**Stanovisko Ministerstva kultury**

**památkové inspekce**

**č.j. MK 20289/2016 PI ze dne**

**16. března 2016**

Věc: Vedení sankčního řízení za provádění archeologických výzkumů bez dohody uzavřené s Akademií věd České republiky

Na Památkovou inspekci se obrátil Krajský úřad RRR kraje, odbor www (dále jen „krajský úřad“), s žádostí o výklad ustanovení § 21 odst. 2 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní památkové péči“).

Krajský úřad zahájil dne 24. září 2015 správní řízení o uložení pokuty za jiný správní delikt dle ustanovení § 35 odst. 2 písm. g) zákona o státní památkové péči *[k datu revize jde o přestupek, poznámka vydavatele]*, kterého se měla dopustit oprávněná organizace HHH se sídlem GG xx/y, ABC, IČ 12345678 (dále jen „účastník řízení“) za provádění 7 archeologických výzkumů v období měsíce … a měsíce … roku … na území RRR kraje bez toho, aniž by měla uzavřenou dohodu dle § 21 odst. 2 zákona o státní památkové péči s Akademií věd České republiky. Účastník řízení disponuje pravomocným povolením Ministerstva kultury k provádění archeologických výzkumů dané rozhodnutím 1234/19xx ze dne 30. února 19xx.

Účastník řízení měl naposledy uzavřenou dohodu s Akademií věd České republiky na jeden rok a dohoda skončila ke dni 30. února 20xx a další (i dle webových stránek Archeologického ústavu Akademie věd České republiky, Praha, v.v.i.) nebyla uzavřena. Účastník řízení se brání námitkou, že Akademii věd České republiky opakovaně oslovil s návrhem na uzavření dohody, ale ta na návrh nereagovala. Následně podal účastník řízení návrh k Ministerstvu kultury jako nadřízenému orgánu na přijetí opatření proti nečinnosti. Je možné ukládat sankci dle § 35 odst. 2 písm. g) zákona o státní památkové péči za provádění archeologického výzkumu v případě, že oprávněná organizace neměla podle § 21 odst. 2 zákona o státní památkové péči uzavřenou dohodu s Akademií věd České republiky?

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. Současně je třeba konstatovat, že odpověď musí být obecná, neboť i přes Vámi připojený popis nelze uvažovat o tom, že by Ministerstvo kultury znalo úplný skutkový stav Vámi zmíněné věci.

V § 35 odst. 2 písm. g) je uvedeno hned několik skutkových podstat. Krajský úřad uloží pokutu až do výše 4 000 000 Kč právnické osobě nebo fyzické osobě oprávněné k podnikání, jestliže při výkonu svého podnikání *[k datu revize jde o podnikající fyzickou osobu a horní hranici pokuty stanoví § 35 odst. 5 písm. b) zákona o státní památkové péči, poznámka vydavatele] provádí v rozporu s § 21 odst. 2 archeologický výzkum, nebo provádí archeologický výzkum, přestože není osobou oprávněnou k výzkumům podle § 21a odst. 2, nebo postupuje v rozporu se zákazem podle § 35 odst. 4 nebo § 39 odst. 4*. Na daný případ se vztahuje první skutková podstata. V § 21 odst. 2 zákona o státní památkové péči je stanoveno, že *Ministerstvo kultury může na žádost v odůvodněných případech po dohodě s Akademií věd České republiky povolit provádění archeologických výzkumů vysokým školám, pokud je provádějí při plnění svých vědeckých nebo pedagogických úkolů, muzeím nebo jiným organizacím, popřípadě fyzické osobě, které mají pro odborné provádění archeologických výzkumů potřebné předpoklady (dále jen "oprávněná organizace"). Oprávněná organizace uzavírá s Akademií věd České republiky dohodu o rozsahu a podmínkách provádění archeologických výzkumů.* Z výše uvedeného vyplývá, že pro provádění archeologických výzkumů je nutné splnit obě podmínky z § 21 odst. 2 zákona o státní památkové péče. Není-li uzavřena dohoda mezi oprávněnou organizací a Akademií věd České republiky nebo bylo-li oprávněné organizaci povolení Ministerstva kultury odebráno postupem podle § 21 odst. 5 zákona o státní památkové péči, pak se nemůže jednat o legální provádění archeologických výzkumů. Stejný názor zastávají i oba komentáře k zákonu o státní památkové péči. *„Provádění archeologického výzkumu oprávněnou organizací bez dohody s Akademií věd ČR je pod sankcí podle § 35 odst. 2 písm. g).“* (In: Jiří Varhaník, Stanislav Malý: Zákon o státní památkové péči. Komentář, Praha 2011, str. 156). „Samotné povolení však ještě nezakládá oprávněné organizaci právo provádět archeologické výzkumy - oprávněná organizace je povinna (§ 21 odst. 2 in fine zákona o státní památkové péči) uzavřít s Akademií věd České republiky (nikoli s Archeologickým ústavem Akademie věd České republiky) dohodu o rozsahu a podmínkách provádění archeologických výzkumů. …. Jestliže oprávněná organizace provádí archeologické výzkumy, aniž má uzavřenou dohodu s Akademií věd České republiky, dopouští se správního deliktu podle § 35 odst. 2 písm. g) zákona o státní památkové péči.“ (In: Martin Zídek, Jiří Klusoň: Zákon o státní památkové péči a jeho prováděcí předpisy s komentářem, Praha 2005, str. 90).

Důležitou otázkou je povaha dohody mezi oprávněnou organizací a Akademií věd České republiky. Ustanovení § 21 až 24 zákona o státní památkové péči o její podobě a povaze mlčí. V rozsudku Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 26. října 2011, sp. zn. 7 As 99/2011, se tento soud zabýval především otázkou, zda má dohoda o rozsahu a podmínkách provádění archeologických výzkumů podle § 21 odst. 2 věty druhé zákona o státní památkové péči povahu veřejnoprávní smlouvy, a pokud ano, zda se jedná o některou ze smluv uvedených v § 160 až 162 správního řádu. Nejvyšší správní soud vyslovil závěr, že dohoda o rozsahu a podmínkách provádění archeologických výzkumů dle § 21 odst. 2 zákona o státní památkové péči je subordinační dohodou dle § 161 správního řádu, tedy má charakter veřejnoprávní smlouvy a na výpověď z této dohody - veřejnoprávní smlouvy (tedy její jednostranné ukončení) se vztahuje ustanovení § 166 odst. 2 správního řádu. V případě sporů z těchto smluv pak Nejvyšší správní soud určil, že orgánem, který je tyto spory příslušný řešit, je správní orgán dle § 169 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 178 odst. 1 správního řádu, přičemž na základě této argumentace dovodil, že tímto orgánem je pro tyto případy Ministerstvo kultury. Součástí argumentace Nejvyššího správního soudu bylo i konstatování, že Akademie věd České republiky vystupuje v těchto vztazích (výpověď z veřejnoprávní smlouvy) v pozici správního orgánu.

K návrhu účastníka řízení na přijetí opatření proti nečinnosti dle § 80 správního řádu je třeba uvést, že vychází z odlišného skutkového základu, než výše uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu. Nejedná se o výpověď z veřejnoprávní smlouvy ale o proces jejího uzavírání. Ministerstvo kultury, odbor památkové péče, se k návrhu účastníka řízení na přijetí patření proti nečinnosti Akademie věd České republiky vyjádřilo v dopise č.j. MK 12345/20xx OPP ze dne 30. února 20xx. Podání účastníka řízení odložilo z důvodů, že Ministerstvo kultury není věcně příslušné o takovém podání rozhodnout. Důvodem bylo že *„byť ji lze (dohodu) považovat ve světle výše uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu za veřejnoprávní smlouvu, není na její uzavření s AV ČR právní nárok. Jinými slovy, oprávněná organizace má ve smyslu ustanovení § 21 odst. 2 zákona o státní památkové péči povinnost pro získání oprávnění provádět archeologické výzkumy uzavřít dohodu o rozsahu a podmínkách provádění archeologických výzkumů s AV ČR, pro AV ČR však ze zákona nevyplývá povinnost tuto smlouvu s oprávněnou organizací uzavřít. Uvedenému nasvědčuje i dikce ustanovení § 163 odst. 3 správního řádu, kde je mj. pod písm. a) stanoveno, že návrh smlouvy zaniká „uplynutím lhůty, která v něm byla pro přijetí určena, pokud v ní návrh smlouvy nebyl přijat“. Ministerstvo kultury, odbor památkové péče, je správním orgánem, který ve smyslu čl. 2 odst. 3 zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky, čl. 2 odst. 2 zákona č. 2/1993 Sb., Listiny základních práv a svobod a dle § 2 odst. 2 správního řádu, uplatňuje svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena. Ve světle výše uvedeného je zřejmé, že Ministerstvo kultury, odbor památkové péče, nemůže v daném případě uplatnit navrhované ustanovení § 80 odst. 4 písm. b) správního řádu. Takový postup by byl i v přímém rozporu s dikcí ustanovení § 21 odst. 2 zákona o státní památkové péče, které stanoví, že dohodu o rozsahu a podmínkách provádění archeologických výzkumů uzavře oprávněná organizace s AV ČR, nikoli Ministerstvem kultury.*

*Jinak je tomu v situaci, kdy nedojde k dohodě mezi oprávněnou organizací a vlastníkem (správcem, uživatelem) nemovitosti, na které se mají archeologické výzkumy provádět, o podmínkách archeologických výzkumů. Ustanovení § 22 odst. 1 zákona o státní památkové péči určuje, že o povinnosti archeologické výzkumy strpět a o podmínkách, za nichž mají být archeologické výzkumy provedeny, rozhodne příslušný krajský úřad. V uvedeném případě zákon o státní památkové péči zásah správního orgánu při nemožnosti dosažení dohody předpokládá a Ministerstvo kultury, odbor památkové péče, je nadřízeným správním orgánem krajského úřadu, který je příslušný aplikovat odpovídající ustanovení správního řádu, včetně ustanovení týkajících se nečinnosti správního orgánu. Obdobný postup však zákon o státní památkové péči pro proces uzavření dohody mezi AV ČR a Ministerstvem kultury neupravuje.“*

Neúspěšné vyjednávání účastníka o uzavření dohody o provádění archeologických výzkumů s Akademií věd České republiky neopravňuje účastníka řízení k provádění archeologických výzkumů a takové jednání je postižitelné podle § 35 odst. 2 písm. g) zákona o státní památkové péči.

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