy „rovného s rovným“, tedy vztahy horizontální. S tím rezonuje i § 22 odst. 1 zákona o státní památkové péči, který upravuje provádění archeologických výzkumů. Z něj vyplývá, jak už ostatně zdůraznil krajský soud, že Archeologický ústav je povinen před zahájením archeologických výzkumů uzavřít dohodu s vlastníkem, správcem či uživatelem nemovitosti, na které se mají archeologické výzkumy provádět, přičemž *„nedojde-li k dohodě, rozhodne krajský úřad o povinnostech vlastníka (správce, uživatele) nemovitosti strpět provedení archeologických výzkumů a o podmínkách, za nichž archeologické výzkumy mohou být provedeny.“* Rozhodnutí Archeologického ústavu, že uskuteční na určité lokalitě výzkum, není ve skutečnosti vrchnostenským aktem, jak se snaží dovodit stěžovatel. Jedná se o odbornou úvahu, kterou Archeologický ústav činí pro svou vlastní potřebu. Jakmile však s tímto svým záměrem osloví vlastníka, ocitá se v pozici rovného s rovným, neboť nedosáhne-li dohody (na niž by samozřejmě musela druhá strana přistoupit dobrovolně), nezbyvá mu, než obrátit se na krajský úřad, aby o provedení výzkumu a jeho podmínkách rozhodl autoritativně (tedy jako skutečná vrchnost). Nadřazené postavení Archeologického ústavu nevyplývá ani z toho, že stavebník je podle § 22 odst. 2 zákona o státní památkové péči povinen umožnit Archeologickému ústavu (nebo jiné oprávněné organizaci) provést na dotčeném území záchranný archeologický výzkum. Jedná se pouze o zákonem vymezenou podmínku stavební činnosti, která však Archeologickému ústavu samotnému žádné zvláštní postavení vůči adresátům veřejné správy nezakládá.

[14] K otázce rozhraničení mezi subjekty, které jsou správními orgány, a těmi, které správními orgány ze své povahy nejsou, by bylo možno citovat obsáhlou judikaturu. Jen stručně Nejvyšší správní soud připomíná, že soudy se již zabývaly například postavením autorizovaného inspektora (usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 6. září 2012, č. j. Konf 25/2012-9, publ. pod č. 2717/2012 Sb. NSS), či povahou rozhodování Rady Českého rozhlasu o odvolání generálního ředitele z funkce (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. března 2011, č. j. 1 As 102/2010 - 80. publ. pod č. 2484/2012 Sb. NSS). Tato rozhodnutí v zásadě potvrzují výše popsáný náhled, že za správní orgán nutno považovat vykonavatele veřejné správy nadaného vrchnostenskými pravomocemi, nikoliv jakýkoliv subjekt naplňující jakýmkoliv způsobem veřejný zájem. Pokud jde o rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 22/2011 - 64, na který odkazoval stěžovatel ve své replice, ten se týkal akciové společnosti založené Ministerstvem zemědělství, která namísto tohoto správního orgánu poskytovala dotace, přičemž podle citovaného rozsudku *„v teorii i judikatuře není sporu o tom, že právní vztah vzniklý poskytnutím dotace je veřejnoprávním vztahem.“* O právním vztahu mezi Archeologickým ústavem a oznamovatelem stavebních prací lze naproti tomu říci, že jde o vztah souřadný, v němž Archeologický ústav nevystupuje jako nositel veřejné moci, jak bylo vysvětleno výše. Jedná se tedy o kvalitativně odlišnou situaci, a závěry citovaného rozsudku tak na nyní projednávaný případ nedopadají.

pokračování

[15] Stěžovatel v kasační stížnosti, vedle zákonné povinnosti krajského úřadu postoupit obdržené podání příslušnému správnímu orgánu, poukazoval též na porušení principů dobré správy spočívající v tom, že krajský úřad na jeho podání nikterak nereagoval a nenaplnil tak svou poučovací povinnost podle § 4 správního řádu. Nejvyšší správní soud se ovšem musel v této souvislosti vypořádat s tím, že stěžovatel základními zásadami správního řízení či principy dobré správy v žalobě neargumentoval. Spokojil se pouze s mylnou právní argumentací týkající se domnělé povinnosti krajského úřadu postoupit podání ze dne 5. října 2012 Archeologickému ústavu podle § 12 správního řádu. Krajský soud je podle § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), vázán žalobními body a nemůže z jejich mezí vykročit, přičemž součástí žalobních bodů jsou podle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. též právní důvody, pro něž považuje žalobce napadené výroky za nezákonné.

[16] Nelze přitom přehlížet, že podstatou předmětného žalobního bodu byla nepřezkoumatelnost napadeného správního rozhodnutí. Ta měla spočívat v tom, že žalovaný se údajně vůbec nezabýval odvolací námitkou stěžovatele a jeho právním názorem na povinnost žalovaného postupovat podle § 12 správního řádu. Tuto námitku nepřezkoumatelnosti jednak krajský soud vyvrátil poukazem na část odůvodnění napadeného správního rozhodnutí, v němž žalovaný odvolací námitku stěžovatele vypořádal, krom toho na ni krajský soud odpověděl i věcně, tak, že žalovaný nebyl povinen podání stěžovatele podle § 12 správního řádu postupovat Archeologickému ústavu, neboť Archeologický ústav není správním orgánem. Tento právní názor, jak bylo uvedeno výše, aproboval též Nejvyšší správní soud. Teprve v kasační stížnosti stěžovatel svou argumentaci rozvinul ještě tak, že když žalovaný neshledal důvod postupovat podle § 12 správního řádu, měl podání „bezodkladně ... vrátit stěžovateli s poučením“, s poukazem na principy dobré správy, pojetí veřejné správy jako služby veřejnosti a z toho plynoucí poučovací povinnosti podle § 4 správního řádu. Tato kasační námitka je tedy jako *novum* nepřípustná podle § 104 odst. 4 s. ř. s. a nelze k ní přihlídnout.

[17] Nicméně i kdyby byla tato argumentace řádně uplatněna již v žalobě, nemohl by s ní stěžovatel uspět, neboť to, že stěžovatel oznámení o zahájení prací zaslal krajskému úřadu (tedy nesprávnému subjektu), nemohlo mít žádný vliv na naplnění skutkové podstaty správního deliktu vymezeného v § 35 odst. 2 písm. f) zákona o státní památkové péči. I když žalovaný pochybil v tom, že podání stěžovateli s poučením o správném postupu nevrátil, jak bude osvětleno dále, nelze dovést příčinnou souvislost mezi postupem žalovaného a naplněním skutkové podstaty správního deliktu. Stěžovatel jednající v právním omylu je za své jednání plně odpovědný (neznalost zákona neomlouvá), ostatně jde o odpovědnost objektivní, kde zavinění, natož jeho stupeň nehrají roli. Žalovaný by byl býval mohl tuto skutečnost zohlednit nanejvýš jako polehčující okolnost při ukládání sankce.

[18] Názor Nejvyššího správního soudu na postup žalovaného tak již nemůže mít žádný vliv na výsledek řízení o kasační stížnosti a je zde prezentován jen nad rámec odůvodnění, ve snaze přispět ke kultivaci veřejné správy. Ve shodě se stěžovatelem je totiž třeba vyjít z toho, že státní správa má být službou veřejnosti (srov. § 4 odst. 1 správního řádu). Principy dobré správy mají správní orgány naplňovat nejen v rámci vzájemné součinnosti

(jak by tomu mohl nasvědčovat § 8 odst. 2 správního řádu), nýbrž také, ba dokonce zejména, ve vztahu k adresátům veřejné správy (srov. k tomu stěžovatelem citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 30/2008 - 49). Jedním z těchto principů je i princip vstřícnosti, podle nějž úřad „na všechna podání řádně odpovídá“ a „v rámci svých možností se snaží osobě pomoci dosáhnout cíle, který sleduje svým podáním“ (srov. Principy dobré správy, Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2006, str. 113, dostupné též na <http://www.ochrance.cz>). Princip vstřícnosti se dokonce velmi zřetelně zrcadlí přímo v právní úpravě obsažené ve správním řádu. Správní orgán by žádné obdržené podání neměl zcela ignorovat a bez dalšího je založit *ad acta*. Jestliže k jeho vyřízení není příslušný sám, má je buď postoupit příslušnému správnímu orgánu (§ 12 správního řádu) nebo – není-li k jeho vyřízení věcně příslušný žádný správní orgán – je má odložit a podatele o tom informovat [§ 43 odst. 1 písm. b) správního řádu]. Podatel by se tedy měl vždy dovědět, jak správní orgán s jeho podáním naložil, a to i tehdy, pokud pro neznalost věci adresuje správnímu orgánu podání, jehož vyřízení vůbec nespadá do sféry veřejné správy (srov. Vedral, J.: Správní řád: komentář. 2. vydání. Praha: Ivana Hexnerová-Bova Polyglon, 2012, 501 s., str. 469 a násl.).

[19] Výše uvedeným standardům zůstal krajský úřad dlužen. Na oznámení stěžovatele o chystaných terénních úpravách nijak nereagoval. Odboru kultury, památkové péče a cestovního ruchu krajského úřadu, jakožto kvalifikovanému orgánu státní správy vykonávajícímu státní správu na daném úseku, přitom mohlo být z okolností a znalosti právní úpravy zřejmé, že stavebník pravděpodobně jedná v omylu a že svým podáním asi sleduje splnění jiné právní povinnosti. Každopádně podle správního řádu jej měl buď vyzvat k doplnění podání, nebo měl podání odložit. Za zcela příkladný by bylo možno označit postup, pokud by krajský úřad v usnesení o odložení podání současně poučil stěžovatele v souladu s § 4 odst. 2 a odst. 4 správního řádu též o tom, že oznámení terénních úprav měl směřovat v souladu s § 22 zákona o státní památkové péči na Archeologický ústav, pokud by ovšem z doručeného podání bylo zřejmé, že se stěžovatel pokouší právě tuto oznamovací povinnost plnit (tak tomu však pohříchu nebylo, neboť ono oznámení lakonicky informovalo o zahájení nespecifikovaných prací na obnově vodních děl zničených živelní pohromou, s výčtem deseti akcí, resp. toků, jež mají být obnoveny, mezi nimi „Oleška, Heřmanice, Dětrichov, ř. km 0,00-5,88“). Jak již bylo ale uvedeno výše, krajský úřad nereagoval na podání vůbec, čímž nejenže nenaplnil principy dobré správy a základní zásady správního řízení, ale navíc přímo porušil výslovné ustanovení § 43 odst. 1 písm. b) správního řádu. Stěžovatel za dané situace setrval v právním omylu, že své povinnosti na úseku památkové péče naplnil.

[20] Jak však bylo výše předesláno, tyto úvahy nemohou nic změnit na tom, že stěžovatel svým opomenutím oznámit svůj záměr Archeologickému ústavu nepochybně objektivně naplnil skutkovou podstatu správního deliktu vymezeného v § 35 odst. 2 písm. f) zákona o státní památkové péči. I v oblasti správního trestání přitom platí zásada, že „neznalost zákona neomlouvá“. Mezi pochybením krajského úřadu a správním deliktem stěžovatele příčinná souvislost chybí. Z těchto důvodů má Nejvyšší správní soud za to, že není případný odkaz stěžovatele na rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci „jestřáb Kajta“ (č. j. 1 As 30/2008 - 49). V tehdejší případě byla skutková situace zásadně odlišná v tom, že žalobce se obrátil s žádostí na správní orgán státní správy a ten pochybil, neboť jeho žádost nevyřídil a namísto toho ji postoupil k vyřízení jinému správnímu orgánu.

pokračování

[21] Ačkoliv má tedy Nejvyšší správní soud za to, správní orgány měly při vydávání rozhodnutí o pokutě zohlednit fakt, že stěžovatel učinil podání, jímž krajskému úřadu oznámil plánované terénní úpravy a krajský úřad na toto podání nijak nereagoval, nemohlo se tak stát v rámci výroku o spáchání správního deliktu. Stěžovatel nepochybně právní povinnost porušil (navíc u právnických osob se zpravidla jedná o odpovědnost objektivní, srov. k tomu Prášková, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 446 s., str. 309 a násl.), a pochybení krajského úřadu nemohlo mít ani žádný vliv na společenskou škodlivost jeho jednání (k nutnosti zkoumat materiální znak správního deliktu, byť není výslovně v zákoně vyjádřen, srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. května 2007, č. j. 8 As 17/2007 - 135, publ. pod č. 1338/2007 Sb. NSS). Stěžovatelovo oznámení zaslané krajskému úřadu se mohlo, jakožto polehčující okolnost, odrazit nanejvýš v úvahách o výši uložené pokuty. K tomu Nejvyšší správní soud podotýká, že pokuta uložená stěžovateli je již tak očividně nízká (20 000 Kč) s ohledem na zákonné rozmezí, které připadalo v úvahu („až do výše 4 000 000 Kč“), což by mohlo opodstatnit závěr, že pochybení krajského úřadu bylo (byť nevědomky) pokutou uloženou při spodní hranici zákonného rozpětí konzumováno.

IIIc. Ostatní kasační námitky

[22] Třetí a čtvrtou kasační námitkou by se Nejvyšší správní soud nemusel blíže zabývat, jelikož šlo o námitky opožděné. Skutečnosti, které jsou předmětem těchto námitek, opomněl stěžovatel být i jen zmínit v žalobě a před Nejvyšším správním soudem tak již jde o nepřipustná *nova* (srov. § 104 odst. 4 a § 109 odst. 5 s. ř. s.).

[23] Lze nicméně stručně konstatovat, že stěžovatel se mýlí, pokud dovozuje, že se na něho ustanovení § 35 odst. 2 písm. f) zákona o státní památkové péči, podle něhož mu byla pokuta uložena, nevztahuje, neboť předmětné terénní úpravy nebyly prováděny v rámci jeho podnikatelské činnosti. Již z nadpisu § 35 zákona o státní památkové péči „Pokuty právnickým osobám a fyzickým osobám při výkonu podnikání“ je zřejmé, že se vztahuje obecně na všechny právnické osoby bez rozdílu a nezávisle na tom, zda podnikají či nikoliv, a v případě fyzických osob jen na ty, které jsou oprávněné k podnikání. Toliko u fyzické osoby – podnikatelky je totiž třeba rozlišovat, zda se správního deliktu dopustila při výkonu svého podnikání, anebo zda jednala jako kterákoliv jiná nepodnikající fyzická osoba, která podle těchto ustanovení postižitelná není. Takovéto rozlišení je třeba z toho důvodu, že fyzické osoby vystupují ve vztazích ke třetím osobám jednak v běžných soukromoprávních vztazích, jednak jako podnikatelky při výkonu svého podnikání; připadá u nich tak v úvahu jak postih za přestupky, tak za správní delikty. Proto i návěťi odstavce 2 § 35 zákona o státní památkové péči obsahuje podmínku, že fyzické osobě oprávněné k podnikání lze uložit pokutu jen, pokud se správního deliktu dopustila při výkonu svého podnikání; u právnických osob takové rozlišování postrádá smysl, neboť veškerá jejich činnost, jsou-li podnikatelem, je podřaditelná pod výkon podnikání. Státní podnik, kterým je stěžovatel, nepochybně podnikatelem je, jak už sám název jeho formy napovídá. Státní podnik se zapisuje do obchodního rejstříku, a je proto podnikatelem ve smyslu § 421 odst. 1 občanského zákoníku, ve spojení s § 42 písm. c) zákona č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob, a § 2 odst. 1 a § 5 odst. 1 zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku.

IV. Závěr a náklady řízení

[24] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že Krajský soud v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci, zhodnotil věc správně. Z výše popsaných důvodů vyhodnotil Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti jeho rozsudku v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. jako nedůvodnou a zamítl ji.

[25] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 60 odst. 1, 7 s. ř. s., ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona. Žalovaný měl ve věci úspěch, podle obsahu spisu mu však žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 5. února 2015

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu