**Stanovisko Ministerstva kultury**

**památkové inspekce**

**č.j. MK 34668/2014 PI ze dne**

**9. července 2014**

Věc: Uzavření dohody se stavebníkem, který není vlastníkem dotčených pozemků, o provedení záchranného archeologického výzkumu

Ministerstvo kultury, Památková inspekce (dále jen „Památková inspekce“) obdrželo podání č. j. NPÚ-381/47724/2014 ze dne 18. 6. 2014. Národní památkový ústav, územní odborné pracoviště … (dále jen „NPÚ“), jako organizace oprávněná k provádění archeologických výzkumů, byl osloven obchodní společností, která je výhradním provozovatelem přepravní plynárenské soustavy v ČR, aby provedl v souladu   
s § 22 odst. 2 zákona. č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní památkové péči“) záchranný archeologický výzkum v trase budoucího vysokotlakého plynovodu …. – D (cca 160 km na území I01, I02, I03 a I04 kraje). V rámci přípravné etapy zde bylo v roce 2013 identifikováno kombinací různých prospekčních metod 103 archeologických lokalit, které by měly být zkoumány v předstihu před vlastní výstavbou plynovodu, jejíž zahájení je předpokládáno v roce 2018. V současné době probíhá územní řízení pro jednotlivé úseky stavby, takže záchranný archeologický výzkum by měl proběhnout na pozemcích, o kterých bude příslušnými orgány státní správy v budoucnu pravomocně rozhodováno a stavba plynovodu na ně umísťována. Současně bude stavebník, tedy daná obchodní společnost, zřizovat v souladu s § 58 odst. 2 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů, věcná břemena s jednotlivými vlastníky pozemků (řádově se jedná o stovky právnických i fyzických osob), tak, aby bylo možné toto plynárenské zařízení zřídit a užívat. Pracovníci této obchodní společnosti pověření přípravou stavby se domnívají, že až do doby zřízení věcného břemene nemůže tato společnost vystupovat jako vlastník (správce, uživatel) nemovitostí dotčených výstavbou plynovodu ve smyslu § 22 odst. 1 zákona o státní památkové péči a nemůže být tedy povinnou osobou, která s oprávněnou organizací uzavře dohodu o podmínkách archeologických výzkumů na těchto nemovitostech. Současně ale zástupci této společnosti uvádějí, že jsou připraveni splnit veškeré povinnosti, které jim jako stavebníkovi zakládá § 22 odst. 2 zákona o státní památkové péči.

Předmětem dotazu NPÚ v tomto případě je to, zda je možné v uvedeném případě sjednat dohodu o podmínkách provedení záchranného archeologického výzkumu přímo s budoucím stavebníkem, danou obchodní společností, za předpokladu, že v případě dotčených nemovitostí bude rozhodnuto o umístění stavby, a pokud ano, za jakých podmínek, tak, aby nedošlo k zásahu do oprávněných zájmů a práv vlastníků (uživatelů) těchto nemovitostí. Sjednání takové dohody považuje NPÚ za nezbytné, neboť uzavřít dílčí dohody s řádově stovkami vlastníků není reálné a nemohl by tak být naplněn účel § 22 zákona o státní památkové péči, kterým je záchrana archeologického dědictví v předstihu před vlastními stavebními pracemi.

Úvodem je třeba zdůraznit, že Památkové inspekci nepřísluší závazně vykládat obsah obecně závazných právních předpisů, to může učinit pouze v konkrétním případě příslušný soud, a z této pozice je třeba přijímat níže prezentované názory, které byly před odesláním podrobeny diskuzi na půdě Ministerstva kultury a které tak nepředstavují pouze závěry Památkové inspekce.

Základní otázkou, kterou je třeba si při konstrukci odpovědi na Váš dotaz položit, je otázka, co je záchranným archeologickým výzkumem.

Předmětem zájmu záchranného archeologického výzkumu, tak jak jej upravuje ustanovení § 22 odst. 2 zákona o státní památkové péči, je nutnost zachránit a zdokumentovat archeologické nálezy jako jedinečný a nenahraditelný pramen poznání života člověka od počátků jeho existence, jak uvádí důvodová zpráva k zákonu o státní památkové péči. Zde je tak třeba při stanovování toho, co má být předmětem záchranného archeologického výzkumu, vycházet z toho, jakými okolnostmi by bylo ohroženo zachování daného jedinečného a nenahraditelného pramene. V těch částech, které nemohou být ohroženy zamýšlenými pracemi, by se v plné míře mělo uplatnit ustanovení čl. 3 odst. (i) písm. b) odrážky první Úmluvy o ochraně archeologického dědictví Evropy (revidovaná), publikovaná pod č. 99/2000 Sb.m.s., podle kterého se Česká republika zavázala uplatňovat procedury k povolování vykopávek a dalších archeologických činností a k dozoru nad nimi tak, aby bylo zajištěno, že archeologické vykopávky a průzkumy budou prováděny vědeckým způsobem a za předpokladu, že kdykoli to bude možné, budou se používat nedestruktivní průzkumné metody.

Z hlediska kladeného dotazu je tak stěžejní skutečností to, že důvodem provedení záchranného archeologického výzkumu v tomto případě je nikoli vůle vlastníků jednotlivých nemovitostí své nemovitosti určitým způsobem stavebně technicky pozměnit, ale vůle stavebníka realizovat své oprávnění, které mu vyplývá z rozhodnutí a dalších aktů stavebních úřadů. S ohledem na skutečnost, že jde navíc o takový charakter stavby, u které dle názoru Památkové inspekce není ve smyslu § 86 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů *[k datu revize jde o ustanovení § 184a odst. 3 stavebního zákona, k datu revize je platnost tohoto stavebního zákona omezena datem 1. 7. 2024, kdy nabude účinnost jako celek zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, poznámka vydavatele]* nezbytné dokládat souhlas vlastníka stavby, stává se otázka uzavření dohody mezi oprávněnou organizací a vlastníky jednotlivých pozemků bezpředmětnou, neboť jediným důvodem pro provedení záchranného archeologického výzkumu je rozsah oprávnění, které stavebník získal na základě postupu stavebních úřadů. Je to pouze stavebník, který při respektování svého oprávnění vyvolat územní řízení může legálně vymezit předpokládaný rozsah dotčeného území a současně s ohledem na své oprávnění po nabytí právní moci územního rozhodnutí umožnit provedení všech nezbytných prací, které vedou k realizaci jím zamýšleného stavebního díla. Zde je tedy otázka vztahu vlastníka dotčené nemovitosti a oprávněné organizace relativně nedůležitá, neboť své oprávnění provést záchranný archeologický výzkum musí oprávněná organizace opřít o oprávnění stavebníka a nikoli o právní vztah s někým, jehož souhlas k provedení jednotlivých fází stavebního díla, mezi které z hlediska výše uvedené logiky patří i záchranný archeologický výzkum, není tuzemskými právními předpisy vyžadován. Z výše uvedených důvodů vlastníci dotčených pozemků nemohou na základě svého uvážení ovlivnit ani časové ani plošné podmínky záchranného archeologického výzkumu.

Cílem archeologického výzkumu pak nemůže být jen vědecké prozkoumání nemovitosti, ale také vyhotovení nálezové zprávy o takovém výzkumu, která pak bude sloužit jako druhotný pramen poznání archeologického dědictví zejména v případě, kdy primární pramen poznání nenávratně zanikne. S ohledem na cíl záchranného archeologického výzkumu, kdy předmět archeologického dědictví ve valné většině zaniká, integrální částí záchranného archeologického výzkumu je i část výzkumu prováděná mimo staveniště. Tato část výzkumu spočívá ve shromáždění všech dostupných podkladů o dané lokalitě a v následném laboratorním ošetření případných movitých archeologických nálezů. Závěrem jsou všechny výsledky výzkumu zpracovány do nálezové zprávy. Teprve dokončení nálezové zprávy, tohoto sekundárního pramene poznání archeologického dědictví, pak může být považováno také za ukončení archeologického výzkumu. Všechny kroky směřující k pořízení tohoto sekundárního pramene by tak měly být rovněž považovány za integrální součást záchranného archeologického výzkumu a z logiky věci by tak i náklady související se vznikem tohoto sekundárního pramene poznání měly být náklady záchranného archeologického výzkumu.

Povinností stavebníků, která je tíží ze zákona, je povinnost umožnit Archeologickému ústavu AV ČR nebo oprávněné organizaci provedení záchranného archeologického výzkumu. Stavebníci jsou tedy ex lege (ze zákona) povinni strpět provedení záchranného archeologického výzkumu a nebránit mu (k tomu např. Varhaník, Jiří; Malý, Stanislav: Zákon o státní památkové péči, Komentář, Praha 2011, str. 169, bod 10). Rozsah takového výzkumu, jeho časové i finanční podmínky však dále zákon in concreto nespecifikuje a obsah práv   
a povinností jak stavebníka, tak Archeologického ústavu AV ČR nebo oprávněné organizace by měl vyplývat z jejich vzájemné dohody (k tomu např. Varhaník, J.; Malý, S.: c. d., str. 172, bod č. 20 nebo Zídek, Martin; Klusoň, Jiří: Zákon o státní památkové péči a jeho prováděcí předpisy s komentářem, Praha 2005, str. 101).

Stavebník sice není povinen podepsat jakoukoli dohodu (smlouvu) s oprávněnou organizací, ale je povinen podle § 22 odst. 2 zákona o státní památkové péči strpět provedení záchranného archeologického výzkumu. Ve vztahu ke konkrétnímu záchrannému archeologickému výzkumu je forma smlouvy nejvýhodnějším nástrojem. Na druhou stranu však zákon o státní památkové péči nestanoví pro stavebníka povinnost uzavřít smlouvu, kterou mu předloží konkrétní oprávněná organizace. Stavebník má smluvní volnost   
(s výhradou základní povinnosti strpět záchranný archeologický výzkum a případně obecné povinnosti hradit náklady záchranného archeologického výzkumu podle § 22 odst. 2 věta druhá zákona o státní památkové péči).

I skutečnost, že spory mezi stavebníkem a oprávněnou organizací řešila soustava civilních soudů (k tomu viz např. rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 32 Odo 765/2004 - 103 ze dne 29. 9. 2004), dle názoru Památkové inspekce dokládá, že s výjimkou veřejnoprávního zakotvení obecné povinnosti strpět provedení záchranného archeologického výzkumu a popř. obecné povinnosti hradit náklady takového archeologického výzkumu, veřejnoprávní úprava na regulaci této problematiky rezignovala a úpravu vzájemných práv a povinností mezi stavebníkem, který není současně vlastníkem nemovitosti dotčené záchranným archeologickým výzkumem, a Archeologickým ústavem AV ČR nebo oprávněnou organizací ponechala soukromoprávním předpisům. Z hlediska důkazního lze pak jen doporučit, aby úprava vzájemných vztahů byla výslovná a písemná, neboť pouze touto cestou lze minimalizovat případné následné spory a nedorozumění.

Na závěr považuje Památková inspekce za nezbytné zdůraznit, že předpokladem pro provedení záchranného archeologického výzkumu musí být reálné ohrožení archeologického dědictví a informací o něm realizací zamýšlených prací. Za situace, kdy bude osoba stavebníka a vlastníka nemovitosti v převážné většině případu rozdílná, je třeba reálnost ohrožení archeologického dědictví dovozovat z povolovací pravomoci správních orgánů, tedy zejména ze skutečnosti, že  rozhodnutí příslušných stavebních úřadů nabyla právní moci. Teprve v okamžiku nabytí právní moci konkrétního rozhodnutí stavebního úřadu lze v konkrétní lokalitě přistoupit k provedení záchranného archeologického výzkumu, protože až v tuto chvíli je pravomocně rozhodnuto o tom, kdo je stavebník, zda a v jakém rozsahu může realizovat stavební činnost a teprve v tuto chvíli lze uvažovat o tom, nakolik tato povolená činnost může ohrozit archeologické dědictví a zachování informací o něm.

Revize aktuálnosti textu stanoviska proběhla naposledy dne: 24. února 2023