

MINISTERSTVO VNITRA
Poradní sbor ministra vnitra
ke správnímu řádu a správnímu trestání

Závěr č. 182

**ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání
ze dne 13. 10. 2023**

**Plnění povinností vlastníka majetku vyčleněného do svěřenského fondu a postavení
svěřenského fondu a svěřenského správce ve správních řízeních**

a) **Žádost o vydání závazného stanoviska dle § 14 odst. 1 nebo 2 zákona o státní památkové péči, je-li zamýšlen zásah na nemovité věci, která byla vyčleněna do svěřenského fondu, může podat svěřenský správce.**

b) **Za přestupek podle zákona o státní památkové péči spáchaný porušením povinností vlastníka nemovité věci, která byla vyčleněna do svěřenského fondu, odpovídá svěřenský správce.**

c) **Nápravná opatření podle § 10 zákona o státní památkové péči týkající se nemovité věci, která byla vyčleněna do svěřenského fondu, lze uložit svěřenskému správci.**

Odůvodnění:

Poradní sbor se zabýval postavením svěřenského fondu a svěřenského správce při plnění povinností vlastníka majetku vyčleněného do svěřenského fondu, které vyplývají z veřejnoprávních předpisů, v projednávaném případě konkrétně ze zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči. V dané souvislosti byly řešeny následující okruhy otázek:

1. Kdo je oprávněn žádat o vydání rozhodnutí nebo závazného stanoviska podle § 14 odst. 1 nebo 2 zákona o státní památkové péči, je-li zamýšlen zásah na nemovité věci, která je majetkem vyčleněným do svěřenského fondu?

2. Jak aplikovat sankční ustanovení navazující na § 14, ale i § 9 zákona o státní památkové péči¹? Kdo může být odpovědný za přestupek spáchaný ve vztahu k / na nemovité věci, která je majetkem vyčleněným do svěřenského fondu?

3. Komu mají být v takovém případě ukládána nápravná opatření podle § 10 zákona o státní památkové péči?

Obecně k postavení svěřenského fondu

Podstata institutu svěřenského fondu je zachycena v § 1448 občanského zákoníku takto:

(1) Svěřenský fond se vytváří vyčleněním majetku z vlastnictví zakladatele tak, že ten svěří správci majetek k určitému účelu smlouvou nebo pořízením pro případ smrti a svěřenský správce se zaváže tento majetek držet a spravovat.

(2) Vznikem svěřenského fondu vzniká oddělené a nezávislé vlastnictví vyčleněného majetku a svěřenský správce je povinen ujmout se tohoto majetku a jeho správy.

(3) Vlastnická práva k majetku ve svěřenském fondu vykonává vlastním jménem na účet fondu svěřenský správce; majetek ve svěřenském fondu však není ani vlastnictvím správce, ani vlastnictvím zakladatele, ani vlastnictvím osoby, které má být ze svěřenského fondu plněno.

Svěřenský fond není právnickou osobou², není subjektem práva. Vznikem svěřenského fondu vzniká oddělené a nezávislé vlastnictví vyčleněného majetku. V § 1456 občanského zákoníku je uvedeno, že svěřenskému správci náleží plná správa majetku

¹ V § 9 jsou upraveny povinnosti vlastníka kulturní památky týkající se ochrany a užívání kulturních památek. V § 14 jsou upravena pravidla pro obnovu kulturních památek, včetně povinností vlastníka kulturní památky nebo vlastníka nemovité věci, která není kulturní památkou, ale nachází se v některé z vymezených oblastí (např. v památkové rezervaci).

² V právním diskursu lze však zaznamenat i kritické názory přiklánějící se k tomu, že je třeba na svěřenský fond nahlížet jako na právnickou osobu s odůvodněním, že jde o institut kontinentálního práva cizí, který je samotnou svojí podstatou v rozporu s chápáním subjektivních práv. Viz L. Tichý: Vlastnictví bez vlastníka v českém svěřenském fondu (skica na margo trustu v českém právu), *Bulletin advokacie* č. 3/2020, str. 18-24.

ve svěřenském fondu. Do veřejného seznamu nebo do jiné evidence se svěřenský správce zapíše jako vlastník majetku ve svěřenském fondu s poznámkou „svěřenský správce“.

Ad. 1 Aktivní legitimace k podání žádosti podle zákona o státní památkové péči

Podle § 14 odst. 1 zákona o státní památkové péči ***zamýšlí-li vlastník kulturní památky provést údržbu, opravu, rekonstrukci, restaurování nebo jinou úpravu kulturní památky nebo jejího prostředí (dále jen "obnova"), je povinen si předem vyžádat rozhodnutí nebo závazné stanovisko obecního úřadu obce s rozšířenou působností, a jde-li o národní kulturní památku, rozhodnutí nebo závazné stanovisko krajského úřadu.***

Podle § 14 odst. 2 téhož zákona ***vlastník (správce, uživatel) nemovitosti, která není kulturní památkou, ale je v památkové rezervaci, v památkové zóně, v ochranném pásmu nemovité kulturní památky, nemovité národní kulturní památky, památkové rezervace nebo památkové zóny, je povinen k zamýšlené stavbě, změně stavby, terénní úpravě, umístění nebo odstranění reklamního zařízení, umístění nebo odstranění reklamního nebo informačního poutače, pokud nejde o reklamní zařízení podle stavebního zákona, odstranění stavby, úpravě dřevin nebo udržovací práci na této nemovitosti si předem vyžádat rozhodnutí nebo závazné stanovisko obecního úřadu obce s rozšířenou působností, není-li tato jeho povinnost na základě tohoto zákona vyloučena (§ 6a a 17).***

Vznikem svěřenského fondu vzniká oddělené a nezávislé vlastnictví vyčleněného majetku, nevystupuje zde tedy striktně vzato vlastník ve smyslu citované právní úpravy. Důsledkem vzniku svěřenského fondu však nemůže být závěr, že ve vztahu k vyčleněnému majetku nebude možné požádat o vydání rozhodnutí nebo závazného stanoviska podle zákona o státní památkové péči. Takový závěr by mohl být mimo jiné v rozporu s čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, podle něhož vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu. S ohledem na skutečnost, že vlastnická práva k majetku ve svěřenském fondu vykonává svěřenský správce, se lze přiklonit spíše k závěru, že to bude právě svěřenský správce, kdo bude oprávněn podat žádost o vydání rozhodnutí nebo závazného stanoviska podle § 14 odst. 1 nebo 2 zákona o státní památkové péči, neboť oprávnění podat tuto žádost bezprostředně souvisí s výkonem vlastnických práv k majetku ve svěřenském fondu.³

³ V případě postupu podle § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči se vedle vlastníka věci připouští podání žádosti ze strany správce nebo uživatele nemovitosti, v tomto případě by tedy mohla žádost podat zřejmě i osoba odlišná od svěřenského správce (např. uživatel nemovitosti).

Naopak žádost nebude moci podat sám svěřenský fond, svěřenský fond nebude moci být ani účastníkem řízení a nebude moci činit samostatně procesní úkony (procesní způsobilost bude mít svěřenský správce).⁴ K tomu lze uvést, že správní řád výslovnou úpravu způsobilosti být účastníkem řízení neobsahuje, obecně se však vychází z toho, že *účastníkem řízení může být každý subjekt práva, který je způsobilý mít práva a povinnosti a disponuje právní osobností*.⁵ Závěr, že subjektem práv a povinností (v hmotném i procesním právu) může být obecně jen osoba v právním slova smyslu lze dovodit i z § 17 občanského zákoníku,⁶ který by se měl subsidiárně použít i ve veřejném právu, pokud ono samo nemá speciální úpravu.⁷

Pro srovnání lze uvést, že občanský soudní řád v § 19 stanoví, že *způsobilost být účastníkem řízení má ten, kdo má právní osobnost; jinak jen ten, komu ji zákon přiznává*.⁸ Obdobně soudní řád správní v § 33 odst. 2 stanoví, že *způsobilost být účastníkem řízení má ten, kdo má způsobilost mít práva a povinnosti, a správní orgán; jinak i ten, komu ji zákon přiznává*. Svěřenský fond nemá právní osobnost, a proto nemá ani způsobilost být účastníkem (správního) řízení. S výhradou, že mu takovou způsobilost přiznává zvláštní zákon, tedy svěřenský fond nemůže vystupovat v řízeních vedených podle správního řádu jako žadatel nebo jiný účastník řízení.

V otázce procesní způsobilosti správní řád odkazuje u fyzických osob na institut svéprávnosti podle občanského zákoníku, u právnických osob pak správní řád přímo procesní způsobilost právnických osob nevymezuje, ale soustředí se na vymezení okruhu osob, které mají oprávnění činit v řízení úkony jménem právnické osoby s tím, že v tomto ohledu odkazuje na občanský soudní řád. Rovněž v otázce procesní způsobilosti lze proto učinit

⁴ K obdobnému závěru dospěl veřejný ochránce práv ve Zprávě o šetření ve věci podmínek dotace „Nová zelená úsporám“ ze dne 5. září, 2016, č. j. 2094/2016/VOP: „Svěřenský správce může být oprávněným žadatelem o dotaci v rámci podprogramu „Nová zelená úsporám Rodinné domy“ na základě 3. výzvy k podávání žádostí. Nejde jej z poskytnutí dotace vyloučit na základě tvrzení, že svěřenský fond nemá právní osobnost a svéprávnost.“ [dostupné na: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4380>].

⁵ Potěšil, L. § 27 [Žadatel, dotčené osoby, osoby stanovené zvláštním zákonem]. In: Potěšil, L. a kol. *Správní řád*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 161, marg. č. 1.

⁶ § 17

(1) *Práva může mít a vykonávat jen osoba. Povinnost lze uložit jen osobě a jen vůči ní lze plnění povinnosti vymáhat.*

(2) *Zřídí-li někdo právo nebo uloží-li povinnost tomu, co osobou není, přičte se právo nebo povinnost osobě, které podle povahy právního případu náleží.*

⁷ Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. září 2006, č. j. 2 As 50/2005-53, č. 1034/2007 Sb. NSS, kde je veřejné právo chápáno jako právo zvláštní k právu soukromému.

⁸ Postavením svěřenského fondu v občanském soudním řízení se zabývá např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 15. prosince 2020, č. j. 27 Cdo 3033/2019-154, v němž se uvádí, že *nemá-li svěřenský fond právní osobnost a ani zákon jinak této entitě nepřiznává způsobilost být účastníkem řízení, nemůže v řízení vystupovat jako účastník řízení*.

závěr, že entita bez právní osobnosti by mohla mít procesní způsobilost jen v rozsahu přiznaném zvláštním zákonem.

Zákon o státní památkové péči nepřiznává svěřenskému fondu způsobilost být účastníkem řízení ani procesní způsobilost a ani nestanoví, že by se na svěřenský fond hledělo jako na právnickou osobu.⁹ Svěřenský fond tedy nemůže podat žádost o vydání rozhodnutí nebo závazného stanoviska podle odkazovaných ustanovení zákona o státní památkové péči, v řízení týkajícím se vyčleněného majetku bude proto v postavení žadatele vystupovat svěřenský správce.

Ad. 2 Odpovědnost za přestupek podle zákona o státní památkové péči

Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, upravuje odpovědnost fyzických osob, odpovědnost právnických osob a odpovědnost podnikajících fyzických osob. Obecná úprava deliktní způsobilosti tedy předpokládá, že pachatelem přestupku může být v zásadě pouze osoba, tj. subjekt práva, který má právní osobnost.

Zásady tvorby právní úpravy přestupků, schválené usnesením vlády ze dne 31. července 2018 č. 498, k tomu uvádí: *Při formulaci skutkové podstaty přestupku je nezbytné náležitě označit subjekt přestupku. Subjektem přestupku je ten, komu je normou správního práva uložena povinnost, jejíž nesplnění je znakem skutkové podstaty přestupku. Subjektem přestupku může být pouze osoba, tj. ten, kdo má právní osobnost (subjektivitu).¹⁰ Subjekt přestupku musí být výslovně označen v uvozovací větě příslušného paragrafu, odstavce nebo pododstavce.*

Zákonodárce by se tedy měl vyvarovat toho, aby skutkové podstaty přestupků připouštěly postih entit bez právní osobnosti. V § 20 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich je s ohledem na dosavadní zkušenosti s některými právními úpravami uvedeno, že *za porušení právní povinnosti uložené právnické osobě se považuje též porušení právní povinnosti uložené organizační složce nebo jinému útvaru, který je součástí právnické osoby*. Na jiné entity, které nemají právní osobnost, se však dané ustanovení nevztahuje a zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich jejich postavení neupravuje.

⁹ Pro srovnání lze odkázat např. na § 4b odst. 2 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, který stanoví, že *pro účely tohoto zákona se na svěřenský fond, podilový fond, podfond investičního fondu a organizační složku státu, která je účetní jednotkou, hledí jako na právnickou osobu*.

¹⁰ K tomu srov. § 17 odst. 2 občanského zákoníku.

Zákon o státní památkové péči upravuje pouze přestupky fyzických osob, přestupky podnikajících fyzických osob a přestupky právnických osob. Je tedy vyloučeno, aby podle tohoto zákona byl postihován přímo svěřenský fond, který nemá právní osobnost. U každé skutkové podstaty přestupku upravené v tomto zákoně je pak třeba zkoumat, komu je uložena povinnost, jejíž porušení zakládá odpovědnost za přestupek. Jde-li o skutkové podstaty přestupků postihující porušení povinností vlastníka stanovených ve vztahu k ochraně, užívání a obnově kulturních památek, přichází v úvahu odpovědnost svěřenského správce jako osoby,¹¹ která vykonává vlastnická práva ke kulturní památce ve svěřenském fondu.

Nahlízet na svěřenský fond pro účely posuzování odpovědnosti za přestupek jako na právnickou osobou zřejmě bez výslovné úpravy nelze pro rozpor se zákazem analogie v neprospěch obviněného. Naproti tomu nepřipuštění odpovědnosti svěřenského správce jako osoby, která vykonává vlastnická práva k vyčleněnému majetku, by znemožnilo účinné vymáhání stanovených povinností.

Ad. 3 Ukládání nápravných opatření podle zákona o státní památkové péči

Podle § 10 odst. 1 zákona o státní památkové péči platí, že *neplní-li vlastník kulturní památky povinnosti uvedené v § 9, vydá obecní úřad obce s rozšířenou působností po vyjádření odborné organizace státní památkové péče rozhodnutí o opatřeních, která je povinen vlastník kulturní památky učinit, a zároveň určí lhůtu, v níž je vlastník kulturní památky povinen tato opatření vykonat. Jde-li o národní kulturní památku, vydá toto rozhodnutí po vyjádření odborné organizace státní památkové péče krajský úřad v souladu s podmínkami, které pro zabezpečení ochrany národní kulturní památky stanovila vláda České republiky.*

Rozhodnutí o nápravných opatření je rozhodnutím vydávaným ve správním řízení, jehož účastníkem může být pouze subjekt práva, který je způsobilý mít práva a povinnosti (nestanoví-li zákon jinak – viz výše). Dle zákona o státní památkové péči se nápravná opatření ukládají vlastníkově kulturní památky. S ohledem na skutečnost, že vlastnická práva k majetku vyčleněnému do svěřenského fondu vykonává svěřenský správce, lze učinit závěr, že by to měl být on, kdo bude adresátem rozhodnutí o nápravných opatření.

¹¹ Funkci svěřenského správce může vykonávat za podmínek stanovených zákonem nejen fyzická osoba, nýbrž i osoba podnikající fyzická osoba nebo osoba právnická (viz např. § 151 č. 240/2013 Sb., o investičních společnostech a investičních fondech), což má vliv i na posuzování podmínek odpovědnosti za přestupek.