**Stanovisko Ministerstva kultury**

**památkové inspekce**

**č.j. MK 21227/2016 PI ze dne**

**15. dubna 2016**

Věc: Výkon památkové péče na území státní archeologické rezervace Levý Hradec vymezené v roce 1956

Na Ministerstvo kultury, Památkovou inspekci, se obrátil Národní památkový ústav, územní odborné pracoviště v BB (dále jen „NPÚ“), s žádostí o určení, zda a pokud ano, který orgán památkové péče vykonává státní správu na úseku památkové péče na území státní archeologické rezervace Levý Hradec, vymezené výnosem ministerstva kultury ke dni 10. dubna 1956 dle § 2 odst. 1 vládního nařízení č. 274/1941 Sb., o archeologických památkách, publikovaným v Úředním listě, ročník 1956, částka 35.

Na území státní archeologické rezervace byla dle § 3 zákona č. 22/1958 Sb., o kulturních památkách, vymezena usnesením vlády České socialistické republiky č. 70 z 24. února 1978 (5/1978 Ú.v.) národní kulturní památka Přemyslovské hradiště v Levém Hradci, která zahrnuje jen část území státní archeologické rezervace. Toto usnesení bylo s účinností k 15. 7. 1999 nahrazeno nařízením vlády č. 147/1999 Sb., o prohlášení a zrušení prohlášení některých kulturních památek za národní kulturní památky; ochrana výše zmíněné národní kulturní památky však zůstala zachována (srov. § 1 odst. 1, bod 2 nařízení vlády).

Dne 9. října 1980 bylo vymezeno památkové ochranné pásmo Přemyslovského hradiště v Levém Hradci kolem národní kulturní památky Přemyslovské hradiště v Levém Hradci, jehož území se v převážné míře nachází v území státní archeologické rezervace.

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, přijaté po projednání v rámci úřadu.

Výnos o zřízení státní archeologické rezervace stanoví v devíti bodech podmínky pro ochranu a nakládání s rezervací. Především bod 1 výnosu přináší konkrétní zákazy. Podle něj není v rezervaci dovoleno:

1. *lámat kámen, těžit a vybírat písek, zeminy, hlínu a štěrk,*
2. *provádět nové stavby jakéhokoliv druhu zejména i rekreačních chat a technických zařízení,*
3. *oplocovat, vysazovat, kácet, poškozovat a vysekávat stromy a keře, trhat a vyrýpávat květiny, dobývat pařezy a kopat jámy a sondy na nezastavěných pozemcích*
4. *skládat odpadky*
5. *provádět hluboké polní orby,*
6. *jakkoliv měnit terén a jeho kulturu, měnit přírodní a krajinný ráz rezervace a jakkoliv jej poškozovat.*

V bodě 9 výnosu je stanoveno zmírnění kategorických zákazů z bodu 1. *Výjimky z ustanovení podmínky č. 1 může povolit pouze ministerstvo kultury – Státní památková správa po vyjádření Archeologického ústavu Československé akademie věd.* Výnos logicky uvádí označení příslušných orgánů památkové péče dle tehdejšího stavu organizace státní správy na tomto úseku. Jinými slovy určuje příslušné orgány památkové péče k rozhodování daných množin případů. Obecně je pak stanoven příslušný orgán památkové péče (krajský národní výbor) v bodě 6 výnosu.

**První otázkou** je, zdali je výnos o zřízení státní archeologické rezervace platný a účinný, zdali nebyl derogován. Státní archeologická rezervace Levý Hradec byla vymezena výnosem, který je nařízením vydaným dle § 2 odst. 1 vládního nařízení č. 274/1941 Sb., o archeologických památkách, které dle tehdy platných právních předpisů mělo sílu zákona. Toto vládní nařízení bylo zrušeno § 27 odst. 1, bodem 2. zákona č. 22/1958 Sb., o kulturních památkách. Text zrušovacího ustanovení zní: „*Zrušují se všechny předpisy o věcech upravených tímto zákonem a všechna ustanovení, která odporují ustanovením tohoto zákona. Zejména se zrušují …. 2. vládní nařízení č. 274/1941 Sb., o archeologických památkách,*“. Zrušením uvedeného vládního nařízení zákonem o kulturních památkách však nebylo zrušeno samotné vymezení státní archeologické rezervace Levý Hradec provedené výše uvedeným výnosem (Ú. l. 1956, částka 35 ze dne 10. dubna 1956). Zákon o kulturních památkách (č. 22/1958 Sb.) stanovil v § 4 možnost prohlašování památkových rezervací – *„Tvoří-li skupina nemovitých památek se svým prostředím celek, může ministr školství a kultury v dohodě s ministrem – předsedou Státního výboru pro výstavbu, s ministrem-předsedou Státního úřadu plánovacího, s ministrem financí a s ostatními vedoucími zúčastněných ústředních úřadů prohlásit tento celek za památkovou reservaci a stanovit podmínky, jimiž se má v ní řídit stavební činnost.“* Prohlašování památkových rezervací archeologické povahy výslovně zmiňoval § 10 vyhlášky č. 181/1959 Ú. l., o památkových rezervacích. Publikovaná byla v Úředním listu a provádí zákon č. 22/1958 Sb., o kulturních památkách – *„Je-li celá památková rezervace nebo alespoň některá památka v ní povahy archeologické, vyjadřuje se a podává o ní posudky Ústav (Státní ústav památkové péče a ochrany přírody) spolu s Archeologickým ústavem Československé akademie věd“*.

Zákon č. 22/1958 Sb., o kulturních památkách, byl zrušen zákonem č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů. V § 42 odst. 2 zákona o státní památkové péči je dáno, že *„národní kulturní památky prohlášené za ně podle dřívějších právních předpisů se považují za národní kulturní památky podle tohoto zákona. Památkové rezervace prohlášené za ně podle dřívějších právních předpisů se považují za památkové rezervace podle tohoto zákona. Ochranná pásma zřízená podle dřívějších právních předpisů se považují za ochranná pásma podle tohoto zákona.“* Vzhledem k užitému množnému číslu („podle dřívějších právních předpisů“) výslovně zrušovací ustanovení počítá, že památkové rezervace byly vymezovány podle více právních předpisů, tj. nikoliv pouze podle rušeného zákona o kulturních památkách a ponechává všechny takto prohlášené rezervace v platnosti.

Z těchto důvodů je nutné mít výnos o zřízení státní archeologické rezervace za platný a účinný. Jako podpůrný argument lze uvést, že v přehledu právních předpisů upravujících otázky památkové péče jej od roku 2010 uvádí i webové stránky Ministerstva kultury <https://www.mkcr.cz/pravni-predpisy-z-oblasti-pamatkove-pece-253.html>. Výnos je rovněž uveden v kompendiu právních předpisů vztahujících se ke kultuře vydaném po nabytí účinnosti zákona č. 22/1958 Sb., o kulturních památkách (In: Kultura, Sborník právních předpisů, svazek II., Praha 1963 str. 596).

**Druhou otázkou** je určení příslušného orgánu památkové péče, který bude rozhodovat o nakládání s předmětem ochrany a mantinelech jeho rozhodování především ve vztahu k bodu 1 a bodu 9 výnosu. Ani vládní nařízení č. 274/1941 Sb., o archeologických památkách, ani zákon č. 22/1958 Sb., o kulturních památkách, nestanovovaly okruh prací, kdy je dána rozhodovací pravomoc orgánu památkové péče a určení okruhu a rozsahu regulace ponechávaly na prováděcích předpisech. Vládní nařízení č. 274/1941 Sb., o archeologických památkách v § 2 odst. 1 a 2 stanoví, že *„kdo má archeologickou památku v moci, je* ***povinen v mezích řádného hospodaření o ni náležitě pečovati a podrobiti se nařízením, která na ochranu památky vydá příslušný úřad, anebo strpěti opatření, která příslušný úřad za tím účelem provede****.“* a dále, že *„archeologické památky se nesmějí bez souhlasu příslušného úřadu ani měniti ani ničiti. Změnou nemovité archeologické památky se rozumí také změna jejího okolí, pokud by rušivě zasahovala do jejího dochovaného zjevu a stavu.“* Obdobnou konstrukci zajišťování ochrany předpokládá i zákon č. 22/1958 Sb., o kulturních památkách. V § 3 stanoví, že *„tvoří-li skupina nemovitých památek se svým prostředím celek, může ministr školství a kultury v dohodě s ministrem-předsedou Státního výboru pro výstavbu, s ministrem-předsedou Státního úřadu plánovacího, s ministrem financí a s ostatními vedoucími zúčastněných ústředních úřadů prohlásit tento celek za památkovou reservaci* ***a stanovit podmínky, jimiž se má v ní řídit stavební činnost****.“* I zákon č. 22/1958 Sb., o kulturních památkách, v § 4 stanovil pouze způsob vymezení památkové rezervace s tím, že odlišný režim vymezování platil pro území hlavního města Prahy, dále se však už regulací nakládání s nemovitostmi v památkové rezervaci nezabýval. Obdobné řešení jako zmíněný výnos tak volily i předpisy, které podle tohoto zákona památkové rezervace vymezovaly.

Teprve zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, v § 14 odst. 2 stanovil okruh prací, o kterém rozhoduje prvoinstanční orgán památkové péče. Jeho stávající znění zní: *„Vlastník (správce, uživatel) nemovitosti, která není kulturní památkou, ale je v památkové rezervaci, v památkové zóně nebo v ochranném pásmu nemovité kulturní památky, nemovité národní kulturní památky, památkové rezervace, nebo památkové zóny (§ 17), je povinen k zamýšlené stavbě, změně stavby, terénním úpravám, umístění nebo odstranění zařízení, odstranění stavby, úpravě dřevin nebo udržovacím pracím na této nemovitosti si předem vyžádat závazné stanovisko obecního úřadu obce s rozšířenou působností, není-li tato jeho povinnost podle tohoto zákona nebo na základě tohoto zákona vyloučena (§ 6a, § 17).“* Stávající zákon o státní památkové péči v souladu se zásadou *lex posterior derogat priori* zrušil ta ustanovení aktů konstituujících předmět ochrany, která s ním byla v rozporu. Výkon památkové péče na takovém území se děje v rozsahu daném platným a účinným zákonem o státní památkové péči, a nikoliv podmínkami a rozsahem, které s ním nejsou v souladu. Příkladem je, když podmínka z rozhodnutí vymezujícího ochranné pásmo kulturní památky vztahuje povolovací proces i na interiérové úpravy nemovitostí nacházející se v ochranném pásmu, pak orgán památkové péče za platného právního stavu takovou podmínku nemůže aplikovat. V § 17 zákona o státní památkové péči je povinnost vyžádat si k takovým pracím *vyloučena vždy, jde-li o stavbu, změnu stavby, udržovací práce, umístění nebo odstranění zařízení, jejichž provedením se nezasahuje žádným způsobem do vnějšího vzhledu této nemovitosti.*

Obdobně je zapotřebí vycházet při určování příslušnosti orgánu památkové péče. Vládní nařízení č. 274/1941 Sb., o archeologických památkách, v § 3 odst. 1 určuje, že *„Ministerstvo školství a národní osvěty je nejvyšší stolicí ve věcech ochrany, výzkumu a výkopů archeologických památek.“* Odstavec 2 téhož ustanovení stanoví, že *„ochranu archeologických památek vykonávají v obvodu své působnosti zemské úřady, které mohou v jednotlivých případech přenésti výkon ochrany na okresní úřady.“* Vládní nařízení č. 112/1951 Sb., o reorganisaci státní památkové péče, pozměnilo systém orgánů památkové péče. Na základě průzkumu provedeného ministerstvem státní kontroly, uložila vláda v březnu 1953 odstranit některé nejzávažnější nedostatky ve výkonu veřejné správy. Za tím účelem byla v českých krajích v roce 1953 provedena další reforma na úseku státní památkové péče. Dosavadní ústřední útvary památkové péče, a to odbor ministerstva školství, do kterého byly v již zmíněném roce 1951 transformovány Národní kulturní komise (zřízené zákonem č. 137/1946 Sb.), Státní památkový ústav a Státní fotoměřický ústav, byly sloučeny v jediný útvar nazvaný Státní památková správa. Ta plnila některé úkoly ústředního orgánu veřejné správy, např. mezi ně patřilo výše uvedené rozhodování o výjimkách dle bodu 9. výnosu o zřízení státní archeologické rezervace Levý Hradec. Samotná péče o zachování podmínek zabezpečení státní archeologické rezervace náležela dle bodu 6 výnosu odboru kultury rady krajského národního výboru v Praze. Zákon o kulturních památkách (č. 22/1958 Sb.) uvádí krajský národní výbor jako výkonný orgán památkové péče v § 2, 5,7, 8, 9, 10, 11, 12, 14, 15 a 16. Pouze v okrajovém spektru rozhodování zákon o kulturních památkách určuje za výkonný orgán památkové péče okresní národní výbor v § 5 a 17 (jedná se o náhradu za omezení vlastnického práva z důvodu zřízení ochranného pásma, odměnu nálezci náhodného archeologického nálezu, náhradu škody vzniklé z důvodu provádění archeologických výzkumů). Stávající zákon o státní památkové péči v § 29 odst. 2 písm. b) za příslušný orgán památkové péče určuje obecní úřad obce s rozšířenou působností, který dle tohoto ustanovení *„zabezpečuje předpoklady pro komplexní péči o kulturní památky a nemovitosti, které nejsou kulturní památkou, ale jsou v památkové rezervaci, v památkové zóně nebo v ochranném pásmu (§ 17), a v souvislosti s tím vydává jako dotčený orgán na návrh nebo z vlastního podnětu závazné stanovisko a poskytuje další podklady do řízení vedených jinými správními úřady než orgány státní památkové péče podle zvláštních právních předpisů“*. V daném případě (bod 9 výnosu o zřízení státní archeologické rezervace) tedy nejde o specifické zmocnění ministerstva kultury pro daný postup, ale pouze o pojmenování orgánu památkové péče, který byl v době vydání předmětného výnosu příslušným orgánem památkové péče k vedení takového řízení.

V případě státní archeologické rezervace bude příslušným prvoinstančním orgánem Městský úřad Černošice, odbor školství, kultury a cestovního ruchu, který by o žádostech rozhodoval v souladu především s § 14 odst. 3 zákona o státní památkové péči a správního řádu, tj. vycházel by ze současného stavu poznání kulturněhistorických hodnot, ctil by základní zásady činnosti správních orgánů atd. Dále by nebylo možné ze strany orgánu památkové péče vymáhat všechny zákazy obsažené ve výnosu o zřízení státní archeologické rezervace Levý Hradec - např. zákaz bodu 1 písm. c) *trhat a vyrýpávat květiny* nebo písm. d) *skládat odpadky*, protože takovým jednáním nebudou dotčeny zájmy památkové péče. V souladu s ústavním zakotvením v článku 79 odst. 1 Ústavy může orgán veřejné správy vykonávat jen působnost svěřenou mu zákonem. Promítnutí této zásady do správního řádu je ustanovení § 2 odst. 1 a 2. „*Odst.* *1) Správní orgán postupuje v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu (dále jen "právní předpisy"). Kde se v tomto zákoně mluví o zákoně, rozumí se tím též mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu*.“ „*Odst.* *2) Správní orgán 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.“* Výše uvedený výnos nemůže založit rozhodovací pravomoc orgánu památkové péče v těch případech, které dnes není možné podřadit pod regulovaný okruh činností uvedených v dnešním platném a účinném zákoně o státní památkové péči v tomto případě § 14 odst. 2.

V případě konfliktu podmínek ochrany mezi státní památkovou rezervací a ochranným pásmem národní kulturní památky Přemyslovské hradiště v Levém Hradci má přednost ochrana poskytnutá z titulu ochrany památkové rezervace, protože ochranné pásmo je pouze nástrojem nikoliv předmětem ochrany. Samo o sobě nemá hodnotu a slouží k ochraně předmětu ochrany, zde národní kulturní památky Přemyslovského hradiště Levý Hradec. Příslušným orgánem pro rozhodování o nakládání s národní kulturní památkou Přemyslovské hradiště Levý Hradec nadále je Krajský úřad BB kraje, odbor kultury a památkové péče.

Na závěr Ministerstvo kultury chce uvést, že podmínky výnosu o zřízení státní archeologické rezervace Levý Hradec plně odpovídají době vydání výnosu a musí reagovat na tehdejší platný právní stav, kdy bylo nutné v jednotlivých aktech definovat rozhodovací působnost orgánů památkové péče včetně jejich příslušnosti. Při aplikaci zákona o státní památkové péči u dříve vymezených předmětů ochrany, a i ochranných pásem, není možné nereagovat na změnu právního prostředí.

Nikoliv na okraj chce Ministerstvo kultury uvést, že navrhovaný zákon o ochraně památkového fondu předpokládá periodické hodnocení i památkových rezervací a památkových zón, včetně těch již dříve vymezených, kde by bylo možné podmínky ochrany uvést do souladu s platným právním stavem *[návrh zákona o ochraně památkového fondu byl v rámci třetího čtení dne 12. 7. 2017 Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR zamítnut, poznámka vydavatele]*.

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