**Stanovisko Ministerstva kultury**

**památkové inspekce**

**č.j. MK 53049/2014 PI ze dne**

**13. října 2014**

Věc: Odpověď na dotaz Krajského úřadu N kraje, odboru, který se týkal výkladu ustanovení § 22 odst. 2 a § 23b zákona o státní památkové péči

Na Památkovou inspekci Ministerstva kultury se obrátil Krajský úřad N kraje, odbor … (dále jen „krajský úřad“), s otázkou týkající se vztahu ustanovení § 22 odst. 2 a § 23b zákon o státní památkové péči 20/1987 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon
o státní památkové péči“), konkrétně zdali existuje zákonem daná oznamovací povinnost daná v § 22 odst. 2 zákona o památkové péči i v případě, kdy nebylo v místě, kde byly prováděny zemní práce, vymezeno území s výskytem archeologických nálezů postupem podle § 23b zákona o státní památkové péči. Jako přílohu dotazu zaslal krajský úřad stanovisko města H (dále jen „město“) zveřejněné na několika webových adresách. Zkraje odpovědi musí Památková inspekce podotknout, že není oprávněná poskytovat závazné výklady právních předpisů a z této pozice je třeba přijímat níže prezentované názory, které byly před odesláním podrobeny diskuzi na Ministerstva kultury, a které tak nepředstavují pouze závěry Památkové inspekce.

Město, se kterým krajský úřad vedl sankční řízení za nesplnění oznamovací povinnosti podle § 22 zákona o státní památkové péči, ve svém stanovisku tvrdí, že „minimálně již sedm let ministerstvo kultury a jemu podřízené památkové odbory na krajských úřadech masově ignorují zákon a protizákonně pokutují ty, kteří nesplní údajnou ohlašovací povinnost Archeologickému ústavu, která však minimálně těch sedm posledních let na území České republiky vůbec neexistuje“. Svůj postoj město odůvodňuje následovně. Ustanovení § 22 odst. 2 zákona o státní památkové péči stanoví, že se má *„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…“* Novelou č. 186/2006 Sb., o změně některých zákonů souvisejících s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění, byl do zákona o státní památkové péče vložen nový § 23b, který v odst. 1 stanoví: *„Kraj může vydat v dohodě s ministerstvem kultury nařízením kraje plán území s archeologickými nálezy v kraji nebo ve vymezené části kraje, ve kterém se vyznačí území, na nichž se vyskytují nebo se mohou odůvodněně vyskytovat archeologické nálezy, a který slouží pro zabezpečení archeologického dědictví a jako podklad pro plnění oznamovací povinnosti stavebníka podle § 22 odst. 2.“* Z výše uvedeného město dovozuje, že za situace, kdy není v České republice vymezeno žádné území s výskytem archeologických nálezů, pak není dána stavebníkům oznamovací povinnost z § 22 odst. 2 zákona o státní památkové péči.

Památková inspekce nesouhlasí s výkladem zákona, který izolovaně vykládá ustanovení dvou paragrafů bez toho, aby přihlížel k dalším ustanovením zákona o státní památkové péči a Úmluvy o ochraně architektonického dědictví, která je v České republice bezprostředně závazná. Publikována byla pod č. 99/2000 Sb.m.s. (dále jen „Úmluva“). Archeologický nález je definován v § 23 odst. 1 zákona o státní památkové péči. *„Archeologickým nálezem je věc (soubor věcí), která je dokladem nebo pozůstatkem života člověka a jeho činnosti od počátku jeho vývoje do novověku a zachovala se zpravidla pod zemí.“* Archeologické dědictví definuje i Úmluva. Za jeho součásti *se považují veškeré pozůstatky a objekty a jakékoli jiné stopy po lidstvu z minulých období,*

1. *jejichž uchování a studium umožňuje vysledovat vývoj historie lidstva a jeho vztah
k přirozenému prostředí,*
2. *o nichž jsou hlavními zdroji informací vykopávky nebo objevy a další metody výzkumu lidstva,*
3. *které jsou situovány na jakémkoli místě, které spadá pod jurisdikci Stran.*

*Do archeologického dědictví se zahrnují stavby, konstrukce, skupiny budov, zastavěná území, movité objekty, památky dalšího druhu a také jejich související prostředí nacházející se jak na souši, tak pod vodou.*

Samozřejmě, že pro vedení sankčního řízení podle § 35 odst. 2 písm. f) zákona o státní památkové péči je rozhodující, kde přesně práce, v tomto případě spočívající ve zhotovení povrchu komunikací a chodníků, probíhaly, ale obecně lze bez pochyby říci, že na území města je důvodný předpoklad, že se zde nepochybně budou nacházet takové doklady, objekty, stopy nebo pozůstatky života člověka a tím i lidstva, neboť tyto existují bez toho, aby jejich existence musela být stvrzena úředním aktem.

Jak už je uvedeno výše, v § 22 odst. 2 zákona o státní památkové péči je stanovena stavebníkovi zákonná povinnost. V některých případech však nemusí být zřejmé, zdali místo, kde budou prováděny práce, je možné považovat za území s archeologickými nálezy. Stavebník si však sám nemůže udělat úsudek, zdali stavbu provádí na území
s archeologickými nálezy nebo nikoliv a že prováděním prací nezasáhne do archeologického dědictví, viz např. rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem sp. zn. 59 Ca 59/2002 - 35 ze dne 24. 9. 2002. *„Soud upozorňuje, že žalobkyně není zásadně oprávněna činit závěr o tom, zda na místě je či není něco archeologicky zajímavého, protože předchozí práce zasáhly do značné hloubky a vybagrovaný materiál byl vyvezen na skládku.“* Rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 6 Ca 205/2006 - 29 ze dne 30. 4. 2009 shodně s výše uvedeným judikátem konstatuje, že v případě nesplnění povinnosti dané v § 22 odst. 2 zákona o státní památkové péči „*se jedná o objektivní odpovědnost žalobce, která znamená, že výše uvedeného deliktu se dopustí tím, že svým jednáním (popř. opomenutím), způsobí porušení stanovené zákonné povinnosti.“*

Odpověď na otázku, zda se jedná o území s archeologickými nálezy, může poskytnout mimo např. vyjádření Archeologického ústavu nebo oprávněné organizace i Státní archeologický seznam, ve kterém jsou uváděny zjištěné archeologické nálezy včetně publikované literatury o nich. V § 23b zákona o státní památkové péči je navíc dána pouze fakultativní možnost (nikoliv povinnost) pomocí nařízení kraje ulehčit stavebníkovi přípravu stavby, konkrétně získávání informace, zdali jeho stavební záměr bude prováděn v území
s archeologickými nálezy či nikoliv, a tím šetřit jeho čas a peníze. Jak je uvedeno výše, stavebník jako laik v oblasti archeologie si nemůže sám učinit úsudek, jestli svůj záměr provádí na území s archeologickými nálezy nebo ne. Rozhodně není v § 23b o státní památkové péči zákona stanoveno, že by nevydáním tohoto nařízení radou kraje zákonná povinnost daná v § 22 odst. 2 zákona o státní památkové péči přestala platit. Nic jiného než zákon zákonnou povinnost zrušit nemůže. Jinými slovy zákonnou povinnost dle § 22 odst. 2 zákona o státní památkové péči nemůže zrušit nečinnost rady kraje.

Zákonná oznamovací povinnost daná v § 22 odst. 2 zákona o státní památkové péči prošla soudním přezkumem i Nejvyššího správního soudu i v nedávné době viz jeho rozsudky sp. zn. 5 As 3/2010 – 63 ze dne 17. září 2010 nebo sp. zn. 7 As 24/2012 - 24 ze dne 15. března 2012. V obou případech byla předmětem řízení pokuta uložená za nesplnění oznamovací povinnosti poté, co byl do zákona o státní památkové péči vložen § 23b, Nejvyšší správní soud nedospěl k závěru, jaký učinilo město, tj. že taková zákonná povinnost není, když není vymezeno území s archeologickými nálezy. Pokud se Nejvyšší správní soud zabývá minimálními náležitostmi oznamovací povinnosti, tedy kdy je ze strany stavebníka oznamovací povinnost splněna, logická úvaha vede k závěru, že pro Nejvyšší správní soud tato oznamovací povinnost zákonně existuje, protože jinak by nebylo možné a ani potřebné stanovovat její náležitosti.

Úmluva nestanoví oznamovací povinnost, ale jsou v ní obsaženy závazky, které se Česká republika přijetím této Úmluvy zavázala plnit. V článku 3 odstavec i) písmeno a) *zabránit odstraňování součástí archeologického dědictví* a v článku 5 odst. ii) písmeno b) *zajistit dostatečný čas a prostředky k provedení řádného vědeckého bádání na nalezišti
a publikaci jeho závěrů.* Tyto obecně na mezinárodní úrovni formulované závazky jsou promítnuty do § 22 odst. 2 zákona o státní památkové péče. Jen v souladu se zákonem učiněné oznámení o provádění prací na území s archeologickými nálezy umožní oprávněné organizaci provedení záchranného archeologického výzkumu.

Skutečností, ale bez přímého vztahu k tomuto případu, je, že konstrukce plánu území
s archeologickými nálezy není navržena šťastně. Náležitosti pro vymezení území, kde se nejen vyskytují, ale i jen odůvodněně se mohou vyskytovat archeologické nálezy, při respektování platné naší i mezinárodní právní definice archeologických nálezů a vzhledem
k hustotě osídlení v České republice jsou nastaveny tak, že takto vymezované území by zabíralo větší část rozlohy státu.

Podnět archeologického ústavu nebo oprávněné organizace ve věci nesplnění zákonné povinnosti je orgán památkové péče dle § 42 správního řádu povinen přijímat a prošetřit. Stalo se tak i v tomto případě a jistě jej nelze ani vzdáleně srovnávat s „kladivem na čarodějnice.“ V sankčním řízení vedeném před orgánem památkové péče bylo prokázáno, že oznamovací povinnost byla splněna již oznámením plynárenské společnosti a sankční řízení by mělo být zastaveno dle § 66 správního řádu.

Revize aktuálnosti textu stanoviska proběhla naposledy dne: 23. února 2023