



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Ladislava Hejtmánka a soudkyň JUDr. Naděždy Treschlové a JUDr. Hany Kadaňové ve věci žalobkyně: **Labrys, o.p.s.**, Hloubětínská 16/11, Praha 9, IČ: 275 73 486, zastoupena Mgr. Jiřím Pražákem, advokátem, se sídlem Havlíčkova 218, Rokycany, proti žalovanému: **Ministerstvo kultury**, se sídlem Maltézské náměstí 471/1, Praha 1 v řízení o žalobě proti rozhodnutí ministra kultury ze dne 22. 9. 2021, č.j. MK 59240/2021 OLP,

takto:

- I. Žaloba se **zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

- [1] Žalobkyně se žalobou podanou u Městského soudu v Praze domáhala přezkoumání a zrušení rozhodnutí ministra kultury ze dne 22. 9. 2021, č.j. MK 59240/2021 OLP (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým byl zamítnuto rozklad žalobkyně proti rozhodnutí Ministerstva kultury ze dne 26. 10. 2020, č.j. MK 45173/2020 OPP (dále též „prvostupňové rozhodnutí“), jímž bylo podle ustanovení § 21 odst. 5 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 20/1987 Sb.“), žalobkyni odejmuto povolení k provádění archeologických výzkumů č. 7950/2006 ze dne 29. 9. 2006, a toto rozhodnutí bylo potvrzeno.
- [2] Žalobkyně v podané žalobě v prvním žalobním bodu namítala, že rozhodnutí je v rozporu se zásadou přiměřenosti a zásadou legitimního očekávání. Zdůraznila, že odnětí povolení k provádění archeologického výzkumu je zásah *ultima ratio*, když se jedná fakticky o profesní i ekonomickou likvidaci žalobkyně. K takovému prostředku by tak měl správní

orgán přistoupit jen v nejzávažnějších případech, kdy je ohrožen zájem sledovaný zákonem č. 20/1987 Sb., a to ochrana archeologického dědictví.

- [3] V tomto žalobním bodu žalobkyně předně namítala, že zcela zásadní míra tvrzených pochybností, která vedla žalovaného k odnětí povolení, byla způsobena v důsledku nezákonného zásahu ze strany Akademie věd ČR, který trval od roku 2015 do roku 2019, a byl zvrácen až rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 27. 2. 2019, č.j. 5A 130/2016-96. Takový postup je dle žalobkyně zcela nepřipustný.
- [4] Dále v tomto bodu namítala, že je zcela nepřiměřené, aby jí bylo odňato povolení za situace, kdy v řízení došlo k zásadním průtahům, došlo ke ztrátě spisu (viz str. 11 prvostupňového rozhodnutí) a ve věci bylo rozhodováno za jiného skutkového a právního stavu, než jaký zde byl v době podání návrhu (dne 11. 4. 2018). Dne 12. 12. 2019 byla totiž uzavřena nová dohoda o rozsahu a podmínkách provádění archeologických výzkumů s Akademií věd ČR, jejíž přílohou je Seznam nevyřešených povinností, ke kterým došlo v rámci předchozího sporného období. V rámci tohoto seznamu byly mimo jiné sjednány nové termíny k odevzdání nálezových zpráv, přičemž ke dni vydání rozhodnutí o odnětí povolení žalobkyně nebyla v prodlení s odevzdáním žádných nálezových zpráv.
- [5] Rovněž pak namítala, že v daném případě neexistuje žádné ohrožení archeologického dědictví, neboť splňuje veškeré odborné, materiální a jiné předpoklady k provádění archeologického výzkumu, přičemž všechna vytýkaná pochybení představují buď nedostatky formálního charakteru, nebo průtahy s odevzdáním nálezových zpráv. Nejedná se tedy o nic neobvyklého v rámci provádění archeologického výzkumu ze strany ostatních oprávněných organizací.
- [6] K rozporu se zásadou legitimního očekávání žalobkyně dodala, že splnila veškeré podmínky, došlo k vyřešení sporu mezi Akademií věd ČR a žalobkyní, došlo k uzavření nové dohody, došlo k dohodě o řešení otázky nálezových zpráv a jiných sporných povinností. Uvedla, že odnětí povolení tak představuje zmaření možnosti dokončit probíhající archeologické výzkumy, přičemž žalobkyně v tomto směru již přijala personální a nákladová opatření.
- [7] Ve druhém žalobním bodu žalobkyně namítala, že napadené rozhodnutí je diskriminační, tj. v rozporu s ustanoveními § 2 odst. 4 a § 7 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), a čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Uvedla, že v průběhu řízení namítala, že řada jiných oprávněných organizací je v prodlení s podstatně větším počtem neodevzdaných nálezových zpráv, příp. rovněž provádí archeologický výzkum bez uzavřených dohod. Za tímto účelem v řízení navrhovala, aby si žalovaný vyžádal zprávu Archeologického ústavu Akademie věd ČR Praha, v.v.i. – přehled všech nedodaných nálezových zpráv ze strany ostatních oprávněných organizací. Uvedla, že žalovaný tomuto důkaznímu návrhu nevyhověl, žalobkyně proto sama na základě obnoveného přístupu do databáze (Archeologická mapa ČR) provedla analýzu neodevzdaných nálezových zpráv a hlášení za období od 1. 1. 2019 do 15. 12. 2017, tj. za dobu, na kterou se vztahuje Dodatek č. 5 dohody ze dne 12. 12. 2019. Žalobkyně následně v podané žalobě uvedla, kolik má která organizace chybějících nálezových zpráv (např. Městské muzeum v Čelákovících – 1020; Ústav archeologické památkové péče středních Čech – 497, Archaiia, o.s. – 132; pozn. soudu: celkem uvedeno 12 organizací). Žalobkyně doplnila, že s žádnou z uvedených organizací nebylo zahájeno

správní řízení a že žádné nebyla upírána možnost uzavření dohody a že ani vůči žádné z nich nebyl podán návrh na odnětí povolení k provádění archeologických výzkumů.

- [8] Z uvedených důvodů žalobkyně navrhovala, aby soud zrušil jednak žalobou napadené rozhodnutí, jednak rozhodnutí prvostupňové.
- [9] Žalovaný v písemném vyjádření k podané žalobě navrhoval její zamítnutí, přičemž odkázal na odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí i rozhodnutí prvostupňového. Uvedl, že se jedná teprve o třetí případ odejmutí povolení k provádění archeologických výzkumů dle ustanovení § 21 odst. 5 zákona č. 20/1987 Sb., avšak o první typický případ, kdy oprávněná organizace opakovaně a dlouhodobě porušuje podmínky, za kterých jí bylo povolení uděleno, a současně porušuje podmínky dohod o rozsahu a podmínkách provádění archeologických výzkumů. Žalovaný následně odcitoval podmínky uvedené v povolení k provádění archeologických výzkumů ze dne 29. 9. 2016, č.j. 7950/2006.
- [10] Žalovaný dále odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 9. 2018, č.j. 1 As 78/2018-47, dle kterého důvodem pro odejmutí povolení k provádění archeologických výzkumů může být i situace, kdy oprávněná organizace porušuje své závazky z dohody o rozsahu a podmínkách provádění archeologických výzkumů podle ustanovení § 21 odst. 2 zákona č.j. 20/1987 Sb. Nejvyšší správní soud tak připustil možno odejmutí povolení i z jiného důvodu, než je porušení podmínek uvedených ve výroku rozhodnutí o povolení k provádění archeologických výzkumů, nebo podmínek, za nichž bylo toto uděleno.
- [11] K námitce žalobkyně, že zcela zásadní míra tvrzených pochybení byla důsledkem nezákonného zásahu ze strany Akademie věd ČR, uvedl, že žalobkyně zaměňuje příčinu a následek. Důvodem postupu Akademie věd ČR vedoucím až k odmítnutí uzavřít se žalobkyní dohodu v roce 2015 bylo nesplnění povinností žalobkyně vyplývajících z předchozích uzavřených dohod. Uvedl, že první dohoda byla uzavřena dne 20. 10. 2006 v návaznosti na povolení k provádění archeologických výzkumů ze dne 29. 9. 2016. Druhá dohoda byla uzavřena dne 23. 2. 2009 s dobou trvání 5 let. Třetí dohoda byla uzavřena dne 28. 5. 2014 s dobou trvání na 1 rok, neboť žalobkyně byla v prodlení se splněním některých svých povinností z druhé dohody – tato třetí dohoda obsahovala v příloze č. 5 seznam nesplněných závazků – povinnost dodání 32 nálezových zpráv z výzkumů, jejichž terénní část byla ukončena před více než 3 lety. Tyto chybějící zprávy měly být dodány ve lhůtě do 31. 12. 2014. Následná žádost žalobkyně ze dne 27. 4. 2015 o uzavření další dohody pak byla Akademií věd ČR odmítnuta, neboť nebyly dodány všechny nálezové zprávy. Dále žalovaný uvedl, že v rámci jednání Akademie věd ČR se žalobkyní vyšlo najevo, že vedle neodevzdaných zpráv dle třetí dohody je žalobkyně v prodlení s odevzdáním dalších 72 nálezových zpráv. Nadto Akademie věd ČR zjistila, že od června 2015, tj. v době, kdy neměla žalobkyně uzavřenou platnou dohodu, zahájila nejméně ve 23 případech nové záchranné archeologické průzkumy. Z toho dle žalovaného vyplývá, že příčinou podnětu Akademie věd ČR k odejmutí povolení nebyl protiprávní stav, který by byl vyvolán Akademií věd ČR, ale porušování povinností žalobkyně z uzavřených dohod a nerespektování ustanovení § 21 odst. 2 a 4 zákona č. 20/1987 Sb., což bylo následně ve správních rozhodnutích prokázáno a odůvodněno.
- [12] Dále žalovaný uvedl, že žalobkyně na místo úsilí o nápravu od roku 2015 zcela rezignovala na splnění zákonných předpokladů pro provádění archeologických výzkumů a svévolně prováděla výzkumy bez uzavřené dohody v rozporu se zákonem č. 20/1987 Sb., aniž by vyčkala soudního rozhodnutí. Žalobkyně tak nejméně po dobu 4 let zcela vědomě a

opakovaně porušovala ustanovení § 21 odst. 2 a 4 předmětného zákona. Dále uvedl, že dle sdělení Akademie věd ČR hlavní část nesplněných povinností začala žalobkyně plnit až od listopadu 2020, tj. po vydání prvostupňového rozhodnutí. V této souvislosti žalovaný poukázal na to, že v rozhodnutí správních orgánů obou stupňů jsou zmíněny dva případy, které byly zakončeny vydáním rozhodnutí o spáchání přestupku (tehdy správního deliktu) žalobkyní dle ustanovení § 35 odst. 2 písm. g) zákona č. 20/1987 Sb. Tyto případy se týkaly celkem 12 archeologických výzkumů, které žalobkyně provedla bez dohody uzavřené s Akademií věd ČR.

[13] Žalovaný rovněž uvedl, že uzavřením dohody ze dne 12. 12. 2019 v žádném případě nedošlo ke zhojení masivního a dlouhotrvajícího porušování předchozích dohod a ustanovení § 21 odst. 4 zákona č. 20/1987 Sb., neboť povinnosti z těchto předchozích dohod nebyly ani ke dni vydání prvostupňového rozhodnutí splněny. Dále uvedl, že dle sdělení Akademie věd ČR při jednání o obsahu dohody tato jasně deklarovala, že bude i nadále trvat na podnětu k odnětí povolení žalobkyni. Žalobkyně tak dle žalovaného nemohla legitimně očekávat, že jí bude umožněno pokračovat v provádění archeologických výzkumů. Dále zdůraznil, že jednání žalobkyně představuje závažné ohrožení archeologického dědictví. Dle něj se tak nejednalo pouze o nedostatek formálního charakteru či o průtahy s odevzdáním nálezových zpráv, ale o opakované a dlouhodobé porušování povinností žalobkyně.

[14] K námitkám ohledně diskriminačního postupu Akademie věd ČR žalovaný uvedl, že samotný výčet chybějících nálezových zpráv u jednotlivých oprávněných organizací nic nevypovídá o diskriminačním přístupu k žalobkyni. Uvedl, že vědecká pracoviště Akademie věd ČR evidují počty chybějících nálezových zpráv v poměru k počtu celkově provedených archeologických výzkumů. Pokud se jedná o podíl v jednotkách procent, jsou oprávněné organizace upozorněny se žádostí o nápravu; v řadě případů pak jde o nedostatky technického rázu, které jsou řešeny. Jako příklad uvedl žalovaný Muzeum a galerii Orlických hor v Rychnově nad Kněžnou, kde činil podíl nevyřízených akcí 8,12 %. Po upozornění tato organizace přistoupila k nápravě a přijala opatření (personální posílení). Obdobně pak bylo postupováno u Regionálního muzea a galerie v Jičíně (podíl 8,64 %), Archeologického ústavu AV ČR, Praha, v.v.i. (podíl 4,67 %), Ústavu archeologické památkové péče Brno, v.v.i. (podíl 7,87 %), Ústavu archeologické památkové péče středních Čech (podíl 4,71 %) a Archaia Olomouc, z.ú. (podíl 0,56 %). S organizacemi, jejichž podíl nevyřízených akcí přesahoval 10 % (Východočeské muzeum v Pardubicích, Ústav památkové péče severozápadních Čech, Archaia, o.s., Městské muzeum Čelákovice), pak Akademie věd ČR zahájila jednání o nápravě. V řadě případů tento postup vedl k nápravě ze strany oprávněné organizace. Dle žalované neexistuje žádný skutkově shodný nebo podobný případ takto rozsáhlého a závažného porušování zákonných a dohodnutých povinností, jako je případ žalobkyně.

[15] Žalobkyně podala k vyjádření žalovaného repliku, ve které upozornila na samotnou míru porušení povinností, která stála na počátku celého případu. V dubnu 2015 jí bylo odepřeno uzavření dohody o podmínkách a rozsahu archeologických výzkumů, neboť dle žalovaného byla v prodlení s dodáním 32 nálezových zpráv. K tomu doplnila, že ke konci jednání se jednalo pouze o 3 nálezové zprávy. Vyzvala proto soud k porovnání tohoto prodlení s případy jiných oprávněných organizací, které Akademie věd ČR neřešila. Z časového hlediska je dle žalobkyně patrné, že veškeré kroky, které byly učiněny vůči jiným oprávněným organizacím, byly učiněny až v letech 2019-2021 v návaznosti na

námítku (a důkazní návrhy) žalobkyně, že dochází k diskriminačnímu jednání. Namítala, že žalovaný a Akademie věd ČR použili svou vrchnostenskou pravomoc pouze proti oprávněným organizacím, které vystoupili proti svévolnému uplatňování moci ze strany Akademie věd ČR. K poukazu žalovaného na skutečnost, že žalobkyně prováděla archeologický výzkum v letech 2015-2019 bez uzavřené dohody, uvedla, že k takovému jednání by nemohlo nikdy dojít, pokud by nedošlo k nezákonnému zásahu ze strany Akademie věd ČR. Upozornila na to, že i v této době nadále disponovala povolením k provádění archeologických výzkumů, jakož i materiálním a odborným zázemím pro jejich provádění. Dle názoru žalobkyně pak oprávnění k provádění archeologických výzkumů vyplývá z povolení Ministerstva kultury, nikoliv z dohody uzavřené s Akademií věd ČR. Zdůraznila rovněž, že první sjednaný termín k odevzdání nálezových zpráv dle dohody ze dne 12. 12. 2019 byl dne 31. 12. 2020, tj. v době vydání prvostupňového rozhodnutí žalobkyně nemohla být v prodlení s jejich odevzdáním.

[16] K poukazu žalovaného na tvrzené správní delikty žalobkyně uvedla, že rozhodnutím Ministerstva kultury, odboru památkové péče, ze dne 9. 6. 2016, č.j. MK 36556/2016 OPP, nebylo potvrzeno rozhodnutí správního orgánu I. stupně, ale toto bylo změněno a žalobkyni byla uložena pouze symbolická pokuta ve výši 1.000 Kč. Přitom v tomto rozhodnutí samo ministerstvo konstatovalo, že Akademie věd ČR měla s žalobkyní uzavřít dohodu a že k žádnému vážnému ohrožení archeologického dědictví nedošlo. Zcela totožně pak rozhodlo ministerstvo v rozhodnutí ze dne 8. 6. 2016, č.j. MK 34320/2016 OPP. Sám žalovaný tak žalobkyni sděloval, že její jednání je bagatelní, ačkoliv nyní tvrdí, že se jedná o důvod k odnětí povolení k provádění archeologických výzkumů.

[17] K okolnostem uzavírání dohody ze dne 12. 12. 2019 uvedla, že jí nikdy nebylo deklarováno, že Akademie věd ČR bude i nadále trvat na podnětu k odnětí povolení. Naopak při uzavírání dohody bylo dle žalobkyně hovořeno o novém začátku, přičemž následně dohoda na vyřešení sporných povinností z předchozích let dle žalobkyně implikovala, že bude moci v provádění archeologických výzkumů pokračovat. Ostatně i předmětná dohoda byla uzavřena na dobu neurčitou. Dále uvedla, že nahlédla soudního spisu a připojených spisů žalovaného, přičemž v nichž nedohledala žádné podklady, ze kterých mohl žalovaný čerpat data o procentuálním plnění povinností, kterým argumentoval. Žalovaný tak dle žalobkyně disponuje daty, která však neučinil součástí spisového materiálu. Žalovaný pak procentuální počty neodevzdaných nálezových zpráv uvedl pouze u vybraných organizací, přičemž u organizací s nejvyšším podílem neodevzdaných zpráv tyto vůbec nekvantifikoval. Není pak ani zřejmé, k jakému data toto procentuální plnění žalovaný počítá. Dále poukázala na to, že provedla další analýzu dat dostupných v aplikaci Archeologická mapa ČR, z níž je patrné, že i při použití procentuální metodiky byly již v době zpracování předchozí analýzy (dne 16. 12. 2020) počty neodevzdaných nálezových zpráv ve vyšších desítkách procent, zatímco v případě žalobkyně se jednalo pouze o jednotky. V neposlední řadě pak žalobkyně v replice upozornila na to, že odejmutí povolení je nápravným institutem státního dozoru, nikoli primárně nástrojem správního trestání, jak uvádí žalovaný.

[18] Žalovaný reagoval duplikou, ve které uvedl, že v případě 32 nálezových zpráv uvedených žalobkyní se jednalo o nálezové zprávy, které měly být odevzdány již podle druhé dohody ze dne 23. 2. 2009, přičemž nesplnění této povinnosti bylo konstatováno ve třetí dohodě ze dne 28. 5. 2014. Dále uvedl, že žalobkyně v letech 2013 a 2014 neplnila svou povinnost odevzdávat nálezové zprávy vůbec. Část z chybějících zpráv žalobkyně odevzdala až ve

dnech 9. 4. 2015 a 4. 5. 2015; tři nálezové zprávy neodevzdala. Uvedl, že dne 25. 8. 2015 byl zástupci žalobkyně zaslán seznam neodevzdaných nálezových zpráv obsahující 48 položek; v době jednání o nové dohodě v roce 2015 tak žalobkyně neodevzdala nálezové zprávy v řádném termínu, tj. 3 roky po ukončení terénní části výzkumu, a to ve více než polovině případů, kde jí taková povinnost vznikla. Žalovaný pro ilustraci uvedl výzvu Východočeského muzea v Pardubicích ze dne 8. 2. 2022 adresovanou žalobkyni, kdy tato od roku 2015 až do začátku roku 2022 nesplnila své povinnosti týkající se odevzdání nálezových zpráv a nezajistila řádné nakládání s archeologickými nálezy učiněnými v rámci záchranného archeologického výzkumu na Zámeckém návrší v Litomyšli.

- [19] Tvrzení žalobkyně, že by Akademie věd ČR stejná pochybení s jinými organizacemi neřešila, označil žalovaný za nepravdivé. Naopak postup Akademie věd ČR, kdy uzavírala časově omezené dohody s oprávněnými organizacemi, které porušovaly zejména povinnost odevzdávat včas nálezové zprávy, se osvědčil jako efektivní nástroj, přičemž s výjimkou žalobkyně tento postup vedl k nápravě. Žalovaný následně popsal případy, které Akademie věd ČR řešila v rozhodné době např. s Muzeem Podkrkonoší v Trutnově, Muzeem Jindřichohradecka či Prachatickým muzeem. Dále zdůraznil, že žalobkyně v předmětném období porušovala nejen ustanovení § 21 odst. 2 zákona č. 20/1987 Sb. (absence uzavřené dohody), ale porušovala též ustanovení § 21 odst. 4 téhož zákona, když nepodávala řádné zprávy o výsledcích archeologických výzkumů. Připomněl také, že seznam nevyřešených povinností, který je přílohou dohody ze dne 12. 12. 2019, obsahuje 841 položek, což prokazuje rozsah porušení zákonných povinností ze strany žalobkyně.
- [20] Žalovaný dále vyslovil nesouhlas s argumentem, že dohodou ze dne 12. 12. 2019 byla veškerá pochybení zhojena. Naopak měl za to, že shodou na obsahu přílohy této dohody došlo ze strany žalobkyně k uznání tak velkého rozsahu pochybení vyplývajících z předešlého období, která je nutno napravit. Uvedením dalších termínů v dohodě se Akademie věd ČR snažila předejít nenávratným ztrátám na výsledcích výzkumů. Dále zdůraznil, že v rámci jednání o této dohodě byl ze strany žalobkyně vznesen požadavek na zastavení řízení o odejmutí povolení k provádění archeologických výzkumů, avšak Akademie věd ČR tuto žádost výslovně zamítla. Navíc na jednání i následně písemně sdělila žalobkyni, že důvody uvedené v podnětu k odejmutí povolení nepominuly a že nadále trvají (viz e-mail ze dne 9. 4. 2019). K odkazu na Archeologickou mapu ČR žalovaný uvedl, že se jedná o informační systém s neustále se měnícím obsahem podle toho, jak jsou jednotlivými organizacemi do něj vkládány informace. Data o procentech nevyřízených akcí jednotlivých organizací jsou tak uvedena k datu přípravy vyjádření žalovaného (ze dne 8. 11. 2021); v průběhu času se však mohou měnit. Uvedl, že těmito daty spolu s konkrétními opatřeními žalovaný dokládá, že Akademie věd ČR vůči žalobkyni nepostupuje diskriminačně.
- [21] Při ústním jednání konaném před soudem dne 26. 1. 2023 setrvali účastníci řízení na svých dříve uplatněných argumentech.
- [22] Z obsahu spisového materiálu předloženého žalovaným správním orgánem vyloučily následující, pro rozhodnutí ve věci samé, podstatné skutečnosti:
- [23] Žalobkyně je držitelkou povolení k provádění archeologických výzkumů ze dne 29. 9. 2016, č.j. 7950/2006. Dne 11. 4. 2018 podala Akademie věd ČR návrh ministerstvu na odejmutí tohoto povolení podle ustanovení § 21 odst. 5 zákona č. 20/1987 Sb., a to jednak z důvodu porušování povinností dle ustanovení § 21 odst. 2 tohoto zákona (tím, že v době,

kdy neměla uzavřenou s Akademií věd ČR platnou dohodu a rozsahu podmínkách provádění archeologických výzkumů, opakovaně prováděla archeologické výzkumy), jednak z důvodu opakovaného a dlouhodobého porušování ustanovení § 21 odst. 4 téhož zákona (tím, že žalobkyně neplnila povinnost zahájení archeologických výzkumů Archeologickému ústavu AV ČR, Praha, v.v.i., a povinnost podávat o výsledcích těchto výzkumů nálezové zprávy.

- [24] Rozhodnutím ze dne 26. 10. 2020, č.j. MK 45173/2020 OPP, bylo podle ustanovení § 21 odst. 5 zákona č. 20/1987 Sb. žalobkyni odejmuto povolení k provádění archeologických výzkumů ze dne 29. 9. 2006, č.j. 7950/2006.
- [25] V odůvodnění tohoto rozhodnutí ministerstvo uvedlo, že žalobkyně porušila první podmínku vydaného povolení, tj. povinnost uzavřít dohodu o rozsahu a podmínkách provádění archeologických výzkumů s Akademií věd ČR ve smyslu ustanovení § 21 odst. 2 zákona č. 20/1987 Sb. Správní orgán uvedl, že zásadní otázkou související s touto podmínkou je opakované provádění archeologických výzkumů žalobkyní bez uzavřené dohody, které bylo ve dvou případech zakončeno rozhodnutím o spáchání správního deliktu podle ustanovení § 35 odst. 2 písm. g) předmětného zákona. Oprávněná organizace musí dle správního orgánu tuto podmínku plnit po celou dobu provádění archeologických výzkumů, v opačném případě ztrácí oprávnění tyto výzkumy provádět. Dále uvedl, že na závěr o porušení této podmínky nemá vliv později vydané rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č.j. 1 As 78/2018-47 (jež stanoví ve svém důsledku povinnost Akademie věd ČR dohodu s oprávněnou organizací uzavřít), neboť odpovědnost právnické osoby za spáchání správního deliktu byla v době jeho spáchání objektivní. Za provádění archeologických výzkumů byla sice žalobkyně již potrestána ve správních řízeních, nicméně dle ministerstva tím, že se vědomě a opakovaně dopustila protiprávního jednání, tak porušila i podmínku předmětného povolení.
- [26] K porušení druhé podmínky povolení (povinnost oznámit zahájení archeologických výzkumů a podat zprávu o výsledcích) ministerstvo uvedlo, že k němu došlo v rozsahu uvedeném v návrhu Akademie věd ČR na odejmutí povolení k provádění archeologických výzkumů ze dne 11. 4. 2018. Následně se ministerstvo vypořádalo s námitkami žalobkyně vznesenými v průběhu řízení.
- [27] Žalobkyně podala proti tomuto rozhodnutí dne 16. 11. 2020 rozklad, který dne 21. 12. 2020 doplnila. V rozkladu žalobkyně uváděla obdobné námitky a argumenty jako v podané žalobě.
- [28] Žalobou napadeným rozhodnutím ministra kultury ze dne 22. 9. 2021, č.j. MK 59240/2021 OLP, byl rozklad zamítnut a prvostupňové rozhodnutí bylo potvrzeno.
- [29] V odůvodnění tohoto rozhodnutí ministr uvedl, že v řízení bylo řádně prokázáno, že ve smyslu ustanovení § 21 odst. 5 zákona č. 20/1987 Sb. došlo ze strany žalobkyně k porušení první a druhé podmínky povolení ze dne 29. 9. 2006, č.j. 7950/2006, přičemž dále došlo k dlouhodobému a opakovanému neplnění povinností plynoucích z dohod o rozsahu a podmínkách provádění archeologických výzkumů. Uvedl, že k neuzavření dohody v roce 2015, které bylo následně předmětem soudního sporu, došlo ze strany Akademie věd ČR z důvodu opakovaného, rozsáhlého a dlouhodobého porušování vzešlých z předešlých dohod a také povinností podle ustanovení § 21 odst. 4 předmětného zákona ze strany žalobkyně. Uvedl, že pro nyní řešený případ je aplikovatelný závěr Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek ze dne 6. 9. 2018, č.j. 78/2018-47), že zákon č. 20/1987 Sb. stanoví

Akademii věd ČR možnost iniciovat odejmutí povolení a že v případě závažnosti a důvodnosti jejího tvrzení o porušení smlouvy může vést k odnětí povolení. Dle ministra žalobkyně opomíjí svá zjevná pochybení v plnění již uzavřených dohod a plnění zákonných požadavků na archeologické výzkumy. Tyto okolnosti totiž dokládají nezpůsobilost žalobkyně být držitelkou povolení a podílet se tak aktivně na ochraně archeologického dědictví. Rovněž pak odmítl argument žalobkyně, že dodržování veřejnoprávní smlouvy upravující rozsah a podmínky provádění archeologických výzkumů není nezbytný předpoklad pro provádění archeologických výzkumů.

[30] Dále ministr uvedl, že přílohou dohody ze dne 12. 12. 2019 je seznam nevyřešených povinností, který vznikl jako výsledek obnoveného jednání bezprostředně před uzavřením dohody v roce 2019. Tento seznam byl odsouhlasen oběma stranami, tj. též žalobkyní. Dle ministra není tímto seznamem zhojeno pochybení, které spočívá v tom, že žalobkyně dlouhodobě, opakovaně a ve značném rozsahu neplnila své povinnosti. Dále zdůraznil, že žalobkyně v závadovém jednání pokračovala i po podání návrhu na odejmutí povolení ze strany Akademie věd ČR. Část nesplněných povinností v podobě odevzdání nálezových zpráv začala plnit až od listopadu 2020, tj. až po vydání prvostupňového rozhodnutí. Ministr dále uvedl, že s ohledem na rozsah a výjimečnost případu neexistuje žádný shodný nebo podobný případ, a proto nelze hovořit o diskriminačním přístupu ze strany ministerstva. K vlastní analýze žalobkyně ohledně neodevzdaných nálezových zpráv jiných oprávněných organizací ministr uvedl, že na rozdíl od ostatních organizací je v případě žalobkyně zjevné, že není přes dlouhodobou vytrvalou snahu Akademie věd ČR dokumentovanou množstvím jednání a rozsahem nesplněných povinností žalobkyně v silách Akademie věd ČR přimět žalobkyni k dodržování dohody a zákona č. 20/1987 Sb. a zabezpečit tak archeologické dědictví pro další výzkum a ochranu.

[31] Městský soud v Praze na základě žaloby, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (ustanovení § 75 odst. 2 s.ř.s.), přezkoumal napadené rozhodnutí, včetně řízení, které jeho vydání předcházelo. Při přezkoumání rozhodnutí soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (ustanovení § 75 odst. 1 s.ř.s.) a dospěl k závěru, že žaloba nebyla podána důvodně.

[32] Podle ustanovení § 21 odst. 2 zákona č. 20/1987 Sb.: „*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.*“

[33] Podle odst. 4 téhož ustanovení: „*Oprávněná organizace je povinna oznámit Archeologickému ústavu zahájení archeologických výzkumů a podat mu o jejich výsledcích zprávu. Jde-li o archeologické výzkumy na území prohlášeném za kulturní památku, národní kulturní památku, památkovou rezervaci nebo památkovou zónu, Archeologický ústav a oprávněné organizace oznámí zahájení archeologických výzkumů odborné organizaci státní památkové péče, které podají též zprávu o jejich výsledcích.*“

[34] Podle odst. 5 téhož ustanovení: „*Ministerstvo kultury po dohodě s Akademií věd České republiky může odejmout povolení k provádění archeologických výzkumů oprávněné organizaci, která porušila podmínky, za kterých jí bylo povolení uděleno.*“

- [35] Předně soud zdůrazňuje skutečnost, že napadené rozhodnutí, jakož i rozhodnutí prvostupňové žalovaný založil na dvou důvodech, pro které bylo žalobkyni odejmuto povolení k provádění archeologických výzkumů. Konkrétními důvody, pro které žalované odňal žalobkyni předmětné povolení, bylo jednak porušování povinnosti žalobkyně dle ustanovení § 21 odst. 2 zákona č. 20/1987 Sb. tím, že v době, kdy neměla uzavřenou s Akademií věd ČR platnou dohodu o rozsahu a podmínkách provádění archeologických výzkumů, opakovaně prováděla archeologické výzkumy; jednak opakované a dlouhodobé porušování ustanovení § 21 odst. 4 zákona č. 20/1987 Sb. spočívající v neplnění povinnosti oznamovat zahájení archeologických výzkumů Archeologickému ústavu AV ČR, Praha, v.v.i., a povinnosti podávat o výsledcích těchto výzkumů nálezové zprávy.
- [36] Skutečnost, že žalovaný založil své rozhodnutí na dvou odlišných důvodech, způsobuje, že soud by byl oprávněn zrušit napadené rozhodnutí pouze a jenom v případě, kdyby v rámci soudního přezkumu neobstál žádný z důvodů, pro který žalovaný žalobkyni předmětné povolení odňal. Obstojí-li během soudního přezkumu alespoň jeden z důvodů, kterým zdůvodnil žalovaný napadené rozhodnutí, není soud oprávněn napadené rozhodnutí zrušit.
- [37] Soud se nejprve zabýval prvním důvodem, pro který bylo žalobkyni odňato povolení k provádění archeologických výzkumů, tj. porušování povinnosti dle ustanovení § 21 odst. 2 zákona č. 20/1987 Sb.
- [38] S ohledem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 9. 2018, č.j. 1 As 78/2018-47 a na něj navazující rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 2. 2019, č.j. 5A 130/2016-96, soud dospěl k závěru, že tento důvod v soudním přezkumu neobstojí.
- [39] Konstatovaly-li totiž soudy ve svých rozsudcích, že se Akademie věd ČR dopustila nezákonného zásahu spočívajícího v tom, že s žalobkyní neuzavřela dohodu o rozsahu a podmínkách provádění archeologických výzkumů podle ustanovení § 21 odst. 2 zákona č. 20/1987 Sb., resp. jí soudy zakázaly pokračovat v porušování práva žalobkyně na provádění archeologických výzkumů spočívajícím v neuzavření předmětné dohody a současně jí přikázaly, aby tuto dohodu se žalobkyní uzavřela, pak dle názoru soudu nelze na základě porušení ustanovení § 21 odst. 2 zákona č. 20/1987 Sb. postavit rozhodnutí o odejmutí povolení k provádění archeologických výzkumů z tohoto důvodu.
- [40] Je sice pravdou, že žalobkyně pokračovala v provádění archeologických výzkumů i poté, co jednání o uzavření nové dohody v roce 2015 s Akademií věd ČR selhalo, nicméně s ohledem na to, že dle výše odkazovaných rozsudků správních soudů měla Akademie věd ČR povinnost s žalobkyní uzavřít dohodu ve smyslu ustanovení § 21 odst. 2 zákona č. 20/1987 Sb., pak nelze žalobkyni takový postup vytýkat. A to tím spíše, že žalobkyně se konečného rozhodnutí soudu v této otázce dočkala až dne 27. 2. 2019 (tj. po takřka 4 letech od zahájení jednání o nové dohodě), kdy byl vydán rozsudek Městského soudu v Praze č.j. 5A 130/2016-96, a který definitivně odstranil nezákonný zásah Akademie věd ČR vůči žalobkyni. Žalobkyně jednak nadále disponovala platným povolením k provádění archeologických výzkumů (byť neměla uzavřenou dohodu s Akademií věd ČR), jednak k jednání žalobkyně, kdy konala bez uzavřené dohody, by nikdy nemohlo dojít, pokud by nedošlo ze strany Akademie věd ČR k nezákonnému zásahu.
- [41] K tomuto důvodu pak lze uzavřít, že odkazovaná rozhodnutí Ministerstva kultury, odboru památkové péče ze dne 8. 6. 2016 a ze dne 9. 6. 2016 se týkala správního deliktu žalobkyně dle ustanovení § 35 odst. 2 písm. g) zákona č. 20/1987 Sb., ve znění do 30. 6. 2017, kdy prováděla archeologický výzkum v rozporu s ustanovením § 21 odst. 2 předmětného

zákona. Ve světle odkazované judikatury je tato rozhodnutí nutno hodnotit jako nezákonně vydaná, nicméně tato rozhodnutí nejsou předmětem přezkumu v nyní projednávané věci. S ohledem na to, že soud dospěl k závěru, že první důvod pro odejmutí povolení neobstojí, tak soud nepovažoval za nutné se dále blíže těmito správními rozhodnutími týkajícími se porušení povinnosti dle ustanovení § 21 odst. 2 zákona č. 20/1987 Sb. zabývat.

[42] Soud se dále zabýval zejména druhým důvodem pro odejmutí předmětného povolení – dlouhodobé, opakované a rozsáhlé porušování povinností dle ustanovení § 21 odst. 4 zákona č. 20/1987 Sb. Soud z níže uvedených důvodů dospěl k závěru, že tento důvod v soudním přezkumu obstojí.

[43] Soud nedospěl k závěru, že by vydaná správní rozhodnutí byla v rozporu se zásadou přiměřenosti a zásadou legitimního očekávání či že by tato rozhodnutí byla vůči žalobkyni diskriminační. Odnětí povolení k provádění archeologického výzkumu i soud považuje za zásah tzv. *ultima ratio*, nicméně s ohledem na skutkové okolnosti daného případu (dlouhodobé a opakované porušování povinností dle ustanovení § 21 odst. 4 zákona č. 20/1987 Sb.) dospěl k závěru, že tento „zásah“ byl namístě.

[44] K námitce, že správní orgány neosvědčily, že postupem žalobkyně byl ohrožen zájem sledovaný zákonem č. 20/1987 Sb., tj. ochrana archeologického dědictví, soud uvádí, že v důsledku neoznámení prováděného archeologického výzkumu a neodevzdání (či nevypracování) nálezové zprávy o výsledcích tohoto výzkumu může dojít ke ztrátě informací získaných při archeologickém výzkumu, a tím pádem k ohrožení archeologického dědictví, k čemuž jsou tyto zákonné povinnosti stanoveny. Nadto žalovaný v napadeném rozhodnutí na str. 29 a 31 uvedl, že je ve veřejném zájmu, aby archeologické výzkumy nevykonávaly ty subjekty, které závažným způsobem a opakovaně porušují podmínky povolení, dohod či dokonce jednají v rozporu se zákonem. Veřejný zájem na ochraně archeologického rozhodnutí tak byl správními orgány v řízení reflektován.

[45] V tomto směru je dle názoru soudu nerozhodné, že žalobkyně splňuje veškeré odborné, materiální a jiné předpoklady k provádění archeologického výzkumu, neboť soud nepřisvědčil tomu, že se v případě vytýkaných pochybení jedná toliko o nedostatky formálního charakteru, resp. pochybení bagatelní. Žalobkyně i přesto, že tvrdí, že má veškeré personální i materiální předpoklady, nebyla schopna plnit základních povinností oprávněné organizace (oznámit zahájení archeologického výzkumu a podat nálezovou zprávu), která pro ni vyplývala jak z předmětného zákona, tak přímo z povolení k provádění archeologického výzkumu.

[46] Je sice pravdou, že se v případě neodevzdávání nálezových zpráv jedná o „obvyklé“ pochybení i ze strany jiných oprávněných organizací, nicméně žalovaný ve svém písemném vyjádření k podané žalobě, jakož i v duplice, osvětlil, proč je případ žalobkyně odlišný od jiných oprávněných organizací. Předně je tomu tak proto, že žalobkyně na rozdíl od jiných oprávněných organizací nepřistoupila po upozornění Akademie věd ČR k nápravě a nepřijala taková opatření, aby svá pochybení, která se vázala již ke druhé dohodě ze dne 23. 2. 2009 (nesplnění těchto povinností pak bylo konstatováno ve třetí dohodě ze dne 28. 5. 2014), napravila. Na základě skutečností doložených žalovaným ve vztahu k jiným oprávněným organizacím, tak je možné dospět k závěru, že neexistuje žádný skutkově shodný či podobný případ, kdy by se oprávněná organizace

dopouštěla takto rozsáhlého a dlouhodobého porušování zákonných povinností a povinností vyplývajících pro ni z vydaného povolení k provádění archeologických výzkumů – seznam nevyřešených povinností, který je přílohou dohody ze dne 12. 12. 2019, obsahuje 841 položek. Rovněž pak není pravdou, že by Akademie věd ČR s jinými oprávněnými organizacemi jejich pochybení neřešila. Blíže srov. body [14], [19] a [20], kde soud shrnul relevantní argumentaci žalovaného k této otázce.

- [47] Soud rovněž nepovažuje za důvodnou námitku, že ve věci bylo rozhodováno za jiného skutkového a právního stavu, než jaký zde byl v době podání návrhu na odnětí povolení (tj. dne 11. 4. 2018), neboť dne 12. 12. 2019 žalobkyně uzavřela s Akademií věd ČR novou dohodu o rozsahu a podmínkách provádění archeologických výzkumů. Je sice pravdou, že v rámci seznamu nevyřešených povinností, jenž byl přílohou dohody ze dne 12. 12. 2019, byly sjednány nové termíny k odevzdání nálezových zpráv, nicméně tato skutečnost dle soudu neznamená, že se žalobkyně dlouhodobě a ve velkém rozsahu nedopouštěla porušování povinností dle ustanovení § 21 odst. 4 zákona č. 20/1987 Sb.
- [48] Skutečnost, že došlo k vyřešení sporu s Akademií věd ČR, resp. že došlo k uzavření nové dohody, dle soudu neznamená, že by veškerá pochybení žalobkyně byla „zhojena“. Jak totiž uvedl Nejvyšší správní soud v bodě [46] rozsudku sp.zn. 1 As 78/2018, *„sám zákon o státní památkové péči stanoví možnost žalované iniciovat odejmutí povolení (§ 21 odst. 5 zákona o státní památkové péči), a to jak v případech, kdy je z časového hlediska ještě stále platná v minulosti uzavřená veřejnoprávní smlouva, tak (jako v nyní projednávané věci) v případě, kdy již platnost smlouvy skončila. Právě v tomto řízení budou předmětem přezkumu (mezi účastníky sporné) konkrétní okolnosti týkající se namítaného porušení veřejnoprávní smlouvy (či více smluv). Pakliže Ministerstvo kultury shledá závažnost a především důvodnost tvrzení žalované, tento závěr může vést k odejmutí povolení k provádění archeologických výzkumů. Žalovaná má v tomto řízení, kromě své iniciační role, navíc postavení dotčeného orgánu [§ 21 odst. 5 zákona o státní památkové péči, § 136 odst. 1 písm. b) správního řádu].“*
- [49] Z uvedeného vyplývá, že zákon č. 20/1987 Sb. dává Akademii věd ČR možnost iniciovat řízení o odejmutí povolení k provádění archeologických výzkumů i v případě, kdy má s oprávněnou organizací uzavřenou dohodu ve smyslu ustanovení § 21 odst. 2 zákona č. 20/1987 Sb. Je pak na žalovaném, aby posoudil závažnost a důvodnost porušování podmínek k provádění archeologických výzkumů, vyplývajících ze zákona, z povolení či z uzavřené dohody.
- [50] Nadto ze zjištěných skutečností nevyplývá, že by Akademie věd ČR v rámci procesu při uzavírání nové smlouvy deklarovala, že vezme svůj návrh na odejmutí povolení k provádění archeologických výzkumů zpět. Ostatně takový postup by dle soudu ze strany Akademie věd ČR postrádal logiku, neboť důvody uvedené v podnětu k odejmutí povolení i po uzavření dohody ze dne 12. 12. 2019 nadále trvaly.
- [51] Lze se tak ztotožnit a argumentem žalovaného, že shodou na obsahu přílohy předmětné dohody ze dne 12. 12. 2019 došlo ze strany žalobkyně k uznání daných pochybení (jinak by žalobkyně tuto dohodu nepodepsala), která je nutno napravit. Uvedení nových termínů v této příloze je tak nutno chápat jako snahu Akademie věd ČR předejít nenávratným ztrátám na výsledcích výzkumů.
- [52] Z výše uvedeného tak vyplývá, že žalobkyně nemohla legitimně očekávat, že v řízení o odejmutí povolení k provádění archeologických výzkumů nebude po uzavření nové dohody ze dne 12. 12. 2019 pokračováno, resp. že nakonec nebude vydáno rozhodnutí o

odnětí jejího povolení, a to s ohledem na dlouhodobost a rozsáhlost závadného jednání žalobkyně.

- [53] Soud tak ve vztahu k druhému důvodu pro odejmutí povolení k provádění archeologických výzkumů, dospěl k závěru, že rozsáhlost a dlouhodobost vytýkaných pochybení žalobkyně (srov. seznam nevyřešených povinností, který je přílohou dohody ze dne 12. 12. 2019 a který má 65 stran) toto odejmutí plně odůvodňuje.
- [54] K procesní námitce žalobkyně, že v řízení došlo k zásadním průtahům, resp. že došlo ke ztrátě spisu, soud závěrem odkazuje na rozsudek zdejšího soudu ze dne 23. 11. 2017, č.j. 5 A 153/2017-36, ve kterém dospěl k závěru, že „(...) lhůty k vydání rozhodnutí dle § 71 správního řádu jsou podle ustálené judikatury lhůtami pořádkovými, s jejichž marným uplynutím zákon automaticky nespojuje žádné negativní následky; i po jejich uplynutí lze ve věci vést správní řízení a vydat rozhodnutí. Přestože je tedy zmeškání pořádkové lhůty stanovené zákonem k vydání rozhodnutí, jakož i neefektivní vedení správního řízení vadou řízení, není je možno považovat za podstatná porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, která by mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Bez dalšího proto nedodržení lhůty ani neefektivnost vedeného řízení nepředstavuje důvod ke zrušení napadeného rozhodnutí soudem.“ Vytýkané průtahy řízení či ztrátu spisu, což lze ve svém souhrnu vyhodnotit jako určitou neefektivnost vedeného řízení, soud nepovažuje za podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které by mohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.
- [55] Z výše uvedeného vyplývá, že v rámci soudního přezkumu obstál jeden ze dvou důvodů, pro které bylo žalobkyni odňato povolení k provádění archeologických výzkumů. Za uvedené situace tak není soud oprávněn přikročit ke zrušení napadeného rozhodnutí.
- [56] Ze všech shora uvedených důvodů proto soud neshledal žalobu důvodnou a podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. žalobu zamítl.
- [57] Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobce nebyl ve sporu úspěšný a žalovanému žádné náklady v řízení nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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 dne 26. ledna 2023

JUDr. Ladislav Hejtmánek v. r.
předseda senátu