



ČESKÁ REPUBLIKA  
ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Bursíkové a soudců Kryštofa Horna a Jana Peroutky ve věci

žalobkyně: **ZIP o.p.s.**, IČO: 26324105  
sídlem Tomanova 2424/3, Plzeň  
zastoupena JUDr. Janou Kotounovou, Ph.D.  
sídlem náměstí Republiky 2, Plzeň

proti  
žalovanému: **Ministerstvo kultury**  
sídlem Maltézské náměstí 471/1, 118 11 Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 10. 2024, č. j. MK 78653/2024 OPI,

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva kultury ze dne 9. 10. 2024, č. j. MK 78653/2024 OPI, a rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 3. 12. 2021, č. j. 150904/2021/KUSK, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen nahradit žalobkyni náklady řízení ve výši 15 269,40 Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám žalobkyniny zástupkyně JUDr. Jany Kotounové, Ph.D., advokátky.

## Odůvodnění:

### I. Vymezení věci

1. Žalobkyně je držitelkou oprávnění k provádění archeologických výzkumů vydaného žalovaným. Zároveň má s Akademií věd České republiky uzavřenou dohodu o rozsahu a podmínkách provádění archeologických výzkumů ze dne 9. 7. 2013 (dále jen „dohoda“). Dohoda byla uzavřena na základě zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči. Podle jejího obsahu je činnost žalobkyně územně omezena na území Plzeňského, Karlovarského a Jihočeského kraje a hlavního města Prahy. Žalobkyně provedla v období od 17. 1. 2020 do 31. 3. 2020 archeologický výzkum na území Středočeského kraje v souvislosti se stavbou dálnice D6 v katastrálních územích obcí Nesuchyně, Krupá a Krušovice.
2. Rozhodnutím ze dne 3. 12. 2021, č. j. 150904/2021/KUSK, Krajský úřad Středočeského kraje uznal žalobkyni vinnou z přestupku podle § 35 odst. 2 písm. g) zákona o státní památkové péči, kterého se dopustila tím, že v daném období provedla archeologický výzkum na území Středočeského kraje bez uzavřené dohody s Akademií věd k oprávnění provádět archeologické průzkumy na území tohoto kraje, tedy provedla archeologický výzkum v rozporu s § 21 odst. 2 zákona o státní památkové péči. Za tento přestupek jí krajský úřad uložil pokutu 10 000 Kč a povinnost uhradit náklady řízení paušální částkou 1 000 Kč.
3. Žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítl žalobkynino odvolání a potvrdil rozhodnutí krajského úřadu.

### II. Žaloba

4. Proti napadenému rozhodnutí brojí žalobkyně žalobou podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Domáhá se zrušení rozhodnutí obou stupňů a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení.
5. Žalobkyně tvrdí, že správní orgány nesprávně právně posoudily věc, pokud její jednání kvalifikovali jako přestupek podle § 35 odst. 2 písm. g) zákona o státní památkové péči. Žádné ustanovení zákona o státní památkové péči neobsahuje skutkovou podstatu přestupku spočívajícího v porušení dohody o rozsahu a podmínkách provádění archeologického výzkumu. Podstatou žalobkynina jednání nebylo provádění výzkumu v rozporu s povolením vydaným žalovaným, ale v rozporu s dohodou uzavřenou s Akademií věd. Žalobkyně má za to, že se správní orgány dopustily nepřípustné analogie v rámci správního trestání a porušily jednu z jeho základních zásad, podle které je porušení právních povinností trestné jen v případě, že tak stanoví zákon.
6. Žalobkyně namítá, že v případě sporů týkajících se veřejnoprávní smlouvy je smluvním stranám ochrana poskytována prostřednictvím sporného řízení. Toto řízení může iniciovat kterákoliv strana smlouvy. Ve sporu týkajícím se dohody tak nemůže být Akademií věd ochrana poskytnuta v přestupkovém řízení vedeném proti žalobkyni kvůli porušení dohody.
7. Žalobkyně v řízení před správními orgány namítala neplatnost ujednání dohody omezujícího její územní působnost, na kterém byla založena její přestupková odpovědnost. Správní orgány se odmítly touto námitkou zabývat, jelikož ujednání nepovažují za

rozporné s právními předpisy a navíc ani nejsou příslušné o takovém rozporu rozhodnout. Žalobkyně má za to, že se měly otázkou neplatnosti omezení zabývat jako předběžnou otázkou ve smyslu § 57 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu.

8. Správní orgány zároveň nesprávně posoudily materiální stránku přestupku, neboť se nedostatečně zabývaly společenskou škodlivostí posuzovaného jednání. Správní orgány se nedostatečně zabývaly nálezovou zprávou, kterou žalobkyně předložila Akademii věd, a tím, že výzkum byl dokončen v souladu s veškerými odbornými standardy. Z těchto skutečností vyplývá, že nedošlo k poškození ani ohrožení historického či kulturního dědictví.
9. Žalobkyně namítá, že správní orgány nesprávně a neúplně zjistily skutkový stav. Nedostatečně se zabývaly dohodou o spolupráci mezi žalobkyní a společností Labrys o.p.s. Ta je na základě své dohody s Akademií věd oprávněna provádět archeologické výzkumy i na území Středočeského kraje. Na základě dohody o spolupráci neprováděla žalobkyně archeologický výzkum samostatně, ale ve spolupráci se zmíněnou společností, která je oprávněna na daném území výzkumy provádět.

### III. Vyjádření žalovaného

10. Podle žalovaného byla obě rozhodnutí vydána v souladu se zákonem o státní památkové péči i správním řádem. Ve správním řízení bylo jednoznačně prokázáno, že se žalobkyně dopustila přestupku. Skutkovou podstatu obsaženou v § 35 odst. 2 písm. g) zákona o státní památkové péči naplnila tím, že porušila § 21 odst. 2 téhož zákona.
11. Námitky uvedené v žalobě jsou totožné s námitkami, které žalobkyně vznesla již ve správním řízení. Proto žalovaný odkazuje na odůvodnění rozhodnutí obou správních orgánů. Z nich je podle něj zřejmé, jak a z jakých důvodů správní orgány rozhodly. Na závěrech uvedených v napadeném rozhodnutí trvá.
12. K povaze povolení k provádění archeologických průzkumů vydaného žalobkyni žalovaný uvádí, že žalobkyně je jedním z držitelů oprávnění vydaného ještě podle staré právní úpravy. Podle té se při vydávání těchto povolení neuplatňoval správní řád a zákon o státní památkové péči neobsahoval žádnou konkretizaci postupu vydávání povolení, ale ani jejich obsahu. Z toho důvodu v povolení vydaném žalobkyni schází územní rozsah či jiné podmínky provádění archeologických výzkumů.
13. Konkretizace územní působnosti žalobkyně a podmínek, za jakých může provádět archeologické výzkumy, je tak zcela ponechána na dohodě o rozsahu a podmínkách provádění archeologických výzkumů s Akademií věd. Taková dohoda byla mezi žalobkyní a Akademií věd opakovaně uzavřena, a to včetně ujednání o územním omezení.
14. Obsah dohody nepovažuje žalovaný za rozporný s právními předpisy. Naopak má za to, že tento obsah zcela vyhovuje Úmluvě o ochraně archeologického dědictví Evropy (dále jen „Úmluva“), kterou je Česká republika vázána. Odpovídá také úmyslu zákonodárce, který vedl k vytvoření *de facto* monopolního postavení Akademie věd na poli provádění archeologických výzkumů. Z tohoto stavu jsou možné výjimky, které ovšem podléhají předchozímu souhlasu právě Akademie věd, bez kterého nelze vydat povolení k provádění výzkumů.
15. Žalovaný spatřuje společenskou škodlivost jednání žalobkyně především v porušení veřejného zájmu na ochraně systému řádného výkonu ochrany archeologického dědictví ve smyslu zákona o státní památkové péči a Úmluvy.

16. K námitce žalobkyně, že její přestupková odpovědnost je vyvozována primárně z porušení dohody, žalovaný uvádí, že tomu tak není. Odpovědnost žalobkyně primárně vyvozuje z faktu, že žalobkyně dle čl. 3.3 dohody není oprávněna provádět archeologické výzkumy na území Středočeského kraje. Žalobkyně tudíž pro území Středočeského kraje nemá dohodu s Akademií věd uzavřenou vůbec.
17. Správní orgány postupovaly zcela v souladu s § 3 správního řádu. Namítaný způsob provedení i dokončení archeologického výzkumu správní orgány ve svých rozhodnutích zohlednily při stanovování druhu a výše trestu. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí jsou seznatelné důvody výroku rozhodnutí, jeho podklady a informace k vypořádání se s uplatněnými námitkami. Pokuta byla stanovena při dolní hranici zákonem stanoveného rozpětí.

#### IV. Splnění procesních podmínek

18. Žalobu podala včas osoba k tomu oprávněná po vyčerpání řádných opravných prostředků. Žaloba je proto přípustná. Splňuje i všechny formální náležitosti na ni kladené, proto ji soud věcně projednal.
19. Soud rozhodl o žalobě bez jednání podle § 51 odst. 1 s. ř. s., neboť s takovým postupem účastníci mlčky souhlasili. Dokazování neprováděl.

#### V. Posouzení žaloby

##### *V.1 Procesní východiska přezkumu rozhodnutí správních orgánů*

20. Obecně se v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu uplatňují dvě zásady upravující to, podle jakého skutkového a právního stavu soud věc přezkoumává, a v jakém rozsahu a co přezkoumává.
21. Ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s. ukládá správním soudům povinnost při přezkumu rozhodnutí vycházet ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Z tohoto obecného pravidla existují výjimky, jejichž aplikovatelnost v posuzované věci se ovšem soud zabývat nemusel. Jak je podrobně vysvětleno v části V.2 rozsudku, k novelizaci právní úpravy, ze které soud vychází, došlo již v průběhu správního řízení. Jedná se tedy o právní stav, který tu byl již v době rozhodování správního orgánu.
22. V § 75 odst. 2 s. ř. s. je zakotvena zásada tzv. vázanosti žalobními body. Tato zásada vyjadřuje povinnost soudu přezkoumávat žalobou napadené výroky rozhodnutí pouze v mezích žalobních bodů. Z těch musí vyplývat, z jakých důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné (§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.) a jsou povinnou náležitostí žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Z tohoto obecného principu existují výjimky stanovené jak přímo v soudním řádu správním, tak dovozené judikaturou.
23. Jednou z těchto výjimek je povinnost správního soudu v řízení o žalobě proti rozhodnutí, kterým bylo rozhodnuto o vině a trestu za správní delikt (přestupek) přihlídnout k zásadě vyjádřené ve větě druhé čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, podle níž se trestnost činu posoudí a trest ukládá podle právní úpravy, která nabyla účinnosti až poté, kdy byl trestný čin spáchán, je-li to pro pachatele příznivější (usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013-46, č. 3528/2017 Sb. NSS). Tato ústavní zásada je výslovně promítnuta i do § 2 odst. 1 přestupkového zákona, podle kterého se odpovědnost

za přestupek posuzuje podle zákona účinného v době spáchání přestupku; podle pozdějšího zákona se posuzuje jen tehdy, je-li to pro pachatele přestupku příznivější. Rozhodujícím kritériem pro posouzení otázky, zda použití pozdějšího zákona by bylo pro pachatele příznivější, je celkový výsledek z hlediska trestnosti, jehož by bylo při aplikaci toho či onoho zákona dosaženo, s přihlédnutím ke všem právně rozhodným okolnostem konkrétního případu. Použití nového práva je tedy pro pachatele příznivější tehdy, jestliže jeho ustanovení posuzována jako celek skýtají výsledek příznivější než právo dřívější (nálezy Ústavního soudu ze dne 22. 1. 2001, sp. zn. IV. ÚS 158/2000, a ze dne 16. 6. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 4/20). Obecně bude pro pachatele přestupku vždy příznivější taková nová právní úprava, která nepřevzala konkrétní skutkovou podstatu, tedy ve vztahu k určitému jednání podle této nové úpravy došlo k zániku trestnosti, resp. v případě přestupků povinnosti státního orgánu sankcionovat jednání, které původně bylo porušením povinnosti (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. 6. 2003, č. j. 28 Ca 151/2002-34, č. 91/2004 Sb. NSS, či rozsudek NSS ze dne 27. 10. 2004, č. j. 6 A 126/2002 - 27, č. 461/2005 Sb. NSS).

24. S ohledem na shora uvedené se proto soud i bez odpovídající žalobní námitky nejprve zabýval otázkou, zda po datu, kdy se podle rozhodnutí správních orgánů žalobkyně dopustila přestupku, nenabyla účinnosti úprava, která by byla pro žalobkyni příznivější než znění zákona účinné v době spáchání přestupku.

#### V.2 Vývoj zákonné úpravy

25. Znění § 35 odst. 2 písm. g) zákona o státní památkové péči v době spáchání přestupku bylo následující: *„Právnícká nebo podnikající fyzická osoba se dále dopustí přestupku tím, že (...) g) provádí v rozporu s § 21 odst. 2 archeologický výzkum, nebo provádí archeologický výzkum, přestože není osobou oprávněnou k výzkumům podle § 21a odst. 2, nebo postupuje v rozporu se zákazem podle § 35 odst. 4 nebo § 39 odst. 4.“*
26. Znění zákona o státní památkové péči účinné v době provedení výzkumu bylo jako celek účinné až do 31. 12. 2020, přičemž s účinností k 1. 1. 2021 byla změněna ustanovení zákona o státní památkové péči, která nemají pro projednávanou věc význam.
27. Pro správné posouzení věci musí soud zohlednit případné změny aplikovatelných ustanovení zákona o státní památkové péči **mezi 1. 4. 2020 a datem rozhodnutí soudu**. Pokud je kterékoliv z pozdějších znění zákona pro žalobkyni příznivější, má soud povinnost dle čl. 40 odst. 6 Listiny přestupek a trest za něj posuzovat podle takového pozdějšího znění.
28. Klíčové jsou v této věci změny zákona o státní památkové péči,
- a. které měly být provedeny zákonem **č. 284/2021 Sb.**, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona (dále jen „zákon č. 284/2021 Sb.“),
  - b. a změny skutečně provedené **zákonem č. 152/2023 Sb.**, kterým se mění zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění zákona č. 195/2022 Sb., a některé další související zákony (dále jen „zákon č. 152/2023 Sb.“).
29. Zákon č. 284/2021 Sb. ve svém vyhlášeném znění obsahoval v části třetí, čl. IV (kterým se mění zákon o státní památkové péči) **bod 44.** následujícího znění: *„V § 35 se za odstavec 1 vkládá nový odstavec 2 (...) Dosavadní odstavce 2 až 6 se označují jako odstavce 3 až 7.“* Podle

své části padesáté deváté, čl. XCV měl zákon č. 284/2021 Sb. nabyt v této části účinnosti 1. 7. 2023.

30. Toto znění zákona č. 284/2021 Sb. bylo vyhlášeno ve Sbírce zákonů (dále jen „Sbírka“) dne 29. 7. 2021. Nikdy ovšem nenabylo účinnosti, a to z níže popsaných důvodů.
31. Dne 5. 6. 2023 byl ve Sbírce vyhlášen zákon č. 152/2023 Sb., kterým byl mimo jiné novelizován zákon č. 284/2021 Sb. Účinnosti dle části třicáté první, čl. XXXVI nabyt zákon č. 152/2023 Sb. dne 1. 7. 2023.
32. Dle čl. XXXV bodu 15. zákona č. 152/2023 Sb. se v části padesáté deváté, čl. XCV zákona č. 284/2021 Sb., nahrazují slova „července 2023“ slovy „ledna 2024“. Zákon č. 284/2021 Sb. tak po této novelizaci nabyt v části týkající se zákona o státní památkové péči účinnosti dne 1. 1. 2024, nikoliv již 1. 7. 2023.
33. V části třicáté, čl. XXXV, obsahuje zákon č. 152/2023 Sb. ustanovení bodu 4., kterým se v zákoně č. 284/2021 Sb. **ruší mimo jiné bod 44.**
34. Svou částí čtvrtou, čl. V zákon č. 152/2023 Sb. ovšem novelizoval také přímo zákon o státní památkové péči. Dle bodu 15. tohoto článku **se v § 35 zákona o státní památkové péči zrušuje odst. 2** a dosavadní odstavce 3 až 7 se označují jako odstavce 2 až 6. I toto ustanovení dle části třicáté první, čl. XXXVI nabylo účinnosti 1. 7. 2023.
35. K 1. 1. 2024 tak byl zákonem č. 152/2023:
  - a. v zákonu č. 284/2021 Sb. v části třetí, čl. IV **zrušen bod 44., který do § 35 zákona o státní památkové péči vkládal nový odstavec 2** a stávající odstavce 2 až 6 přecísloval na 3 až 7,
  - b. v zákonu o státní památkové péči **zrušen v § 35 odstavec 2** a stávající odstavce 3 až 7 měly být přecíslovány na 2 až 6.
36. V zákoně o státní památkové péči byl tedy zákonem č. 152/2023 Sb. s účinností k 1. 7. 2023 zrušen v § 35 dosavadní odstavec 2. Ten mimo jiné ve svém pododstavci g) obsahoval skutkovou podstatu přestupku, kterého se měla dopustit žalobkyně.
37. V důsledku této změny **od 1. 7. 2023 nemůže být jednání žalobkyně přestupkem**, a to i kdyby jím podle znění zákona účinného v době jednání bylo. Toto pozdější znění zákona je nepochybně ve svém celku pro žalobkyni příznivější než znění účinné v době spáchání přestupku, v němž skutková podstata přestupku obsažená v § 35 odst. 2 písm. g) zákona o státní památkové péči existovala.
38. Zákonem č. 152/2023 Sb. byl novelizován zákon č. 284/2021 Sb., ale zároveň byly v zákoně o státní památkové péči „napraveny“ změny, které měly být provedeny zákonem č. 284/2021 Sb. Ačkoliv se dle soudu jedná o zcela zjevnou legislativní chybu, nezbyvá nic jiného než aplikovat zákon o státní památkové péči ve znění vzniklém v důsledku těchto novelizací, tedy bez § 35 odst. 2.
39. Závěru, že jde o „pouhou“ legislativní chybu, nasvědčuje několik skutečností. Za prvé už samotný fakt, že spolu se zrušením odstavce 2 mělo dojít k přecíslování odstavců 3 až 7 na 2 až 6. Ve znění účinném v té době měl ovšem § 35 zákona o státní památkové péči odstavců pouze 6.
40. Za druhé z toho to, jak návrh zákona č. 152/2023 Sb. vznikl a jak byl před předložením Poslanecké sněmovně měněn (k tomu viz část V.2.a níže).

41. A také to, že § 35 odst. 2 zákona o státní památkové péči, který byl zrušen s účinností k 1. 7. 2023, měl být později novelizován. Dne 20. 6. 2024 byl ve Sbírce vyhlášen zákon č. 169/2024 Sb., kterým se mění zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů. Tímto zákonem měl být do § 35 odst. 2 doplněn nový pododstavec označený „h)“. Účinnosti nabyl tento zákon dne 1. 1. 2025. K novelizaci § 35 odst. 2 zákona o státní památkové péči mělo tudíž dojít více než rok po jeho zrušení, což nasvědčuje domněnce, že zákonodárce si není vůbec vědom toho, že tento odstavec zrušil.

*V.2.a – Ad vývoj návrhu zákona č. 152/2023 Sb.*

42. V původním návrhu zákona č. 152/2023 Sb., který byl předložen Legislativní radě vlády, zcela chyběla část novelizující zákon č. 284/2021 Sb. Chybělo jak zrušení některých jeho ustanovení, tak posunutí jeho účinnosti na pozdější datum. Podle tohoto návrhu mělo dojít k přímé novelizaci dílčích zákonů, včetně zákona o státní památkové péči. Tato novelizace měla být provedena ke stejnému dni, k jakému by podle svého vyhlášeného znění nabyl účinnosti zákon č. 284/2021 Sb. Po legislativně technické stránce se nejedná o „čisté“ řešení. I tak by umožňovalo výkladem spolehlivě dojít k závěru, jaké je aktuální znění zákona o státní památkové péči. Zároveň by takové řešení nevedlo k nejspíše nezamýšlenému zrušení celé řady skutkových podstat přestupků.
43. Legislativní rada vlády navrhla úpravy návrhu zákona č. 152/2023 Sb., a to včetně vložení části, která novelizuje zákon č. 284/2021 Sb. Tato konkrétní změna byla do konečného návrhu zákona zapracována. V rámci důvodové zprávy vládního návrhu zákona č. 152/2023 Sb. je tato část zákona odůvodněna tím, že se jedná o „*legislativně technickou úpravu tzv. doprovodného změnového zákona, který byl přijat se zákonem č. 283/2021 Sb. (stavební zákon), a to v zájmu čistoty právního řádu.*“
44. V rámci těchto úprav návrhu zákona č. 152/2023 Sb. ale nedošlo k vypuštění částí návrhu novelizujících jednotlivé zákony. Tyto přímé novelizace jednotlivých zákonů měly dosáhnout téhož účinku, jako následně přidaná novelizace zákona č. 284/2021 Sb. Došlo proto k (nejspíše) nechtěnému zrušení skutkových podstat přestupků obsažených v § 35 odst. 2 zákona o státní památkové péči.

*V.3 Soudy nejsou povolány k řešení legislativních chyb*

45. Úkolem (správního) soudnictví není, a tomu odpovídá také vymezení pravomocí soudů, napravování legislativních chyb, a to ani těch zcela zjevných. Česká republika je demokratickým právním státem, ve kterém se uplatňuje princip dělby moci.
46. Zákonodárce v tomto případě v rámci novelizací účinných zákonů a dosud neúčinných novel zákonů nejspíše ztratil povědomí o tom, co vše je kterým zákonem měněno. V důsledku toho, nejspíše omylem, zrušil některá ustanovení zákona o státní památkové péči. Přestože se nejspíše jedná o legislativní chybu, soudy jsou takovouto změnou vázány dle čl. 95 odst. 1 Ústavy. Soudy nemají v oblasti správního trestání možnost říci, že se takovouto změnou necítí být vázány z toho důvodu, že se (dle nich) jedná o zcela zjevnou legislativní chybu. Soudy jsou v tomto případě naopak povinny respektovat zásadu *nullum crimen sine lege*.
47. Tvorba legislativy a také opravy případných legislativních chyb, včetně těch zjevných, náleží do působnosti moci zákonodárné, nikoliv soudní. Jedinou výjimkou by byla situace, kdy by legislativní chyba byla takové podoby či intenzity, že by vytvářela protiústavní

stav. V takovém případě by byl Ústavní soud oprávněn takovou část zákona na návrh zrušit.

48. Soud ovšem v posuzovaném případě nemá za to, že by vzniklý stav byl protiústavní a vyžadoval tak podání návrhu na zrušení části zákona podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky. Je na úvaze zákonodárce, jaké nové skutkové podstaty přestupků uzákoní, a které stávající naopak zruší, pokud se „drží“ v rámci právním řádem stanovených „mantinelů“ pro správní trestání. Neexistuje žádné ústavní právo na to, že určité jednání bude přestupkem, se kterým by popsané změny zákona o státní památkové péči mohly být v rozporu.

#### *V.4 Výklad stávajícího znění zákona o státní památkové péči*

49. Z hlediska výkladu současného znění zákona o státní památkové péči za zmínku stojí to, jak se s výše popsanou situací vypořádaly systémy poskytující informativní znění právních předpisů. Soud má tímto na mysli jak Ministerstvem vnitra provozovaný systém e-Sbírka, tak velké komerční služby poskytující svá informativní znění právních předpisů. Ani jeden z těchto systémů neuvádí § 35 odst. 2 zákona o státní památkové péči jako zrušený. S novelizacemi zavedeným chybným číslováním odkazů na jednotlivé odstavce v rámci § 35 se tyto systémy vypořádaly různě.
50. Systém e-Sbírka v informativním znění zákona o státní památkové péči obsahuje novelizacemi zavedené, ovšem obsahově chybné číslování odstavců v odkazech. Nejzřetelněji lze toto pozorovat u odstavce 5, který pouze stanovuje výši pokut, neobsahuje žádné skutkové podstaty přestupků. Přesto v tomto informativním znění odkazuje sám na sebe jakožto na odstavec, který má obsahovat skutkové podstaty přestupků.
51. Ostatní systémy přikročily k redakční opravě těchto odkazů a uvádějí obsahově správné číslování, k tomuto kroku s jednou výjimkou ovšem neuvádějí žádné odůvodnění.
52. Systém BECK-ONLINE ve vztahu k § 35 odst. 2 zákona o státní památkové péči a jeho (ne)zrušení konstatuje, že jelikož by „nechtěné“ zrušení odstavce 2 vedlo k absurdním závěrům, tedy zrušení řady skutkových podstat přestupků, je nutné ho „odmítnout“. Tento názor vyvozuje z rozsudku NSS ze dne 19. 2. 2008, č. j. 2 Afs 101/2007-49, č. 2588/2012 Sb. NSS.
53. Tento rozsudek se týkal výkladu pojmu „správce daně“ jakožto legislativní zkratky. V daném případě šlo o situaci, kdy, i dle NSS, je teoreticky možných několik výkladů téhož pojmu a je třeba rozhodnout, který z nich se nakonec uplatní.
54. NSS v tomto případě přisvědčil tomu, že obecně by měl být zvolen výklad příznivější pro adresáty práva. Tento přístup ale nelze uplatnit v případě, kdy „příznivější výklad“ v praxi může vést ke zcela absurdním důsledkům, zatímco druhý výklad, který je pro adresáty méně příznivý, k takovýmto důsledkům nevede.
55. Tento rozsudek odkazuje ve svém odůvodnění na dva další rozsudky NSS a na závěry v nich obsažené.
56. Za prvé platí, že při vícero možných výkladech je nutné metodou teleologické redukce vyloučit ty možnosti, které vedou z pohledu smyslu a účelu vykládané normy k nepřijatelným či absurdním závěrům. Toto dovodil NSS v rozsudku ze dne 25. 9. 2007, č. j. 2 Afs 52/2007-50.

57. Za druhé existuje povinnost orgánů aplikujících právo postupovat při jejich činnosti tak, aby interpretační a aplikační právní problémy řešily s maximální mírou racionality. Tuto povinnost formuloval NSS v rozsudku ze dne 18. 8. 2005, č. j. 2 Afs 202/2004-43, č. 1115/2007 Sb. NSS.
58. Všechny tři uvedené rozsudky se týkají situací, kdy je možných několik různých výkladů právní normy a je nutné zvolit jen jeden z nich a ten aplikovat. V případě novelizací zákona o státní památkové péči takováto situace nenastala. Novelizační ustanovení ve znění „V § 35 se odstavec 2 zrušuje.“ neumožňuje jiný výklad než ten, že odstavec 2 v § 35 novelizovaného zákona byl zrušen. Takové ustanovení nelze vyložit tak, že se zrušuje jiný odstavec, nebo že se dokonce nezrušuje žádný.
59. Při posuzování odpovědnosti za přestupky jsou oproti „běžnému právu“ orgány aplikující právo omezeny v možnostech výkladu právních předpisů. Například není dovolena analogie, která by byla v neprospěch pachatele přestupku. Proto má soud za to, že nelze v případě § 35 odst. 2 zákona o státní památkové péči přistoupit k výkladu, který odmítne novelizaci zrušující tento odstavec.
60. Česká republika je právním státem a jedním ze základů fungování právního státu je princip právní jistoty. V pozici adresátů práva je logické a oprávněné se domnívat, že za určité jednání nebudou do budoucna stíháni ani potrestáni, pokud je v zákoně výslovně napsáno, že se příslušná skutková podstata zrušuje. Výklad učiněný orgánem veřejné moci, který jde jednak proti této oprávněné domněnce adresátů práva, ale především je v rozporu s výslovným zněním zákona, by byl v rozporu s principem právní jistoty. Adresáti práva by se v takové situaci oprávněně domnívali, že je nově určité jednání dovoleno. A až z případného rozhodnutí orgánu veřejné moci by se mohli dozvědět, že toto jednání je stále přestupkem a příslušná skutková podstata nebyla nikdy zrušena.
61. Přesně takovým výkladem je tvrzení, že § 35 odst. 2 zákona o státní památkové péči nebyl zrušen, a to proto, že „takové zrušení by vedlo k absurdním důsledkům“. K absurdním důsledkům by v praxi naopak vedl výklad, že § 35 odst. 2 v zákoně o státní památkové péči stále je. Při připuštění tohoto výkladu by adresáti práva mohli zjistit, co je přestupkem, až ve chvíli, kdy by za své chování již byli stíháni a trestáni orgány veřejné moci.
62. Na základě výše předestřené argumentace má soud za to, že správným výkladem současného znění zákona o státní památkové péči je ten, dle kterého byl v jeho § 35 zrušen celý odstavec 2. Ačkoliv, jak již soud poznamenal, se jedná o zcela zjevnou legislativní chybu a nejspíše nebylo úmyslem zákonodárce dané ustanovení zrušit, vede zvolený výklad k nejméně absurdním závěrům ze všech možných výkladů.

#### *V.5 Shrnutí a aplikace odůvodnění na posuzovanou věc*

63. Žalovaný vydal napadené rozhodnutí za účinnosti výše popsaného znění zákona o státní památkové péči, ve kterém již § 35 odst. 2 písm. g) neexistuje. Měl tak povinnost posuzovat odpovědnost žalobkyně za přestupek podle pozdějšího zákona, jelikož ten je pro žalobkyni ve svém celku příznivější, neboť v něm již chybí skutková podstata, pod kterou její jednání správní orgány podřadily. Jednání žalobkyně bylo těmito změnami zákona zcela dekriminlizováno.
64. Jelikož žalovaný takto nepostupoval, porušil právo žalobkyně garantované čl. 40 odst. 6 Listiny a správním orgánům „připomenuté“ v § 2 odst. 1 přestupkového zákona. V důsledku toho je napadené rozhodnutí ve svém celku nezákonné. Rozhodnutí Krajského

úřadu aplikovalo znění zákona účinné v té době, netrpí tedy stejnou vadou jako napadené rozhodnutí. Avšak s ohledem na existenci pozdějšího, pro žalobkyni příznivějšího znění zákona, povinnosti vyplývající z čl. 40 odst. 6 Listiny a na zrušení napadeného rozhodnutí, je dle soudu i tak dán důvod pro zrušení rozhodnutí Krajského úřadu, a to v souladu s § 78 odst. 3 s. ř. s.

## VI. Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

65. Soud *ex officio* přihlédl ke změně zákona ve prospěch žalobkyně, a to z důvodů uvedených v části V.1 odůvodnění tohoto rozsudku. Jednání žalobkyně nemůže být přestupkem, protože na věc aplikovatelné znění zákona již neobsahuje skutkovou podstatu přestupku, kterého se měla svým

jednáním dopustit. Proto soud zrušil jak napadené, tak prvostupňové rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 1, 3 a 4 s. ř. s.), jehož úkolem bude řízení o přestupku zastavit, neboť skutek, o němž se vedlo řízení, není podle novější právní úpravy přestupkem [§ 86 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích].

66. V návaznosti na výše uvedené soud napadené rozhodnutí nepřezkoumával po jeho obsahové stránce. Nezabýval se proto odpovídajícími námitkami vymezenými v žalobě, ani argumentací uvedenou ve vyjádření k žalobě. Pro účely posuzované věci je irelevantní, jestli byla naplněna skutková podstata přestupku ve znění zákona, které ve správním řízení aplikovaly správní orgány. Rovněž není rozhodné, jestli byl správně zjištěn skutkový stav, jestli a jak moc společensky škodlivé bylo jednání žalobkyně, jestli jsou rozhodnutí správních orgánů přezkoumatelná a žalobkyní nastolené otázky týkající se nesprávného úředního postupu. I kdyby v těchto bodech soud dospěl k tomu, že napadené rozhodnutí netrpí vadami, stále by existoval důvod pro jeho zrušení kvůli nezohlednění pozdějšího znění zákona, které je pro žalobkyni příznivější. Nedává proto z hlediska rychlosti a efektivity řízení smysl, aby se soud těmito otázkami v tomto rozsudku zabýval.

67. Dle § 60 odst. 1 s. ř. s. má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem. Toto právo má proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Soud plně vyhověl návrhu žalobkyně na zrušení napadeného rozhodnutí, byť z jiného důvodu, než který namítala, a napadené rozhodnutí v celém rozsahu zrušil. Ve věci měla plný úspěch žalobkyně, a proto má právo na náhradu účelně vynaložených nákladů řízení před soudem proti žalovanému. Náklady vynaložené v řízení před soudem tvoří zaplacený soudní poplatek za podání žaloby ve výši **3 000 Kč** a dále odměna za zastupování podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), spočívající ve dvou úkonech právní služby (příprava a převzetí věci a podání žaloby) podle § 7 bodu 5, § 9 odst. 5 a § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu ve výši 4 620 Kč/úkon, tj. celkem **9 240 Kč**, a dvou režijních paušálech dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu ve výši 450 Kč/úkon, tj. celkem **900 Kč**. Zástupkyně žalobkyně je plátkyní daně z přidané hodnoty, proto podle § 57 odst. 2 k nákladům řízení rovněž patří částka, která odpovídá příslušné sazbě daně vypočtená z odměny za zastupování a náhrad, tedy 21 % z částky 10 140 Kč, tj. 2 129,40 Kč. Náhradu nákladů řízení v celkové výši **15 269,40 Kč** je žalovaný povinen uhradit k rukám zástupkyně žalobkyně ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu ve spojení s § 64 s. ř. s.).

## Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to ve dvou vyhotoveních. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)

Praha 25. června 2025

**Lenka Bursíková v. r.**

předsedkyně senátu