**Stanovisko Ministerstva kultury**

**památkové inspekce**

**č.j. MK 1401/2016 PI ze dne**

**8. ledna 2016**

Věc: Sdělení k žádosti Městského úřadu o stanovisko k výkladu pojmů ze zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů

Na Ministerstvo kultury, Památkovou inspekci, se obrátil Městský úřad (dále jen úřad), se svou žádostí č. j. …./…../2015 ze dne 10. 12. 2015. V této žádosti úřad žádá o metodickou pomoc při výkladu pojmů „území s archeologickými nálezy“ a „nepředvídaný archeologický nález“, a to v návaznosti na rozhodnutí Ministerstva kultury ze dne 20. 5. 2015, č. j. MK ……/2015 OPP.

Ve své žádosti úřad cituje ustanovení § 176 odst. 2, 3 a 6 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů *[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],* a dále úvodní větu § 22 odst. 2 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů.

V případě řešeném výše uvedeným rozhodnutím Ministerstva kultury došlo při provádění stavby k nálezu pozůstatků románské rotundy v k. ú. H (archeologický nález byl později prohlášen za kulturní památku rejstř. č. xxxxx Ústředního seznamu kulturních památek ČR). K nálezu došlo při provádění záchranného archeologického výzkumu, stavebník poté sám (po dohodě s pracovníky státní památkové péče) výrazně upravil projektovou dokumentaci včetně návrhu nového založení stavby. V současné době po provedení stavby jsou pozůstatky rotundy veřejnosti vizuálně prezentovány (průhledem v podlaze vinárny), jsou i náležitě odvětrány a osvětleny. Úřad chápe, že zvýšené náklady stavebníka v důsledku úpravy projektové dokumentace a změny stavby nevznikly postupem správních úřadů (nebylo přijato opatření orgánu státní památkové péče, dle vědomostí úřadu nedošlo ani ke změně stavebního povolení postupem dle § 176 odst. 3 stavebního zákona), a proto nelze uplatnit postup při náhradě nákladů dle § 176 odst. 6 stavebního zákona.

Úřad se neztotožňuje se závěry Ministerstva kultury o nepředvídaném archeologickém nálezu, které jsou dle jeho názoru obsaženy v odůvodnění výše citovaného rozhodnutí Ministerstva kultury. Na jednu stranu je dle úřadu v rozhodnutí uvedeno, že legální definice území s archeologickými nálezy neexistuje, na druhou stranu se v rozhodnutí konstatuje, že v rámci záchranného archeologického výzkumu nemůže být žádný nález považován za nepředvídaný, neboť je učiněn v území s archeologickými nálezy, kde je naopak výskyt těchto nálezů předvídán. Rozhodnutí dále doporučuje pro jistotu oznamovat záměr v jakémkoli území.

Úřad uvádí, že Krajský úřad G kraje nevydal žádný plán území s archeologickými nálezy, který by mohl být podkladem pro oznamovací povinnost dle § 22 odst. 2 zákona o státní památkové péči. Dle názoru úřadu tedy nelze definovat, co je územím s archeologickými nálezy a kde (na jakém území) má stavebník povinnost oznámit stavební záměr Archeologického ústavu AV ČR a umožnit provedení záchranného archeologického výzkumu. Informace obecně rozšířené mezi subjekty památkové péče o tom, že územím s archeologickými nálezy je celá Česká republika, dle názoru úřadu nemají oporu v právních předpisech. Pokud by zákonodárce zamýšlel stanovit oznamovací povinnost na celé území státu (tj. na celé území, na němž zákon platí), nebyla by v textu právního předpisu omezena na „území s archeologickými nálezy“. Formulace uvedené v zákoně o státní památkové péči by potom musely být jiné, nemělo by smysl vydávat plány ochrany k „dílčím“ částem území, které spadají do místní příslušnosti jednotlivých krajských úřadů atp.

V případě neexistence legální definice pojmu „území s archeologickými nálezy“ a absence plánu území s archeologickými nálezy si klade úřad otázku, kdo by měl rozhodovat o tom, co je či není „území s archeologickými nálezy“, případně jaký má územní rozsah, a jakou formální podobu by mělo toto rozhodnutí mít. Zodpovězení této otázky považuje úřad za důležité mj. také proto, že vymezení území s archeologickými nálezy má přesah do postupu Českého úřadu zeměměřičského a katastrálního a do postupů dle stavebních předpisů.

Další otázkou zůstává, zda při provádění záchranného archeologického výzkumu může dojít k mimořádnému archeologickému nálezu, který ani odborníci na archeologii nemohli předvídat. Přestože jde o otázku spíše akademickou, může mít dosah do konkrétních případů – správní orgány by přece měly přistupovat k projednávaným případům individuálně a zohledňovat vždy konkrétní okolnosti dané věci.

Podle úřadu cílem tohoto dotazu je výhradně ujasnění výkladu konkrétních pojmů uvedených v zákoně o státní památkové péči a jejich konkrétní důsledky v praxi. Úřad např. v souladu se zásadou dobré správy ve svých závazných stanoviscích mj. upozorňuje žadatele na povinnosti vyplývající ze zákona o státní památkové péči - logicky tedy chce upozorňovat jen na ty povinnosti, které skutečně existují. Žádost o metodickou pomoc zasílá úřad proto, že mu není známo žádné stanovisko, které by se výkladem shora uvedených pojmů zabývalo.

Podle platného právního řádu Ministerstvo kultury není oprávněno podávat závazný výklad právních předpisů, k tomu by byl v konkrétním případě oprávněn pouze soud. Z této pozice je třeba přijímat níže prezentované názory Ministerstva kultury. S ohledem na skutečnost, že žádost o vyjádření je postavena obecně a dané správní řízení je použito pouze jako ilustrace obecného problému, přistoupilo i Ministerstvo kultury k formulaci odpovědi na obecné úrovni, aniž by považovalo za možné a vhodné rozebírat okolnosti zmíněného ilustrativního příkladu.

Problematikou pojmu území s archeologickými nálezy, jeho uplatňováním a vazbou na plán území s archeologickými nálezy se zabývá stanovisko Ministerstva kultury, Památkové inspekce, č. j. MK 53049/2014 PI ze dne 13. 10. 2014 (celý text tohoto stanoviska je zveřejněn na webových stránkách Ministerstva kultury [http://www.mkcr.cz/doc/cms\_library/2014\_053049.docx](http://www.mkcr.cz/doc/cms_library/2014_053049-3416.docx)).

V tomto stanovisku je mimo jiné uvedeno, že 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 dle zmíněného stanoviska Ministerstva kultury 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 získáním informace, zdali jeho stavební záměr bude prováděn v území s archeologickými nálezy či nikoliv, a tím šetřit jeho čas a peníze. 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.

Stanovisko Ministerstva kultury, Památkové inspekce, č. j. MK 53049/2014 PI ze dne 13. 10. 2014 pak rovněž zmiňuje, že 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.

Vztah pojmů „území s archeologickými nálezy“ a „nepředvídaný archeologický nález“ dosud dle názoru Ministerstva kultury v obecné rovině dosud řešen nebyl.

Obecně je třeba mít na paměti, že provedení záchranného archeologického výzkumu není navázáno na specifickou rozhodovací či posuzovací pravomoc orgánu památkové péče. K provedení záchranného archeologického výzkumu může dojít z hlediska památkové péče totiž za několika základních situací:

1. Jde o stavební či jemu obdobný zásah, který je prováděn na území či místě, kde v předchozím schvalovacím postupu vystupoval jako dotčený či příslušný orgán památkové péče (jde tedy o stavební či obdobný zásah prováděný na kulturní památce, národní kulturní památce, na nemovitosti, která není kulturní památkou, ale nachází se v památkové rezervaci, památkové zóně nebo ochranném pásmu podle § 17 zákona o státní památkové péči).
2. Jde o stavební či jemu obdobný zásah, který je prováděn na území či místě, kde v předchozím schvalovacím postupu nevystupoval jako dotčený či příslušný orgán památkové péče.
3. Jde o stavební či jemu obdobný zásah, který je prováděn na území či místě, ve kterém není dotčen zájem památkové péče, a dále jde o zásah, který je z hlediska ostatních právních předpisů v režimu volném (např. nevyžaduje ani územní souhlas ani ohlášení stavebnímu úřadu podle stavebního zákona).

Z výše uvedeného je zřejmé, že podle zákona o státní památkové péči se možnost provedení záchranného archeologického výzkumu předpokládá nejen v situacích, kdy zájem památkové péče musí být předem ošetřen, ale i v situacích, kdy ingerence orgánu památkové péče nebo jakéhokoli správního orgánu není předpokládána.

Záchranný archeologický výzkum je výzkum území s archeologickými nálezy, jehož narušení soudobou legální lidskou činností je nevyhnutelné a není dána možnost zachování archeologického dědictví v neporušeném stavu na původním místě. Cílem záchranného archeologického výzkumu je shromáždění maximálního množství archeologických dat, která se v území zasaženém lidskou činností nacházejí, a zachování archeologického dědictví mimo původní místo, protože autentický pramen o archeologickém dědictví zanikne v důsledku legální lidské činnosti.

Zároveň je třeba si uvědomit vazbu, ve které zákon o státní památkové péči pojem „území s archeologickými nálezy“ používá. Podle § 22 odst. 2 zákona o státní památkové péči jde o území, pro které stanoví tento zákon specifický režim. Tento režim spočívá v zakotvení oznamovací povinnosti v případě stanovených stavebních nebo obdobných zásahů a potencionální povinnosti strpění záchranného archeologického výzkumu. Zákon tedy nepředpokládá pevnou vazbu mezi územím s archeologickými nálezy a provedením záchranného archeologického výzkumu, ale tato vazba je pouze zprostředkovaná. Obecně tedy neplatí, že by bylo možné položit rovnítko mezi pojem „území s archeologickými nálezy“ a pojem „záchranný archeologický výzkum“.

Předpoklad, že v rámci záchranného archeologického výzkumu dojde k archeologickému nálezu, není automatický. Proto také část záchranných archeologických výzkumů může být ukončena zprávou o negativním zjištění. Vazba mezi archeologickým výzkumem a archeologickým nálezem není tedy nezbytnou podmínkou a ze samotné skutečnosti, že je prováděn záchranný archeologický výzkum tedy nelze dovodit automatický závěr, že v rámci záchranného archeologického výzkumu lze očekávat archeologické nálezy a že by případné nálezy nemohly být nepředvídanými.

Z výše uvedeného je tedy zřejmé, že předpokladem provedení záchranného archeologického výzkumu je skutečnost, že se odehraje v území s archeologickými nálezy, ale nikoli to, že v rámci archeologického výzkumu bude identifikován archeologický nález. Toto je tedy vazba mezi pojmy „záchranný archeologický výzkum“ a „území s archeologickými nálezy“.

Při aplikaci pojmů „nepředvídaný nález“ a „záchranný archeologický výzkum“ narážíme na jednu ze slabin stávající právní úpravy. Ačkoli se dá velmi volně parafrázovat, že archeologie je z části věda o nepoznaném, pak samozřejmě musí platit, že záchranný archeologický výzkum je prováděn s ohledem na konkrétní odborné předpoklady, které samozřejmě takový archeologický výzkum může potvrdit nebo vyvrátit. Zejména u zásahů, které jsou zmíněny v písmeni a), a u kterých je ingerence památkové péče podmínkou jejich provedení, by mělo platit, že zájmy na ochraně archeologického dědictví byly v předchozím povolovacím procesu ošetřeny a záchranný archeologický výzkum pouze potvrzuje základní předpoklad památkové péče, že s ohledem na ochranu archeologického dědictví postačí provedení záchranného archeologického výzkumu, tj. vědecké likvidace archeologického souvrství spojené se vznikem sekundárního pramene poznání v podobě nálezové zprávy a případně souboru movitých archeologických nálezů.

Slabina stávající právní úpravy spočívá v tom, že formalizace těchto odborných předpokladů, pro které postačí provedení záchranného archeologického výzkumu a s tím související likvidace archeologického souvrství, není předpokládána ve vztahu ke konkrétnímu záchrannému archeologickému výzkumu, což samozřejmě platí o to více v případech, kdy ingerence státní památkové péče či dokonce jakéhokoli správního orgánu není u konkrétního stavebního nebo obdobného zásahu předpokládána.

Z tohoto pohledu pak zpětně opravdu může být otázkou, nakolik konkrétní nález odpovídá odbornému předpokladu záchranného archeologického výzkumu a nakolik na takový nález lze pohlížet jako na nález nepředvídaný, byť učiněný v rámci záchranného archeologického výzkumu. I na tomto místě je třeba si připomenout, že záchranný archeologický výzkum lze provádět i v případech, kdy je vyvolán činností, která nevyžaduje předchozí přivolení jakéhokoli správního orgánu (viz § 22 odst. 2 závěrečná věta zákona o státní památkové péči) a potřeba předchozího úředního posouzení nezbytnosti zachování archeologického dědictví tak z povahy věci nepřichází v úvahu.

Aniž by tedy bylo na tomto místě vhodné a možné dopodrobna rozebírat okolnosti ilustrativního případu, na který úřad odkazuje, je třeba konstatovat, že automatické propojení archeologického výzkumu a archeologického nálezu není možné a že nelze vyloučit ani skutečnost, že nepředvídaný nález bude učiněn z důvodů výše uvedených i v rámci záchranného archeologického výzkumu (např. s ohledem na skutečnost, že převážná část dosavadních záchranných archeologických výzkumů u konkrétního typu prací byla ukončena negativním zjištěním). Vždy stejně jako v ilustrativním případě je třeba vycházet z konkrétních okolností daného případu a míry doložitelnosti předpokladů, za kterých byl záchranný archeologický výzkum zahájen, a skutečnosti, zda se tyto předpoklady potvrdily nebo vyvrátily. Právě situace, kdy záchranným archeologickým výzkumem byly vyvráceny odborné předpoklady, na kterých byl záchranný archeologický výzkum postaven, je tou situací, kdy lze uvažovat o aplikaci pojmu „nepředvídaný nález“.

Nepředvídatelnost konkrétního nálezu je primárně spojena s okolnostmi jeho nalezení, mírou odborných znalostí o konkrétním území a charakterem předpokladů, na kterých je tato míra poznání založena. Konstatovat naprosto obecně bez znalostí místních souvislostí, skutečnosti, zda k nálezu došlo při provádění stavebního či obdobného zásahu popsaného výše v písmeni a), b) nebo c), že jde o nález předvídaný či nepředvídaný dle názoru Ministerstva kultury nelze. Proto je třeba v každém jednotlivém případě tato hlediska individuálně posoudit, ale to vše se z hlediska ustanovení § 176 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]* a otázek poskytování náhrad nákladů podle tohoto ustanovení týká pouze těch případů, kdy byl dodržen i procesní postup podle tohoto ustanovení stavebního zákona. V dotazu zvolený ilustrativní příklad byl právě tou typickou situací, kdy tento procesní postup dodržen nebyl a otázka předvídatelnosti nálezu tedy z povahy věci nemohla hrát a ani nehrála rozhodující roli.

Revize aktuálnosti textu stanoviska proběhla naposledy dne: 28. února 2023