

SPRÁVNÍ ŘÁD A JEHO APLIKACE V PROCESU VYDÁVÁNÍ POVOLENÍ K PROVÁDĚNÍ ARCHEOLOGICKÝCH VÝZKUMŮ

ADMINISTRATIVE CODE AND ITS APPLICATION IN THE PROCESS OF ARCHAEOLOGICAL RESEARCHES PERFORMING

JANA JURNÍKOVÁ

Právnická fakulta, Masarykova univerzita

Abstrakt

Stat' pojednává o procesu rozhodování o vydávání povolení k provádění archeologických výzkumů Ministerstvem kultury. Pozornost je zaměřena především na procesní aspekty rozhodovacího procesu se zaměřením na vztah k aplikovatelnosti zák. č. 500/2004 Sb., správní řád.

Klíčová slova

Správní řád, povolení, archeologický výzkum, základní zásady činnosti, správní uvážení, veřejný zájem, Akademie věd

Abstract

This article deals with procedure of licence for archeological researches and relation to Administrative Code. Archaeological researches can be carried out by Institute of Archaeology of the Academy of Sciences of the Czech Republic (IAAS) and by other subjects authorized by Ministry of Culture. The problem in question, the procedure is not conformed to the Administrative Code.

Key words

Administrative Code, archeological research, fundamental principles, discretional authority, public interest, Academy of Science

Úvodem

Ochrana kulturních památek v České republice je již dvacátým rokem upravena zákonem č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, v platném znění. I přes řadu novelizací, které se pokoušely odstranit řadu nedostatků toho právního předpisu, lze konstatovat, že stále zůstáváme oblasti legislativního zabezpečení ochrany kulturních památek hodně dlužni.

V souvislosti se vzrůstající stavební činností se stává stále více skloňovaným pojmem záchranný archeologický průzkum. Právní úprav archeologických průzkumů a archeologických nálezů je včleněna právě do výše citovaného zákona.

1. Vymezení pojmu archeologický výzkum

Legální definice pojmu archeologický výzkum není v zák. č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči uvedena. Právní úprava zná pouze pojem archeologické dědictví, který je vymezen v Úmluvě o ochraně archeologického dědictví podepsaná dne 16. ledna 1992 ve Vallettě.¹ Archeologické dědictví je zde definováno jako v čl. 1 odst. 2 jako *„veškeré pozůstatky a objekty a jakékoli jiné stopy po lidstvu z minulých období, jejichž uchování a studium umožňuje vysledovat vývoj historie lidstva a jeho vztah k přirozenému prostředí, a o nichž jsou hlavními zdroji informací vykopávky nebo objevy a další metody výzkumu lidstva.“*

Interní norma Archeologického ústavu Akademie věd stanoví, že „záchranný archeologický výzkum je odbornou archeologickou činností vyvolanou ohrožením či narušením území s archeologickými nálezy. Výsledkem výzkumu je soubor artefaktů (movitých nálezů) a nálezová zpráva (zpráva o výsledcích výzkumu dle díkce §21, odst. 3 zákona č. 20/87Sb., v platném znění), která detailně dokumentuje a interpretuje archeologické situace nenávratně zničené stavební, těžební či jinou činností. Z tohoto důvodu se výzkumem rozumějí veškeré etapy archeologické práce na území s archeologickými nálezy až do stadia nálezové zprávy, tedy vlastní terénní práce (odkryv), provedení úplné dokumentace odkrytých situací, geodetické zaměření plochy výzkumu, evidence a ošetření movitých archeologických nálezů, další zpracování terénní dokumentace podle obvyklého standardu (např. překreslení plánů, digitalizace), dokumentace movitých nálezů včetně jejich případné konzervace, uložení

¹ Publikována ve Sbírce mezinárodních smluv, částka 42/2000, Sdělení č.99/2000 Sb. m.s. Ministerstva zahraničních věcí, účinnost od 23. 9. 2000.

movitých nálezů do vhodného depozitáře, analýza odebraných vzorků (kromě artefaktů také např. zvířecích a lidských kostí, zbytků rostlin, mineralogických materiálů atd.) a komplexní vyhodnocení výsledků výzkumu. Nedílnou součástí výzkumu je i jeho přípravná fáze, tj. terénní průzkum území s archeologickými nálezy podle potřeby (např. povrchový sběr, geofyzikální měření, letecké snímkování), shromáždění informací o starších nálezech z odborných archivů a jejich vyhodnocení.²

Při vymezení ústředního pojmu, tedy archeologický výzkum, je nutno si vystačit s definicemi uváděnými v odborných publikacích, či nejlépe s definicí uváděnou samotnou Akademií věd.

2. Proces vydávání povolení k provádění archeologických výzkumů

Zákonodárce naopak vymezuje, kdo je oprávněn archeologické výzkumy provádět. Zmocnění k této činnosti ex lege, tedy přímo ze zákona, má pouze jeden subjekt, a tím je Akademie věd České republiky, resp. její Archeologický ústav. Role Ministerstva kultury jako ústředního správního orgánu v oblasti ochrany kulturních památek vystupuje do popředí v momentě, kdy jiný subjekt žádá o povolení k provádění archeologických výzkumů. Podle ustanovení § 21 odst. 2 „*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*“.

Ministerstvo je tedy zákonem zmocněno formou vydání povolení přenést oprávnění k provádění archeologických výzkumů i na jiné subjekty, a to po splnění zákonem stanovených podmínek. Jedná se tedy o rozhodovací proces, jehož cílem je rozhodnutí o založení (či naopak o nezaložení) práva k provádění určité činnosti.

Podle § 1 zák. č. 500/2004 Sb. správní řád, v platném znění, (dále jen správní řád), se tento zákon použije na postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy. Podle odstavce druhého se ustanovení správního řádu použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup. Postupy správních orgánů, jejichž cílem je vydání rozhodnutí, jímž se

² Viz. www.arup.cas.cz (citováno 1. 10. 2007)

v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti, jsou předmětem právní úpravy části III. a IV. správního řádu. Postup ministerstva při vydávání povolení by tedy naplňoval podmínky aplikace správního řádu.

Nicméně zákonodárce samotný proces rozhodování o vydání povolení ustanovením § 44³ vyjmul z působnosti obecných předpisů o správním řízení.

Zde je však nutno upozornit na ustanovení § 177 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění (dále je správní řád), který působnost základních zásad činnosti správních orgánů upravených v ustanovení § 2 až 8 rozšiřuje i na případy, kdy sice zvláštní zákona stanoví, že se správní řád nepoužije, nicméně sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje. Z toho lze dovodit, že ministerstvo sice nebude rozhodovat o udělení povolení podle části druhé a třetí správního řádu, ale je při svém rozhodování vázáno základními zásadami.⁴

Z nich bychom mohly vyzvednout do popředí především zásadu legality, zákazu zneužití správního uvážení, zásadu rozhodování v souladu s veřejným zájmem,⁵ a v neposlední řadě taktéž zásadu materiální pravdy.⁶

Ministerstvo je zmocněno k rozhodování o právech a povinnostech subjektů, přičemž toto jeho rozhodování by se mělo opírat o dokud možno přezkoumatelné důvody svědčící pro vydání či naopak nevydání povolení. Základní rámce je dán přímo zákonem o státní památkové péči.

Ministerstvo povolení může vydat v tzv. odůvodněných případech, které zákonem nejsou blíže vymezeny, a to subjektu, který splní požadavky uvedené v § 21 odst. 2. Podle něj *„potřebnými předpoklady se rozumí odborná kvalifikace fyzické osoby žádající o udělení povolení, nebo odborná kvalifikace fyzické osoby, která je v pracovním nebo jiném obdobném poměru k osobě žádající o udělení povolení, jejichž prostřednictvím bude zajištěna odbornost provádění archeologických výzkumů, a vybavení laboratorním zařízením a prostory nezbytně*

³Podle ustanovení § 44 se „Obecné předpisy o správním řízení nevztahují na řízení podle § 6, 8 a § 21 odst. 2 a 4.“

⁴ Viz. blíže Vedral, J.: Správní řád-komentář, Bova Polygon, Praha, 2006

⁵ Viz ustanovení § 2 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění.

⁶ Nově pojatá zásada materiální pravdy je upravena v ustanovení § 3, kdy správní orgán má postupovat v řízení tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.

nutnými pro vědecké poznání a dokumentaci archeologických nálezů a dočasné uložení movitých archeologických nálezů.“

Ministerstvo bude tedy posuzovat naplnění těchto kritérií, přičemž je nutno brát v úvahu především již zmíněnou zásadu zákazu zneužití správního uvážení, a taktéž zásadu předvídatelnosti rozhodování. Na udělení povolení k provádění archeologických výzkumů nemůže dotyčný subjekt i po splnění výše uvedených požadavků uplatňovat právní nárok.

Tím, že je proces vydávání povolení vyjmut z režimu správního řádu, není zde upravena mimo jiné lhůta pro vydání rozhodnutí. Časovou limitaci celého rozhodovacího procesu lze tedy vystopovat pouze z § 6 správního řádu, podle kterého „správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů.“ Správní řád zde stanoví i přesah směrem k ustanovení § 80, kdy v případě, že správní orgán nerozhodne v přiměřené lhůtě, lze použít ke sjednání nápravy ustanovení o ochraně před nečinností. V případě ministerstva je použití § 80 limitováno především tím, že se jedná o ústřední správní úřad.

Do samotného rozhodovacího procesu vstupuje další subjekt, kterým je již zmíněná Akademie věd. Ministerstvo může udělit povolení pouze po dohodě s tímto subjektem. Zákon zde konstruuje podmínku spolupráce mezi těmito institucemi, kdy lze výkladem dojít k závěru, že ministerstvo je sice rozhodujícím správním orgánem, nicméně povolení by nemělo vydat proti nesouhlasnému stanovisku Akademie věd. Tzv. dohoda je tedy nezbytnou podmínkou pro vydání povolení.

Vydáním povolením k provádění archeologických nálezů ministerstvo rozhoduje o významném právu žadatele. Těmito subjekty mohou být vysoké školy, pokud je provádějí při plnění svých vědeckých nebo pedagogických úkolů, muzea, nebo i jiné právnické či fyzické osoby (terminologií zákona tzv. oprávněné organizace). V případě vydání povolení jim zákon stanoví povinnost uzavřít dohodu o rozsahu a podmínkách provádění archeologických průzkumů, a to s Akademií věd České republiky.

3. Odejmutí povolení k provádění archeologických výzkumů

Zatímco proces vydávání povolení nepodléhá režimu správního řádu, postup při jeho odnímání je již správním řádem plně ovládan. Jedná se o řízení, jehož předmětem je odejmutí

získaného oprávnění, a to na základě zákonem předvídané skutečnosti. Touto je podle § 21 odst. 5 porušení podmínek, za kterých bylo povolení vydáno. Konstrukce výše citovaného ustanovení je postavena opět na uplatnění institutu správního uvážení, kdy zákon uvádí, že „Ministerstvo kultury může odejmout“. Při uplatnění zásady ochrany veřejného zájmu, kterým je zde bezpochyby odborné provádění archeologických výzkumů, a tím i zájem na ochraně archeologického dědictví, by ministerstvo mělo k zahájení řízení přistoupit vždy po závažném porušení nastavených podmínek. Z povahy věci plyne, že by řízení mělo být zahajováno i při ztrátě potřebné kvalifikace stanovené již zmíněným odstavcem 2 § 21.⁷ Celý proces rozhodování je opět zastřešován dohodou z Akademií věd, která zde bude mít po odborné stránce hlavní slovo.

Odejmutí povolení je tedy správním řízením zahajovaným z podnětu Ministerstva kultury a oprávněná organizace zde má postavení účastníka. V řízení tak má například právo v řízení vyjádřit své stanovisko, podávat návrhy, a v neposlední řadě se před vydáním rozhodnutí vyjádřit k jeho podkladům. Jedním z nejdůležitějších oprávnění je možnost obrany v případě, že rozhodnutí o odejmutí trpí vadami. Jelikož v prvním stupni zde rozhoduje ústřední správní úřad, bude v úvahu přicházet aplikace ustanovení § 152 a následujících o rozkladu. Z důvodu konstrukce ustanovení § 21 odst. 5 je zde nutno brát ohled na vyjádření Akademie věd, protože Ministerstvo má rozhodnout po dohodě s touto institucí. V případě přezkumu rozhodnutí bude tedy nutno se vypořádat s touto podmínkou a dodržet ji i v režimu rozhodování o rozkladu.

Závěrem

Disproporcí v režimech řízení, tedy rozhodování o vydání povolení a rozhodování o odejmutí povolení, lze spatřovat jeden z nedostatků právní úpravy v oblasti státního dozoru nad prováděním archeologických výzkumů. Řízení o vydání povolení i řízení o odejmutí povolení by mělo být jednotně podrobeno správnímu řád. V obou případech se jedná o rozhodovací proces, který by měl mít zákonem stanovený přesný postup, a to včetně nápravy možných vad. Zatímco v případě odejmutí povolení je v rukou subjektu možnost se bránit podáním rozkladu podle § 152 správního řádu, možnost obrany v případě rozhodnutí ministerstva

⁷ Podle § 50 správního řádu je správní orgán povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu.

o nevydání povolení k provádění archeologických nálezů je velice diskutabilní.⁸ Z hlediska praxe by bylo žádost tyto postupy procesně sjednotit a zakotvit jasná pravidla v procesu vydávání povolení. Oblasti úpravy archeologických výzkumů by si jistě zasloužila větší pozornost, a to nejenom z výše nastíněného úhlu pohledu.

Literatura:

- [1] Zídek, M., Klusoň, J.: *Zákon o státní památkové péči a jeho prováděcí předpisy s komentářem*. Praha, ABF, 2005.
- [2] Vedral, J.: *Správní řád. Komentář*. Praha, Bova Polygon, 2006.
- [3] Kadečka a kol.: *Správní řád*. ASPI, 2006
- [4] Varhaník, J. *K právní úpravě archeologických výzkumů*. Správní právo 6/XXXII, 1999.
- [5] Varhaník, J. *K Úmluvě o ochraně archeologického dědictví Evropy*. Archeologické rozhledy LII, 2000, s. 706-708.
- [6] Varhaník, J. *K současným možnostem ochrany archeologických nálezů*. Archaeologia historica 26, 2001.
- [7] Varhaník, J. *Významný judikát Nejvyššího soudu*. Archeologické rozhledy LVII/1, 2005, s. 209-211.
- [8] Úmluva o ochraně archeologického dědictví Evropy, publikována pod č. 99/2000 Sb. m.s.
- [9] Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů.
- [10] Vyhláška ministerstva kultury České socialistické republiky č. 66/1988 Sb., kterou se provádí zákon České národní rady č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů.
- [11] Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů.
- [12] Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Kontaktní údaje na autora – email:

Jana.Jurnikova@law.muni.cz

⁸ V úvahu by například přicházela žaloba proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 an. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, jejíž použití je však velmi sporné. Viz blíže Klusoň, J., Zídek, M. Nový stavební zákon a změny zákona o státní památkové péči, Zprávy památkové péče, č. 67/1, 2007.