

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Filipa Dienstbiera a soudkyň JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobkyně: **Labrys, o. p. s.**, se sídlem Mezi Školami 2321/95, Praha 13, zastoupené Mgr. Jiřím Pražákem, advokátem se sídlem Havlíčkova 218, Rokycany, proti žalované: **Akademie věd České republiky**, se sídlem Národní 1009/3, Praha 1, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalované, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 8. 12. 2017, č. j. 5 A 130/2016 – 58,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 12. 2017, č. j. 5 A 130/2016 – 58, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně byla na základě povolení Ministerstva kultury ze dne 29. 9. 2006, č. j. 7950/2006, oprávněna k provádění archeologických výzkumů podle § 21 odst. 2 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči. Rozsah a podmínky provádění archeologických výzkumů měly být podle tohoto ustanovení návazně upraveny dohodou mezi žalobkyní a žalovanou.

[2] Žalobkyně a žalovaná uzavřely dohodu o rozsahu a podmínkách provádění archeologických výzkumů celkem třikrát, naposledy dne 28. 5. 2014 na dobu 1 roku.

[3] Dne 27. 4. 2015 žalobkyně požádala žalovanou o uzavření nové dohody, žalovaná to však odmítla s odkazem na neplnění povinností ze strany žalobkyně plynoucích z předchozích dohod. Dále navrhla žalobkyni, aby si sjednala termíny pro dodatečné

splnění svých povinností a současně ji vyzvala k součinnosti s Archeologickým ústavem Akademie věd České republiky.

[4] Žalobkyně reagovala přípisem ze dne 31. 7. 2015 s tím, že veškerá součinnost Archeologickému ústavu Akademie věd České republiky byla poskytnuta a neplnění povinností bylo vzájemně vysvětleno. Na základě těchto skutečností znovu požádala žalovanou o uzavření dohody. Na tuto výzvu žalovaná nereagovala, žalobkyně ji znovu vyzvala k uzavření dohody opětovnou žádostí ze dne 22. 9. 2015.

[5] Žalobkyně se odpovědi na opětovné žádosti nedočkala, z toho důvodu podala dne 7. 10. 2015 k Ministerstvu kultury návrh na přijetí opatření proti nečinnosti žalované. Domáhala se, aby Ministerstvo kultury jako nadřízený orgán rozhodl usnesením, kterým by s ním byla uzavřena dohoda o rozsahu a podmínkách archeologických výzkumů podle § 80 odst. 4 písm. b) a podle § 170 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu.

[6] Ministerstvo kultury reagovalo přípisem ze dne 11. 11. 2015, v němž vyrozumělo žalobkyni o odložení návrhu. Svůj postup odůvodnilo tím, že ačkoli je nadřízeným správním orgánem žalované, k uzavření předmětné dohody namísto žalované příslušné není. Správním orgánem příslušným k uzavření předmětné dohody je pouze Akademie věd.

II. Přecházející řízení před správními soudy

[7] Žalobkyně brojila proti otálení žalované s uzavřením veřejnoprávní smlouvy žalobou podanou u Městského soudu v Praze. Městský soud návrh žalobkyně posoudil jako nečinnostní žalobu podle § 82 s. ř. s. a odmítl ji usnesením ze dne 10. 10. 2016, č. j. 5 A 130/2016 - 28, pro nedostatek pravomoci soudů podle § 46 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[8] Městský soud odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, která dohodu podle § 21 odst. 2 zákona o státní památkové péči kvalifikovala jako subordinační veřejnoprávní smlouvu a vyslovila, že rozhodování sporů z těchto smluv je v pravomoci Ministerstva kultury podle § 169 odst. 1 písm. d) správního řádu. Žalobkyně se tak podle městského soudu mohla a měla ochrany před neuzavřením dohody jakožto veřejnoprávní smlouvy domáhat u nadřízeného správního orgánu, tj. u Ministerstva kultury. Až výsledek tohoto mechanizmu řešení sporů z veřejnoprávních smluv je rozhodnutím přezkoumatelným ve správním soudnictví podle § 65 a násl. s. ř. s.

[9] Soud dospěl k závěru, že se žalobkyně nemůže domáhat uzavření dohody podle § 21 odst. 2 zákona o státní památkové péči žalobou na ochranu proti nečinnosti. V pravomoci soudů není uložit žalované povinnost uzavřít dohodu, neboť tato dohoda je veřejnoprávní smlouvou, nikoliv rozhodnutím či osvědčením (§ 81 s. ř. s.).

[10] Proti prvnímu rozhodnutí městského soudu brojila žalobkyně kasační stížností, které kasační soud vyhověl rozsudkem ze dne 9. 3. 2017, č. j. 1 As 292/2016 - 28, č. 3580/2017 Sb. NSS, a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. Důvodem bylo, že se městský soud nezabýval důvody posouzení žaloby jako nečinnostní ani možností

ji akceptovat jako žalobu zásahovou. Žalobní petit totiž dle názoru kasačního soudu nasvědčoval oběma možnostem, tedy posoudit ji jako nečinnostní stejně jako zásahovou. Pro další řízení městský soud zavázal, aby si v souladu s ustálenou judikaturou (a třeba i postupem podle § 37 odst. 5 s. ř. s.) vyjasnil, čeho se žalobkyně ve skutečnosti domáhá a zda se nejedná o žalobu na ochranu proti nezákonnému negativnímu zásahu žalované.

III. Nové rozhodnutí městského soudu

[11] V dalším řízení již městský soud po výzvě dle § 37 odst. 5 s. ř. s. kvalifikoval žalobu jako zásahovou a zabýval se otázkou, zda z § 21 odst. 2 zákona o státní památkové péči vyplývá, že je žalovaná povinna vždy a za všech okolností uzavřít s každým subjektem, jenž obdržel povolení Ministerstva kultury k provádění archeologických výzkumů (tzv. oprávněná organizace), dohodu o rozsahu a podmínkách provádění archeologických výzkumů. Shledal přitom, že takový smluvní přímus není dán.

[12] Ačkoliv zákon o státní památkové péči neobsahuje žádné podrobnosti o uzavírání subordinační veřejnoprávní smlouvy o rozsahu o podmínkách provádění archeologických výzkumů, nelze z toho bez dalšího dovodit, že za takové situace má žalovaná vždy povinnost veřejnoprávní smlouvu uzavřít s kterýmkoli navrhovatelem, byť by měl povolení Ministerstva kultury. To by dle soudu vedlo k závažným komplikacím v oblasti archeologických výzkumů a až k absurdním důsledkům.

[13] Jelikož smluvní přímus dle názoru městského soudu není dán, v dalším kroku soud posoudil, zda obstojí důvody, na jejichž základě žalovaná odpírá uzavření předmětné dohody. Jakkoliv žalovaná nemá kontraktační povinnost, přesto se musí v demokratickém právním státě pohybovat v určitých mantinelech, které jsou představovány především zákazem libovůle při výkonu veřejné moci.

[14] Městský soud dospěl k názoru, že důvody, pro které žalovaná odpírá uzavření předmětné dohody, obstojí. Zaprvé žalobkyně nedostála své oznamovací povinnosti tím, že nepředávala včas zprávy o výsledcích své činnosti, přičemž 30 ze 48 těchto nálezových zpráv zcela chybí, ačkoli záchranné archeologické výzkumy, ke kterým chybí nálezová zpráva, byly ukončeny před 5 - 7 lety. Zadruhé žalobkyně nadále prováděla archeologické práce i po vypršení poslední z uzavřených smluv, ačkoli takováto činnost již byla nejen v rozporu s dohodou, ale i v rozporu se zákonem. Každý z těchto důvodů by přitom dle názoru městského soudu obstál samostatně a nutně vedl k závěru, že odepření uzavření dohody nebylo svévolné.

IV. Opakovaná kasační stížnost žalobkyně

[15] Kasační stížností podanou k Nejvyššímu správnímu soudu se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci městskému soudu k dalšímu řízení. Stěžovatelka svou kasační stížnost podává z důvodů, které podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[16] Podle stěžovatelky je závěr městského soudu o neexistenci nároku na uzavření veřejnoprávní smlouvy v příkrém rozporu s § 21 odst. 2 zákona o státní památkové péči, § 2 odst. 2 správního řádu i čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

[17] Z gramatického výkladu § 21 odst. 2 zákona o státní památkové péči je zcela nepochybné, že správním orgánem, který má pravomoc rozhodovat o tom, kdo může a kdo nemůže provádět archeologický výzkum, je Ministerstvo kultury. Z věty poslední tohoto ustanovení pak nepochybně vyplývá, že žalovaná uzavírá dohodu o rozsahu a podmínkách provádění archeologických výzkumů, tzn. uzavření této dohody je nárokové a otázka jejího uzavření není předmětem volného správního uvážení.

[18] K tomu stěžovatelka poukazuje na judikaturu Nejvyššího správní soudu (rozsudek ze dne 30. 4. 2014, č. j. 8 Afs 14/2014 - 29, a ze dne 19. 7. 2004, č. j. 5 Azs 105/2004 - 72), podle které v případě správního uvážení zákon poskytuje správnímu orgánu ve stanovených hranicích volný prostor k úvaze (a rozhodnutí). Správní uvážení se uplatní tehdy, pokud s existencí určitého skutkového stavu není v příslušné právní normě jednoznačně spojen jediný nutný právní následek a zákonodárce dává správnímu orgánu možnost zvolit po zvážení daných okolností jedno z více řešení předvídaných právní normou.

[19] Vzhledem k tomu, že zákonodárce formuloval druhou větu § 21 odst. 2 zákona o státní památkové péči tak, že nedal účastníkům jinou alternativu než dohodu o rozsahu a podmínkách provádění archeologických výzkumů uzavřít, je nepochybné, že žalovaná má kontraktační povinnost. Ostatně, jak již bylo zmíněno, o tom, kdo je oprávněnou osobou ve smyslu zákona o památkové péči rozhoduje Ministerstvo kultury, a to na základě dohody a komunikace právě s žalovanou. Je tedy zcela nepochybné, že nebylo úmyslem zákonodárce nechat výhradně na volném uvážení žalované, kdo bude či nebude moci provádět archeologický průzkum. Takový závěr jde zcela jak proti gramatickému výkladu § 21 odst. 2 zákona o státní památkové péči, tak proti zjevnému úmyslu zákonodárce.

[20] Už samotný název „dohoda o rozsahu a podmínkách provádění archeologických výzkumů“ jasně implikuje, že se jedná o dohodu řešící technické a provozní záležitosti. V žádném případě nelze dovodit, že by žalovaná měla mít prostřednictvím této dohody pravomoc jednostranně rozhodovat o tom, kdo může nebo nemůže provádět archeologický výzkum.

[21] Stěžovatelka rovněž podotýká, že žalovaná nejen že uzavírá dohody o rozsahu a podmínkách provádění archeologických výzkumů s oprávněnými organizacemi, ale sama je zřizovatelkou veřejných výzkumných institucí, které archeologický výzkum provádějí (Archeologický ústav AV ČR, Praha, v. v. i. a Archeologický ústav AV ČR, Brno, v. v. i.). Stěžovatelka je přitom pro uvedené instituce *de facto* konkurentem na trhu služeb archeologického výzkumu. Z tohoto hlediska není přípustné, aby žalovaná prostřednictvím dohod o rozsahu a podmínkách provádění archeologických výzkumů mohla jednostranně omezovat konkurenci na trhu archeologických služeb, kde sama jako soutěžitel působí. Současný stav, kdy žalovaná odmítá uzavřít předmětnou dohodu, přitom stěžovatelku vyřazuje z účasti na veřejných zakázkách, což zvýhodňuje žalovanou

zřizované instituce v rámci výběrových řízení. Lze tedy konstatovat, že žalovaná porušuje veřejný zájem, neboť stěžovatelka se svými zkušenostmi na velkých archeologických výzkumech se nemůže účastnit zadávacích řízení a výkonu archeologie, což nepochybně vede k omezení svobodné soutěže i svobody vědeckého bádání.

[22] Tak jako jakékoliv jiné smlouvy jsou i veřejnoprávní smlouvy závazné a jejich plnění právně vymahatelné, a není tedy pravdivý názor městského soudu, že by vůbec nebylo možno řešit situace závažného porušování veřejnoprávní smlouvy ze strany oprávněné organizace. Případné porušování veřejnoprávní smlouvy řeší správní řád v § 141 správního řádu, jenž upravuje řízení o sporech z těchto smluv. Pokud má tedy správní orgán za to, že druhá strana smlouvu porušuje, může o této věci proběhnout standardní dokazování v rámci správního řízení, ve kterém budou zachována veškerá práva účastníků dle správního řádu. Takový postup je přitom nepochybně právně konformnější, než jednostranné (a v rámci správního řízení nepřezkoumatelné) odepření prodloužení dohody ze strany žalované. Naopak lze tvrdit, že žalovaná tímto způsobem obchází správní řízení, čímž omezuje právo stěžovatelky bránit se tvrzeným porušením smlouvy ve standardním nalézacím řízení.

[23] I kdyby právní úprava odnětí povolení k provádění archeologického výzkumu byla nedostatečná tak, jak se v napadeném rozsudku domnívá soud, nemůže to být důvodem k takové interpretaci práva, která přenese danou pravomoc na jiný subjekt. Takový postup totiž není interpretací práva, nýbrž jeho tvorbou, která však v kontinentálním typu právní kultury soudu nenáleží.

[24] Městský soud rovněž poukazoval na hrozící hospodářskou nemožnost plnění povinností, na které smlouva odkazuje, případně na „nepotřebnost pomoci z externích zdrojů“. Stěžovatelka má za to, že tyto námitky jsou zcela liché. Ohledně smluvních povinností žalované je třeba konstatovat, že se nejedná o povinnosti, které by činnost žalované zásadním způsobem limitovaly, neboť se v zásadě jedná toliko o přístup do databází či knihovny žalované, případně konzultační, metodickou či publikační pomoc. Navíc se jedná o povinnosti smluvně převzaté, které zákon žalované neukládá, a tedy nikdo žalovanou k převzetí těchto závazků nenutí. Stejně tak je třeba poukázat na skutečnost, že podle § 21 odst. 2 zákona o státní památkové péči povolení k provádění archeologického výzkumu vydává Ministerstvo kultury po dohodě s žalovanou. Žalovaná má tedy přímý vliv na to, kolika subjektům bude povolení provádět archeologický výzkum uděleno.

[25] Pokud by Nejvyšší správní soud výše předestřenému názoru stěžovatelky o smluvním přímusu nepřisvědčil, stěžovatelka rovněž rozporuje závěr městského soudu o samotné existenci oprávněných důvodů pro odepření uzavření veřejnoprávní smlouvy. Městský soud se ztotožnil s důvody uváděné žalovanou, které jsou zjevně účelové, nedůvodné a vůči stěžovatelce diskriminační. Stěžovatelce je známo, že nálezové zprávy nedodala i řada jiných subjektů, se kterými žalovaná nadále spolupracuje. Jedná se tak o případy Prachatického a Jindřichohradeckého muzea, ale i o řadu dalších případů (např. Regionální muzeum a galerie v Jičíně, Městské muzeum v Trutnově). Specifickým případem jsou v tomto problému velké státní organizace jako Národní památkový ústav, u kterého, resp. u jeho jednotlivých pracovišť, lze chybějící nálezové zprávy počítat nejméně

v řádech stovek. Jestliže tedy žalovaná odmítá uzavřít dohodu o rozsahu a podmínkách provádění archeologických výzkumů z důvodů, které u jiných subjektů toleruje, pak se jedná o porušení § 2 odst. 4 ve spojení s § 7 odst. 1 správního řádu.

[26] Soud vadně jistil skutkový stav, ze kterého při svém rozhodování vycházel. Stěžovatelka rozporuje závěr městského soudu, že údajně nedodala nálezové zprávy v rozsahu uvedeném v napadeném rozsudku. Městský soud učinil tento skutkový závěr výhradně na základě listiny – zpráva ředitele Archeologického ústavu AV ČR Praha, v. v. i., nadto předložené žalovanou až v rámci jednání, kdy byl vyhlášen napadený rozsudek. Tato listina však byla sepsána přímým konkurentem stěžovatelky. Ačkoliv se v napadeném rozsudku uvádí, že stěžovatelka nedodání nálezových zpráv nikterak nezpochybnila, například z repliky k vyjádření žalované ze dne 15. 3. 2017 jednoznačně vyplývá opak. Podle stěžovatelky žalovaná eviduje jako chybějící nálezové zprávy, které jí byly prokazatelně předány, jakož i zprávy, jejichž termín odevzdání doposud neuplynul.

[27] Stěžovatelka činí sporným rovněž závěr o druhém pochybení, na jehož základě uznal soud důvodnost odepření kontraktace. Není pravdou, že stěžovatelka v rozporu se zákonem prováděla archeologické práce po vypršení poslední z uzavřených dohod. Zákon nepodmiňuje právo provádět archeologické práce uzavřením předmětné dohody. Podle § 21 odst. 1 a odst. 2 zákona o státní památkové péči je archeologický výzkum oprávněn provádět Archeologický ústav Akademie věd České republiky a „oprávněné organizace“. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka je oprávněnou organizací s platným povolením Ministerstva kultury, a tedy je oprávněnou organizací k provádění archeologického výzkumu, je tento dílčí závěr městského soudu rovněž nesprávný. Navíc byl uvedený stav způsoben zjevně nezákonným postupem žalované, které odmítla se stěžovatelkou dohodu uzavřít. V takové situaci lze stěžovatelce jen stěží vyčítat stav, který byl zapříčiněn protiprávním jednáním žalované.

[28] Stejně jako v případě nálezových zpráv, i v případě provádění archeologického výzkumu bez uzavřené dohody s žalovanou platí určitý „dvojí metr“, kdy činnost některých oprávněných organizací bez uzavřené dohody je tiše tolerována, zatímco v případě stěžovatelky je tatáž činnost postihována formou podnětů k zahájení přestupkového řízení ze strany žalované a již zmíněným odepřením uzavřením dohody nové. Jak vyplývá z oficiálního přehledu Ministerstva kultury, archeologický výzkum tak provádí bez dohody s žalovanou např. Ústav archeologické památkové péče Brno, v. v. i., jenž zajišťuje prakticky veškerý výzkum na území Jihomoravského kraje, dále Vlastivědné muzeum Jesenická, Regionální muzeum v Teplicích, Regionální muzeum v Českém Krumlově, Oblastní muzeum v Chomutově, Národní technické muzeum, Muzeum Karlovy Vary Karlovarského kraje, Městské muzeum Bystřice nad Pernštejnem, Archeos. K tomu stěžovatelka přiložila odkaz na přehled oprávněných organizací Ministerstva kultury dostupný z webu https://www.mkcr.cz/seznam-organizaci-opravnenych-k-provadeni-archeologickych-vyzkumu-278.html.

[29] Archeologický ústav AV ČR Praha, v. v. i. a Archeologický ústav AV ČR Brno, v. v. i., které ačkoliv jsou samostatnými subjekty (právnickými osobami), tak žádnou dohodu s žalovanou nemají, nemají dokonce ani povolení Ministerstva kultury k provádění archeologického výzkumu. Ačkoliv dle přehledu Ministerstva kultury mají tyto instituce

povolení i dohody tzv. „ze zákona“, je třeba konstatovat, že žádný zákon těmto institucím výsadní postavení nepřiznává a z pohledu zákona o státní památkové péči jsou oprávněnými organizacemi stejně jako stěžovatelka, a to se všemi právy a povinnostmi k tomu náležejícími.

[30] Žalovaná ve svém vyjádření setrvala na své dosavadní argumentaci a navrhla kasační stížnost zamítnout jako nedůvodnou. V podrobnostech rozporovala pouze tvrzení stěžovatelky o nerovném přístupu k obdobnému jednání různých oprávněných osob.

V. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[31] Kasační stížnost je přípustná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[32] Kasační stížnost je důvodná.

[33] Podle § 21 odst. 2 zákona o státní památkové péči „*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*.“

[34] Oprávněnou organizací (dále též „oprávněnou osobou“) k provádění archeologických výzkumů je tedy subjekt, který obdrží povolení udělené Ministerstvem kultury po jeho předchozí dohodě s Akademií věd České republiky.

[35] Stěžovatelka získala potřebné povolení Ministerstva kultury ve smyslu § 21 odst. 2 zákona o státní památkové péči již v roce 2006. V tomto povolení je stanoveno, že (i) *po nabytí právní moci oprávněná organizace uzavře s žalovanou Akademií věd dohodu o rozsahu a podmínkách provádění archeologických výzkumů podle § 21 odst. 2 zákona o památkové péči*, (ii) *oprávněná organizace je povinna oznámit zahájení archeologických výzkumů Archeologickému ústavu Akademie věd ČR a podat mu o výsledcích těchto výzkumů zprávu, podle § 21 odst. 4 zákona o státní památkové péči* a (iii) *zahájení archeologických výzkumů na území prohlášeném za kulturní památku, národní kulturní památku, památkovou rezervaci nebo památkovou zónu oznámí oprávněná organizace národnímu památkovému ústavu, jemuž také podá zprávu o jeho výsledcích*.

[36] Městský soud v napadeném rozsudku nejprve uzavřel, že z § 21 odst. 2 zákona o státní památkové péči nevyplývá povinnost žalované Akademie věd uzavřít s oprávněnou osobou (stěžovatelkou) veřejnoprávní smlouvu. V dalším kroku dovodil, že za situace, kdy zde přímus není dán, je nutné v každém jednotlivém případu posoudit (ne)důvodnost neuzavření této smlouvy. Pokud by žalovaná v posuzované věci měla oprávněný důvod uzavření dohody odepřít, nejednalo by se dle názoru městského soudu ani při pasivitě žalované o nezákonný zásah.

[37] Kasační soud se však s tímto právním názorem městského soudu neztotožňuje, a to konkrétně již v prvním kroku. Zastává totiž názor, že § 21 odst. 2 zákona o státní památkové péči je třeba interpretovat tak, že smluvní přímus stanovuje.

[38] Za situace, kdy je stále platné povolení udělené stěžovatelce, má tzv. oprávněná organizace na uzavření dohody o rozsahu a podmínkách provádění archeologických výzkumů (dle § 21 odst. 2 zákona o státní památkové péči) s žalovanou právní nárok, resp. žalovaná dle citovaného ustanovení má kontraktační povinnost.

[39] Obecná úprava veřejnoprávních smluv na poli památkové péče je totiž koncipována tak, že k prvotnímu udělení povolení Ministerstvem kultury dochází vždy po dohodě s žalovanou (§ 21 odst. 2 věta první zákona o památkové péči), následně však právní úprava již počítá se smluvním přímusem: „*Oprávněná organizace uzavírá s Akademií věd České republiky dohodu o rozsahu a podmínkách provádění archeologických výzkumů*“ (§ 21 odst. 2 věta druhá zákona o památkové péči).

[40] Z gramatického výkladu § 21 odst. 2 zákona o státní památkové péči je zcela nepochybné, že právě a jedině Ministerstvo kultury je správním orgánem, který má (za aktivní součinnosti Akademie věd) pravomoc rozhodovat o tom, kdo může provádět archeologický výzkum a kdo nikoliv (tj. kdo je oprávněnou organizací). Z výše citované věty druhé tohoto ustanovení pak vyplývá, že žalovaná „uzavírá“ dohodu o rozsahu a podmínkách provádění archeologických výzkumů, tzn. uzavření této dohody je nárokové a otázka jejího uzavření není předmětem správního uvážení. Naopak zákon nepředvídá možnost, že by k uzavření takové dohody mohlo „nedojít“, nestanoví žádná hlediska, formu ani postup pro takové odepření.

[41] Zákon současně předvídá i obsah takové dohody, která má být „o rozsahu a podmínkách provádění archeologických výzkumů“. Nikoliv tedy o samotné možnosti oprávněné osoby tyto výzkumy provádět.

[42] Ke shodnému výkladu lze dospět při posouzení účelu zákonné konstrukce povolení k provádění archeologických výzkumů a na něj navazující smlouvy mezi oprávněnou osobou a Akademií věd. Nemohlo být úmyslem racionálního zákonodárce, aby Akademie věd měla na jednu stranu významný vliv na rozhodnutí Ministerstva kultury – jakožto ústředního správního úřadu v oblasti památkové péče včetně archeologických nálezů – o udělení povolení k archeologické činnosti oprávněné osobě a současně mohla neuzavřením navazující dohody toto rozhodnutí fakticky anulovat, resp. zabránit jeho vykonatelnosti. Jako zcela racionální se naopak jeví výklad, že Akademii věd jako odbornému orgánu v oblasti archeologických výzkumů je ponechán prostor ke sjednání „provozních“ podmínek výkonu oprávnění uděleného ministerstvem. Akademie věd tak zcela v souladu s textem zákona plní roli odborného garanta a koordinátora archeologických výzkumů.

[43] Ani skutečnost, že v zákoně není uvedena lhůta k uzavření této smlouvy (ať již odvozená od udělení oprávnění nebo od projevu vůle ze strany oprávněné osoby), nelze interpretovat tak, že taková povinnost neexistuje.

[44] Je tedy nutno dojít k závěru, že zákon o státní památkové péči neponechává žalované možnost neuzavřít s oprávněnou osobou dohodu o rozsahu a podmínkách provádění archeologických výzkumů jako následek tvrzeného neplnění povinností z předchozích dohod ze strany oprávněné osoby. Takovým jednáním by došlo k porušení nejen zákona o státní památkové péči, ale též zásady zákonnosti při výkonu veřejné moci (§ 2 odst. 2 správního řádu, čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny).

[45] Kasační soud se neztotožňuje s úvahou městského soudu o racionalitě možnosti odepření uzavření dohody ze strany Akademie věd pro případy neplnění povinností oprávněné osoby z předchozích smluv či z jiných důvodů ochrany veřejného zájmu na řádném provádění archeologických výzkumů. Řešení takových problematických situací, kdy dojde k jednání oprávněné osoby v rozporu s veřejným zájmem na ochranu kulturního dědictví ve smyslu § 1 zákona o památkové péči, je totiž možné hned několika způsoby.

[46] Předně, 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].

[47] Porušení povinností z uzavřené dohody oprávněnou osobou navíc může být, v závislosti na obsahu takové dohody, důvodem pro výpověď, zrušení nebo vyvolání sporu z veřejnoprávní smlouvy (§ 166 odst. 2, § 167 a § 169 správního řádu).

[48] Pravomoc rozhodovat o odejmutí povolení, o zrušení smlouvy přes nesouhlas jedné ze smluvních stran i o případném sporu z veřejnoprávní smlouvy, je přitom koncentrována u Ministerstva kultury (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2011, č. j. 7 As 99/2011 - 73, č. 2599/2012 Sb. NSS).

[49] Negativní nebo až absurdní důsledky, kterých se městský soud v případě tohoto právního názoru obával, proto Nejvyšší správní soud neshledal. Výklad předestřený městským soudem, podle nějž stěžovatelčin názor, kterému dává kasační soud za pravdu, vyvolává riziko značných komplikací na poli památkové péče, se tak z výše uvedených důvodů míjí se skutečností. Je to právě žalovaná, kdo je hybatelem správního řízení v případech, kdy již netrvá platnost veřejnoprávní smlouvy (může iniciovat, vyjadřovat se a konečně i urgovat odebrání povolení na základě shromážděných informací nasvědčujících o porušování v minulosti uzavřené veřejnoprávní smlouvy). V nyní projednávaném případě je však nadto tato úvaha městského soudu čistě hypotetická.

[50] S ohledem na závěr o zakotvení smluvního přímusu v § 21 odst. 2 věta první zákona o státní památkové péči se již ani nelze zabývat otázkami, za jakých podmínek by žalovaná mohla dohodu neuzavřít, ani zda takové okolnosti v posuzované věci nastaly. Totéž platí pro námitky nerovného přístupu žalované k jednotlivým oprávněným osobám.

VI. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[51] Nejvyšší správní soud z důvodu nezákonnosti napadený rozsudek městského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V tomto řízení je městský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, který byl vysloven v odůvodnění tohoto rozsudku. Tento názor lze shrnout tak, že neuzavření veřejnoprávní smlouvy dle § 21 odst. 2 zákona o státní památkové péči ze strany žalované je v rozporu se zákonem o státní památkové péči.

[52] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 6. září 2018

JUDr. Filip Dienstbier
předseda senátu