

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **Ing. D. Ch.,** zastoupen JUDr. Jaroslavem Beránkem, advokátem se sídlem Pernštýnské nám. 80, Pardubice, proti žalovanému: **Ministerstvo kultury,** se sídlem Maltézské nám. 1, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 11. 2011, č. j. 1 A 28/2010 – 30,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 11. 2011, č. j. 1 A 28/2010 – 30, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností se žalobce Ing. D. Ch. domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by byl zrušen rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 11. 2011, č. j. 1 A 28/2010 – 30, a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Městský soud v Praze (dále také „městský soud“) napadeným rozsudkem zamítl žalobu, kterou se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 6. 2010, č. j. MK 9257/2010 OPP, kterým bylo změněno rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje, oddělení kultury a památkové péče, ze dne 25. 3. 2010, č. j. KrÚ 19564/2010/OŠKT OKPP, tak, že žalobce byl uznán vinným ze spáchání přestupku dle ust. § 39 odst. 2 písm. f) zákona č. 20/1987, o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní památkové péči“), za což mu byla uložena pokuta ve výši 25 000 Kč a povinnost uhradit náklady přestupkového řízení v částce 1000 Kč. Uvedeného přestupku se měl žalobce dopustit tím, že v měsíci červenci roku 2009 na území s archeologickými nálezy na části pozemku parc. č. 14/8, k. ú Mikulovice, okr.

Pardubice, zahájil stavební činnost bez splnění oznamovací povinnosti, uložené § 22 odst. 2 zákona o státní památkové péči, vůči Archeologickému ústavu Akademie věd České republiky (dále jen „Archeologický ústav“). Městský soud při svém rozhodování vyšel z toho, že průzkum byl proveden na dvou třetinách parcely a na zbývající třetině nikoliv, zahradní domek a bazén je stavební činností a jedná se o dotčené území – tj. území s archeologickými nálezy. Sporné proto zůstává, zda si správní orgán opatřil dostatek podkladů pro závěr o tom, že žalobce provedl stavební činnost na území, které v roce 2007 nebylo archeologicky prozkoumáno. Nákres území, kde byl výzkum proveden, předložený Východočeským muzeem v Pardubicích (dále jen „oprávněná organizace“) a expertní dodatek vydaný na žádost investora stavby jsou dostačujícím důkazem pro závěr, že žalobce prováděl stavební činnost bez ohlášení Archeologickému ústavu. Z dokumentů navíc vyplývá, že žalobce byl již v roce 2007 informován, že pro další činnost na tomto území je třeba ohlásit tuto činnost alespoň v pětidenním předstihu, neboť pozemek byl prozkoumán jen zčásti. V daném případě byl stavebníkem žalobce, proto bylo pouze na něm, aby splnil oznamovací povinnost. Ze správního spisu vyplývá, že správní orgán si ověřil u Archeologického ústavu, zda žalobce oznámil stavební činnost. Tomu, že činnost nenahlásil, svědčí i jeho vyjádření, když nejprve tvrdil, že svou povinnost splnil již v roce 2007, a poté, že věc oznámil ústně. Je správný postup správního orgánu, který si k ověření tvrzení žalobce vyžádal sdělení Archeologického ústavu. Za situace, kdy žalobce nepřipojil žádný důkaz, že učinil oznámení ústně, lze z těchto podkladů učinit závěr, že žalobce stavební činnost neoznámil. Městský soud proto žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Proti tomuto rozsudku městského soudu podal žalobce jako stěžovatel (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost, kterou výslovně opřel o ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.

Stěžovatel namítl, že již samotné správní rozhodnutí potvrzuje, že splnil svou oznamovací povinnost uloženou mu ust. § 22 odst. 2 zákona o státní památkové péči, a to telefonicky již v roce 2007. Na základě tohoto oznámení Archeologickému ústavu uzavřel 1. 8. 2007 s organizací oprávněnou Archeologickým ústavem Dohodu o provedení záchranného archeologického výzkumu. Z ní je zcela zřejmé, že má být proveden záchranný archeologický výzkum dle instrukcí zaměstnanců na parcele č. 14/8 v k. ú. Mikulovice, Pardubický kraj. V této dohodě je potvrzeno splnění oznamovací povinnosti. Kdyby nesplnil oznamovací povinnost, nebyla by uzavřena již v roce 2007 s organizací oprávněnou Archeologickým ústavem uvedená dohoda. Oprávněnou organizaci pověřil Archeologický ústav, který věděl o záměru stavebníka. Stěžovatel byl oprávněnou organizací kontaktován s tím, že pro něj mají připravenou předmětnou dohodu na základě oprávnění – pověření – od Archeologického ústavu. Důvěřoval této oprávněné organizaci, a když si ověřil, že archeologický výzkum má být podle dohody proveden na pozemku, který nahlásil, dohodu uzavřel a měl za to, že zákonné povinnosti dle ust. § 22 odst. 2 zákona o státní památkové péči naplnil. Nelze mu přičítat k tíži, že oprávněná organizace neprovedla záchranný archeologický výzkum na celém pozemku. Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek městského soudu a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný uvedl, že záchranný archeologický výzkum v roce 2007 sice proveden byl, nicméně jen na dvou třetinách předmětné parcely. Předmětem správního řízení pak bylo

neoznámení stavební činnosti, která se uskutečnila roku 2009 na neprozkoumané části parcely. Žalovaný odmítl stížnostní námitky jako nedůvodné, odkázal na odůvodnění rozsudku a své vyjádření k žalobě a navrhl, aby byla kasační stížnost zamítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek městského soudu v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že napadený rozsudek městského soudu je třeba zrušit a věc vrátit tomuto soudu k dalšímu řízení.

V posuzované věci je sporné, zda stěžovatel nesplnil oznamovací povinnost stanovenou v § 22 odst. 2 zákona o státní památkové péči a naplnil tak skutkovou podstatu přestupku podle ust. § 39 odst. 2 písm. f) tohoto zákona. Stěžovatel především namítá, že tuto oznamovací povinnost splnil, a to již v roce 2007. Městský soud naproti tomu považoval za prokázané, že tuto povinnost nesplnil.

Podle ust. § 22 odst. 2 zákona o státní památkové péči, má-li se provádět stavební činnost na území s archeologickými nálezy, jsou stavebníci již od doby přípravy stavby povinni tento záměr oznámit Archeologickému ústavu a umožnit jemu nebo oprávněné organizaci provést na dotčeném území záchranný archeologický výzkum. Je-li stavebníkem právnická osoba nebo fyzická osoba, při jejímž podnikání vznikla nutnost záchranného archeologického výzkumu, hradí náklady záchranného archeologického výzkumu tento stavebník; jinak hradí náklady organizace provádějící archeologický výzkum. Obdobně se postupuje, má-li se na takovém území provádět jiná činnost, kterou by mohlo být ohroženo provádění archeologických výzkumů.

Podle ust. § 39 odst. 2 písm. f) zákona o státní památkové péči krajský úřad může uložit pokutu až do výše 4 000 000 Kč fyzické osobě, která se dopustí přestupku tím, že nesplní oznamovací povinnost stanovenou v § 21 odst. 4, § 22 odst. 2 nebo § 23 odst. 2 tohoto zákona.

Předně považuje Nejvyšší správní soud za důležité poznamenat, že ke splnění oznamovací povinnosti dle ust. § 22 odst. 2 zákona o státní památkové péče by bylo postačující, pokud by stěžovatel oznámil Archeologickému ústavu již v roce 2007 (tedy dlouho před vydáním stavebního povolení či územního souhlasu a započetím daných staveb) záměr veškeré stavební činnosti (tedy včetně stavby bazénu a zahradního domku) na pozemku parc. č. 14/8 v k. ú. Mikulovice. Byla-li by oznamovací povinnost v roce 2007 splněna, nemohla by být naplněna skutková podstata přestupku dle ust. § 39 odst. 2 písm. f) zákona o státní památkové péči. Pro posouzení naplnění této skutkové podstaty je proto zcela nerozhodné, že byla mezi oprávněnou organizací a stěžovatelem uzavřena dohoda o provedení I. fáze záchranného archeologického výzkumu pouze ve vztahu k části předmětného pozemku, že byl záchranný archeologický výzkum realizován pouze na části předmětného pozemku a že byl stěžovatel v expertním dodatku ke stavební činnosti ze dne 27. 8. 2007 požádán, aby další stavební aktivity na parcele hlásil s předstihem alespoň 5 pracovních dnů.

Zároveň musí být dáno za pravdu stěžovateli v tom, že zákon neurčuje formu oznámení a může jej proto učinit i telefonicky. Z hlediska následného prokazování splnění

oznamovací povinnosti lze jistě doporučit užití písemné formy, nicméně v žádném případě se nejedná o povinnost plynoucí ze zákona.

Z hlediska relevance expertního dodatku ke stavební činnosti ze dne 27. 8. 2007 je významné také postavení oprávněné organizace, která jej vypracovala. Oprávněná organizace zde totiž nevystupuje z pozice vrchnostenského orgánu a není proto oprávněna stěžovateli ukládat jednostranně žádné povinnosti (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2011, č. j. 7 As 99/2011 - 73). Pokud stěžovatel nerespektoval „žádost" obsaženou v expertním posudku oprávněné organizace, rozhodně nelze mít za to, že by tím mohl naplnit skutkovou podstatu přestupku dle ust. § 39 odst. 2 písm. f) zákona o státní památkové péči.

Stejně tak neuzavření dohody ve vztahu k části předmětného pozemku i případné neumožnění provedení prací na dané části by nemohlo být kvalifikováno jako přestupek podle citovaného ustanovení. Pokud by stěžovatel odmítl podepsat dohodu o provedení záchranného archeologického výzkumu k části pozemku, muselo by být postupováno podle ust. § 22 odst. 1 věty druhé zákona o státní památkové péči. Podle něj jsou Archeologický ústav a oprávněné organizace povinny před zahájením archeologických výzkumů uzavřít dohodu s vlastníkem (správcem, uživatelem) nemovitosti, na které se mají archeologické výzkumy provádět, o podmínkách archeologických výzkumů na nemovitosti. 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.

Nutno dodat, že důvody, proč nebyla dohoda uzavřena ve vztahu k celému pozemku a proč práce nebyly provedeny na celém pozemku, nebyly vůbec zkoumány. Nelze tak za daného stavu v žádném případě tvrdit, že by si takový postup skutečně vymínil stěžovatel. Nicméně i kdyby tomu tak bylo, nemohlo by to mít žádný vliv na posouzení, zda stěžovatel naplnil skutkovou podstatu přestupku dle ust. § 39 odst. 2 písm. f) zákona o státní památkové péči, tj. zda nesplnil oznamovací povinnost stanovenou § 22 odst. 2 citovaného zákona.

Navíc ze správního spisu vyplývá, že oprávněná organizace měla při uzavírání dohody k dispozici nákres celého záměru stavební činnosti stěžovatele, včetně stavby bazénu a zahradního domku. Za daného stavu by proto bylo na základě obsahu správního spisu nutno vycházet z toho, že pokud byla v roce 2007 oznamovací povinnost splněna, jak tvrdí stěžovatel, byla splněna ve vztahu k celému záměru stavební činnosti na předmětném pozemku, tedy včetně bazénu a zahradního domku.

Městskému soudu je v prvé řadě nutno vytknout, že namísto posouzení otázky, zda bylo prokázáno nesplnění oznamovací povinnosti dle ust. § 22 odst. 2 zákona o státní památkové péči, zkoumal to, „*zda si správní orgán opatřil dostatek podkladů pro závěr o tom, že žalobce provedl stavební činnost na území, které v roce 2007 nebylo archeologicky prozkoumáno.*" Je potřeba zopakovat, že tato otázka je z hlediska naplnění formálních znaků přestupku dle ust. § 39 odst. 2 písm. f) zákona o státní památkové péči irelevantní.

Následně městský soud listiny prokazující, ve kterých místech byl průzkum proveden (vyjádření oprávněné organizace a expertní posudek), považoval za „*dostačující důkaz pro závěr, že žalobce prováděl stavební činnost bez ohlášení* [Archeologickému ústavu].“ Nejvyšší správní soud však tyto listiny nepovažuje za dostačující pro prokázání nesplnění oznamovací povinnosti. Jedná se o důkazy nepřímé (přímo prokazují toliko to, kde byl průzkum proveden), které jsou navíc vyvráceny přesvědčivou, vnitřně nerozpornou argumentací stěžovatele. Ten totiž již v žalobě tvrdil a tvrdí i nyní, že kdyby v roce 2007 neoznámil Archeologickému ústavu svůj záměr stavební činnosti, nevěděla by oprávněná organizace o tom, že s ním má uzavřít dohodu o provedení záchranného archeologického výzkumu. Ohledně uzavření dohody měl být přitom stěžovatel kontaktován právě oprávněnou organizací.

Dalším důkazem o tom, že stěžovatel oznamovací povinnost nesplnil, je vyjádření Archeologického ústavu o tom, že žádné takové oznámení neeviduje. Ani toto vyjádření však samo o sobě zcela nevyvrací racionální argumentaci stěžovatele. Jelikož v oblasti správního trestání platí princip presumpce neviny a z něho vyplývající zásada rozhodování v pochybnostech ve prospěch obviněného (*in dubio pro reo*), je třeba každou pochybnost zejména ohledně zjištěného skutkového stavu vykládat ve prospěch obviněného z přestupku (k uplatnění této zásady v řízení o přestupcích viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2009, č. j. 7 As 9/2009 - 66, a ze dne 24. 5. 2006, č. j. 2 As 46/2005 - 55, oba dostupné na www.nssoud.cz). O vině stěžovatele tak může být rozhodnuto pouze v případě, že bude spolehlivě vyvrácena jeho obrana, tj. vyloučeno, že by se skutkový děj mohl odehrát tak, jak uvádí. Vyjádření Archeologického ústavu o tom, že neeviduje stěžovatelovo oznámení, je jistě významným důkazem proti tvrzení stěžovatele. Ovšem s ohledem na zjištěný skutkový stav, když mezi oprávněnou osobou a stěžovatelem došlo k uzavření dohody o provedení I. fáze záchranného archeologického výzkumu, vzniká pochybnost o průkaznosti tohoto vyjádření, potažmo o úplnosti evidence Archeologického ústavu. V takovém případě by bylo nutno uplatnit právě zásadu *in dubio pro reo*, ledaže by bylo prokázáno, že k uzavření dohody o provedení I. fáze záchranného archeologického výzkumu ze dne 1. 8. 2007 došlo za jiných okolností, než jak popisuje stěžovatel. Uvedená pochybnost by tím byla odstraněna.

Pro vyvrácení tvrzení stěžovatele by tedy musely být provedeny další důkazy, zejména by muselo být zkoumáno (například výslechy svědků), na základě čeho došlo k uzavření dohody o provedení I. fáze záchranného archeologického výzkumu ze dne 1. 8. 2007. Bylo by nutno postavit na jisto, zda uzavření dohody iniciovala samotná oprávněná organizace, a pokud ano, zda tak učinila například na základě vlastních poznatků o tom, že stěžovatel chystá určitý záměr stavební činnosti, nebo zda o tomto záměru byla informována Archeologickým ústavem. Teprve v případě, že by bylo vyvráceno tvrzení stěžovatele, že se oprávněná organizace o záměru stavební činnosti dozvěděla od Archeologického ústavu, bylo by možné ve spojení s ostatními, výše zmíněnými důkazy hovořit o prokázání toho, že stěžovatel nesplnil oznamovací povinnost vůči Archeologickému ústavu, stanovenou v § 22 odst. 2 zákona o státní památkové péči, a naplnil tak skutkovou podstatu přestupku dle ust. § 39 odst. 2 písm. f) tohoto zákona.

Učinění závěru o tom, že stěžovatel spáchal přestupek podle ust. § 39 odst. 2 písm. f) zákona o státní památkové péči, tedy nemá dostatečnou oporu ve správním spise.

Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že kasační stížnost stěžovatele proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 11. 2011, č. j. 1 A 28/2010 – 30, je opodstatněná, a napadené rozhodnutí podle ustanovení § 110 odst. 1 věta prvá před středníkem s. ř. s. zrušil, a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

Podle § 110 odst. 4 s. ř. s., zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu (Městského soudu v Praze) a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud (Městský soud v Praze) vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí.

Kasační soud ve věci rozhodl v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 15. března 2012

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu