



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže a soudkyň Mgr. et Mgr. Lenky Bahýľové, Ph.D., a Mgr. Věry Jachurové ve věci

žalobce: **KOMFORT-City, s.r.o.**, IČO 29209412
se sídlem Křenová 478/72, 602 00 Brno
zastoupený advokátkou JUDr. Lenkou Štěpánkovou
se sídlem Křenová 478/72, 602 00 Brno

proti

žalovanému: **Ministerstvo kultury**
se sídlem Maltézské nám. 1, 118 11 Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17.12.2015 č.j. MK 76093/2015 OLP

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva kultury ze dne 17.12.2015 č.j. MK 76093/2015 OLP se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 15.342,- Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám právní zástupkyně žalobce advokátky JUDr. Lenky Štěpánkové.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. H.

Odůvodnění:

1. Rozhodnutím označeným v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadené rozhodnutí“) ministr kultury (dále též „orgán rozhodující o rozkladu“) zamítl rozklad žalobce a potvrdil rozhodnutí Ministerstva kultury ze dne 20. 5. 2017 č.j. MK 27733/2015 OPP, kterým žalovaný jako orgán státní památkové péče příslušný k rozhodnutí na základě § 176 odst. 6 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“) zamítl žádost žalobce ze dne 12. 3. 2015 o náhradu nákladů ve výši 1 661 000 Kč vzniklých v důsledku nepředvídaného archeologického nálezu podle § 176 stavebního zákona v souvislosti se stavbou „Obytného souboru – domy A + B + C, ul. Vídeňská, Brno“ na pozemku parc. č. 679 v k. ú. Štýřice.
2. V odůvodnění napadeného rozhodnutí orgán rozhodující o rozkladu konstatoval, že dne 20.3.2015 byla žalovanému doručena žádost, v níž žalobce žádal o poskytnutí částky 1 661 000 Kč na pokrytí zvýšených nákladů na zachování nepředvídaného archeologického nálezu doposud neznámé sakrální stavby – rotundy na ulici Vídeňská v Brně (dále jen „předmětná žádost“). Jednalo se o mimořádně kulturně cenný archeologický nález datovaný přibližně do poloviny 11. století, který byl vzhledem ke své mimořádnosti a unikátnosti rozhodnutím žalovaného č.j. MK 10816/2014 OPP prohlášen za kulturní památku. Z důvodu zachování nálezu byla nutná změna projekčního řešení objektu C1 + C2 pro stavební povolení a následně změna provedení stavby. Původní projektová dokumentace počítala s umístěním domovního schodiště a výtahu do míst archeologického nálezu, který by byl v případě výstavby domu podle původní dokumentace zcela zničen. Došlo tak ke zvýšeným nákladům na změnu projektového řešení a odlišnou realizaci domu s ohledem na to, aby byl archeologický nález zachován.
3. Ministerstvo kultury předmětnou žádost zamítlo. Dospělo k závěru, že poskytnutí finančních prostředků na krytí náhrady nákladů na základě § 176 odst. 6 stavebního zákona nebylo možné, neboť k nálezu došlo v průběhu záchranného archeologického výzkumu a tento nález nelze považovat za nepředvídaný ve smyslu § 176 stavebního zákona. Z vyjádření Archeologického ústavu Akademie věd České republiky, Brno, v.v.i., ze dne 21. 4. 2015 vyplynulo, že v souvislosti s výstavbou probíhal v dané lokalitě záchranný archeologický výzkum prováděný oprávněnou archeologickou organizací Archaia Brno, o.p.s., v jehož průběhu k nálezu došlo. Pokud se v souvislosti s plánovanou výstavbou provádí záchranný archeologický výzkum, je to právě z důvodu, že na daném místě se výskyt archeologických nálezů předpokládá. Podle § 22 odst. 2 věty první zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní památkové péči“) má-li se 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. Vzhledem k tomu, že zákon o státní památkové péči nedefinuje území s archeologickými nálezy a Jihomoravský kraj pro své území nevydal plán území s archeologickými nálezy ve smyslu § 23b téhož zákona, vzniká stavebníkovi ohlašovací povinnost téměř vždy. Při důsledném uplatňování litery zákona o státní památkové péči lze tedy institut nepředvídaného archeologického nálezu ve smyslu § 176 stavebního zákona uplatnit jen výjimečně, např. při nálezu movitého archeologického nálezu ve vytěženém lomu. Nález učiněný v rámci záchranného archeologického výzkumu

Shodu s prvopisem potvrzuje L. H.

však nemůže být pokládán za nepředvídaný, neboť je učiněn v území s archeologickými nálezy, kde je naopak výskyt těchto nálezů zákonem předpokládán. Pro závěr, že se nejedná o nepředvídaný nález, svědčí skutečnost, že na ploše sousedící se stavbou byl v roce 2009 proveden záchranný archeologický výzkum toutéž organizací a záchranný archeologický výzkum na ploše budoucí stavby žalobce na tento předchozí průzkum navazoval. Na základě výše uvedeného se žalovaný neztotožnil s názorem Archeologického ústavu Akademie věd, Brno, v. v. i., že se jedná o nepředvídaný archeologický nález.

4. Žalobce v rozkladu označil prvostupňové rozhodnutí za nesprávné. Náзор žalovaného, podle něhož je archeologický nález učiněný v rámci záchranného archeologického průzkumu vždy nálezem předvídaným, označil žalobce za nepřípustný a paušalizující. Žalovaný se podle něj dostatečně nezabýval předvídatelností nalezených základů románské rotundy, které z vlastního podnětu prohlásil za kulturní památku. Smyslem § 22 odst. 2 zákona o státní památkové péči je preventivním způsobem zajistit ochranu jakémukoliv archeologickému nálezu v území, kde by se takové nálezy mohly vyskytovat. Zákon o státní památkové péči pojem „území s archeologickými nálezy“ nedefinuje, nicméně dle § 23b téhož zákona může kraj po dohodě s Ministerstvem kultury vydat formou nařízení plán území s archeologickými nálezy v kraji nebo v jeho vymezené části, který slouží k zabezpečení archeologického dědictví a jako podklad pro plnění oznamovací povinnosti dle § 22 odst. 2 zákona o státní památkové péči. Pokud tak ale kraj neučiní, nelze každé místo považovat za území s archeologickými nálezy. Vzhledem ke skutečnosti, že Jihomoravský kraj uvedený plán nevydal, je s ohledem na § 35 odst. 2 písm. f) zákona o státní památkové péči na území města Brna z preventivních důvodů záměr provádět stavební činnost oznamován Archeologickému ústavu vždy, ať se fakticky jedná o území s archeologickými nálezy či nikoliv. V případě tohoto ustanovení se jedná o objektivní odpovědnost a splnění oznamovací povinnosti není dle judikatury vázáno ani na znalost skutečnosti, že jde o území s archeologickými nálezy, ani na to, zda stavebními pracemi nebo jinou činností dojde či nedojde k zásahu do archeologického naleziště. Záchranný archeologický průzkum je tak prováděn i na územích, která nelze považovat za území s archeologickými nálezy. Jakýkoliv archeologický nález na území Jihomoravského kraje tak lze považovat za nepředvídaný, přičemž nepředvídaným nálezem kulturně cenného předmětu, detailu stavby nebo chráněných částí přírody anebo archeologického nálezu může být také archeologický nález na území, pro které byl vydán plán území s archeologickými nálezy.
5. Žalobce v rozkladu vytkl žalovanému, že se hodnocením předvídatelnosti nálezů sakrální stavby z 11. století na místě plánované výstavby vůbec nezabýval a konkrétní předvídatelnost předmětného nálezů neřešil, a to v rozporu s vyjádřením Archeologického ústavu AV ČR, který dne 13. 11. 2012 vydal stanovisko a návrh dalšího postupu ve smyslu § 176 odst. 1, 4 až 6 stavebního zákona, podle něž se jedná o nález rotundy patrně z první poloviny 11. století n. l., k jejímuž zániku došlo patrně již koncem 12. století, přičemž brzký zánik svatyně způsobil i úplnou absenci tradice či povědomí o její někdejší existenci. Nález tak nebylo možno předvídat. Ani odborná instituce, jakou je Archeologický ústav, neměla žádné indicie, které by k předvídatelnosti nálezů směřovaly. Žalovaný rozhodnutím ze dne 25. 2. 2014 č.j. MK 10816/2014 OPP prohlásil předmětný nález za kulturní památku, neboť se jednalo o archeologický nález mimořádného významu, přičemž toto rozhodnutí bylo potvrzeno rozhodnutím ministra kultury ze dne 26. 9. 2014 č.j. MK 45660/2014 OLP. Dle žalobce nemůže obstát rozhodnutí o tom, že nález, který

Shodu s prvopisem potvrzuje L. H.

byl ve smyslu § 176 odst. 4 stavebního zákona považován za (nepředvídaný) nález mimořádného významu a byl prohlášen za kulturní památku podle zákona o státní památkové péči, byl předvídaný, bez toho, že by se žalovaný hodnocením specifické předvídatelnosti nálezu zabýval.

6. Orgán rozhodující o rozkladu se v odůvodnění napadeného rozhodnutí v rámci vypořádání námitek uplatněných žalobcem v rozkladu ztotožnil s názorem správního orgánu I. stupně, že archeologický nález objevený v průběhu záchranného archeologického výzkumu nelze považovat za nepředvídaný. Při své úvaze vyšel z § 22 odst. 2 zákona o státní památkové péči a uvedl, že legální definice pojmu „území s archeologickými nálezy“ v právním řádu absentuje, avšak kraj může pro své území nebo jeho část vydat plán území s archeologickými nálezy, ve kterém je vytyčí. Na území krajů však v praxi vytyčena nejsou. Z dikce § 23b zákona o státní památkové péči vyplývá, že pokud tento plán vydán nebude, má se za to, že území s archeologickými nálezy pokrývá celé území kraje, pokud není omezeno na úrovni obcí. Výskyt archeologických nálezů v konkrétní lokalitě je možné zjistit ve Státním archeologickém seznamu, který vede Národní památkový ústav. V něm je území České republiky členěno na 4 kategorie území s archeologickými nálezy. Státní archeologický seznam v praxi představuje způsob, jak předběžně ověřit výskyt archeologických nálezů v konkrétní lokalitě. V podstatě celé území České republiky je územím s archeologickými nálezy, a to I. – III. kategorie, kde je pravděpodobnost jejich výskytu minimálně 50 %, a vztahuje se tak na ně povinnost stavebníka dle § 22 odst. 2 zákona o státní památkové péči.
7. Orgán rozhodující o rozkladu má za to, že k výskytu nepředvídaných archeologických nálezů může dojít při postupu dle stavebního zákona například v těch lokalitách, kde byly odtěženy veškeré čtvrtohorní vrstvy, jako jsou bývalé lomy či doly nebo místa, kde již v minulosti proběhl archeologický výzkum. Při stavbě na těchto místech se ochrana archeologických nálezů podle zákona o státní památkové péči neuplatní, a v případě, kdy zde i přesto k archeologickému nálezu v průběhu stavby dojde, přichází v úvahu postup dle § 176 stavebního zákona. Takový nález lze pak považovat za nepředvídaný podle téhož zákonného ustanovení. Zákon o státní památkové péči institut nepředvídaného archeologického nálezu nezná a situaci, kdy k takovému nálezu dojde, vůbec neupravuje. Upravuje postup toliko v případě, že dojde k archeologickému nálezu mimo archeologický výzkum a dále stanoví, že pro archeologické nálezy, k nimž dojde v souvislosti s přípravou nebo prováděním stavby, platí zvláštní právní předpisy.
8. Dle orgánu rozhodujícího o rozkladu nelze skutečnost, že Jihomoravský kraj pro své území nevydal plán území s archeologickými nálezy, vykládat tak, že na území kraje se výskyt archeologických nálezů nepředpokládá, a jakýkoliv nález je tak nálezem nepředvídaným. O významu preventivní ochrany archeologického dědictví svědčí judikatura, která dovodila, že objektivní odpovědnost za spáchání správního deliktu spočívajícího v porušení ohlašovací povinnosti dle § 22 odst. 2 zákona o státní památkové péči není ze strany investora vázána ani na znalost skutečnosti, že se stavební činnost odehrává na území s archeologickými nálezy, ani na to, zda stavebními pracemi reálně dojde k zásahům do archeologických lokalit. Je tak v zájmu stavebníka vždy zamýšlenou stavební činnost oznámit, a vyvarovat se tak rizika udělení sankce za správní delikt dle § 35 odst. 2 písm. f) téhož zákona.
9. Orgánu rozhodující o rozkladu podotkl, že území města Brna patří k lokalitám s velmi dlouhým kontinuálním osídlením a pravděpodobnost archeologických nálezů je zde velmi vysoká. Skutečnost, že některá místa jsou po konzultaci s archeologem vyhodnocena

Shodu s prvopisem potvrzuje L. H.

z hlediska výskytu archeologických nálezů a nutnosti provedení záchranného archeologického výzkumu negativně, neznamená, že plošně se nejedná o území s archeologickými nálezy, neboť před konzultací s archeologem či dokonce bez ní není možné předem posoudit, zda se na konkrétním místě nálezy vyskytují či nikoliv. Stejně tak není před samotnou exkavací možné jednoznačně určit charakter nálezů, který lze v konkrétní lokalitě očekávat. K nálezu negativu zdiva rotundy došlo v průběhu standardního záchranného archeologického výzkumu, který v dané lokalitě vyvolal záměr žalobce realizovat zde stavbu polyfunkčního domu. Vzhledem k tomu, že na sousední parcele již dříve prováděla totožná oprávněná organizace záchranný archeologický průzkum, bylo možné předvídat výskyt archeologických nálezů i na sousedních parcelách.

10. Skutečnost, že se o rotundě nedochovaly žádné písemné zmínky a byla zapomenuta, dle orgánu rozhodujícího o rozkladu nepostačuje k tvrzení, že se jedná o nález, který nebylo možno předvídat. V rámci záchranných archeologických výzkumů může docházet k objevům dosud neznámých pravěkých či jiných sídlišť a pohřebišť, o nichž se také nedochovaly záznamy, přičemž nebývají považovány za nepředvídané, neboť k nim dochází na místech, kde uplatňuje svou pravomoc státní archeologická památková péče a výskyt archeologických nálezů se zde předpokládá. Výzkumu předcházela nálezy kosterních pozůstatků a v jeho průběhu byly na profilech výkopu ověřovány tři zásobní jámy a jeden objekt s plochým dnem. Podařilo se získat pouze minimální množství drobných keramických úlomků zařazených obecně do období pravěku a zlomky keramiky z 9. století, signalizující výskyt pravěkého, resp. raně středověkého sídliště v dané oblasti.
11. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení napadeného rozhodnutí, jakož i zrušení jemu předcházejícího rozhodnutí správního orgánu I. stupně, a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. V žalobě nejprve shrnul průběh správního řízení a uvedl, že byl napadeným rozhodnutím zkrácen na svých právech. Výklad zákona užitý žalovaným je dle jeho mínění paušalizující, nemá oporu v textu zákona a je v rozporu s úmyslem zákonodárce. Smyslem a účelem § 22 odst. 2 zákona o státní památkové péči je preventivním způsobem zajistit ochranu jakémukoliv archeologickému nálezu v území, kde se takové nálezy mohou vyskytovat. Pojem území s archeologickými nálezy není zákonem definován, ale kraj může takovýto plán vydat po dohodě se žalovaným a vyznačit v něm území, na nichž se vyskytují či se odůvodněně mohou vyskytovat archeologické nálezy. Pokud tak kraj neučiní, nelze každé místo v České republice považovat za území s archeologickými nálezy. Jihomoravský kraj předmětný plán nevydal, nicméně s ohledem na § 35 odst. 2 písm. f) zákona o státní památkové péči, dle něž hrozí za porušení § 22 odst. 2 zákona uložení pokuty až do výše 4 000 000 Kč, je v rámci města Brna z preventivních důvodů záměr provádět stavební činnost Archeologickému ústavu vždy oznamován. Zakotvit povinnost oznamovat každou stavební činnost, protože nejsou vymezena území s archeologickými nálezy, zajisté nebylo záměrem zákonodárce, jinak by v textu zákona o státní památkové péči nebyla tato povinnost omezena na území s archeologickými nálezy. Výklad žalovaného by ad absurdum vedl k tomu, že veškeré archeologické nálezy učiněné na území České republiky jsou nálezy předvídanými.
12. Žalobce má za to, že účelem § 176 odst. 6 stavebního zákona je kompenzovat stavebníkům náklady, které jim vzniknou v souvislosti s nepředvídanou skutečností - archeologický významný nález, a to bez ohledu na to, zda byl takový nález učiněn v rámci záchranného archeologického výzkumu. Území s archeologickými nálezy je zákonem o státní památkové péči zvláště chráněno, a to jak výše uvedenou oznamovací povinností, tak případnou povinností strpět záchranný archeologický výzkum. Zákon však

Shodu s prvopisem potvrzuje L. H.

nepředpokládá, že na tomto území bude záchranný archeologický výzkum prováděn vždy, stejně jako nelze dovodit závěr, že v jeho rámci lze vždy očekávat archeologické nálezy. Tento výzkum musí být vždy prováděn s ohledem na konkrétní odborné předpoklady pro dané místo, které může následně potvrdit či vyvrátit. Ve vztahu k nim a k odborným znalostem o daném území je pak nutno posuzovat, zda je konkrétní archeologický nález nepředvídaný. Posouzení existence a rozsahu odborných předpokladů nebylo v posuzovaném případě vůbec učiněno. Žalovaný se v rozporu s informacemi obsaženými ve správním spise, konkrétně ve vyjádření Archeologického ústavu AV ČR, předvídatelnosti nálezu vůbec nezabýval. Dle zmíněného vyjádření nebylo možno nález pozůstatků raně středověké církevní architektury před zahájením záchranného archeologického výzkumu jakkoliv předvídat. Odborná instituce tedy posoudila nález jako odborně nepředvídaný a nepředvídatelný. Kategorický závěr žalovaného o předvídatelnosti nálezu rotundy učiněný bez toho, že by se žalovaný zabýval hodnocením a posouzením jeho konkrétní a individuálně specifické předvídatelnosti, nemůže obstát.

13. Dle názoru žalobce ustanovení § 176 stavebního zákona zcela zřetelně mluví i na situace, kdy v rámci probíhajícího záchranného archeologického výzkumu dojde k nálezu takového významu, že jeho zachování není možné bez změny záměru stavebníka. Takovým nálezem je i nález předmětné rotundy. Pokud by toto ustanovení na uvedené případy nedopadalo, byl by postup náhrady nákladů pro případ nepředvídaného nálezu v rámci záchranného archeologického výzkumu zakotven ve speciálním předpisu. Tak tomu však není, a proto je nutno aplikovat ustanovení stavebního zákona.
14. Žalobce nesouhlasí s názorem orgánu rozhodujícího o rozkladu, že k výskytu nepředvídaných archeologických nálezů může dojít např. v lokalitách, kde byly odtěženy veškeré čtvrtohorní vrstvy, nebo tam, kde již archeologický výzkum proběhl, tedy tam, kde se nepostupuje dle zákona o státní památkové péči. Předmětem ochrany dle § 176 stavebního zákona jsou nepředvídané (náhodné) nálezy kulturně cenných předmětů, detailů staveb, chráněných částí přírody a archeologických nálezů. Ustanovení § 176 odst. 1, 4 a 6 stavebního zákona se uplatňují, pokud dojde k nepředvídaným nálezům nejen přímo při postupu dle stavebního zákona, ale také v souvislosti s ním. Žalobce při plánované výstavbě polyfunkčního domu dle projektu „Obytného souboru – domy A + B + C, ul. Vídeňská, Brno“ po vydání rozhodnutí o umístění stavby, tedy v souvislosti s postupem dle stavebního zákona, oznámil záměr výstavby a umožnil provedení záchranného archeologického výzkumu. K nálezu tedy došlo v souvislosti s postupem dle stavebního zákona. Postup dle § 176 stavebního zákona je tedy na místě; naopak závěr orgánu rozhodujícího o rozkladu, že bude-li postupováno dle zákona o státní památkové péči (v důsledku oznamovací povinnosti stavebníka), nelze uvedené ustanovení stavebního zákona vůbec aplikovat., je nesprávný. Záchranný archeologický průzkum na staveništi probíhal od 26.6.2012 do 4. 11. 2013, přičemž nález byl učiněn v průběhu října 2012.
15. Žalobce závěrem konstatoval, že po prohlášení nálezu rotundy za kulturní památku stavební úřad rozhodnutím ze dne 13. 11. 2014 č.j. MCBS/2014/0027807/ŠKAR změnil vydané stavební povolení na objekt C1 + C2 tak, že dispozice stavby byla přizpůsobena nálezu. Projektovou dokumentaci pro umístění stavby a pro stavební povolení bylo nutno přepracovat, neboť původní dispozice domu umísťovala do místa nálezu domovní schodiště a výtah. Žalobce po dohodě s Archeologickým ústavem změnil koncepci objektu C1 + C2, aby byl nález románské rotundy v nezměněném stavu zachován. Tímto postupem byly naplněny předpoklady pro přiznání náhrady nákladů, které žalobci v důsledku postupu dle § 176 odst. 5 stavebního zákona vznikly.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. H.

16. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl. Ve vyjádření k žalobě setrval na právním názoru, že archeologický nález, k němuž dojde v souvislosti se záchranným archeologickým výzkumem, nelze považovat za nepředvídaný. Žalobce měl oznamovací povinnost dle § 22 odst. 1 zákona o státní památkové péči, na základě jejího splnění proběhl na daném místě záchranný archeologický výzkum, v jehož průběhu došlo k odkrytí předmětného archeologického nálezu. S odkazem na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 3. 12. 2014 č.j. 5 A 242/2010 – 42 žalovaný dále uvedl, že podle Státního archeologického seznamu České republiky lze za území s archeologickými nálezy považovat prostor, kde již byly registrovány jakékoliv archeologické nálezy movité či nemovité povahy a rovněž prostor, kde je možné vzhledem k podmínkám či dosavadnímu historickému vývoji tyto nálezy s vysokou pravděpodobností očekávat. Tvzení Archeologického ústavu AV ČR, že nález rotundy nebylo možné předvídat, automaticky neznamena, že jde o nepředvídaný archeologický nález. K nálezu došlo na území s archeologickými nálezy a negativ rotundy tak sice lze považovat za nepředvídaný z hlediska odborného či faktického, nikoliv však právního. Pokud by nález nebylo možno předvídat, nebyl by prováděn ani záchranný archeologický průzkum, resp. by od jeho provedení bylo po splnění ohlašovací povinnosti ze strany žalobce upuštěno. Vzhledem k předchozímu archeologickému průzkumu na sousední ploše bylo možné předvídat výskyt archeologických nálezů i na sousedních parcelách. Na území Brna je s ohledem na dlouhodobé kontinuální osídlení pravděpodobnost výskytu archeologických nálezů vysoká. Je pochopitelné, že Archeologický ústav AV ČR vyslovil závěr (nikoliv však právně závazný pro žalobce a správní orgány) o určité nepředvídatelnosti předmětného nálezu. Tím však není sama o sobě naplněna díkce § 176 stavebního zákona.
17. Žalovaný dále uvedl, že náhradu nákladů dle § 176 odst. 6 lze uplatnit jen tehdy, pokud zvýšené náklady vzniknou na základě postupu dle odst. 2 a 3 téhož ustanovení, tedy uložili orgán památkové péče stavebníkovi opatření k ochraně archeologického nálezu a za účelem jeho zachování je následně stavebním úřadem ve veřejném zájmu změněno stavební povolení. V posuzovaném případě tomu tak nebylo, neboť k nálezu došlo při záchranném archeologickém výzkumu a žalobce poté sám po dohodě s pracovníky státní památkové péče upravil projektovou dokumentaci včetně návrhu nového založení stavby. Zvýšené náklady tak žalobci nevznikly postupem správních orgánů, a proto nelze při náhradě nákladů uplatnit postup dle § 176 odst. 6 stavebního zákona. Národní památkový ústav, územní odborné pracoviště v Brně sdělil dne 6.1.2012 příslušnému stavebnímu úřadu, že na předmětné nemovitosti došlo ke zjištění základového zdiva dosud neznámé rané středověké sakrální stavby a doporučil postup v souladu s § 176 stavebního zákona, nicméně mu bylo oznámeno, že žalobce dosud nepožádal o vydání stavebního povolení na předmětnou část stavby, neboť dosud nebylo pravomocně ukončeno územní řízení. K následné úpravě projektové dokumentace tak došlo z vlastní iniciativy žalobce, nikoliv v důsledku rozhodnutí stavebního úřadu, jak předpokládá § 176 odst. 3 stavebního zákona. Negativ zdiva románské rotundy byl sice žalovaným prohlášen za kulturní památku, avšak došlo k tomu ve standardním režimu dle § 3 zákona o státní památkové péči poté, co Akademie věd ČR podala žalovanému návrh dle § 3 odst. 1 téhož zákona. Nebyl tak uplatněn postup dle § 176 odst. 4 stavebního zákona. Podle § 176 odst. 5 stavebního zákona na základě rozhodnutí o prohlášení nálezu za kulturní památku může stavební úřad po dohodě se žalovaným vydat stavební povolení ve veřejném zájmu zrušit nebo změnit. Ze strany žalovaného nedošlo k dohodě s dotčeným stavebním úřadem, a postup dle uvedeného ustanovení tedy nebyl uplatněn. Stavební povolení bylo změněno na žádost žalobce a

zákonná podmínka pro poskytnutí náhrady nákladů podle § 176 odst. 6 stavebního zákona tak v daném případě nebyla splněna, neboť neexistuje stavební povolení, které by bylo ze strany orgánů veřejné správy z moci úřední změněno či zrušeno.

18. V replice k vyjádření žalovaného žalobce zopakoval, že nesouhlasí se s názorem, podle něhož archeologický nález, ke kterému dojde v souvislosti se záchranným archeologickým výzkumem nelze považovat za nepředvídaný. Tento názor, stejně jako názor, že nepředvídaný nález je možný pouze na území, kde jeho výskyt zákon o státní památkové péči nepředpokládá a kde je nepravděpodobný, nemá oporu v zákoně. V případě neexistence legální definice území s archeologickými nálezy nelze přesně definovat území, pro které zákon o státní památkové péči stanoví speciální režim (oznamovací povinnost a povinnost strpět záchranný archeologický výzkum). Dle mínění žalobce také není možné automaticky spojovat nemožnost učinění nepředvídaného nálezu při záchranném archeologickém výzkumu s územím s archeologickými nálezy. Záchranný archeologický výzkum je prováděn s ohledem na konkrétní odborné předpoklady, které takový výzkum může potvrdit nebo vyvrátit. Je nutno posuzovat, nakolik předmětný nález odpovídá odbornému předpokladu záchranného archeologického výzkumu a nakolik na něj lze z právního hlediska pohlížet jako na nepředvídaný. Otázka nepředvídatelnosti nálezu je v první řadě otázkou posouzení odborné instituce. Je tak primárně spojena s okolnostmi jeho nalezení, mírou odborných znalostí Archeologického ústavu AV ČR o místě nálezu a charakterem jeho předpokladů o učinění nálezu.

19. Městský soud v Praze na základě podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v mezích žalobcem uplatněných žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu

(§ 75 s.r.s.). V posuzované věci vyšel z následně uvedené právní úpravy:

Podle § 22 odst. 2 zákona o státní památkové péči má-li se 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. Je-li stavebníkem právnická osoba nebo fyzická osoba, při jejímž podnikání vznikla nutnost záchranného archeologického výzkumu, hradí náklady záchranného archeologického výzkumu tento stavebník; jinak hradí náklady organizace provádějící archeologický výzkum. Obdobně se postupuje, má-li se na takovém území provádět jiná činnost, kterou by mohlo být ohroženo provádění archeologických výzkumů.

Podle § 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.

Podle § 23 odst. 5 zákona o státní památkové péči o archeologických nálezech, k nimž dojde v souvislosti s přípravou nebo prováděním stavby, platí zvláštní předpisy (poznámka č. 1 pod čarou odkazuje na stavební zákon).

Podle § 176 odst. 1 stavebního zákona dojde-li při postupu podle tohoto zákona nebo v souvislosti s tím k nepředvídaným nálezům kulturně cenných předmětů, detailů stavby nebo chráněných částí přírody anebo k archeologickým nálezům, je stavebník povinen neprodleně oznámit nález stavebnímu úřadu a orgánu státní památkové péče nebo orgánu ochrany přírody a zároveň učinit opatření nezbytná k tomu, aby nález nebyl poškozen nebo zničen, a práce v místě nálezu přerušit. Tuto povinnost může stavebník přenést smlouvou na stavebního podnikatele nebo na osobu zabezpečující přípravu stavby či

Shodu s prvopisem potvrzuje L. H.

provádějící jiné práce podle tohoto zákona. Stavební úřad v dohodě s příslušným dotčeným orgánem stanoví podmínky k zabezpečení zájmů státní památkové péče a ochrany přírody a krajiny, popřípadě rozhodne o přerušení prací.

Podle § 176 odst. 2 stavebního zákona hrozí-li nebezpečí z prodlení a nepostačují podmínky stanovené stavebním úřadem podle odstavce 1, může orgán státní památkové péče nebo orgán ochrany přírody do 5 pracovních dnů od oznámení nálezů stanovit opatření k ochraně nálezů a rozhodnout o přerušení prací. V takovém případě může stavebník v pracích pokračovat až na základě písemného souhlasu orgánu, který rozhodl o přerušení prací. Kopie rozhodnutí a souhlasu se zasílá příslušnému stavebnímu úřadu.

Podle § 176 odst. 3 stavebního zákona na základě oznámení nálezů podle odstavce 2 může stavební úřad po dohodě s orgánem státní památkové péče nebo orgánem ochrany přírody vydané stavební povolení ve veřejném zájmu změnit.

Podle § 176 odst. 4 stavebního zákona Ministerstvo kultury může na návrh orgánu státní památkové péče nebo Archeologického ústavu Akademie věd České republiky rozhodnout, že se jedná o nález mimořádného významu, a z vlastního podnětu jej prohlásí za kulturní památku. Kopie rozhodnutí se zasílá příslušnému stavebnímu úřadu.

Podle § 176 odst. 5 stavebního zákona na základě rozhodnutí podle odstavce 4 může stavební úřad po dohodě s Ministerstvem kultury vydané stavební povolení ve veřejném zájmu změnit nebo zrušit.

Podle § 176 odst. 6 stavebního zákona stavebník může uplatnit nárok na náhradu nákladů, které mu vznikly v důsledku postupu podle odstavců 2 a 3, u orgánu státní památkové péče nebo orgánu ochrany přírody, anebo v důsledku postupu podle odstavce 5 u Ministerstva kultury, a to ve lhůtě 6 měsíců ode dne nabytí právní moci rozhodnutí, na jehož základě mu tyto náklady vznikly; jinak nárok na jejich náhradu zaniká.

20. Po provedeném řízení dospěl soud k závěru, že žaloba je důvodná.
21. Žalobce právem vytýká žalovanému nesprávné právní posouzení otázky (ne)předvídanosti archeologického nálezů. Závěr žalovaného, podle něhož se v případě archeologického nálezů, který byl učiněn v rámci záchranného archeologického výzkumu, nemůže jednat o nález nepředvídaný, dle názoru soudu neobstojí.
22. Skutečnost, že k archeologickému nálezů dojde při záchranném archeologickém výzkumu prováděném poté, co stavebník v souladu s § 22 odst. 2 zákona o státní památkové péči oznámí svůj záměr provádět stavební činnost na území s archeologickými nálezů, tj. na území, kde lze s určitou mírou pravděpodobnosti očekávat archeologické nálezů, a umožní Archeologickému ústavu nebo oprávněné organizaci provést na dotčeném území záchranný archeologický výzkum, neznamená, že takový archeologický nález je automaticky nálezem předvídaným. Území s archeologickými nálezů je územím, kde se s ohledem na odborné historické znalosti vztahující se k dané lokalitě očekává možnost nějakého *blíže nespecifikovaného* archeologického nálezů. To, zda při provádění záchranného archeologického výzkumu bude učiněn archeologický nález, je zpravidla věc nejistá, přičemž ve valné většině případů nemohou ani odborníci v oboru archeologie předem určit, jaký konkrétní archeologický nález na ně pod zemí „čeká“. Existují samozřejmě i výjimky, jako například případy, kdy s ohledem na již učiněné archeologické nálezů v těsném sousedství je nanejvýše pravděpodobné (předvídatelné), že totožné nálezů budou odkryty i na přiléhajících pozemcích (příkladmo lze uvést nález rozsáhlého pohřebiště, u něhož je vzhledem k jeho velikosti zřejmé, že zahrnuje i další pozemky sousedící s již objevenými hroby, nebo nález pozůstatků středověké hradební zdi, jejíž linie zjevně směřuje přes další dosud neprozkoumané pozemky).

Shodu s prvopisem potvrzuje L. H.

23. Soud má ve shodě s názorem žalobce za to, že předvídanost archeologického nálezu je nutno posuzovat individuálně, s přihlédnutím k druhu a charakteru konkrétního archeologického nálezu, a to na podkladě odborných znalostí vztahujících se k dané lokalitě. Za předvídatelný však v žádném případě nelze označit archeologický nález zcela výjimečného a mimořádného charakteru, dokládající existenci stavby, o které žádný odborník dosud neměl ani tušení. Takovým nálezem byl i nález pozůstatků románské rotundy na pozemku parc. č. 679 v k. ú. Štýřice. O jeho nepředvídanosti jednoznačně svědčí stanovisko Archeologického ústavu Akademie věd České republiky, Brno, v.v.i., ze dne 13.11.2012, v němž se mj. uvádí, že *„brzký zánik svatyně způsobil i úplnou absenci tradice nebo povědomí o její někdejší existenci, nález pozůstatků raně středověké církevní architektury nebylo možno před zahájením záchranného archeologického výzkumu jakkoliv předvídat.“*
24. Dovedeno ad absurdum, akceptace názoru žalovaného by znamenala, že i nález pozůstatků egyptské pyramidy ve stejné lokalitě, pokud by byl učiněn při záchranném archeologickém výzkumu, by byl nálezem předvídaným.
25. Vzhledem k tomu, že jediným důvodem pro zamítnutí žalobcovy žádosti byl nesprávný závěr žalovaného, že se nejedná o nepředvídaný nález, jenž byl zbudován na nezákonném výkladu zákona, podle něhož archeologický nález učiněný v průběhu záchranného archeologického výzkumu nelze považovat za nepředvídaný, soud žalobě vyhověl a napadené rozhodnutí pro nezákonnost zrušil.
26. Soud k věci samé považuje za potřebné uvést, že dle jeho názoru ustanovení § 176 stavebního zákona dopadá na veškeré archeologické nálezy, ke kterým dojde při postupu dle stavebního zákona nebo v souvislosti s tím, nikoliv pouze na nálezy nepředvídané, jak dovozuje žalovaný. Soud k tomuto závěru vede nejen gramatický výklad první věty § 176 odst. 1 stavebního zákona, který umožňuje spojit slovo „nepředvídaný“ toliko s nálezy kulturně cenných předmětů, detailů stavby nebo chráněných částí přírody, ale především výklad teleologický, beroucí v potaz smysl a účel právní úpravy. Smyslem a účelem právní úpravy zakotvené v § 176 stavebního zákona je především ochrana zájmů státní památkové péče, které se týkají mj. též archeologických nálezů učiněných při přípravě a provádění staveb; účelem ustanovení § 176 odst. 6 je pak kompenzace prokazatelných nákladů, které stavebníkovi v zákonem stanovených případech vzniknou. Bylo by zjevně v rozporu s účelem zákona a postrádalo by jakýkoliv smysl, aby oprávnění orgánů státní památkové péče, stavebního úřadu či Ministerstva kultury, a na druhé straně povinnosti a možná omezení stavebníka, které jsou zakotveny v § 176 stavebního zákona, byly spojeny pouze s *nepředvídanými* archeologickými nálezy (které navíc dle žalovaného takřka neexistují), zatímco těch předvídaných, ať již by byly jakkoliv výjimečné a mimořádně hodnotné, by se netýkaly.
27. Soud neshledává žádný rozumný důvod k tomu, proč by i v případě archeologického nálezu, který je možné na základě odborných poznatků upínajících se k dané lokalitě „předvídat“, neměla platit povinnost stavebníka takový nález neprodleně oznámit stavebnímu úřadu a orgánu státní památkové péče a učinit opatření nezbytná k jeho ochraně, možnost stavebního úřadu stanovit podmínky k zabezpečení zájmů státní památkové péče (odst. 1), možnost orgánu státní památkové péče stanovit opatření k ochraně nálezu a rozhodnout o přerušení prací a tomu odpovídající povinnost stavebníka nepokračovat s pracemi do doby vydání písemného souhlasu orgánu, který rozhodl o přerušení prací (odst. 2), oprávnění stavebního úřadu po dohodě s orgánem státní památkové péče vydané stavební povolení ve veřejném zájmu změnit (odst. 3), možnost Ministerstva kultury rozhodnout, že se jedná o nález mimořádného významu, a prohlásit

jej za kulturní památku (odst. 4), či možnost stavebního úřadu na základě rozhodnutí podle odstavce 4 po dohodě s Ministerstvem kultury vydané stavební povolení ve veřejném zájmu změnit nebo zrušit (odst. 5).

28. Výkladu, který soud zaujal, nasvědčuje i skutečnost, že ani ustanovení § 23 odst. 5 zákona o státní památkové péči, podle kterého o *archeologických nálezech*, k nimž dojde v souvislosti s přípravou nebo prováděním stavby, platí zvláštní předpisy (tj. právě stavební zákon a jeho ustanovení § 176), nehovoří výlučně o nepředvídaných archeologických nálezech, ale obecně o (všech) archeologických nálezech.
29. Podle žalovaného je v podstatě celé území České republiky (s výjimkou míst, kde již byly odtěženy veškeré čtvrtohorní vrstvy nebo kde již byl záchranný archeologický výzkum proveden), považováno za území s archeologickými nálezy, kde může dojít pouze k předvídaným archeologickým nálezům. Akceptace tohoto názoru by znamenala, že úprava obsažená v ustanovení § 176 je zcela obsoletní a neživotná, protože se uplatní pouze v případě předvídaných archeologických nálezů, k nimž ale na území České republiky v podstatě nemůže dojít. Přijetí této argumentace žalovaného, která de facto popírá smysl a účel úpravy obsažené v § 176 stavebního zákona, by ve výsledku vedlo také k tomu, že stavebník by nikdy nemohl uspět se svým nárokem na náhradu nákladů, které mu vznikly v důsledku shora uvedených úkonů stavebního úřadu či orgánů státní památkové péče směřujících k ochraně a zachování archeologických nálezů. I z tohoto důvodu soud uvedenou argumentaci považuje za neudržitelnou.
30. Žalovaný až ve vyjádření k žalobě uvedl nové důvody, které podle něj prokazují nesplnění podmínek stanovených v § 176 odst. 6 stavebního zákona pro přiznání náhrady nákladů, a brání tak vyhovění žádosti žalobce. K této nově uplatněné argumentaci nemohl soud při posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí přihlížet. Předmětem soudního přezkumu je zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí správního orgánu jakožto správního aktu, který bezprostředně zasahuje do právní sféry žalobce. Vyjádření žalovaného k žalobě je toliko procesním úkonem správního orgánu učiněným v rámci řízení před soudem, který se práv a povinností žalobce nedotýká, netvoří jeden celek s přezkoumávaným rozhodnutím, a proto jím nemohou být zhojeny případné nedostatky a vady napadeného rozhodnutí mající za následek jeho nezákonnost. To znamená, že argumenty správního orgánu obsažené ve vyjádření k žalobě, které nebyly uplatněny v odůvodnění napadeného rozhodnutí, nemůže soud při posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí brát v potaz. Má-li žalovaný i nadále za to, že jsou zde jiné, v napadeném rozhodnutí neuvedené důvody bránící vyhovění předmětné žádosti, nechť je zohlední v dalším řízení při vydání nového rozhodnutí ve věci samé.
31. S přihlédnutím ke všem shora uvedeným skutečnostem a citovaným zákonným ustanovením soud napadené rozhodnutí pro nezákonnost zrušil (§ 78 odst. 1 s.ř.s.) a v souladu s § 78 odst. 4 s.ř.s. vyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení. Právním názorem, který soud ve zrušujícím rozsudku vyslovil, je v dalším řízení správní orgán vázán (§ 78 odst. 5 s.ř.s.).
32. Za splnění podmínek zakotvených v § 51 odst. 1 s.ř.s. soud o věci samé rozhodl bez nařízení jednání (žalobce s tímto postupem výslovně souhlasil a žalovaný nevyjádřil do dvou týdnů od doručení výzvy soudu svůj nesouhlas s takovým projednáním věci).
33. Ve druhém výroku tohoto rozsudku přiznal soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 věta první s.ř.s. žalobci, který měl ve věci úspěch, právo na náhradu nákladů řízení. Náklady, které žalobci v řízení vznikly, spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 3 000 Kč a v nákladech souvisejících s právním zastoupením žalobce advokátkou. Tyto jsou tvořeny

Shodu s prvopisem potvrzuje L. H.

jednak odměnou za právní zastoupení žalobce advokátkou, a to za tři úkony právní služby (převzetí zastoupení, sepsání žaloby, replika), přičemž sazba odměny za každý z těchto úkonů činí 3 100 Kč (§ 7, § 9 odst. 4 písm. d/ vyhlášky č. 177/1996 Sb.). Náklady právního zastoupení žalobce jsou dále tvořeny třemi paušálními částkami ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb.) a částkou 2 142 Kč odpovídající dani z přidané hodnoty, kterou je advokátka povinna z odměny za zastupování a z náhrad odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s.ř.s.). Celková výše nákladů, které žalobci v tomto řízení vznikly, tak činí 15 342 Kč. Soud proto uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení v této výši, a to ve stanovené lhůtě k rukám právní zástupkyně žalobce advokátky JUDr. Lenky Štěpánkové (§ 149 odst. 1 o.s.ř. ve spojení s § 64 s.ř.s.).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s.ř.s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách www.nssoud.cz.

V Praze 25. září 2018

Mgr. Martin Kříž, v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje L. H.