

Vážené a milé čtenářky, vážení a milí čtenáři časopisu Správní právo,

opět tu je konec kalendářního roku a s tím spojené úvodní slovo posledního ročníkového čísla časopisu. Přiznám se, že nikdy se mi toto úvodní slovo nepíše s lehkostí, kterou by si zaslouhovalo, ale letos to platí násobně.

Pocíujeme totiž všichni tíhu určité izolace, přímo pocíujeme důležitost lidského kontaktu, a to nejen v profesích, které zastáváme, a můžeme pocítovat i pocity marnosti. Myslím, že je dobré si uvědomit, že to je normální a že s těmito pocity bojujeme všichni.

Jako studentka jsem v odborném textu narazila na výraz „deprivace“, jehož význam jsem neznala (studentská léta jsou šťastným obdobím). Chopila jsem se tedy sociologického slovníku a našla v něm definici, kterou si budu pamatovat navždy: *„Deprivace jakožto prolongovaná frustrace je zcela plauzibilní.“* Tehdy mi to sice příliš nepomohlo, ale je to naprostá pravda.

Pravda ovšem také je, že nejsme jen bezvládnými objekty dopadů života běžícího kolem nás, máme mnoho možností, jak frustracím čelit. Jednou z neúčinnějších je ponoření se do práce. V oblasti správní vědy a správního práva vyvstala celá řada zajímavých otázek, které čekají na přemýšlivé autory, aby se jich chopili. Zároveň jsem si jistá, že na jejich zodpovězení čeká i mnoho čtenářů. Za tuto skutečnost Vám, milí čtenáři, jménem autorů, redakční rady i redakce časopisu velice děkuji. Váš zájem dává naší práci smysl a to je strašně moc. Vážíme si toho a záleží nám na Vás a záleží na nám na tom, abyste to věděli.

Poslední číslo letošního ročníku chceme věnovat tématu, které není v současné době příliš často na stránkách Správního práva zpracováno, ale nepochybně má v našem časopisu své místo. Je to téma památkové péče a doufám, že ho přivítáte – nejen jako milé „zpestření“ a odlehčení v době omílání neveselých témat.

Milí přátelé, do nového roku 2021 přeji nám všem zdraví, optimismus, nacházení smyslu ve věcech, které děláme, nacházení alespoň malých životních radostí, a pokud něco pozitivního – pak jedině odezvu na naše činy.

Petra Gronwaldtová Wagnerová
vedoucí redaktorka

Závazné stanovisko v památkové péči

Ačkoli je pojem „závazného stanoviska“ spjat s památkovou péčí již více jak tři desítky let, obsah tohoto pojmu a jeho zakotvení v širším právním prostředí se měnil, a právě tyto změny spojené například i s možnostmi přezkumu závazného stanoviska tento článek popisuje. S ohledem na tento vývoj by pak podtitulem článku mohlo být spojení „závazné stanovisko v památkové péči, aneb víme toho čím dál méně“.

První setkání pojmu závazného stanoviska a památkové péče

Pojem „závazné stanovisko“ se v právním předpise památkové péče objevuje v souvislosti s přijetím zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, v roce 1987. Předchozí zákon č. 22/1958 Sb., o kulturních památkách, tento pojem neobsahoval. S tímto pojmem se však pracovalo již v době přípravy zákona o státní památkové péči. Ve vládním návrhu zásad zákona České národní rady o státní památkové péči¹⁾ z roku 1979 se již pojem „závazné stanovisko“ objevuje.²⁾ K formě závazného stanoviska zmíněný vládní návrh zásad mlčí, pouze konstatoval v zásadě č. 16, že „vyžádání závazného stanoviska od příslušného orgánu státní památkové péče je v souladu s ust. § 57 odst. 4 stavebního zákona“³⁾. V zásadě č. 36 je pak upraven předpokládaný vztah k tehdy platnému správnímu řádu⁴⁾, kdy obecné předpisy o správním řízení se neměly vztahovat na řízení podle zásady č. 2 a 3.⁵⁾ Ze zásady č. 36 výslovně vyplývalo, že ve všech případech, kdy orgán státní správy rozhoduje podle tohoto zákona o právech, právem chráněných zájmech a povinnostech občanů a organizací, se postupuje podle správního řádu.

Z výše uvedených zásad je odvoditelná snaha o navázání na terminologii tehdy platného stavebního zákona. Zmíněné ustanovení § 57 odst. 4 stavebního zákona z roku 1976 upravovalo otázky ohlašování a v předmětném ustanovení bylo výslovně zakotveno, že mají-li být prováděny stavební úpravy nebo

¹⁾ Vládní návrh zásad zákona České národní rady o státní památkové péči, Česká národní rada 1979, III. volební období, tisk č. 60, Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna, https://www.psp.cz/eknih/1976cnr/tisky/t0060_01.htm.

²⁾ Podle Zásady č. 16 vládního návrhu zásad zákona České národní rady o státní památkové péči se předpokládalo, že »má-li být provedena údržba nebo obnova nemovitě kulturní památky, popřípadě jakákoli jiná úprava její hmoty a formy (dále jen "obnova"), musí si stavebník před zpracováním dokumentace, která má být podkladem pro vydání stavebního povolení, popřípadě pro ohlášení obnovy stavebnímu úřadu, vyžádat od příslušného orgánu státní památkové péče závazné stanovisko, za jakých podmínek lze obnovu provést.«

³⁾ Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

⁴⁾ Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád).

⁵⁾ Zásada č. 2 vládního návrhu zásad zákona České národní rady o státní památkové péči upravovala prohlašování za kulturní památky a zásada č. 3 téhož dokumentu vedení Ústředního seznamu kulturních památek České socialistické republiky.

udržovací práce na stavbě, která je kulturní památkou, přiloží stavebník k jejich ohlášení stavebnímu úřadu stanovisko orgánu státní památkové péče. Zde je vhodné připomenout, že i samotný pojem „stanovisko“ je pojmem stavebního práva a dosavadní úprava na úseku památkové péče tento pojem neznala.⁶⁾ Formu tohoto stanoviska stavební zákon neupravuje a dá se konstatovat pouze to, že ve vztahu k dotčeným orgánům jsou v dobovém znění stavebního zákona z roku 1976 používány dva pojmy „stanovisko“ a „vyjádření“^{7), 8)} a s orgány památkové péče jako dotčenými orgány⁹⁾ je výslovně v již zmíněném ustanovení § 57 odst. 4 stavebního zákona z roku 1976 spojován pojem „stanovisko“.

Obnova kulturní památky, a i samotný pojem „závazné stanovisko“ byl podle zásady č. 16 vládního návrhu zásad spojován pouze s nemovitou kulturní památkou. V zásadách není obsaženo řešení regulace obdobného nakládání s movitou kulturní památkou nebo obdobná regulace nakládání s nemovitostí, která není kulturní památkou, ale nachází se v památkové rezervaci¹⁰⁾ nebo v památkovém sídelním útvaru.¹¹⁾ Zajímavou okolností je pak to, že pod pojem obnova nemovité kulturní památky nezahrnovala zásada č. 16 restaurování. Otázku restaurování řešila navazující zásada č. 17, která se však

⁶⁾ Ustanovení § 8 odst. 2 věta první zákona č. 22/1958 Sb., o kulturních památkách, k této problematice uvádělo pouze, že „zamýšlí-li vlastník památky provést úpravu nebo obnovu památky, je povinen vyžádat si potřebné pokyny od výkonného orgánu krajského národního výboru“. O formě nebo názvu aktu, ve kterém by tyto pokyny měly být vyjádřeny, zákon o kulturních památkách nehovoří. O formě vyjádření těchto pokynů ve vztahu k jednotlivým úpravám kulturních památek pak příliš nehovoří ani dobová literatura. Ještě před přijetím stavebního zákona z roku 1976 je obecně zmiňována v literatuře rozhodovací pravomoc národních výborů a jejich rozhodnutí, která se vztahují i na předmětnou problematiku, PLACHÝ, F.: Praxe a teorie státní památkové péče. *Zprávy památkové péče, ročník XXIX/1969*, č. 4, s. 205, ISSN 0231-7966.

⁷⁾ Viz § 64 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976.

⁸⁾ Je zajímavé, že návrat k těmto pojmům jako významnou revoluční změnu navrhoval společný materiál Svazu průmyslu a dopravy ČR a Hospodářské komory ČR „Definice základních parametrů nové právní úpravy povolování staveb v České republice“ z prosince 2014, který tuto problematiku rozebíral zejména na s. 9 a 10, a celé řešení shrnoval následovně: „Dle navrhované úpravy budou dotčené orgány obecně poskytovat vyjádření a stanoviska, která budou představovat pro stavební úřad potřebné odborné vstupy v těch oblastech, které vyžadují zvláštní odborné znalosti. Stavební úřad nebude sám bez zákonného důvodu nahrazovat odborné posouzení specializovaných otázek patřících do působnosti jednotlivých složkových orgánů (k předmětným zákonným důvodům viz níže). Vyjádření a stanoviska dotčených orgánů tak budou pro stavební úřad představovat odborné podklady, ze kterých stavební úřad bude povinen vycházet a od nichž se bude oprávněn odchýlit pouze za zákonem stanovených podmínek.“

⁹⁾ Přehled dotčených veřejných zájmů upravoval § 126 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976 a z hlediska současných diskuzí, které se týkají neúměrného nárůstu dotčených orgánů v postupech podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), je vhodné připomenout, že zájmy památkové péče patřily mezi ty, které jsou v oblasti stavebního práva zakotveny dlouhodobě a ve stavebním zákoně z roku 1976 byly zakotveny již od samotného počátku jeho platnosti.

¹⁰⁾ Zásada č. 5 vládního návrhu zásad zákona České národní rady o státní památkové péči upravovala otázky vymezení památkových rezervací podle nové právní úpravy.

¹¹⁾ Zásada č. 6 vládního návrhu zásad zákona České národní rady o státní památkové péči upravovala otázky vymezení památkového sídelního útvaru jako dalšího typu územní památkové ochrany. Tato zásada sice konstatovala, že na území památkového sídelního útvaru bude všestranně regulován další rozvoj, ale ani tato zásada ani jiné části zmíněného vládního návrhu zásad však nepopisují proces této regulace.

věnovala otázce vlastního postupu restaurování a jeho přípravy po věcné stránce. Procesní stránku posouzení restaurování orgány státní památkové péče tato zásada neřešila.

Dne 30. března 1987 byl schválen zákon o státní památkové péči. Zákon byl publikován pod č. 20/1987 Sb. a základním ustanovením, které upravuje pojem závazné stanovisko, je § 14. S výjimkou navazujících sankčních ustanovení pojem „závazné stanovisko“ zákon o státní památkové péči dále nepoužíval. Ustanovení § 14 odst. 1 zákona o státní památkové péči předpokládalo vydání závazného stanoviska v situaci, kdy vlastník kulturní památky zamýšlí provést údržbu, opravu, rekonstrukci, restaurování nebo jinou úpravu kulturní památky nebo jejího prostředí. Pro tyto práce pak předmětné ustanovení zavádí legislativní zkratku obnova. Ustanovení § 14 odst. 2 dále předpokládalo vydání závazného stanoviska v situaci, kdy vlastník (správce, uživatel) nemovitosti, která není kulturní památkou, ale je v památkové rezervaci, v památkové zóně nebo v ochranném pásmu nemovité kulturní památky, nemovité národní kulturní památky, památkové rezervace, nebo památkové zóny, zamýšlí provést stavbu, stavební změnu nebo udržovací práce na této nemovitosti.

Ustanovení § 14 odst. 4 a 5 zákona o státní památkové péči, ve znění k 1. 1. 1988 obsahovala relativně pevnou vazbu na procesy podle stavebního zákona z roku 1976. Odstavec 4 byl navázán na rozhodovací pravomoc stavebních úřadů a odstavec 5 na režim ohlašování. V obou případech zákon o státní památkové péči hovořil o „závazném stanovisku“, avšak nespécifikoval jeho formu. Vazba na správní řád z roku 1967 byla konstruována v základu obdobně jako předpokládal vládní návrh zásad, a tedy na postup podle § 14 zákona o státní památkové péči správní řád z roku 1967 dopadal.¹²⁾

Jak připomíná i důvodová zpráva k § 14 zákona o státní památkové péči, *„ustanovení § 14 zahrnuje obnovu nejen nemovitých kulturních památek, ale i obnovu movitých kulturních památek, neboť obnova obou druhů kulturních památek musí vycházet z jednotných zásad. Povinnost vlastníka kulturní památky si vyžádat závazné stanovisko okresního národního výboru, a pokud jde o národní kulturní památku závazné stanovisko krajského národního výboru, se vztahuje na všechny úpravy, při nichž by obecně mohl být ohrožen zájem společnosti na zachování kulturní památky nebo jejího prostředí v neporušeném stavu“.*

Podle důvodové zprávy k témuž ustanovení *„povinnost vyžádat si závazné stanovisko okresního národního výboru se z hlediska památkové péče přiměřeně vztahuje i na vlastníka (správce, uživatele) nemovitosti, která sice není kulturní památkou, avšak je v památkové rezervaci, v památkové zóně nebo v ochranném pásmu nemovité kulturní památky, nemovité národní kulturní památky, památkové rezervace nebo památkové zóny“.* V případě § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči nebyl využit výraz obnova jako u kulturních památek, nýbrž

¹²⁾ V roce 1987 § 44 zákona o státní památkové péči předpokládal, že obecné předpisy o správním řízení se nevztahují na řízení podle § 3, 6, 8 a § 21 odst. 2 a 4 zákona o státní památkové péči.

v souladu s § 1 odst. 1 tehdy platné vyhlášky č. 85/1976 Sb. spojení „stavební změna“ a „udržovací práce“.

K vazbě na stavební zákon uvádí důvodová zpráva, že *„závazné stanovisko uplatňuje okresní národní výbor, popřípadě krajský národní výbor, v územním nebo stavebním řízení k předložené dokumentaci, jde-li o úpravu území, na němž má zájem státní památková péče, nebo v souvislosti s obnovou nemovité kulturní památky i při řízení o změnách územních rozhodnutí nebo stavebních povolení“*. V případě, kdy jde pouze o stavební práce na základě ohlášení, může podle důvodové zprávy stavební úřad dát svůj souhlas jen v souladu se závazným stanoviskem okresního národního výboru, a jde-li o nemovitou národní kulturní památku se závazným stanoviskem krajského národního výboru.

Výše uvedené pasáže důvodové zprávy popisují změny schválené podoby zákona o státní památkové péči oproti vládnímu návrhu zásad, které se mohou jevit jako marginální, ale z hlediska použití pojmu „závazné stanovisko“ jsou relativně významné. Vazba „závazného stanoviska“ na stavební zákon z roku 1976 se mohla ve vládním návrhu zásad jevit jako relativně pevná. Ustanovení § 14 odst. 1 zákona o státní památkové péči však předpokládá, že pojem „závazné stanovisko“ se neváže jen ke stavbám, popř. nemovitostem, ale týká se i posuzování nakládání s movitými kulturními památkami, jejichž regulace nesporně pod režim stavebního zákona z roku 1976 podřadit nelze. Oproti vládnímu návrhu zásad se za obnovu kulturní památky považuje i její restaurování.¹³⁾

Prováděcí vyhláška k zákonu o státní památkové péči č. 66/1988 Sb. s ohledem na výše uvedené upravuje náležitosti závazného stanoviska nejen obecně,¹⁴⁾ ale i speciálně ve vztahu k restaurování.¹⁵⁾

Ačkoli tedy pojem „závazné stanovisko“ byl navázán na postupy podle stavebního zákona, v některých případech tyto postupy stavebního úřadu nebyly ukončeny správním rozhodnutím, a v několika zásadních oblastech pak na postupy podle stavebního zákona z roku 1976 již z povahy věci pojem „závazné stanovisko“ navázán být nemohl, typicky obnova movité kulturní památky. Pro všechny tyto výstupy orgánu státní památkové péče podle § 14 zákona o státní památkové péči však bylo použito již zmíněné svodné označení „závazné stanovisko“.

Souběžně se zákonem o státní památkové péči byl pro území dnešní Slovenské republiky přijat pod č. 27/1987 Sb. zákon o štátnej pamiatkovej

¹³⁾ Vlastní obsah pojmu restaurování vymezoval § 10 odst. 1 vyhlášky č. 66/1988 Sb. jako *„obnovu kulturní památky nebo její části, která je dílem výtvarného umění nebo prací uměleckých řemesel a je souhrnem specifických výtvarných, umělecko-řemeslných a technických prací respektujících technickou a výtvarnou strukturu originálu.“* Do 14 odst. 8 zákona o státní památkové péči byla tato definice zakomponována až v roce 1999 zákonem č. 361/1999 Sb., kterým se mění zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění zákona č. 242/1992 Sb.

¹⁴⁾ § 9 odst. 4 vyhlášky č. 66/1988 Sb., kterou se provádí zákon České národní rady č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči.

¹⁵⁾ § 10 odst. 3 vyhlášky č. 66/1988 Sb., kterou se provádí zákon České národní rady č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči.

starostlivosti, který byl obsahovým dvojčetem zákona o státní památkové péči.¹⁶⁾ Z hlediska pojmu „závazné stanovisko“ jde navíc i v případě slovenské normy o vazbu na totožný stavební zákon z roku 1976.¹⁷⁾ Podrobnější rozbor k formě závazného stanoviska chybí i v tomto případě. Na Slovensku zásadní změnu v otázce formy aktu orgánu státní památkové péče přineslo až přijetí zákona o ochrane pamiatkového fondu dne 19. 12. 2001, který byl publikován pod č. 49/2002 Z. z.¹⁸⁾

Výše uvedené dokládá, že u „závazného stanoviska“ podle § 14 odst. 1 a 2 zákona o státní památkové péči ani vlastní zákon, důvodová zpráva, stenografický záznam z projednávání zákona v České národní radě¹⁹⁾ ani souběžně přijatá právní úprava na území dnešní Slovenské republiky nedaly jednoznačnou odpověď ohledně formy závazného stanoviska podle § 14 zákona o státní památkové péči.

Hledání obsahu a formy závazného stanoviska v 90. letech 20. století a na počátku 21. století

Hledání odpovědi v otázce obsahu a zejména formy závazného stanoviska přinesla v 90. letech 20. století výkladová praxe a pomalu se rodící judikatura správních soudů. Komplexní výkladová literatura v oblasti památkové péče dlouho chyběla,²⁰⁾ a proto nejširší odpověď na výkladovou praxi

¹⁶⁾ Důvodová zpráva k zákonu o ochrane pamiatkového fondu konstatuje, že „v Českej republike sa zatiaľ uplatňuje novelizovaný zákon z roku 1987, ktorý bol totožný so zákonom SNR č. 27/1987 Zb.“, zdroj: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=407282>. Zajímavostí je, že relativně zásadní rozdíly obsahovaly prováděcí vyhlášky k oběma zákonům, viz text vyhlášky č. 66/1988 Sb., kterou se provádí zákon České národní rady č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, a text vyhlášky č. 21/1988 Sb., kterou sa vykonávajú niektoré ustanovenia zákona Slovenskej národnej rady č. 27/1987 Zb., o štátnej pamiatkovej starostlivosti. Na otázku formy závazného stanoviska však ani jedna ze zmíněných vyhlášek odpověď nedává.

¹⁷⁾ Stavební zákon z roku 1976 ostatně na území Slovenské republiky po řadě novelizací platí dosud.

¹⁸⁾ V § 32 zákona č. 49/2002 Z. z., o ochrane pamiatkového fondu, se předpokládalo, že krajský památkový úřad v těchto případech přijímá vždy rozhodnutí, nicméně odstavec 11 zmíněného ustanovení stanovil, že stavební úřad rozhoduje po předcházejícím souhlasu krajského památkového úřadu, a to i v případě ohlašovaných prací. Tato úprava však neměla dlouhého trvání. Již zákon č. 479/2005 Z. z. pojem závazného stanoviska do slovenské úpravy památkové péče vrátil, nikoli však v obecné podobě jako v případě zákona č. 27/1987 Sb., ale tento pojem je použit jen ve vazbě na postupy podle stavebního zákona z roku 1976, ve znění platném pro Slovenskou republiku. Ustanovení § 32 zákona o ochrane pamiatkového fondu doznalo další zásadní změny ještě na základě zákona č. 208/2009 Z. z., ta však neměla dopad na logiku použití pojmu „závazné stanovisko“ v § 32 odst. 12 zákona o ochrane pamiatkového fondu.

¹⁹⁾ Stenozáznam ze schůze České národní rady, pondělí 30. března 1987, bod II Vládní návrh zákona ČNR o státní památkové péči (tisk 8 a 29), zdroj: <https://www.psp.cz/eknih/1986cnr/stenprot/005schuz/s005010.htm>.

²⁰⁾ To ostatně zmiňuje ve svém článku K výkonu památkové péče, in: Zprávy památkové péče, ročník LIII/1993, č. 6, str. 256, ISSN 013-9853, Jiří Varhaník: „V poslední době byla v tisku v souvislosti s diskusí týkající se problematiky památkové péče několikrát připomenuta stávající právní úprava vztahu mezi výkonným orgánem památkové péče (dále jen OÚ) a odbornou organizací památkové péče (dále jen PÚ) v zákoně č. 20/1987 Sb. ve znění zákona č. 425/1990 Sb. a 242/1992 Sb. Vzhledem k tomu, že komentované vydání tohoto zákona nebylo pořízeno a OÚ nemají k dispozici dostatečné metodické pokyny v této věci, je nebezpečí, že některé nepřesné interpretace uvedeného zákona budou

v 90. letech dával soubor článků publikovaných ve Zprávách památkové péče.²¹⁾ Tato výkladová praxe jednoznačně konstatovala, že jedinou formou závazného stanoviska podle § 14 zákona o státní památkové péči je správní rozhodnutí, a to bez ohledu na to, zda na výstup orgánu státní památkové péče má navazovat postup stavebního úřadu nebo nikoli. Ve vztahu ke stavebnímu zákonu tedy bylo použito řešení v podobě řetězení správních aktů, kdy byly vydávány jednotlivé správní akty a každý z nich směřoval přímo vůči adresátovi, jemuž byl také samostatně doručován. Na okraj je vhodné zmínit, že právě tato praxe památkové péče byla v odborné literatuře zmiňována jako typický příklad řetězení správních aktů.²²⁾ Minimálně v druhé polovině 90. let 20. století již byla konstrukce řetězení i právní literaturou nezaměřenou výlučně na oblast památkové péče vnímána jako typická právě pro oblast státní památkové péče.²³⁾

V důsledku této výkladové praxe pak nebylo sporu, že obsahové náležitosti tohoto závazného stanoviska upravoval § 47 správního řádu z roku 1967. Řádným opravným prostředkem proti závaznému stanovisku podle § 14 odst. 1 a 2 zákona o státní památkové péči bylo v souladu s § 53 a násl. správního řádu z roku 1967 odvolání. Přezkum zákonnosti závazného stanoviska mohl být realizován v rámci mimoodvolacího řízení podle § 65 a násl. správního řádu z roku 1967 a ve výjimečných případech bylo rozhodováno i o obnově řízení podle § 62 a násl. správního řádu z roku 1967.

Proti rozhodnutí bylo možné se po vyčerpání řádných opravných prostředků bránit žalobou před správním soudem, přičemž do 1. 1. 2003 bylo správní soudnictví upraveno v části páté zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád. S ohledem na dvojinstanční strukturu orgánů státní památkové péče, tvořenou

aplikované v praxi, ačkoli zákon stanoví vztah těchto subjektů zcela jednoznačně.“ První komentář k zákonu o státní památkové péči vznikl až v roce 2005 a šlo o publikaci ZÍDEK, M.; KLUSOŇ, J.: Zákon o státní památkové péči a jeho prováděcí předpisy s komentářem, 2005, Praha, ABF – nakladatelství ARCH, ABF – Nadace pro rozvoj architektury a stavitelství, ISBN 80-86905-10-1.

²¹⁾ Konstatování, že závazné stanovisko podle § 14 zákona o státní památkové péči má formu správního rozhodnutí, je obsaženo zejména v článcích VARHANÍK, J.: K výkonu památkové péče, in: *Zprávy památkové péče, ročník LIII/1993*, č. 6, s. 256, ISSN 013-9853, VARHANÍK, J.: K vydávání závazných stanovisek, in: *Zprávy památkové péče, ročník LIV/1994*, č. 2, s. 59–60, ISSN 1210-5538, VARHANÍK, J.: Ochrana památek a stavební zákon, in: *Zprávy památkové péče, ročník LIV/1994*, č. 7, s. 244–245, ISSN 1210-5538, VARHANÍK, J.: K současné úrovni výkonu státní správy v oblasti památkové péče, in: *Zprávy památkové péče, ročník LIV/1994*, č. 7, s. 246–247, ISSN 1210-5538, VARHANÍK, J.: Další etapa kontroly na okresních úřadech, in: *Zprávy památkové péče, ročník LV/1995*, č. 2, s. 78–80, ISSN 1210-5538, VARHANÍK, J.: Památková péče na okresních úřadech, in: *Zprávy památkové péče, ročník LVIII/1998*, č. 2, s. 67–69, ISSN 1210-5538, VARHANÍK, J.: K současné úrovni činnosti okresních úřadů, in: *Zprávy památkové péče, ročník LVIII/1998*, č. 9, s. 285–287, ISSN 1210-5538, VARHANÍK, J.: Úroveň dodržování zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, v letech 1990–1997, in: *Zprávy památkové péče, ročník LVIII/1998*, č. 7, s. 245–247, ISSN 1210-5538.

²²⁾ HENDRYCH, D. a kolektiv: *Správní právo. Obecná část*, 1998, Praha, Nakladatelství C. H. Beck, s. 100, ISBN 80-7179-184-9.

²³⁾ S ohledem na polemiku obsaženou v článku Jiřího Varhaníka *Ochrana památek a stavební zákon*, *op. cit.*, s. 244, je zjevné, že tento jednoznačný postoj k formě aktů orgánů státní památkové péče, které měly tvořit podklady pro postupy stavebních úřadů, ještě v první polovině 90. let 20. století v literatuře nezaměřené výlučně na zájmy státní památkové péče sdílen nebyl.

okresními úřady a Ministerstvem kultury jako odvolacím orgánem, byl k přezkumu pravomocných závazných stanovisek podle § 14 odst. 1 a 2 zákona o státní památkové péči od 1. 1. 1993 podle tehdy platného § 246 odst. 2 občanského soudního řádu příslušný Vrchní soud v Praze. Od 1. 1. 2001 podle tehdy platného § 246 odst. 1 občanského soudního řádu byly k soudnímu přezkumu rovněž příslušné krajské soudy.²⁴⁾ Řízení před správním soudem bylo jednoinstanční.

S výše uvedenou výkladovou praxí, která předpokládala, že závazná stanoviska podle § 14 odst. 1 a 2 zákona o státní památkové péči mají formu rozhodnutí, se ztotožnila i rozhodovací praxe Vrchního soudu v Praze, který tato závazná stanoviska přezkoumával a kladl na ně obsahové požadavky spojené s formou správního rozhodnutí.²⁵⁾ Až historicky poslední přijatý rozsudek Vrchního soudu v Praze k závaznému stanovisku podle § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči, a to rozsudek č. j. 6 A 81/2000 – 23 ze dne 25. 3. 2002, se podrobněji zabývá právním charakterem daného závazného stanoviska a současně konstatuje, že se k této problematice dosavadní publikovaná literatura nijak nevyjádřila. Vrchní soud v Praze vypočítává v odůvodnění svého rozsudku rozhodnutí předběžné povahy, vyloučená dle dobové judikatury ze soudního přezkoumávání.²⁶⁾ Dále soud konstatuje, a obdobně i komentářová literatura uvádí, že ze soudního přezkumu jsou vyloučena rozhodnutí předběžné povahy. Proti úvaze o vyloučení závazného stanoviska podle § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči ze soudního přezkumu však stálo usnesení Ústavního soudu ČR sp. zn. IV. ÚS 521/2000 ze dne 20. 9. 2000 v této konkrétní věci, které výslovně konstatovalo, že nejde o správní rozhodnutí vyloučené z přezkumu podle § 248 občanského správního řádu, v tehdy platném znění. S vědomím tohoto faktu Vrchní soud v Praze konstatoval, že předmětné závazné stanovisko není vyloučeno ze soudního přezkoumávání.

Autorovi není znám případ, kdy by se krajské soudy v době, kdy k nim napadaly podle občanského soudního řádu žaloby proti rozhodnutím orgánů státní památkové péče, zabývaly žalobami proti závazným stanoviskům podle § 14 odst. 1 nebo 2 zákona o státní památkové péči.²⁷⁾

²⁴⁾ Na základě zákona č. 132/2000 Sb., o změně a zrušení některých zákonů souvisejících se zákonem o krajích, zákonem o obcích, zákonem o okresních úřadech a zákonem o hlavním městě Praze se od 1. 1. 2001 staly střední úrovní orgánů státní památkové péče krajské úřady, jejichž rozhodnutí na základě § 246 odst. 1 občanského správního řádu, v tehdy platném znění přezkoumávaly právě krajské soudy.

²⁵⁾ Šlo zejména o rozsudky Vrchního soudu v Praze č. j. 7 A 165/94-25 ze dne 7. 2. 1997, sp. zn. 7 A 121/95 ze dne 24. 4. 1998, č. j. 5 A 67/96-29 ze dne 18. 12. 1998, č. j. 7 A 17/99-57 ze dne 11. 6. 2001, č. j. 7 A 18/99-49 ze dne 11. 6. 2001, č. j. 7 A 19/99-49 ze dne 11. 6. 2001, č. j. 6 A 81/2000-23 ze dne 25. 3. 2002.

²⁶⁾ Příkladem mělo být závazné stanovisko podle § 4 odst. 2 a 3 nebo § 12 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v tehdy platném znění, rozhodnutí podle § 46 odst. 2 až 4 zákona č. 13/1993 Sb., celního zákona, v tehdy platném znění, nebo rozhodnutí o udělení předchozího souhlasu k podání návrhu na stanovení dobývacího prostoru podle § 24 odst. 2 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), v tehdy platném znění.

²⁷⁾ Nicméně agendu památkové péče krajské soudy v tomto období řešily, příkladem může být

Závazné stanovisko z pohledu nové soustavy správních soudů a správního řádu z roku 2004

Dnem 1. 1. 2003²⁸⁾ nabyl účinnosti zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, který změnil soustavu správních soudů a zakotvil rovněž kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu jako opravný prostředek proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví.

V první fázi rozhodování správních soudů podle soudního řádu správního, kterou lze ohraničit z hlediska používání pojmu závazné stanovisko pozbytím účinnosti správního řádu z roku 1967, byla judikatura relativně chudá. V této judikatuře nebylo předmětem sporu, že závazné stanovisko podle § 14 odst. 1 nebo 2 zákona o státní památkové péči má povahu správního rozhodnutí²⁹⁾ a jako takové je i přezkoumatelné podle správního řádu z roku 1967 i z hlediska zákonnosti.³⁰⁾ Současně však usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 7 A 90/2001–98 ze dne 28. 4. 2004 označilo závazné stanovisko podle § 14 odst. 1 zákona o státní památkové péči, na něž navazovalo stavební povolení stavebního úřadu, za rozhodnutí předběžné povahy. S ohledem na to, že dle Nejvyššího správního soudu není toto závazné stanovisko rozhodnutím ve smyslu § 65 soudního řádu správního, v tehdy platném znění, byla žaloba v této věci Nejvyšším správním soudem odmítnuta.

Z hlediska terminologického do problematiky vnímání pojmu „závazné stanovisko“ vnesl další posun zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, který s účinností od 1. 1. 2006 pojem „závazné stanovisko“ využil, ale dal mu nový, zcela odlišný obsah a formu než, jaké tento pojem měl dosud podle zákona o státní památkové péči. Úpravu závazného stanoviska obsahuje § 149 správního řádu z roku 2004. Tímto terminologickým konfliktem mezi pojmem závazné stanovisko podle § 14 odst. 1 nebo 2 zákona o státní památkové péči a závazným stanoviskem podle § 149 správního řádu z roku 2004 se dobová komentářová literatura k správnímu řádu z roku 2004 nevěnovala.³¹⁾ Odborná literatura zaměřená přímo na památkovou péči zastávala názor, že v důsledku

rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočky v Liberci č. j. 59 Ca 59/2002–35 ze dne 24. 9. 2002.

²⁸⁾ K témuž datu nabyl účinnosti i zákon č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů, který změnil třístupňovou soustavu orgánů státní památkové péče. Tuto soustavu dodnes tvoří obecní úřady obcí s rozšířenou působností, krajské úřady a Ministerstvo kultury. Bezprostřední dopad na otázku formy závazného stanoviska podle § 14 odst. 1 a 2 zákona o státní památkové péči a na možnosti jeho přezkumu podle správního řádu z roku 1967 však tato úprava neměla.

²⁹⁾ Zmínit lze rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočky v Liberci č. j. 59 Ca 59/2005–32 ze dne 20. 6. 2006, usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 7 A 90/2001–98 ze dne 28. 4. 2004 a rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 43/2008–235 ze dne 19. 2. 2009.

³⁰⁾ Rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 49/2006–31 ze dne 14. 3. 2007 a č. j. 3 As 9/2007–123 ze dne 27. 6. 2007 se zabývaly přezkumem rozhodnutí, která v rámci mimoodvolacího řízení podle § 65 a násl. správního řádu z roku 1967 zrušila nezákonná pravomocná závazná stanoviska.

³¹⁾ HRABÁK, J.; NAHODIL, T.: *Nový správní řád a zákon související s odkazy a výkladovými poznámkami*, 2005, Praha, ASPI, a. s., ISBN 80-7357-104-8, nebo ONDRUŠ, R.: *Správní řád, nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*, 2005, Praha, Linde Praha, a. s. Právnícké a ekonomické nakladatelství, ISBN 80-7201-523-0.

přijetí správního řádu a zavedení pojmu „závazné stanovisko“ v obecné normě k posunu ve formě závazného stanoviska podle § 14 odst. 1 nebo 2 nedošlo a že i nadále má formu správního rozhodnutí.³²⁾

Aplikační praxe tedy od 1. 1. 2006 předpokládala, že obsahové náležitosti závazného stanoviska podle § 14 odst. 1 nebo 2 zákona o státní památkové péči upravuje § 68 a násl. správního řádu z roku 2004. Řádným opravným prostředkem proti závaznému stanovisku podle § 14 odst. 1 a 2 zákona o státní památkové péči je v souladu s § 81 a násl. správního řádu z roku 2004 odvolání. Přezkum zákonnosti závazného stanoviska je realizován v rámci přezkumného řízení podle § 94 a násl. správního řádu z roku 2004 a může být rozhodnuto i o obnově řízení podle § 100 a násl. správního řádu z roku 2004. V tomto krátkém mezidobí do nabytí účinnosti zákona č. 183/2006 Sb., o územním a plánování a stavebním řádu (stavební zákon), se správní soudy výše uvedeným terminologickým posunem nezabývaly. Nicméně v průběhu roku 2006 se objevila komentářová literatura ke správnímu řádu, která měla rozhodující vliv na následnou aplikační praxi i na soudní judikaturu a která výslovně ve vztahu k § 14 odst. 2 a 4 zákona o státní památkové péči a navazujícím rozhodnutím podle stavebního zákona z roku 1976 předjímala částečně řešení, které od 1. 1. 2007 přinesl zákon č. 186/2006 Sb., který byl doprovodným změnovým zákonem ke stavebnímu zákonu z roku 2006.³³⁾

Z hlediska soudního přezkumu se judikatura k formě závazného stanoviska podle § 14 odst. 1 nebo 2 zákona o státní památkové péči, které bylo vydáno v období od 1. 1. 2006 do 31. 12. 2006, dle znalostí autora omezila na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 3/2009–128 ze dne 15. 5. 2009, který již svým způsobem přejal obecně prosazený náhled na formu závazného

³²⁾ Ve svém rozboru „Závazná stanoviska podle zákona o státní památkové péči a nový správní řád“ z roku 2005 konstatuje Josef Staša, že úprava obsažená v ustanoveních § 136 a 149 správního řádu z roku 2004 se nedotýká podoby úkonů upravených zvláštními zákony. Závazné stanovisko podle § 14 zákona o státní památkové péči je samostatným rozhodnutím. Jediným problémem, který ustanovení správního řádu o závazném stanovisku ve vztahu k § 14 zákona o státní památkové péči vyvolávají, je tak problém terminologický. Obdobný závěr je obsažen i v publikaci ZÍDEK, M.; KLUSON, J.: *Zákon o státní památkové péči a jeho prováděcí předpisy s komentářem*, op. cit., s. 41.

³³⁾ Josef Vedral ve svém komentáři konstatuje, že, „pokud je ve zvláštním zákoně např. stanoveno, že v územním řízení a v řízení o povolení staveb, změn staveb a udržovacích prací, rozhoduje orgán územního plánování nebo stavební úřad v souladu se závazným stanoviskem dotčeného správního orgánu (viz např. § 14 odst. 2 a 4 zákona č. 20/1987 Sb. o státní památkové péči), je takové závazné stanovisko skutečně úkonem ve smyslu § 149 odst. 1 správního řádu, a to nejen proto, že je takto formálně označeno, ale proto, že toto stanovisko nezakládá práva ani povinnosti účastníkovi řízení, nýbrž je pouze závazným podkladem pro vydání správního rozhodnutí, např. územního rozhodnutí nebo stavebního povolení, do kterého musí být samozřejmě obsah závazného stanoviska vtělen, pro žadatele je však závazné až toto správní rozhodnutí, které mu zakládá práva a povinnosti, nikoli však závazné stanovisko, které je určeno správnímu orgánu, který vede řízení a vydává rozhodnutí ve věci.“ Zajímavou okolností však současně je, že se v této souvislosti autor nevyjadřuje k problematice tzv. ohlašovaných prací, kdy postup stavebního úřadu podle § 57 odst. 2 stavebního zákona z roku 1976, ve znění účinném v roce 2006 mohl být ukončen i vydáním fiktivního souhlasu k ohlášeným pracím. In: VEDRAL, J.: *Správní řád: komentář*, 2006, Praha, Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, Praha, ISBN 80-7273-134-3, s. 830.

stanoviska nejen na úseku státní památkové péče.³⁴⁾ Závazné stanovisko podle § 14 zákona o státní památkové péči označil jak po formální tak po materiální stránce za správní rozhodnutí přezkoumatelné soudem ve smyslu § 68 odst. 1 soudního řádu správního.

Závazné stanovisko ve světle stavebního zákona z roku 2006

Nesporný zlom do problematiky obsahu a formy pojmu „závazné stanovisko“ v památkové péči přinesl až stavební zákon z roku 2006 a s ním související, již zmíněný zákon č. 186/2006 Sb. Jak uvádí důvodová zpráva ke stavebnímu zákonu z roku 2006,³⁵⁾ „návrh zákona v souvislosti s návrhem zákona o změně zákonů využívá institut závazného stanoviska (§ 149 správního řádu) v řízeních podle stavebního zákona. Tam, kde návrh zákona upravuje postupy, které nejsou správním řízením, uplatňují se stanoviska dotčených orgánů obdobným způsobem jako ve správním řízení podle správního řádu.

V návrhu zákona o změně zákonů je s cílem racionalizace postupů a správních řízení podle stavebního zákona navrhována novelizace příslušných zvláštních právních předpisů tak, aby byla právní úprava sjednocena s pojetím a principy uplatňování závazných stanovisek, která jsou zahrnována do výroků správních rozhodnutí.“

Dále pak uvádí, že „jedním z řady dalších zásadních a radikálních opatření v návrhu zákona, které souvisí s principem, že veřejná správa je službou veřejnosti, je zavedení koordinovaného stanoviska (koordinovaného závazného stanoviska), jež musí dotčený orgán vydat v případě, že je příslušný k vydání několika stanovisek (závazných stanovisek) podle několika zvláštních právních předpisů. To znamená, že žadatel nebude povinen obcházet jednotlivé organizační útvary dotčeného orgánu, a naopak tento orgán bude povinen na základě jedné žádosti vydat jedno koordinované stanovisko ze všech hledisek ochrany veřejných zájmů, které je příslušný hájit.“, a rovněž konstatuje, že „návrh zákona vychází při řešení rozporů mezi dotčenými orgány z jednotné právní úpravy podle správního řádu a v tomto směru pouze na příslušné ustanovení odkazuje (§ 136 správního řádu)“.³⁶⁾

³⁴⁾ Nejvyšší správní soud v této věci odkazuje na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 47/2005–86 ze dne 21. 10. 2008.

³⁵⁾ Důvodová zpráva k návrhu stavebního zákona, zvláštní část, k § 4.

³⁶⁾ Na okraj je třeba připomenout, že právě tato radikální změna byla předmětem kritiky ve věcném záměru stavebního zákona z května 2019, schváleném usnesením vlády č. 448 ze dne 24. 6. 2019 č. 448. Věcný záměr na straně 77 konstatuje: „Navrhované vynětí stavebních úřadů ze spojeného modelu veřejné správy, posílení jejich nezávislosti na zájmech samospráv a komplexní působnost státní stavební správy v celé oblasti stavebního práva umožňuje efektivní řešení problému zálohavého vydávání, zálohavého přezkumu a prakticky neřešitelného „řešení rozporů“ závazných stanovisek dotčených orgánů jejich integrací do nových stavebních úřadů.“ Zdroj: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNB95HSTNF>. Je tedy minimálně zvláštní, že to, co bylo označeno takřka za výkladní skříň stavebního zákona z roku 2006, bylo ve věcném záměru stavebního zákona z roku 2019 označeno za jednu ze zásadních brzd právní úpravy na úseku stavebního práva. Jak současně vyplývá z aktuální podoby návrhu stavebního zákona, ani radikální řešení navrhované ve věcném záměru stavebního zákona z roku 2019 nedošlo naplnění v návrhu stavebního zákona a doprovodného změnového zákona, viz vládní návrh stavebního zákona, sněmovní tisk č 1008, zdroj: <https://www.psp.>

Tato zásadní změna se odrazila na základě zákona č. 186/2006 Sb. i v textu zákona o státní památkové péči, v němž je s účinností od 1. 1. 2007 použito spojení „závazné stanovisko“ ve dvou zcela odlišných kvalitách. Použití pojmu „závazné stanovisko“ se od výše uvedeného data neomezuje jen na již zmíněný § 14 a navazující sankční ustanovení, ale tento pojem se nově objevuje i v ustanoveních § 11 odst. 3, § 17 odst. 1, § 28 odst. 2 písm. e), § 29 odst. 2 písm. b) a v § 44a zákona o státní památkové péči. Zatímco v případě ustanovení § 11 odst. 1 a 3, § 28 odst. 2 písm. e) a § 29 odst. 2 písm. b) zákona o státní památkové péči³⁷⁾ jde po obsahové i terminologické stránce o závazné stanovisko ve smyslu § 149 správního řádu z roku 2004, v ustanoveních § 14, § 17 odst. 1 a § 44a je vazba na pojem závazné stanovisko podle § 149 správního řádu z roku 2004 složitější.

Ustanovení § 14 a navazující § 17 odst. 1 zákona o státní památkové péči pojem „závazné stanovisko“ používá jako obecné označení aktu, který přijímá orgán státní památkové péče podle § 14 zákona o státní památkové péči, a formu tohoto aktu má vymezit § 44a zákona o státní památkové péči. Toto ustanovení předpokládalo, že *„závazné stanovisko podle § 14 odst. 1 a 2, je-li vydáno orgánem státní památkové péče ve věci, o které není příslušný rozhodovat stavební úřad podle zvláštního právního předpisu, je samostatným rozhodnutím ve správním řízení, jinak je úkonem učiněným dotčeným orgánem pro řízení vedené stavebním úřadem.“* Dle důvodové zprávy k zákonu č. 186/2006 Sb. k této části došlo k doplnění uvedeného ustanovení z důvodu sladění zákona o státní památkové péči, stavebního zákona a správního řádu. Zároveň se odstraňuje současné nežádoucí řetězení správních rozhodnutí a zbytečná administrativa, a to bez omezení možnosti účinně hájit zájmy památkové péče.³⁸⁾

Dobová výkladová literatura se klonila k závěru, že o formě závazného stanoviska rozhoduje okolnost, zda na vydání závazného stanoviska navazuje postup podle stavebního zákona, aniž by bylo automatickou podmínkou, že tento postup bude v konkrétním případě ukončen správním rozhodnutím.³⁹⁾

cz/sqw/historie.sqw?o=8&T=1008, a vládní návrh doprovodného změnového zákona, sněmovní tisk č. 1009, zdroj: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&T=1009>.

³⁷⁾ Zejména v případě § 11 odst. 1 a 3 zákona o státní památkové péči není sporu, že v tomto případě šlo o nahrazení dosavadní terminologie, která předpokládala dosažení dohody mezi orgánem státní památkové péče a příslušným správním orgánem v řízení vedeném před příslušným orgánem. Tedy pro dotčený orgán státní památkové péče byla zakotvena terminologie a forma aktu, kterou správní řád z roku 2004 předpokládá. Podrobněji k této problematice např. ZÍDEK, M.; KLUSOŇ, J.: *Státní památková péče a vazba na stavební zákon, Praha, Informační centrum ČKAIT, 2007, s. 10, ISBN 978-80-87093-35-1.*

³⁸⁾ Důvodová zpráva k návrhu zákona o změně některých zákonů souvisejících s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění, zvláštní část, k čl. I. k bodu 26.

³⁹⁾ Byť ohlášení nemělo povahu správního rozhodnutí, stavební úřad měl i v případě ohlášených prací obecně zakotvenou rozhodovací pravomoc v § 107 stavebního zákona z roku 2006, ve znění účinném v roce 2007. Předpoklad § 44a zákona o státní památkové péči, že stavební úřad má zakotvenou rozhodovací pravomoc, byl i v případě ohlášených prací splněn. Podrobněji k této problematice např. KLUSOŇ, J.; ZÍDEK, M.: *Nový stavební zákon a změny zákona o státní památkové péči, 2. díl, in: Zprávy památkové péče, ročník LXVII/2007, č. 1, s. 53–59, ISSN 1210-5538. S ohledem na nemalou problematičnost dané úpravy nepřekvapí, že následně se objevil i názor opačný. V komentáři zákona o státní památkové péči Jiřího Varhaníka a Stanislava Malého z roku 2011 je uvedeno, že „z praktických důvodů je tedy na*

Není sporu, že po přijetí zákona č. 186/2006 Sb. nastal stav, který minimálně z terminologického hlediska není šťastný. To se ostatně již v roce 2009 promítlo do usnesení vlády, ze kterého vyplynul Ministerstvu kultury úkol nahradit v zákoně č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů, pojem „závazné stanovisko“ tam, kde je tento pojem užíván ve významu odlišném, než v jakém je používán správním řádem z roku 2004, jiným pojmem.⁴⁰⁾ Dosavadní snahy Ministerstva kultury o nápravu tohoto stavu zatím nebyly úspěšné.⁴¹⁾

místě, aby minimálně v těch případech, kdy není zcela nesporné, že navazující řízení stavebního úřadu, resp. jiného správního orgánu příslušného podle zvláštních předpisů bude ukončeno správním rozhodnutím, aby orgán státní památkové péče vydával své závazné stanovisko podle § 14 odst. 1 a 2 formou správního rozhodnutí.“ in: MALÝ, S.; VARHANÍK, J.: Zákon o státní památkové péči. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2011, ISBN: 978-80-7357-659-2, s. 294. Ovšem hned v roce 2012 ve sborníku stanovisek veřejného ochránce práv k památkové péči bylo konstatováno, že „ve věcech, ve kterých není stavební úřad příslušný rozhodnout (například o stavebních úpravách, které nepodléhají ohlášení), se vydávají závazná stanoviska ve formě správního rozhodnutí.“ Závěr o tom, že ve věci, která podléhá ohlášení, mají závazná stanoviska podle § 14 odst. 1 a 2 zákona o státní památkové péči formu podle § 149 správního řádu z roku 2004, je jednoznačný. In: VARVAROVSKÝ, P.; SEITLOVÁ, J.; GREGOROVÁ, J.; HANÁK, M.; PLOTOVÁ, J.; VAŠIKOVÁ, J.: Památková péče – Sborník stanovisek veřejného ochránce práv, Brno, Kancelář veřejného ochránce práv, 2012, ISBN 978-80-7357-940-1, s. 26.

⁴⁰⁾ Usnesením vlády č. 1397 ze dne 16. listopadu 2009 byl schválen materiál Ministerstva vnitra - Harmonogram prací při realizaci Koncepte budoucí právní úpravy, která povede ke sjednocení právní úpravy postupů při výkonu jednotlivých správních agend s minimem odchylek a výjimek.

⁴¹⁾ Na základě tohoto úkolu byl v návrhu změny zákona o státní památkové péči v roce 2011 nahrazen pojem „závazné stanovisko“ tam, kde forma tohoto aktu jednoznačně neodpovídá ustanovení § 149 správního řádu z roku 2004, pojmem „souhlas“. Konkrétně šlo o terminologickou úpravu ustanovení § 44a odst. 3 zákona o státní památkové péči (tuto terminologickou změnu však bylo nutné promítnout i do všech dalších souvisejících ustanovení s § 44a odst. 3, resp. § 14 tohoto zákona). Označení správního aktu jako „souhlas“ bylo v roce 2011 použito v českém právním řádu např. u výsledků správní činnosti orgánů ochrany životního prostředí dle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody krajiny, ve znění pozdějších předpisů, nebo v případě stavebních úřadů dle stavebního zákona z roku 2006; viz důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů, zdroj <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORN8M4D47GL>. Tento návrh byl Ministerstvem kultury v prosinci 2013 stažen z vlády. Následně v návrhu zákona o ochraně památkového fondu z roku 2015 bylo pro označení tohoto aktu využito v § 47 vládního návrhu zákona o ochraně památkového fondu ve spojení s § 138 téhož návrhu pojmu „posouzení“; viz návrh zákona o ochraně památkového fondu; vládní návrh zákona o ochraně památkového fondu a o změně zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (zákon o ochraně památkového fondu) /sněmovní tisk 666, Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna 2013 – 2017/, <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&T=666>. Dne 12. července 2017 zamítla Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky hlasováním č. 177 ve třetím čtení vládní návrh zákona o ochraně památkového fondu. Zatím posledním návrhem na řešení této problematiky opět přímo v zákoně o státní památkové péči je vládní návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona, sněmovní tisk č. 1009, který předpokládá, že v ustanovení § 14 odst. 1 a 2 zákona o státní památkové péči by byly alternativně použity pojmy rozhodnutí a závazné stanovisko v souladu s tím, jak tyto pojmy používá správní řád z roku 2004. Formu aktu orgánu státní památkové péče v konkrétním případě by měl řešit § 14 odst. 8 zákona o státní památkové péči, který stanoví, že orgán státní památkové péče vydává závazné stanovisko podle odstavců 1 nebo 2 v případech, navazuje-li na jeho postup rozhodnutí stavebního úřadu podle stavebního zákona; v ostatních případech vydává orgán státní památkové péče rozhodnutí. Viz <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&T=1009>.

U závazných stanovisek podle § 14 odst. 1 nebo 2 zákona o státní památkové péči, která měla formu rozhodnutí, nedošlo v souvislosti s přijetím stavebního zákona z roku 2006 a doprovodného zákona č. 186/2006 Sb. k posunu v otázce obsahových náležitostí těchto závazných stanovisek podle zákona o státní památkové péči, ani v otázce způsobu jejich přezkumu podle správního řádu z roku 2004 nebo soudního řádu správního.⁴²⁾ Pro závazná stanoviska vydaná formou rozhodnutí platila a i nadále platí výše uvedená shrnutí.

V případě závazných stanovisek podle § 149 správního řádu z roku 2004 již byla situace složitější. Obsahové náležitosti těchto závazných stanovisek právními předpisy stanoveny nebyly. Dobová literatura na úseku památkové péče vyžadovala, aby závazné stanovisko podle § 14 odst. 1 nebo 2 zákona o státní památkové péči, na jehož vydání bude navazovat postup podle stavebního zákona, bylo členěno na výrok a odůvodnění^{43),44)}, a současně doporučovala zmínit i poučení o opravném prostředku, tj. způsob přezkumu věcné správnosti závazného stanoviska, který se stal výrazně komplikovanějším.⁴⁵⁾

Věcný přezkum závazného stanoviska podle správního řádu z roku 2004 upravoval § 149 odst. 4 správního řádu z roku 2004 a přezkum zákonnosti § 149 odst. 5 téhož zákona.⁴⁶⁾ Forma závazného stanoviska podle správního

⁴²⁾ Dosud šlo o rozhodnutí o stavebních úpravách, které nepodléhaly regulaci podle stavebního zákona z roku 2006. Jako příklady lze uvést rozsudky Městského soudu v Praze č. j. 9 Ca 221/2007–61 ze dne 27. 1. 2010, č. j. 6 Ca 415/2008 – 45 ze dne 11. 1. 2011, rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové č. j. 30 A 128/2012–33 ze dne 20. 2. 2014, rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočky v Liberci č. j. 59 A 88/2014–31 ze dne 13. 7. 2015 a navazující rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 155/2015–35 ze dne 12. 5. 2016, rozsudek Krajského soudu v Ostravě, pobočky v Olomouci č. j. 65 A 7/2016–40 ze dne 28. 11. 2017, rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 160/2018–29 ze dne 24. 10. 2019.

⁴³⁾ ZÍDEK, M.; KLUSON, J.: *Státní památková péče a vazba na stavební zákon*, Praha, op. cit., s. 12.

⁴⁴⁾ Ve svém rozsudku č. j. 52 A 28/2012–50 ze dne 5. 12. 2012 rekapituluje Krajský soud v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, obsah závazných stanovisek podle § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči napadených v rámci žaloby proti rozhodnutí stavebních úřadů a pravděpodobně jako první správní soud ve věci dotýkající se zájmů státní památkové péče konstatuje, proč se nemůže ztotožnit s tvrzením žalobce o nepřezkoumatelnosti těchto závazných stanovisek. Dále lze k této problematice zmínit např. rozsudek Krajského soudu v Plzni č. j. 30 A 64/2013–45 ze dne 21. 1. 2015, rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 230/2016–65 ze dne 17. 3. 2017, rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočky v Liberci č. j. 59 A 27/2017 ze dne 18. 10. 2017, rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 5 A 57/2016–38 ze dne 24. 10. 2019 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 167/2019–24 ze dne 13. 8. 2019.

⁴⁵⁾ Pro úplnost je vhodné připomenout, že teprve proti zamítavému rozhodnutí stavebního úřadu nebo podmínkám takového rozhodnutí může žadatel podat odvolání a namítat věcnou nesprávnost závěrů orgánu státní památkové péče, byť důvod jejich promítnutí do textu rozhodnutí stavebního úřadu je zakotven právě v závazném stanovisku dotčeného orgánu. Stavební úřad je v takovémto případě (kdy odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska) povinen postoupit odvolání svému nadřízenému orgánu, který si (ve vztahu k obsahu závazného stanoviska) vyžádá podle § 149 odst. 4 správního řádu z roku 2004, ve znění účinném v roce 2007, potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného orgánu státní památkové péče, který závazné stanovisko vydal. Až v tomto momentu je možné provést posouzení věcných námitek vznesených proti vydanému závaznému stanovisku. ZÍDEK, M.; KLUSON, J.: *Státní památková péče a vazba na stavební zákon*, op. cit., s. 15.

⁴⁶⁾ Že tento přezkum měl různé problematické aspekty, mohou dokládat např. otázky řešení lhůt

řádu z roku 2004 přinesla ještě další specifickou možnost revize obsahu závazného stanoviska, a to formou řešení rozporu podle § 136 odst. 6 správního řádu z roku 2004.⁴⁷⁾

Zvláštní podobu závazného stanoviska zakotvil v § 4 odst. 6 stavební zákon z roku 2006. Jde o již zmíněné koordinované závazné stanovisko, jehož vznik i přezkum má svá specifika, která jsou již postupně v literatuře a dalších pramenech popisována.⁴⁸⁾ Problematice účasti orgánu státní památkové péče na vzniku koordinovaného závazného stanoviska a jeho přezkumu z hlediska památkové péče se věnovaly metodické materiály⁴⁹⁾ a závěry kontrol z výkonu přenesené působnosti.⁵⁰⁾

Věcný záměr stavebního zákona z května 2019⁵¹⁾ tvrdí existenci »prakticky neřešitelných „řešení rozporů“ závazných stanovisek dotčených orgánů«, aniž by se jakkoli zabýval specifickým řešením rozporů přímo na úrovni obecních úřadů obcí s rozšířenou působností, a to právě v souvislosti s koordinovaným závazným stanoviskem⁵²⁾. Zde je třeba připomenout, že koordinované závazné

pro zahájení přezkumného řízení, blíže např. in: VEDRAL, J.: *Správní řád: komentář*, 2006, Praha, Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, Praha, ISBN 80-7273-134-3, s. 839. S ohledem na závěry Poradního sboru k otázce přezkumu závazných stanovisek, není sporu, že aplikační nejasnosti s tímto úkonem spojeny jsou, viz např. Závěr č. 71 – Přezkum závazného stanoviska, Závěr č. 109 – Přezkum koordinovaného závazného stanoviska vydaného podle § 4 odst. 6 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, Závěr č. 122 – K možnosti podat odvolání proti rozhodnutí, kterým bylo změněno závazné stanovisko, Závěr č. 129 – K možnosti konverze závazného stanoviska a správního rozhodnutí, in: Závěry poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu z let 2005 až 2016, 2017, Ministerstvo vnitra České republiky, ISBN978-80-87544-56-3.

⁴⁷⁾ Podrobně k této problematice viz např. komentář k § 136 správního řádu z roku 2004 in: VEDRAL, J.: *Správní řád: komentář*, 2006, op. cit., s. 1035-1042.

⁴⁸⁾ Viz např. Závěr č. 109 – Přezkum koordinovaného závazného stanoviska vydaného podle § 4 odst. 6 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, in: Závěry poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu z let 2005 až 2016, op. cit., nebo PETRMICHL, V.: Koordinovaná správní rozhodnutí a řešení rozporu, in: *Správní právo, číslo 7/2019, Ročník LII*, ISSN 0139-6005, s. 347–367.

⁴⁹⁾ Metodické sdělení Krajského úřadu Středočeského kraje, odboru kultury a památkové péče zpracované v říjnu 2009, zdroj: http://www.mkcr.cz/doc/cms_library/2009_sine.doc.

⁵⁰⁾ »Ač v textu podnětu bylo jako nezákonné označeno koordinované závazné stanovisko Městského úřadu (...), krajský úřad podrobil přezkumu a následně pro nezákonnost zrušil nikoli část výše uvedeného koordinovaného závazného stanoviska, ale vnitřní sdělení Městského úřadu (...), které bylo označeno jako „Závazné stanovisko památkové péče pro koordinované závazné stanovisko č. 0189/10“ (na okraj je třeba poznamenat, že koordinované závazné stanovisko po obsahové stránce v tomto případě zcela odpovídalo obsahu uvedeného vnitřního sdělení). V daném případě tedy byl přezkumu podroben akt, který navzdory svému označení závazným stanoviskem nebyl a nemohl způsobovat účinky, které jsou závaznému stanovisku vlastní, a to z výše popsanych důvodů. Důsledkem tohoto postupu tak je, že koordinované závazné stanovisko Městského úřadu (...) nadále existuje a je i z hlediska zájmů státní památkové péče schopné způsobovat účinky přiznané závaznému stanovisku podle § 149 odst. 1 správního řádu.«, viz kontrolní zjištění Památkové inspekce Ministerstva kultury „2011-04.-II. Přezkum koordinovaného závazného stanoviska“, in: II. - Závazná stanoviska dle § 149 správního řádu, závěry z kontrol prováděných Památkovou inspekcí, zdroj: <https://www.mkcr.cz/kontrolni-zjisteni-248.html>.

⁵¹⁾ Věcný záměr stavebního zákona byl schválen usnesením vlády č. 448 ze dne 24. 6. 2019 č. 448.

⁵²⁾ Pojem „koordinované závazné stanovisko“ věcný záměr stavebního zákona z května 2019 zmiňuje pouze na jediném místě, ovšem bez vazby na řešení rozporů uvnitř dotčeného správního orgánu, kterému má právě forma závazného stanoviska zásadně bránit.

stanovisko sebou přineslo další prostor pro reformulaci závěrů útvaru, který v rámci správního úřadu odpovídá za agendu památkové péče.

Správní řád z roku 2004 zakotvil princip, že správním orgánem není odbor obecního nebo krajského úřadu ve vztahu k jinému odboru téhož obecního nebo krajského úřadu, ale vždy jen orgán územního samosprávného celku, který je zákonem výslovně označen.⁵³⁾ V důsledku této koncepce představuje koordinované závazné stanovisko případ, na který lze vztáhnout § 140 odst. 2 správního řádu z roku 2004, podle něhož společné řízení zahrnuje (kromě vydání správního rozhodnutí) i vydání závazného stanoviska, je-li k oběma těmto úkonům daný správní orgán příslušný. Tento (možná na první pohled ne zcela logický) model uspořádání veřejné správy založený zdánlivě díky zavádějící dikci zvláštních zákonů na koncepci „úřadů v úřadech“ (ve skutečnosti však jde jen o odbory či oddělení obecních a krajských úřadů) tak poskytuje širší prostor pro (vnitřní) koordinaci obsahu závazných stanovisek jako podmiňujících úkonů a finálního správního aktu (správního rozhodnutí), než jak je tomu v případech, kdy jde o vzájemné vztahy institucionálně oddělených samostatných správních orgánů, protože na řešení „vnitřních“ rozporů v rámci jednoho správního orgánu se nepoužije § 136 odst. 6 správního řádu z roku 2004 předpokládající poměrně striktní postup při řešení rozporů, neboť nejde o rozpory mezi správními orgány ale rozpory uvnitř správního orgánu.⁵⁴⁾

Dokladem o existenci rozporu uvnitř úřadu mezi útvary, které řeší agendu dotčených veřejných zájmů a případně i zájmů vyplývajících ze stavebního zákona z roku 2006, jsou spíše mediální výstupy, neboť koordinované závazné stanovisko je prvním úkonem, který fakticky formuluje postoj orgánu státní památkové péče ke konkrétní věci a předchozí spory odehrávající se na úrovni vnitřních sdělení či na ještě méně formalizované úrovni svůj jednoznačný odraz ve správním spisu mít nemusí.⁵⁵⁾ Nejde o stav ryze teoretický. Lze zmínit

Viz str. 139 ve spojení se s. 77 zmíněného věcného záměru, zdroj: Zdroj: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORN95HSTNF>.

⁵³⁾ VEDRAL, J.: *Správní řád: komentář*, 2006, op. cit., s. 27.

⁵⁴⁾ VEDRAL, J.: *Subjekty správního řízení (správní orgány a účastníci řízení)*, in: ASPI – původní nebo upravené texty pro ASPI, ASPI, 2009, Identifikační číslo ASPI: LIT33689CZ.

⁵⁵⁾ Obava, že v důsledku integrace veřejných zájmů do postupů stavebního úřadu spojené s heslem „jeden úřad, jedno razítko“ bude absentovat jednoznačné posouzení integrovaných dotčených veřejných zájmů, se nyní táhne jako červená nit v připomínkách k věcnému záměru stavebního zákona z roku 2019. Ve svých připomínkách mimo jiné uvedla Veřejná ochránkyně práv, že »navrhovanou právní úpravu integrace agend dotčených orgánů do činnosti stavebních úřadů v rámci státní stavební správy nepovažuji za žádoucí. Došlo by tím k ohrožení nestrannosti a nezávislosti dotčených orgánů a hájení příslušných veřejných zájmů by se mohlo stát pouze formálním. Navrhovaná úprava totiž počítá s tím, že „případná interní komunikace mezi odbory a oprávněnými úředními osobami při tvorbě rozhodnutí včetně odstraňování případných rozporů nebude formalizována, nebude podkladem pro vydání rozhodnutí a nebude součástí spisu“. Navrhovaná změna v postavení dotčených orgánů tak zcela znemožňuje jakýkoli zpětný přezkum toho, jak byla dotčenost příslušného veřejného zájmu v řízení posuzována, což považuji v dnešní době, kdy vospělé společnosti ve zvýšené míře dbají na ochranu veřejných zájmů, za nepřijatelné. V této souvislosti navíc upozorňuji, že nepřezkoumatelné rozhodnutí je považováno za nezákonné.« Nešlo o izolovanou obavu Veřejné ochránkyně práv, ale obdobné připomínky uplatnili Ministerstvo kultury, Ministerstvo spravedlnosti, Ministerstvo vnitra, Ministerstvo životního prostředí, Úřad vlády – zmocněnec vlády pro

například spor ohledně výšky postranních parapetů kulturní památky tříobloukového kamenného mostu z 15. – 16. století v Ronově nad Sázavou, který se klene přes řeku Sázavu a dokládá středověkou cestu mezi Žďárem a Příbyslaví.⁵⁶⁾

Specifickým problémem, který je typický pro závazné stanovisko podle § 14 odst. 1 nebo 2 zákona o státní památkové péči, je i v souvislosti s poněkud nejednotnou praxí jednotlivých stavebních úřadů chybná volba formy závazného stanoviska podle § 14 odst. 1 nebo 2 zákona o státní památkové péči ze strany orgánu státní památkové péče.⁵⁷⁾ Navzdory velmi kazuistickému pojetí § 79 odst. 2 a § 103 stavebního zákona z roku 2006 je celá řada staveb a stavebních úprav, u nichž praxe stavebních úřadů není jednotná v závěru, zda jsou v tzv. volném režimu nebo zda podléhají regulaci podle stavebního zákona z roku 2006.⁵⁸⁾ Řešením, které na tuto problematiku může ex post reagovat, je možnost konverze chybné formy aktu orgánu státní památkové péče na formu správnou. Výslovně se problematice konverze věnuje Závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 129 – K možnosti konverze závazného stanoviska a správního rozhodnutí.⁵⁹⁾

Z hlediska formy závazného stanoviska podle § 14 odst. 1 zákona o státní

lidská práva, Jihočeský kraj, Plzeňský kraj, Karlovarský kraj, Ústecký kraj, Královéhradecký kraj, Pardubický kraj, Olomoucký kraj nebo Česká komora architektů, viz připomínky č. 52, 98, 133, 235, 310, 349, 441, 501, 530, 560, 618, 729, 808, 965 obsažené ve vypořádací tabulce k návrhu věcného záměru stavebního zákona, zdroj: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNB95HSTNF>. Věcný záměr stavebního zákona na tyto připomínky reagoval na straně 79 konstatováním, že „konstrukce elektronického spisu zajišťuje nezměnitelnou auditní stopu, která umožňuje kdykoli zpětně určit, která úřední osoba vytvořila jakou část dokumentu a kdy.“, zdroj: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNB95HSTNF>. Aktuální podoba vládního návrhu stavebního zákona danou problematiku opět posunula, když tyto integrované dotčené veřejné zájmy nehájí prvoinstanční stavební úřad, ale krajský stavební úřad ve svém koordinovaném vyjádření, a to jako subjekt, který kromě dotčeného prvoinstančního orgánu podle § 33 odst. 4 písm. b) návrhu stavebního zákona má hrát současně roli odvolacího orgánu podle § 33 odst. 1 zmíněného návrhu, popř. orgánu, na který po marném uplynutí pevné lhůty automaticky podle § 196 zmíněného návrhu napadne věc, kterou prvoinstanční stavební úřad ve stanovené lhůtě neadministrativně, směrovní tisk č. 1008, zdroj: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=1008>.

⁵⁶⁾ Články z dobového tisku jsou tak dokladem existence a řešení sporu, o němž správní spis stavebního úřadu nemusí nic vypovídat. Zdroj: http://jihlava.idnes.cz/starosta-havlickova-brodu-rozhodl-o-podobe-mostu-v-ronove-pn8-/jihlava-zpravy.aspx?c=A130404_165343_jihlava-zpravy_mv a http://jihlava.idnes.cz/clanek.aspx?c=A130404_1912736_jihlava-zpravy_mv.

⁵⁷⁾ K tomu viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 236/2016 – 35 ze dne 20. 9. 2017 a navazující rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, pobočky v Pardubicích č. j. 52 A 68/2016 – 60 ze dne 21. 11. 2017.

⁵⁸⁾ Předmětem diskuzí bývají např. lanová centra nebo i jednotlivé prvky na dětských hřištích, blíže <http://www.uur.cz/konzultacni-stredisko/diskuse/?ID=2499>. Správní soudy se z hlediska regulace stavebním zákonem z roku 2006 postavily k výkladu pojmu udržovací práce (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 106/2015–55 ze dne 7. 7. 2015) nebo zateplení (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 39/2010–114 ze dne 12. 7. 2011) a v obou případech tím změnily pohled na otázku, co a jak je nebo není regulováno z hlediska stavebního práva. Potažmo by v takových případech mohly soudy změnit i náhled na formu závazného stanoviska podle § 14 odst. 1 nebo 2 zákona o státní památkové péči.

⁵⁹⁾ Závěry poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu z let 2005 až 2016, 2017, Ministerstvo vnitra České republiky, ISBN978-80-87544-56-3.

památkové péči je vhodné zmínit i spor, který se mimo jiné týkal formy tohoto závazného stanoviska nikoli ve vazbě na rozhodovací pravomoc stavebního úřadu, ale rozhodovací pravomoc orgánu ochrany přírody ve věci kácení dřevin rostoucích mimo les.⁶⁰⁾ V této věci byla v souladu s ustanovením § 44a zákona o státní památkové péči zvolena forma správního rozhodnutí a ve vztahu k rozhodovací pravomoci orgánu ochrany přírody šlo o již popsany případ řetězení správních aktů. I v rámci správního soudnictví bylo následně potvrzeno,⁶¹⁾ že ustanovení § 44a zákona o státní památkové péči vázalo formu závazného stanoviska podle § 149 správního řádu z roku 2004 na rozhodovací pravomoc jen stavebního úřadu a nikoli obecně na rozhodovací pravomoc jakéhokoli jiného správního orgánu. Závěr tedy ve vztahu k rozhodovací pravomoci orgánu ochrany přírody a formě závazného stanoviska podle § 14 odst. 1 zákona o státní památkové péči zněl, že není-li dána ve věci rozhodovací pravomoc stavebního úřadu, pak závazné stanovisko podle § 14 odst. 1 zákona o státní památkové péči má formu správního rozhodnutí. Nic na tomto závěru nemění ani skutečnost, že ve věci je současně příslušný rozhodovat orgán ochrany přírody podle § 8 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v tehdy platném znění.

Soudní přezkum závazného stanoviska podle § 149 správního řádu po účinnosti stavebního zákona z roku 2006

Rovněž otázka soudního přezkumu závazného stanoviska podle § 149 správního řádu z roku 2004 prodělala zásadní proměnu. Navzdory výše uvedenému usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 7 A 90/2001–98 ze dne 28. 4. 2004 zastávaly v prvním období soudního přezkumu závazných stanovisek podle § 149 správního řádu z roku 2004 správní soudy názor, že tato závazná stanoviska jsou po materiální stránce rozhodnutími a jako taková jsou přezkoumatelná soudem. Z hlediska památkové péče pak byl ovšem i z jiného důvodu relativně stěžejní rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 43/2009-52 ze dne 13. 8. 2009, který se podrobně otázce materiální povahy závazného stanoviska⁶²⁾ věnuje na straně 3 až 6 a v rámci

⁶⁰⁾ K této problematice blíže srov. DIENSTBIER, F., POUPEROVÁ, O., VÍCHA, O.: *Prosazování ochrany kulturních hodnot při ochraně dřevin rostoucích mimo les. Certifikovaná metodika*. Praha, Leges, 2016, 978-80-7502-145-8, s. 36-38.

⁶¹⁾ Předmět sporu se proměňoval, proto jsou uvedeny všechny rozsudky, které v této věci postupně správní soudy přijaly. Šlo o rozsudky Městského soudu v Praze č. j. 11 Ca 259/2007-50 ze dne 24. 7. 2008 a č. j. 11 Ca 259/2007-99 ze dne 18. 6. 2009 a rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 104/2008-98 ze dne 22. 1. 2009 a č. j. 1 As 79/2009-165 ze dne 22. 3. 2011.

⁶²⁾ Z hlediska předmětné kauzy stojí za připomenutí, že předmětem závazného stanoviska podle § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči byly práce, které byly z hlediska dobového znění § 103 stavebního zákona z roku 2006 ve volném režimu. S ohledem na znění § 44a zákona o státní památkové péči zvolil příslušný orgán státní památkové péče pro závazné stanovisko formu rozhodnutí, neboť šlo o věc, o které nebyl s ohledem na § 103 stavebního zákona z roku 2006 zmocněn rozhodnout stavební úřad. Jak vyplývá nejen z textu rozsudku Nejvyššího správního soudu, ale i z rozsudků Krajského soudu v Ostravě č. j. 22 Ca 265/2008-28 ze dne 19. 2. 2009 a č. j. 22 Ca 265/2008-68 ze dne 6. 11. 2009, zvolil orgán státní památkové péče v dané věci již zmíněnou formu rozhodnutí a na ustanovení § 149 správního řádu

argumentace odkazuje na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 47/2005-86 ze dne 21. 10. 2008 ve věci závazného stanoviska orgánu ochrany přírody.⁶³⁾ Správní soudy následně upustily od hodnocení materiální povahy závazného stanoviska⁶⁴⁾ a za rozhodný rozsudek lze v této věci považovat usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 75/2009–113 ze dne 23. 8. 2011.⁶⁵⁾ Současná praxe správních soudů tedy předpokládá, že závazná stanoviska podle § 14 odst. 1 nebo 2 zákona o státní památkové péči, která tvoří podklady pro postupy podle stavebního zákona z roku 2006, jsou správními soudy přezkoumatelná až v rámci přezkumu aktu stavebního úřadu.⁶⁶⁾ Z hlediska praxe orgánů státní památkové péče má tento režim přezkumu jednu slabinu v podobě toho, že ne vždy jsou dotčené orgány informovány o soudním sporu, nevyjadřují se k žalobě či kasační stížnosti a mnohdy ani neznají výsledek soudního sporu, zejména když dotčené orgány nejsou součástí žalovaného správního úřadu. Dochází tak k poněkud problematickým situacím, že o výsledku sporu jsou informovány až ve chvíli, kdy s ohledem na závěr rozsudku správního soudu je po nich vyžadována součinnost. V případě, kdy je žaloba a následně i kasační stížnost zamítnuta, se pak o sporu nezdědka dovídají až ex post v rámci řešerše rozsudků správních soudů z oblasti stavebního práva uveřejněných na webových stránkách Nejvyššího správního soudu, a to jen za předpokladu, že tam uveřejněny jsou.

Nejvyšší správní soud opakovaně konstatoval, například v rozsudcích č. j. 2 As 75/2009-113 ze dne 23. 8. 2011, č. j. 8 As 8/2011-66 ze dne 30. 7. 2013 nebo č. j. 2 As 163/2016-27 ze dne 10. 5. 2017, že na závazné stanovisko dotčeného orgánu ve spojení s § 149 správního řádu z roku 2004 může navazovat úkon stavebního úřadu přezkoumatelný soudem, jakým je územní souhlas.⁶⁷⁾ Jak však dokládá rozsudek Nejvyššího správního soudu

z roku 2004 v textu svého závazného stanoviska podle § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči neodkazoval.

⁶³⁾ Podrobněji např. VEDRAL, J.: *Správní řád: komentář*, II. aktualizované a rozšířené vydání, 2012, Praha, Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, Praha, ISBN 978-80-7273-166-4, s. 1139-1147.

⁶⁴⁾ Jedním z prvních příkladů na úseku státní památkové péče může být usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočky v Liberci č. j. 59 A 65/2010–11 ze dne 15. 2. 2011, které se však týkalo závazného stanoviska orgánu státní památkové péče vydaného na základě § 11 odst. 3 zákona o státní památkové péči. Usnesení Krajského soudu v Plzni č. j. 57 A 21/2010–43 ze dne 20. 9. 2011 se již týkalo závazného stanoviska podle § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči.

⁶⁵⁾ Podrobně k této problematice např. VEDRAL, J.: *Závazná stanoviska a jejich přezkum*, in: *Stavební právo. Bulletin*, 2/2016, s. 7–15, ISSN 1211-6386.

⁶⁶⁾ Prvním příkladem může být rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, pobočky v Pardubicích č. j. 52 A 28/2012–50 ze dne 5. 12. 2012. Dále lze uvést např. rozsudek Krajského soudu v Plzni č. j. 30 A 64/2013–45 ze dne 21. 1. 2015, rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 6 A 17/2015–87 ze dne 15. 10. 2015, rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočky v Liberci č. j. 59 A 27/2017 ze dne 18. 10. 2017, rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 5 A 57/2016–38 ze dne 24. 10. 2019, rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 163/2012-26 ze dne 6. 3. 2014, č. j. 6 As 72/2014–88 ze dne 4. 3. 2015, č. j. 3 As 69/2015–78 ze dne 16. 12. 2015, č. j. 2 As 230/2016–65 ze dne 17. 3. 2017 nebo č. j. 9 As 53/2017–83 ze dne 24. 5. 2018.

⁶⁷⁾ Typicky jde o územní souhlas podle § 96 stavebního zákona z roku 2006, společný územní souhlas a souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru podle § 96a cit. zákona, souhlas

č. j. 8 As 241/2017-33 ze dne 29. 1. 2018, ne vždy se s tímto na první pohled jednoznačným kritériem Nejvyšší správní soud ztotožní.⁶⁸⁾ Tento fakt dokládá jistou neustálenost judikatury správních soudů ve věci formy závazných stanovisek dotčených orgánů pro postupy stavebních úřadů, které nejsou ukončeny územním rozhodnutím nebo stavebním povolením, popř. kolaudačním rozhodnutím.

Specifickou otázkou, která je rovněž z hlediska stávající judikatury správních soudů rozporná, je otázka přezkumu rozhodnutí, které v přezkumném řízení podle § 149 odst. 6 správního řádu z roku 2004⁶⁹⁾ změnilo nebo zrušilo závazné stanovisko, které má formu podle § 149 správního řádu. Již samotná otázka způsobu přezkumu závazného stanoviska podle správního řádu z roku 2004 byla předmětem sporu, který byl uzavřen na úrovni poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu Závěrem č. 122 – K možnosti podat odvolání proti rozhodnutí, kterým bylo změněno závazné stanovisko⁷⁰⁾ a Dodatkem k závěru č. 122/2013 - Právní moc rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení podle § 149 odst. 5 správního řádu.⁷¹⁾ Soudní přezkum rozhodnutí o přezkumu závazného stanoviska podle § 149 správního řádu z roku 2004 pak zaznamenává velmi dynamický vývoj, jehož definitivní východisko zatím není v judikatuře patrné.⁷²⁾ Lze zmínit jak případy rozsudků, kdy byl tento přezkum vyloučen⁷³⁾, včetně toho, že jeden z těchto sporů byl i předmětem ústavní

s provedením ohlášeného stavebního záměru podle § 106 cit. zákona nebo kolaudační souhlas podle § 122 téhož zákona. Autor nezaznamenal, že by správní soudy dosud řešily tuto otázku ve vztahu k závazným stanoviskům, která sloužila jako podklad pro uzavření veřejnoprávní smlouvy nahrazující podle § 78a stavebního zákona z roku 2006 územní rozhodnutí nebo stavební povolení podle § 116 téhož zákona. Autorovi není ani znám spor, který by řešil formu závazného stanoviska ve vazbě na oznámení stavebních záměrů s certifikátem autorizovaného inspektora podle § 117 stavebního zákona z roku 2006.

⁶⁸⁾ Je otázkou, nakolik obstojí tyto závěry Nejvyššího správního soudu ve světle následně přijatého usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 436/2017–43 ze dne 17. 9. 2019, ve kterém je konstatováno, že souhlasy stavebních úřadů jsou způsobilé být předmětem soudního přezkumu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. soudního řádu správního a v případech zjištění jejich nezákonnosti mohou být zrušeny, čímž bude žalobci zkrácenému na jeho právech nezákonným souhlasem poskytnuta účinná ochrana.

⁶⁹⁾ Většina dosavadních sporů v této věci byla zahájena před 1. 1. 2018 a do tohoto data byla daná problematika upravena v § 149 odst. 5 správního řádu z roku 2004.

⁷⁰⁾ Tomuto závěru odporuje usnesení Krajského soudu v Ostravě, pobočky v Olomouci č. j. 65 A 22/2015–54 ze dne 13. 5. 2015, jde však současně o jediný rozsudek, ve kterém správní soud dospěl k jinému závěru, než je obsažen v Závěru č. 122 – K možnosti podat odvolání proti rozhodnutí, kterým bylo změněno závazné stanovisko; Závěry poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu z let 2005 až 2016, 2017, Ministerstvo vnitra České republiky, ISBN978-80-87544-56-3. Další rozsudky správních soudů a Ústavního soudu ČR ve věcech, které se na úseku státní památkové péče rovněž zabývají přezkumem zákonnosti závazného stanoviska podle § 149, jsou uvedeny dále v poznámkách pod čarou č. 73 až 75.

⁷¹⁾ Závěry poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu z let 2005 až 2016, 2017, Ministerstvo vnitra České republiky, ISBN978-80-87544-56-3.

⁷²⁾ K této problematice např. VEDRAL, J.: Závazná stanoviska a jejich přezkum, *op. cit.*, s. 8–11.

⁷³⁾ Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 64/2012–21 ze dne 20. 3. 2013, rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 97/2014–127 ze dne 8. 7. 2015, rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 214/2015–96 ze dne 3. 2. 2016, rozsudek Krajského soudu v Ostravě, pobočky v Olomouci č. j. 65 A 60/2015–108 ze dne 6. 10. 2016 a jemu předcházející rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 39/2016–128 ze dne 9. 2. 2016

stížnosti,⁷⁴⁾ tak případy, kdy naopak soudní přezkum byl shledán jako možný, ale v těchto případech dosud na úseku státní památkové péče nepadl konečný rozsudek.⁷⁵⁾

Velká novela stavebního zákona z roku 2017 a závazné stanovisko

Dalším zlomovým okamžikem z hlediska formy závazného stanoviska, ale zejména jeho přezkumu je 1. 1. 2018, kdy nabyl účinnosti zákon č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Z hlediska obsahu závazného stanoviska podle § 149 správního řádu z roku 2004 došlo k vložení nového odstavce 2 do § 149 správního řádu z roku 2004.⁷⁶⁾ S ohledem na dlouhodobou praxi na úseku státní památkové péče⁷⁷⁾ a na judikaturu správních soudů⁷⁸⁾ nepředstavovala tato úprava fakticky nový požadavek pro orgány státní památkové péče. Tyto jak formální, tak obsahové požadavky byly na závazná stanoviska podle § 14 odst. 1 nebo 2 zákona o státní památkové péči, která mají formu podle § 149 správního řádu z roku 2004, kladeny již před nabytím účinnosti dané úpravy.

Zásadní změnu přinesla ustanovení § 4 odst. 9 až 11 stavebního zákona z roku 2006,⁷⁹⁾ která nově upravila způsob přezkumu zákonnosti závazných stanovisek podle § 149 správního řádu z roku 2004, která jsou podkladem

v téže věci, rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 277/2016–40 ze dne 16. 5. 2017, usnesení Městského soudu v Praze č. j. 10 A 208/2016–49 ze dne 10. 8. 2017, usnesení Městského soudu v Praze č. j. 5 A 20/2014–63 ze dne 12. 12. 2017.

⁷⁴⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2866/15 ze dne 14. 3. 2016.

⁷⁵⁾ Viz zejména usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 3/2018–50 ze dne 22. 10. 2019 a usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 8/2018–63 ze dne 20. 11. 2019.

⁷⁶⁾ Toto ustanovení předpokládá, že „závazné stanovisko obsahuje závaznou část a odůvodnění. V závazné části dotčený orgán uvede řešení otázky, která je předmětem závazného stanoviska, ustanovení zákona, které zmocňuje k jeho vydání a další ustanovení právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen. V odůvodnění uvede důvody, o které se opírá obsah závazné části závazného stanoviska, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen“.

⁷⁷⁾ Viz výše poznámka pod čarou č. 43.

⁷⁸⁾ Viz výše poznámka pod čarou č. 44.

⁷⁹⁾ V těchto ustanoveních stavebního zákona z roku 2006 je obsažena následující úprava:

„(9) Nezákonně závazné stanovisko dotčeného orgánu, vydané pro účely řízení podle tohoto zákona, lze zrušit nebo změnit správním orgánem nadřízeným dotčenému orgánu pouze v rámci odvolacího řízení proti rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno, postupem podle § 149 odst. 4 správního řádu.

Na postup nadřízeného správního orgánu se přiměřeně použijí ustanovení o přezkumném řízení podle § 94 a násl. správního řádu, včetně lhůt podle § 96, s tím, že lhůta jednoho roku se počítá ode dne vydání závazného stanoviska dotčeného orgánu.

(10) Nezákonně závazné stanovisko nadřízeného správního orgánu lze zrušit nebo změnit v přezkumném řízení, k němuž je příslušný nadřízený správní orgán správního orgánu, který vydal závazné stanovisko.

Na postup nadřízeného správního orgánu se přiměřeně použijí ustanovení o přezkumném řízení podle § 94 a násl. správního řádu, včetně lhůt podle § 96, s tím, že lhůta jednoho roku se počítá ode dne vydání závazného stanoviska správního orgánu nadřízeného dotčenému orgánu.

(11) Zrušení nebo změna závazného stanoviska správního orgánu nadřízeného dotčenému orgánu v případě, že rozhodnutí, které bylo podmíněno závazným stanoviskem dotčeného orgánu, o jehož

pro postup podle stavebního zákona z roku 2006. Jak dokládají polemiky v odborné literatuře,⁸⁰⁾ je zjevné, že tato úprava je více než problematická a stala se i předmětem ústavní stížnosti,⁸¹⁾ o níž dosud Ústavní soud nerozhodl.

Jak dovozuje část odborné literatury,⁸²⁾ je ustanovení § 4 odst. 9 stavebního zákona z roku 2006 speciálním ustanovením k § 149 odst. 6 správního řádu z roku 2004. Do výkladu předmětné ustanovení lze vnést další pohled. Protože se lze domnívat, že případné přezkumné řízení je podle zmíněného ustanovení § 4 odst. 9 stavebního zákona z roku 2006 vnořeno do odvolacího řízení. Jde tak o jistou obdobu postupu dodatečného povolení stavby, jak ji upravuje § 129 odst. 2 stavebního zákona.⁸³⁾

Nezákonnost závazného stanoviska nelze řešit v samostatném přezkumném řízení, které by bylo zahájeno nezávisle na odvolacím řízení nebo dokonce před vydáním prvoinstančního rozhodnutí stavebního úřadu. V souladu s obsahem zmíněného ustanovení § 4 odst. 9 stavebního zákona z roku 2006 je možné takový přezkum nezákonného závazného stanoviska provést pouze ve vazbě na odvolací řízení, a to nástroji přezkumného řízení dle správního řádu z roku 2004, přičemž závazné stanovisko lze zrušit nebo změnit. Řízení pak lze zahájit jen ze strany účastníka řízení, a to na základě jeho odvolání proti prvoinstančnímu rozhodnutí stavebního úřadu.

Principem právní úpravy § 4 odst. 9 stavebního zákona z roku 2006, ve znění zákona č. 225/2017 Sb., je skutečnost, že přezkoumání nezákonnosti stanoviska (vydaného dotčeným orgánem pro účely řízení podle stavebního zákona) je možné řešit pouze na základě odvolání účastníka řízení, tj. není možný přezkum zákonnosti závazného stanoviska ze strany správního orgánu nadřízeného dotčenému orgánu z moci úřední, a to ani ve prospěch účastníka řízení. To ovšem část literatury připouští s poukazem na soulad se základními

zrušení nebo změně nadřízený správní orgán rozhodl, a které současně založilo jeho adresátům právo podle tohoto zákona a již nabylo právní moci, není důvodem obnovy řízení.“

⁸⁰⁾ VEDRAL, J.: K přezkumu závazných stanovisek podle novely stavebního zákona. in: *Stavební právo. Bulletin*, č. 3/2017, ISSN 1211-6386, s. 7–9, STAŠA, J.: Závazná stanoviska ve slepých uličkách. in: *Stavební právo. Bulletin*, č. 4/2017, ISSN 1211-6386, s. 43–51, PRŮCHA, P.: Ještě ke správnímu přezkumu závazných stanovisek vydávaných pro potřeby a postupy podle stavebního zákona. in: *Stavební právo. Bulletin*, č. 4/2018, ISSN 1211-6386, s. 7–18, BURYAN, J.: Přezkum závazných stanovisek jako podkladů pro řízení podle stavebního zákona: nová ustanovení § 4 stavebního zákona dávají smysl. in: *Stavební právo. Bulletin*, č. 1/2020, ISSN 1211-6386, s. 28–40.

⁸¹⁾ Ústavní stížnost k věci vedené Ústavním soudem pod sp. zn. Pl. ÚS 22/17, zdroj: <https://www.usoud.cz/projednavane-plenarni-veci/pl-us-2217/>. K tomu blíže SVOBODA, P.: Ústavněprávní aspekty účastenství ekologických spolků ve správních řízeních. *Právní rozhledy*, č. 2/2018, s. 50 a násl.

⁸²⁾ VEDRAL, J.: K přezkumu závazných stanovisek podle novely stavebního zákona, op. cit., s. 8 až 15 nebo text ústavní stížnosti k věci vedené Ústavním soudem pod sp. zn. Pl. ÚS 22/17, zejména odstavec č. 67 na s. 24 a 25.

⁸³⁾ K tomuto ustanovení uvádí komentář stavebního zákona: „... žádost o dodatečné povolení stavby, i kdyby měla všechny náležitosti a byla doplněna veškerými potřebnými podklady, může vyvolat účinky zahájení řízení nejdříve dnem zahájení řízení o odstranění stavby. Toto pravidlo vylučuje možnost, že by stavební úřad vedl řízení o dodatečném povolení stavby dříve, než by zahájil řízení o jejím odstranění.“ PRŮCHA, P.; GREGOROVÁ, J. a kolektiv: *Stavební zákon, Praktický komentář*, Praha: Leges, 2017, ISBN: 978-80-7502-180-9.

zásadami právního státu, zejména s poukazem na soulad se zásadou legality.⁸⁴⁾ Možnost přezkumu zákonnosti závazného stanoviska pouze z hlediska veřejného zájmu a v neprospěch adresáta závazného stanoviska tato literatura nepředpokládá, touto otázkou se nezabývá a lze tak předpokládat, že ji rovněž vylučuje. I další otázky přezkumu zákonnosti dle této úpravy lze považovat za sporné, typický běh lhůt pro zahájení přezkumného řízení.

Z hlediska rozhodovací praxe správních soudů lze v tuto chvíli minimálně za úsek státní památkové péče shrnout, že dosud k soudnímu přezkumu rozhodnutí přijatého podle zmíněné úpravy nedošlo.⁸⁵⁾ Jak dokládají výše zmíněné diskuze, ale i v současné době schválená novela stavebního zákona z roku 2006,⁸⁶⁾ je možné, že soudní judikatura k této úpravě nebude příliš bohatá.⁸⁷⁾

Závazné stanovisko a liniový zákon

Zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „liniový zákon“), upravuje v § 2 odst. 7 případ, kdy marné uplynutí lhůty 60 dnů má za následek, že příslušný správní úřad při umístování nebo povolování staveb dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací nepotřebuje jako podklad závazné stanovisko podle § 149 správního řádu z roku 2004. Pokud by bylo takové závazné stanovisko vydáno později, nepřihlíží se k němu. Jde však o závazné stanovisko podle § 149 správního řádu z roku 2004, k jehož předložení byl dotčený orgán vyzván příslušným orgánem. Lhůta 60 dnů pro vydání tohoto závazného stanoviska se rozbíhá výzvou příslušného úřadu, která je adresována

⁸⁴⁾ BURYAN, J.: Přezkum závazných stanovisek jako podkladů pro řízení podle stavebního zákona: nová ustanovení § 4 stavebního zákona dávají smysl. *op. cit.*, s. 32–33, nebo Stanovisko odboru stavebního řádu Ministerstva pro místní rozvoj k přezkumu závazných stanovisek v režimu stavebního zákona, září 2019.

⁸⁵⁾ Pravděpodobně prvním rozsudkem, který se výkladem ustanovení § 4 odst. 9 a 10 stavebního zákona z roku 2006, ve znění zákona č. 225/2017 Sb. zabývá je rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 10 A 73/2020–54 ze dne 2. 9. 2020, kdy předmětem sporu bylo nevydání závazného stanoviska, které by potvrdilo nebo změnilo závazné stanovisko Hasičského záchranného sboru v rámci odvolacího řízení proti rozhodnutí prvoinstančního stavebního úřadu.

⁸⁶⁾ Komplexní změnu předmětných ustanovení předpokládá s účinností od 1. 1. 2021 bod 5 části dvacáté první zákona č. 403/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

⁸⁷⁾ Ve svém usnesení sp. zn. IV. ÚS 42/20 ze dne 16. 1. 2020 se Ústavní soud zabýval situací, kdy byla napadána protiústavnost právní úpravy, která stěžovatelům neumožňovala se přímo bránit proti závaznému stanovisku orgánu státní památkové péče podle § 14 odst. 1 zákona o státní památkové péči. Ústavní soud stížnost odmítl a poukázal na to, že „samotným závazným stanoviskem nemohli být stěžovatelé na svých právech či povinnostech dotčeni. K takovému dotčení může dojít až prostřednictvím případného souhlasu s prováděním ohlášeného stavebního záměru či stavebního povolení, pokud by jimi byla umožněna realizace stavebního záměru, jenž je schopný zasáhnout je v právech či povinnostech. Proti stavebnímu povolení mohou účastníci podat odvolání, přičemž § 149 odst. 5 správního řádu pamatuje i na situace, kdy odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska. Právní řád stěžovatelům poskytuje možnost obrany prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.) pro případ, že by se obsah ústavní stížnosti napadeného závazného stanoviska projevil ve správním aktu, který je způsobilý zasáhnout do jejich práv či povinností. V takové žalobě pak lze vznášet i námitky proti závaznému stanovisku.“.

dotčenému orgánu. Toto ustanovení se neuplatní v případech, kdy o vydání závazného stanoviska požádala fyzická či právnická osoba podle § 14 zákona o státní památkové péči. Obdobně se § 2 odst. 7 liniového zákona neuplatní, nejde-li o okruh staveb popsanych v § 1 liniového zákona. V platné právní úpravě je tak zakotven další prvek, který fakticky jak otázku obsahu, tak přezkumu závazného stanoviska podle § 149 správního řádu z roku 2004 posouvá do dosud neprozkoumané roviny. Tato úprava je však relativně úzká a z hlediska zájmů státní památkové péče byla dosud zcela okrajová.

Závěr, že jde o problematiku z hlediska zájmů státní památkové péče okrajovou, může zásadním způsobem změnit aktuálně schválené novela zákona o urychlení výstavby dopravní infrastruktury, která souběžně mění správní řád z roku 2004⁸⁸⁾ i stavební zákon z roku 2006.⁸⁹⁾ V bodě 1 části osmnácté zákona č. 403/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony se mimo jiné předpokládá, že „*správní orgán příslušný k vydání závazného stanoviska vydá závazné stanovisko bez zbytečného odkladu, nejpozději do 30 dnů ode dne, kdy byl o vydání závazného stanoviska požádán. K této lhůtě se připočítává doba až 30 dnů, jestliže je zapotřebí nařídit ohledání na místě nebo jde-li o zvlášť složitý případ.*“ V důsledku této novely je mimo jiné předpokládáno zakotvení zásady přijetí fiktivního souhlasného závazného stanoviska dotčených orgánů při marném uplynutí stanovené lhůty.

Dané řešení sebou nese další otázky, které sice ve vztahu k závazným stanoviskům dotčených úřadů řešeno nebylo, je zde však dostatečná zkušenost s negativními fiktivními rozhodnutími podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění do nabytí účinnosti zákona č. 61/2006 Sb.⁹⁰⁾ nebo fiktivními souhlasy k ohlášeným pracím podle stavebního zákona z roku 2006, ve znění do nabytí účinnosti zákona č. 350/2012 Sb.

Zde lze odkázat například na shrnutí této problematiky Soňou Pospíšilovou, která v závěru své práce uvádí, že „*fikce správního aktu jako právní prostředek*

⁸⁸⁾ V bodě 1 části osmnácté zákona č. 403/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony se mimo jiné předpokládá, že „*správní orgán příslušný k vydání závazného stanoviska vydá závazné stanovisko bez zbytečného odkladu, nejpozději do 30 dnů ode dne, kdy byl o vydání závazného stanoviska požádán. K této lhůtě se připočítává doba až 30 dnů, jestliže je zapotřebí nařídit ohledání na místě nebo jde-li o zvlášť složitý případ.*“

⁸⁹⁾ V bodě 5 části dvacáté první návrhu zákona č. 403/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony se v novém znění odstavce 9 § 4 stavebního zákona z roku 2006 mimo jiné předpokládá, že, „*jestliže není závazné stanovisko dotčeného orgánu vydáno ve lhůtě pro jeho vydání, považuje se za souhlasné a bez podmínek.*“

⁹⁰⁾ K tomu blíže srov. HAK, J.: Dopady fiktivních rozhodnutí dle zákona č. 123/1998 Sb. In VAČOK, J.; HAVELKOVÁ, M.; DŽÁČKOVÁ, M. (eds.). *Právoplatnost správních rozhodnutí – práva istota vs. legalita*. Bratislava, Univerzita Komenského, 2018, ISBN978-80-7160-486-0, s. 47–59.

ochrany před nečinností veřejné správy je institutem, který se v české právní úpravě uplatňuje výjimečně. Zejména fikce negativního správního aktu nepřináší účastníkům efektivní možnost právní ochrany a měla by být v právním řádu eliminována na minimum. Ani ve zmiňovaných jednostranných nebo vícestranných bezrozporných správních záležitostech není možné zavedení fikce pozitivního správního aktu všeobecně, ale pouze v jednotlivých případech, ve kterých její uplatnění nemůže ohrozit veřejný zájem.⁹¹⁾

Skutečnost, že zmíněná úprava rozšiřuje fikci souhlasných podkladových závazných stanovisek a hodlá zavést opět zcela svébytnou úpravu přezkumu,⁹²⁾ sebou přinese opět mnoho otázek, které v konečném důsledku k přehlednosti aplikační praxe navzdory velkým očekáváním jen těžko mohou přispět.

Závěrem

Cílem tohoto článku rozhodně není formulovat východiska budoucí úpravy, ale přispět obdobně jako jiná literatura k popsání toho, v jakých souvislostech jsou závazná stanoviska v našem právním řádu zakotvena.⁹³⁾ Klade si tak za cíl připomenout právní prostředí, ve kterém orgány státní památkové péče nakládají s pojmem „závazné stanovisko“.

Pokud si uvědomíme, že „závazné stanovisko“ není cílem, ale jen nástrojem pro hájení zájmů státní památkové péče, je otázkou nakolik výše popsaná proměna obsahu pojmu „závazného stanoviska“ je srozumitelná nejen úředníkům správních orgánů, ale i pracovníkům odborných organizací, které se na činnosti orgánů státní památkové péče podílejí, ale zejména adresátům těchto aktů, kterými jsou především vlastníci kulturních památek a nemovitostí v památkových rezervacích, památkových zónách a v ochranných pásmech podle zákona o státní památkové péči. Právě z pohledu těchto osob je třeba připomenout v úvodu zmíněný, možný podtitul tohoto článku: „závazné stanovisko v památkové péči, aneb víme toho čím dál méně“.

⁹¹⁾ POSPÍŠILOVÁ, S.: Ochrana před fiktivními správními akty, in: HAVLAN, P.; HEJČ, D.; VALDHANS, J.: COFOLA 2014, Část IV. Právní ochrana proti nepravomocným správním aktům (individuálním i smíšeným), s. 222–228, ISBN 978-80-210-6811-7, zdroj https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2013/04_Pravni_ochrana_proti_nepravomocnym_spravnim_aktum.pdf

⁹²⁾ V bodě 5 části dvacáté první zákona č. 403/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony se v novém znění § 4 odst. 10 a 11 stavebního zákona z roku 2006 předpokládá následující úprava:

„(10) Jestliže v případě uvedeném v odstavci 9 větě druhé nebyly splněny předpoklady pro vydání souhlasného závazného stanoviska bez podmínek, vydá nadřízený správní orgán nové závazné stanovisko, kterým se závazné stanovisko podle odstavce 9 ruší. Nové závazné stanovisko lze vydat do 6 měsíců od právní moci rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno.

(11) Lhůty pro zahájení přezkumného řízení a zrušení nebo změnu závazného stanoviska v přezkumném řízení u závazného stanoviska podle odstavce 2 písm. a), které je podkladem pro jiný úkon stavebního úřadu, počínají běžet ode dne, kdy jiný úkon nabyl právních účinků. Lhůty pro zahájení přezkumného řízení a zrušení nebo změnu závazného stanoviska v přezkumném řízení u závazného stanoviska podle odstavce 2 písm. a), které je podkladem pro vydání certifikátu autorizovaného inspektora, počínají běžet ode dne vzniku práva provést oznámený záměr.“

⁹³⁾ STAŠA, J.: Závazná stanoviska ve slepých uličkách. op. cit.

Shrnutí:

Pojem „závazné stanovisko“ a památková péče jsou spojeny již od konce 70. let 20. století. Navzdory době, po kterou je tento pojem používán, prošly obsah a forma závazného stanoviska mnoha velmi zásadními změnami. Památková péče formu tohoto aktu spojovala s rozhodnutím správního orgánu. Tak závazné stanovisko vnímaly převážně i soudy. Počátkem nového tisíciletí však došlo k mnoha posunům. Správní řád a zejména stavební zákon vnesly do dosavadního výkladu závazného stanoviska v památkové péči mnohé odchylky a samostatná pravidla. Jednoznačné řešení dosud nepřinesla ani soudní judikatura. Je pak otázkou, zda opravdu zlepšením tohoto dosti nepřehledného stavu bude zavedení fikce kladného závazného stanoviska bez podmínek, které jako další možnou variantu zakotvil nově zákon č. 403/2020 Sb.

Binding opinion and Culture Heritage Care – summary:

The construct of the term “binding opinion” and the culture heritage care have been joined since the end of the 1970s. Spite of the long period of using this term, the meaning and form of the binding opinion went through many fundamental changes. The culture heritage care linked the binding opinion with the administrative authority decisions. That position was largely taken by courts as well. In the beginning of the new millennium many paradigm shifts occurred. The Code of Administrative Procedure and particularly the Building Act brought some deviations and separate rules into the existing interpretation of the binding opinion in the field of the culture heritage care. Neither the case law has provided a definite answer yet. There is still the question, whether the implementation of the fiction favourable binding opinion which was enshrined in the new Act No. 403/2020 Coll. as a further option could truly clarify the obfuscated situation.

Róbert Antal

Právna úprava a prax hľadania archeologických nálezov v Česku a na Slovensku.¹⁾

Úvod

Od rozšírenia detektorov kovov a popularizácie archeologických lokalít v laickej spoločnosti je archeologická obec konfrontovaná s problémom amatérskych hľadačov pokladov, ktorí „vykrádajú“ známe bohaté lokality a mnohokrát aj objavujú lokality nové. Ich činnosť bohužiaľ veľakrát neprispieva k rozvoju odboru ani k poznaniu histórie krajiny. Veľkým problémom je hlavne strata archeologických artefaktov, ktoré pomáhajú dotvárať povedomie o histórii daného územia, rovnako závažným problémom sú však aj neodborné vyzdvihnutie nálezov, ktoré naruší nálezové kontexty a absencia profesionálnej dokumentácie, ktorá by mohla aspoň čiastočne zachytiť nálezové okolnosti. Z vedeckého hľadiska tak okrem straty nálezu dochádza aj k strate veľkého množstva významných sprievodných informácií.

Osud nálezov, ktoré neboli ohlásené a teda ani preskúmané niektorou organizáciou oprávnenou k vykonávaniu archeologických výskumov, väčšinou končí jedným z troch spôsobov – ako súčasť súkromnej zbierky detektoristu, odovzdanie už vyzdvihnutého a nezdokumentovaného nálezu archeologickej inštitúcii či múzeu a predaj archeologických nálezov.

Prvý variant znamená s najväčšou pravdepodobnosťou definitívnu stratu nálezu a informácií s ním súvisiacich, preto táto možnosť nie je archeologickou obcou vítaná. Oproti tomu je odovzdanie už vyzdvihnutých nálezov relatívne tolerované aj napriek tomu, že tento postup väčšinou nezodpovedá zákonu. Ostáva tu však šanca získať z nálezu aspoň obmedzené množstvo použiteľných informácií. Navyše detektoristi takto spolupracujúci s archeologickými inštitúciami a múzeami sú schopní si časom osvojiť základné dokumentačné postupy, vďaka čomu je možné zachovať viac podstatných informácií.

Právna úprava dnes túto činnosť vymedzuje ako priestupok, napriek tomu však archeologická obec čelí obrovskému rozmachu detektoringu, ktorý, nie je možné efektívne regulovať.

¹⁾ Autor je interným doktorandom na katedre práva životného prostredia a pozemkového práva Právnickej fakulty Masarykovej univerzity. Článok vychádza z diplomovej práce autora a je doplnený o nové zdroje. Článok vznikol v rámci grantového projektu Nástroje ochrany archeologického dedičstva Špecifického výzkumu GAMU (MUNI/A/1352/2019).

Cieľom predloženého textu je preto v prvom rade analyzovať problém detektoringu v Českej republike z hľadiska právnej praxe. Z dôvodu získania väčšej výpovednej hodnoty bude za účelom porovnania podrobne analyzovaná aj situácia na Slovensku. Nasledovať pohľad na fungovanie (aktivitu a úspešnosť) správnych orgánov v praxi. Aby získané poznatky dostali výpovednú hodnotu, budú konfrontované s rozsahom nelegálnej činnosti, dokumentovaným na internetovom portáli zameranom na predmetnú činnosť.

Pre komparáciu so zahraničím bude stručne popísaná právna úprava nemeckej spolkovej krajiny Šlezvicko-Holštajnsko, ktorá by mohla byť vhodnou inšpiráciou pre českú prax. Vyústením týchto kapitol budú úvahy *de lege ferenda*, ktoré predostrú základné možnosti budúceho smerovania.

Právny rámec ochrany archeologických nálezov

Odmysliac si ústavné právne predpisy všeobecného charakteru, základný rámec ochrany archeologického dedičstva, ktorý by mali vnútroštátne predpisy rešpektovať, predstavuje tzv. Maltský dohovor²⁾ záväzný ako pre Českú, tak aj Slovenskú republiku.³⁾ Ten v prvom rade definuje samotný pojem archeologického dedičstva, identifikuje jeho súčasti, rozoberá opatrenia na jeho ochranu, financovanie archeologických výskumov, nezákonný obeh archeologických nálezov a ďalšie aspekty ochrany archeologického dedičstva. Z hľadiska zamerania predloženého textu sú zásadné hlavne opatrenia vyžadované v rámci článku 3:

- predchádzanie akýmkoľvek nepovoleným vykopávkam a odstraňovaniu súčastí archeologického dedičstva
- zabezpečenie toho, aby vykopávky a ostatné techniky, ktoré by mohli mať deštruktívne účinky vykonávali len kvalifikované osoby s osobitným oprávnením zabezpečenie toho, aby používanie detektorov kovov a iných detekčných zariadení alebo postupov archeologického výskumu podliehalo predchádzajúcemu osobitnému schváleniu vždy, keď to vyžaduje vnútroštátna legislatíva príslušného štátu.⁴⁾

Z týchto relatívne všeobecných pravidiel následne vychádzajú jednotlivé vnútroštátne právne predpisy jednotlivých krajín.

Právna úprava Českej republiky

Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, v znení neskorších predpisov (ďalej aj pamiatkový zákon), upravuje viaceré oblasti pamiatkovej starostlivosti, pričom archeologickým výskumom a nálezom sa venuje časť

²⁾ Európsky dohovor o ochrane archeologického dedičstva (revidovaný) [online]. [cit. 12. 3. 2018]. Dostupné z: https://www.pamiatky.sk/Content/Data/File/sluz_predpis/344_2001-europsky_dohovor.pdf.

³⁾ Dohovor bol v Českej republike publikovaný v Zbierke medzinárodných zmlúv pod č. 99/2000 Sb.m.s., na Slovensku v Zbierke zákonov pod číslo 344/2001 Z.z.

⁴⁾ čl. 1-6, 10 a 11, Európsky dohovor o ochrane archeologického dedičstva (revidovaný).

tretia a v časti piatej sú vyčlenené priestupky právnických a podnikajúcich fyzických osôb a priestupky fyzických osôb.⁵⁾ Na rozdiel od Maltského dohovoru zákon nedefinuje samotné archeologické dedičstvo ani jeho rôzne podoby. Jedinou výslovne definovanou súčasťou archeologického dedičstva je tak iba archeologický nález. Tým má byť v zásade akýkoľvek doklad či pozostatok života človeka a jeho činnosti od počiatku vývoja do novoveku, ktorý sa zachoval pod zemou.⁶⁾

Prísna jazyková interpretácia zákona by mohla vylúčiť z kategórie archeologických nálezov všetky predmety vyrobené či do zeme uložené po uvedenej hranici. Zo zoznamu by tak vypadli napríklad všetky predmety z obdobia svetových vojen.⁷⁾ V praxi je preto pojem archeologického nálezu interpretovaný širšie. Na podporu extenzívneho výkladu možno zmeniť napríklad stanovisko Archeologického ústavu AV ČR, ktoré deklaruje, že aj nálezy z druhej svetovej vojny sú archeologickými nálezmi.⁸⁾

Zásadne sú archeologické nálezy získavané v priebehu archeologických výskumov, ktoré môže vykonávať Archeologický ústav a ďalej tiež oprávnené organizácie disponujúce povolením Ministerstva kultúry. Toto povolenie môže byť podľa zákona udelené aj fyzickej osobe, v praxi však k tomu zatiaľ nedošlo. Nakoľko je podmienkou udelenia povolenia okrem iného aj odborná kvalifikácia preukazovaná dosiahnutým vysokoškolským vzdelaním v odbore archeológie, nie je možné, aby toto povolenie dostal amatérsky hľadač archeologických nálezov.⁹⁾

Aj napriek tomu, že zákon explicitne samotné hľadanie nálezov mimo archeologický výskum nepovažuje za priestupok a ani túto činnosť výslovne nezakazuje, stanovisko Ministerstva kultúry detektoring zaraďuje pod vykonávanie archeologického výskumu:

„Jestliže uváděný nálezce nalezl archeologické nálezy v rámci své činnosti, jejímž primárním účelem bylo hledání archeologických nálezů (což nálezce opakovaně uváděl), a tuto činnost prováděl za použití detektoru kovů, může být tato jeho činnost posouzena jako provádění archeologického výzkumu,“¹⁰⁾

Priestupkom sa zákon venuje v § 39 pričom na detektorársku činnosť možno aplikovať viaceré ustanovenia: odsek 1 písm. f) vymedzuje ako priestupok vykonávanie neoprávnených výkopov na území s archeologickými nálezmi, spojiť ho možno aj s písmenom b), ktoré označuje za priestupok nesplnenie oznamovacej povinnosti. V odseku (2) zmieneného paragrafu možno

⁵⁾ Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, v znení neskorších predpisov.

⁶⁾ § 23 ods. 1, pamiatkový zákon.

⁷⁾ Na tomto mieste však treba poznamenať, že až do odkrytia či vykopania nálezu, nie je možné zistiť, či daný predmet bude spadať do obdobia pred koncom novoveku, alebo pôjde o nález mladší a teda či bude považovaný za archeologický nález.

⁸⁾ ARCHEOLOGICKÝ ÚSTAV AV ČR, PRAHA, v.v.i., *Co je archeologický nález* [online]. [cit. 22. 1. 2020]. Dostupné z: <https://www.arup.cas.cz/co-je-archeologicky-nalez/>.

⁹⁾ § 21, pamiatkový zákon.

¹⁰⁾ Stanovisko Ministerstva kultúry Českej republiky, č.j. 9711/2007 zo dňa 26. 6. 2007.

pod písmenom g) nájsť ďalšiu zakázanú činnosť, ktorá by mohla zodpovedať predmetnej činnosti – vykonávanie neoprávnených archeologických výskumov. Písmeno g) druhého odseku opäť odkazuje na neohlásenie nálezu.¹¹⁾

Aj vo svetle vyššie uvedeného stanoviska Ministerstva kultúry možno konštatovať, že obe skutkové podstaty zodpovedajú skúmanej činnosti. Za iných okolností by bol rozsah protiprávnej činnosti uvedenej v prvom ustanovení menší než v prípade vykonávania neoprávnených výskumov, detektorová prospekcia je však špecifickou metódou výskumu, ktorá nemusí zahŕňať a veľakrát ani nezahŕňa terénny zásah väčšieho plošného rozsahu. Z pohľadu amatérskeho detektoringu sa tak môže zdať, že ide o zbytočnú duplicitu, s ohľadom na ostatné metódy archeologických výskumov je však nepochybne potrebné tieto skutkové podstaty rozlišovať.

Za prvý priestupok je možné uložiť pokutu do výšky 2.000.000 Kč, za druhý je horná hranica sankcií dokonca až 4.000.000 Kč.¹²⁾ Okrem výšky hornej hranice sankcií sa priestupky odlišujú aj v orgáne, ktorý je k ich prejednaniu príslušný – prvý priestupok prejednáva obecný úrad obce s rozšírenou pôsobnosťou, druhý zas krajský úrad.¹³⁾ V praxi sa ukazuje, že jediné relevantné správne konania vedú krajské úrady.¹⁴⁾

Nakoľko je archeologický výskum možné vykonávať iba s povolením udeleným Ministerstvom kultúry¹⁵⁾, je táto činnosť amatérskych hľadačov nepochybne činnosťou protiprávnou.

V praxi občas dochádza aj k náhodným nálezom, rovnako aj amatérsky hľadači občas svoje nálezy ako náhodné prezentujú. Bez ohľadu na okolnosti nálezu však zákon jednoznačne stanovuje pravidlá ako s nálezom mimo oprávnený archeologický výskum naložiť. Ten je nutné v prvom rade ohlásiť *„Archeologickému ústavu alebo najbližšiemu muzeu buď priamo alebo prostredníctvom obce, v jejímž územnom obvode k archeologickému nálezu došlo. Oznámení o archeologickém nálezu je povinen učiniť nálezce alebo osoba zodpovedná za provádění prací, při nichž došlo k archeologickému nálezu, a to nejpozději druhého dne po archeologickém nálezu nebo potom, kdy se o archeologickém nálezu dověděl.“* Druhým podstatným krokom je s nálezmi nijako nemanipulovať, pričom účelom tohto ustanovenia je zachovanie nálezových okolností, ktoré mnohokrát poskytujú rovnako dôležité (a niekedy aj dôležitejšie) archeologické informácie ako samotný nález. Ďalšie opatrenia na záchranu a vyzdvihnutie nálezu vykoná Archeologický ústav alebo iná oprávnená organizácia.¹⁶⁾

¹¹⁾ § 39 ods. 1 a 2, pamiatkový zákon.

¹²⁾ § 39 ods. 5, pamiatkový zákon.

¹³⁾ § 40 ods. 1, pamiatkový zákon.

¹⁴⁾ Autorovi správne konania vedené obecnými úradmi nie sú známe. Naopak sa viackrát stretol s neznalosťou pracovníkov týchto úradov, ktorí sa viac krát u neho informovali, či „je teda ten detektoring legálny alebo nelegálny.“

¹⁵⁾ § 21, pamiatkový zákon.

¹⁶⁾ § 23, pamiatkový zákon.

Právna úprava Slovenskej republiky

Pôvodná právna úprava pamiatkovej starostlivosti na Slovensku bola dlho totožná s českou. Slovenská republika však rýchlejšie reflektovala záväzky z Maltského dohovoru do vnútroštátnej legislatívy, zmenu priniesol Zákon č. 49/2002 Z. z., o ochrane pamiatkového fondu, v platnom znení. Medzi hlavné zmeny možno zaradiť definíciu archeologického náleziska (dovtedy iba definícia nálezu), zavedenie špecializovaných správnych orgánov, vymedzenie nedeštruktívnych metód, zákaz nepovoleného používania detektoru kovov, ale aj mnoho ďalších. Zákonodarca poctivo zobral do úvahy ustanovenia Maltského dohovoru, preto tento zákon výrazne mení mnohé aspekty pamiatkovej starostlivosti.¹⁷⁾

Pre skúmanú problematiku je významná hlavne definícia archeologického nálezu. Tým je *„hnuteľná vec, ktorá je dokladom o živote človeka a o jeho činnosti od najstarších dôb do roku 1918 a spravidla sa našla alebo nachádza sa v zemi, na jej povrchu alebo pod vodou. Archeologickým nálezom je tiež zbraň, munícia, strelivo, súčasť uniformy, vojenská výstroj alebo iný vojenský materiál, ktorý sa našiel v zemi, na jej povrchu alebo pod vodou a pochádza pred roku 1946.“*¹⁸⁾

Vďaka časovému vymedzeniu je jednoznačne definované, z akého obdobia musia predmety pochádzať, aby boli považované za archeologické nálezy. Konkrétne určenie roku, po ktorom už predmety archeologickými nálezmi nie sú, eliminuje zásadnejšie interpretačné rozdiely. Zákonodarca rovnako myslel i na sporné obdobie druhej svetovej vojny a medzi archeologické nálezy zaradil militáriu tohto obdobia. Zákonodarca teda neopomenul žiadne zásadné aspekty vymedzenia archeologického nálezu.

Na uvedené ustanovenie nadväzuje, ktoré hľadanie nálezov výslovne zakazuje: *„Nepovolený pamiatkový výskum alebo výkop na kultúrnej pamiatke, pamiatkovom území, archeologickom náleze alebo archeologickom nálezisku, ako aj nepovolený zber, premiestňovanie hnuteľného nálezu, jeho neoprávnená držba a vyhľadávanie pomocou detekčných zariadení sa zakazujú. Povrchový zber a nedeštruktívna prospekcia oprávnenými právnickými osobami podľa § 36 ods. 4 sa nepovažujú za nepovolený pamiatkový výskum.“*¹⁹⁾ Aktuálny zákon navyše obsahuje úpravu postupu pri náhodnom archeologickom náleze²⁰⁾ čo logicky koreluje s vyššie zmieneným ustanovením a zákazmi v ňom uvedenými.

Fyzická osoba podľa zákona pácha priestupok, ak *„vykonáva bez rozhodnutia krajského pamiatkového úradu pamiatkový výskum na kultúrnej pamiatke, pamiatkovom území alebo archeologickom nálezisku alebo neoprávnene vyhľadáva, vykope alebo*

¹⁷⁾ Zákon č. 49/2002 Z.z., o ochrane pamiatkového fondu, v znení neskorších predpisov.

¹⁸⁾ § 2 ods. 5, Zákon č. 49/2002 Z.z., o ochrane pamiatkového fondu.

¹⁹⁾ § 39 ods. 6, Zákon č. 49/2002 Z.z., o ochrane pamiatkového fondu.

²⁰⁾ § 40 ods. 2, Zákon č. 49/2002 Z.z., o ochrane pamiatkového fondu.

*z miesta nálezu vyzdvihne, premiestni alebo prechováva archeologický nález.*²¹⁾
Za túto činnosť je možné uložiť pokutu do 200.000 €.²²⁾

Zákon tiež umožňuje postúpiť vec orgánom činným v trestnom konaní v prípade, že hrozí trvalé poškodenie archeologického nálezu či náleziska.²³⁾ Predmetné ustanovenie § 249 ods. 1 zákona č. 300/2005 Z. z., trestný zákon, v platnom znení má podobné znenie: „Kto neoprávnene vyhladáva, vykope, inak z miesta nálezu vyzdvihne, premiestni alebo prechováva archeologický nález, alebo kto inak poškodzuje alebo znehodnocuje archeologické dedičstvo, potrestá sa odňatím slobody až na dva roky.“ Páchanie tohto trestného činu detektorom kovov alebo iným detekčným zariadením je špeciálne upravené v odseku 2 a stanovuje sadzbu v rozpätí jedného až piatich rokov.²⁴⁾

Právna úprava Slovenskej republiky je tak oproti Českej republike výrazne prísnejšia²⁵⁾, aký vplyv však naozaj majú prísnejšie predpisy na amatérskych hľadačov v praxi však ukáže až relevantná judikatúra.

Činnosť správnych orgánov v Českej republike

Podľa dostupných informácií z rokov 2015 až 2020 sú známe správne konania²⁶⁾, iba z Moravsko-sliezského, Olomouckého a Pardubického kraja, celkovo ide v súčte iba o 14 vecí, pričom dve z nich boli odložené (Tabuľka 1).²⁷⁾ Nízky počet konaní neumožňuje vykonať podrobnejšiu analýzu rozhodovacej praxe, vhodné je tak aspoň nazrieť na skutkové stavy a činnosť správnych orgánov v niektorých vybraných prípadoch.²⁸⁾

Bližší pohľad na uznesenie z Moravsko-sliezského kraja bohužiaľ poskytuje oporu pre názor, že detektoristickú činnosť nie je možné efektívne trestať – ukazuje totiž náročnosť unesenia dôkazného bremena. V tomto prípade hľadač svoju činnosť s detektorom kovov vysvetľoval ako hľadanie stratených kľúčov, vysvetlenie mal aj pre prítomnosť nástrojov slúžiacich na kopanie – z dôvodu intenzívnej poľnohospodárskej činnosti na danom

²¹⁾ § 42 ods. 1 písm. m), Zákon č. 49/2002 Z.z., o ochrane pamiatkového fondu.

²²⁾ približne 5 200 000 Kč.

²³⁾ § 43a ods. 2, Zákon č. 49/2002 Z.z., o ochrane pamiatkového fondu.

²⁴⁾ § 249 zákona č. 300/2005 Z. z., Trestný zákon, v znení neskorších predpisov.

²⁵⁾ Právne predpisy Českej republiky neobsahujú skutkové podstaty trestného činu, ktoré by bolo možné vhodne použiť v súvislosti s amatérskym hľadaním archeologických nálezov. Pri vhodných okolnostiach by bolo maximálne možné uvažovať o poškodení cudzej veci. Aj v tomto prípade by sa však prípadné konanie týkalo skôr následku tejto činnosti, než jej samotného výkonu.

²⁶⁾ Ide o správne konania podľa § 39 ods. 2 písm. f) pamiatkového zákona, ktoré v prvom stupni rozhodujú krajské úrady. Informácie od obecných úradov obcí s rozšírenou pôsobnosťou Plzenského a Pardubického kraja ukázali, že tieto správne orgány priestupky súvisiace s činnosťou detektoristov zásadne neriešia. Od získavania podrobných informácií z ostatných krajov bolo preto z dôvodu časovej náročnosti a nízkeho prínosu upustené.

²⁷⁾ Údaje poskytli jednotlivé kraje na základe o žiadostí o informácie.

²⁸⁾ Ako v prípade Českej, tak aj Slovenskej republiky boli vybrané prípady, ktoré podľa autora vhodne reflektujú situáciu v praxi. Podrobný popis všetkých správnych konaní pre účel textu nie je potrebný.

mieste predpokladal, že kľúče sa mohli dostať hlbšie pod povrch. Vo chvíli, keď bol pri činnosti pristihnutý, nemal u seba žiadne archeologické nálezy, ale ani spomenuté kľúče. Cieľ jeho činnosti tak nebolo možné jednoznačne preukázať. Následne správny orgán dospel k názoru, že vyjadrenia ohľadne poľnohospodárskej činnosti zodpovedajú skutočnosti. Viac nebolo možné preukázať, správny orgán tak vec odložil s tým, že došlé oznámenie neodôvodňovalo zahájenie konania o priestupku.²⁹⁾

Aktívne pôsobí nepochybne Olomoucký kraj, ktorý za skúmané obdobie riešil až 9 prípadov. Z dostupných informácií vyplýva, že správny orgán neudeľoval sankcie iba na základe pamiatkového zákona, ktorý stanovuje takmer výhradne finančné postihy, ale uchýlil sa aj k uloženiu trestu prepadnutia veci. K tomu ho oprávňoval vtedy účinný zákon č. 200/1990 Sb., o prešupcích, v platnom znení – § 15 ods. 1 písm. a) umožňoval uložiť sankciu prepadnutia veci, ak táto prináleží páchatelovi a bola využitá či určená na spáchanie priestupku.³⁰⁾ Dve uložené sankcie značne prevyšujú ostatné, keď dosahujú hodnoty 20.000 a 17.000 Kč. Dôvodom pre uloženie pokuty vo výške 17.000 Kč bola nemožnosť uložiť sankciu prepadnutia veci, nakoľko páchatelom využitý detektor kovov nebol jeho vlastníctvom. Nakoľko však páchatel vyjadril vôľu tento detektor v budúcnosti od vlastníka zakúpiť za 15.000 Kč, správny orgán sankciu o túto hodnotu navýšil. Svoj postup obhájil snahou znemožniť opakované páchanie priestupku, pričom väčšinou tak činí práve odňatím veci použitej k spáchaniu priestupku. Vzhľadom na špecifické okolnosti tak správny orgán bežnú pokutu navýšil.³¹⁾

Relatívne dobré výsledky činnosti má na prvý pohľad aj Pardubický kraj, ktorý riešil 4 prípady, rozhodnutia boli vydané v roku 2018. Pri ich preskúmaní sa ukázalo, že všetky prípady sa týkajú jedinej neoprávnenej detektorovej prospekcie, ktorú spolu vykonávali štyri fyzické osoby. Pokuty boli uložené v troch prípadoch, jedno konanie bolo zastavené. Rozhodujúcim faktorom bola prítomnosť archeologických nálezov u jednotlivých páchatelov – jedinému hľadačovi, ktorý žiadne nálezy nenašiel tak nebola sankcia uložená. Vzhľadom na nízku, až nulovú, hodnotu nájdených predmetov a absenciu predošlých porušení zákona neboli ani ostatným detektoristom vymerané vysoké pokuty (2x 500 Kč, 1x 1000 Kč).³²⁾

Aspoň orientačnú predstavu o rozsahu detektoristickej činnosti môže poskytnúť napríklad internetový portál Lovce pokladů. Na tomto portáli sú bežne zdieľané archeologické nálezy nepochádzajúce z archeologických

²⁹⁾ Rozhodnutie Krajského úradu Moravsko-sliezskeho kraja zo dňa 5. 8. 2016, sp. zn. ÚPS/13205/2016/Bla.

³⁰⁾ § 15 ods. 1 písm. a) zákona č. 200/1990 Sb., o prešupcích, v znení neskorších predpisov.

³¹⁾ Rozhodnutie Krajského úradu Olomouckého kraja zo dňa 17. 6. 2020, sp. zn. KÚOK/4293/2020/OSKPP/685.

³²⁾ Rozhodnutia Krajského úradu Pardubického kraja zo dňa 15. 10. 2018 sp. zn. SpKrÚ-69178/2017 OKSCR OKPP (2 rozhodnutia), sp. zn. SpKrÚ-69232/2017 OKSCR OKPP a sp. zn. SpKrÚ-69194/2017 OKSCR OKPP.

výskumov, ale z činnosti amatérskych hľadačov. Tiež je na stránke možné nájsť návody ako „správne“ činnosť vykonávať, prípadne fórum s diskusiami o hľadaní v Českej republike a zahraničí. Portál aktuálne eviduje 239 600 nálezov.³³⁾ Oproti počtu správnych konaní tak ide o značný rozdiel.

Kraj	Počet	Záver	Rok
Moravsko-sliezsky	1	Odložené ³⁴⁾	2016
Olomoucký	9	Pokuta 20.000 Kč + prepadnutie detektoru ³⁵⁾	2016
		Pokuta 4.000 Kč ³⁶⁾	2016
		Pokuta 5.000 Kč + prepadnutie detektoru ³⁷⁾	2017
		Pokuta 500 Kč + prepadnutie detektoru ³⁸⁾	2016
		Odložené ³⁹⁾	2016
		Pokuta 2000 Kč + prepadnutie detektoru ⁴⁰⁾	2019
		Pokuta 17.000 Kč ⁴¹⁾	2020
		Pokuta 2000 Kč + prepadnutie detektoru ⁴²⁾	2020
		Pokuta 2000 Kč + prepadnutie detektoru ⁴³⁾	2020
Pardubický ⁴⁴⁾	4	Zastavené	2018
		Pokuta 500 Kč	2018
		Pokuta 500 Kč	2018
		Pokuta 1000 Kč	2018

Tabuľka 1 – Správne konania v Českej republike
za roky 2015-2020 (ku dňu 28. 7. 2020)

³³⁾ LOVEC POKLADŮ. Lovci Historie – nálezy a určování. LOVEC POKLADŮ [online]. [cit. 06. 10. 2020]. Dostupné z: <https://www.lovecpokladu.cz/>.

³⁴⁾ Porov. cit. pozn. 22.

³⁵⁾ Rozhodnutie Krajského úradu Olomouckého kraja zo dňa 15. 2. 2016, sp. zn. KÚOK/89632/2015/OKPP/685.

³⁶⁾ Rozhodnutie Krajského úradu Olomouckého kraja zo dňa 21. 12. 2016, sp. zn. KÚOK/110005/2016/OSR/685.

³⁷⁾ Rozhodnutie Krajského úradu Olomouckého kraja zo dňa 29. 6. 2017, sp. zn. KÚOK/391104/201716/OSR/685.

³⁸⁾ Rozhodnutie Krajského úradu Olomouckého kraja zo dňa 11. 10. 2016, sp. zn. KÚOK/87374/2016/OSR/685.

³⁹⁾ Záznam o uznesení Krajského úradu Olomouckého kraja zo dňa 21. 11. 2016, sp. zn. KÚOK/92494/2016/OSR/685.

⁴⁰⁾ Rozhodnutie Krajského úradu Olomouckého kraja zo dňa 19. 12. 2019, sp. zn. KÚOK/119034/2019/OSKPP/685.

⁴¹⁾ Porov. cit. pozn. 24.

⁴²⁾ Rozhodnutie Krajského úradu Olomouckého kraja zo dňa 17. 3. 2020, sp. zn. KÚOK/131422/2019/OSKPP/685.

⁴³⁾ Rozhodnutie Krajského úradu Olomouckého kraja zo dňa 17. 6. 2020, sp. zn. KÚOK/4293/2020/OSKPP/685.

⁴⁴⁾ Porov. cit. pozn. 25.

Činnosť správnych orgánov a súdov na Slovensku

Obdobne ako v Českej republike, ani na Slovensku nie je evidované väčšie množstvo konaní. Relevantné údaje o týchto konaniach sú súhrnne uvedené v Tabuľke 2.⁴⁵⁾ Dôvodom nízkeho počtu správnych konaní je pravdepodobne existencia trestného činu, ktorý sa svojou skutkovou podstatou prakticky prekrýva so skutkovou podstatou daného priestupku. Výška uložených pokút je obdobná ako u správnych konaní v Českej republike.

V prvom prípade páchateľ objavil muníciu z druhej svetovej vojny, do pozornosti správnych orgánov sa tak jeho aktivita dostala vďaka privolaným pyrotechnikom. Počas správneho konania obvinený tvrdil, že hľadal vstupnú šachtu do kaverny z prvej svetovej vojny a nie archeologické nálezy. Toto vyjadrenie sa však nezhodovalo s jeho predošlými vysvetleniami a tak správny orgán uložil pokutu vo výške 50 €. Krajský pamiatkový úrad pri stanovení výšky prihládol aj k tomu, že nevznikol žiadny škodlivý následok.⁴⁶⁾ Druhé rozhodnutie musel potvrdiť aj odvolací orgán, páchateľ sa totiž odvolal z dôvodu, že výška pokuty (200 €) je pre neho likvidačná.⁴⁷⁾ Nezákonnú činnosť však táto osoba vykonávala dlhodobo minimálne 6 mesiacov, preto sa tejto výške nemožno čudovať. Posledné správne konanie bolo zastavené, nakoľko nebolo možné preukázať, že došlo k spáchaniu priestupku. Obvinený tvrdil, že sporné predmety získal výkupom zo šrotu, nedošlo teda k vykonaniu nepovoleného výskumu či vyhľadávaniu archeologických nálezov.⁴⁸⁾

Podrobnejšiu analýzu si zaslúžia trestné konania, ktoré vo všetkých prípadoch skončili uložením sankcie. Šesť konaní možno rozdeliť do dvoch skupín – prípady, v ktorých ide o tradičné prípady detektoringu a prípady, v ktorých došlo aj k spáchaniu trestného činu nedovoleného ozbrojovania. Prvá skupina zahŕňa iba dve konania⁴⁹⁾ v ktorých bol uložený trest (12 a 18 mesiacov) s podmienkou 1 rok. Jedno z konaní jej špecifické tým, že trestný čin vykonala osoba, ktorá už raz bola uznaná vinnou z obdobného priestupku.⁵⁰⁾ V oboch prípadoch ide o detektoristov, ktorí zbierali staršie archeologické nálezy, prevažne mimo artefaktov zo svetových vojen.

⁴⁵⁾ Údaje o správnych konaniach sa týkajú výhradne rokov 2015-2017 a poskytli ich jednotlivé kraje na základe o žiadosti o informácie. Súdna rozhodnutia z rokov 2015-2020 boli získané z portálu Ministerstva spravodlivosti SR a mali by zodpovedať situácii ku dňu 28. 7. 2020..

⁴⁶⁾ Rozhodnutie Krajského pamiatkového úradu Bratislava zo dňa 22. 12. 2015, sp. zn. KPÚBA-2015/14023-7/92000/MAC.

⁴⁷⁾ Rozhodnutie Pamiatkového úradu Slovenskej republiky zo dňa 21. 12. 2015, sp. zn. PUSR-2015/21836-4/90992/71/NEM.

⁴⁸⁾ Rozhodnutie Krajského pamiatkového úradu Košice zo dňa 9. 12. 2016, sp. zn. KPUKE-2016/23495-04/95942/TM.

⁴⁹⁾ Rozsudok okresného súdu v Trnave zo dňa 6. 12. 2016, sp. zn. 7T/74/2014 a Trestný rozkaz okresného súdu v Komárne zo dňa 4. 8. 2015, sp. zn. 3T/50/2015.

⁵⁰⁾ Predchádzajúce správne konanie nespadá do skúmaného obdobia. (Rozsudok okresného súdu v Trnave zo dňa 6. 12. 2016, sp. zn. 7T/74/2014.

Práve konania s detektoristami so zbierkou zo svetových vojen tvoria druhú vyčlenenú skupinu. V troch prípadoch bol uložený trest 2 roky, v jednom prípade iba 1 rok. Všetky tresty boli podmienené, pričom podmienka bola vždy minimálne 2,5 roka (2x 2,5⁵¹⁾, 3⁵²⁾ a 4 roky⁵³⁾). Vyššie tresty súvisia jednak s charakterom nálezov, nakoľko šlo prevažne o zbrane či muníciu, rovnako však súvisia s množstvom nálezov. V týchto prípadoch sú súčasťou rozhodnutí dlhé zoznamy držaných predmetov, ktorých držba či použitie by znamenalo reálne spoločenské riziko a ohrozenie zdravia či života ďalších občanov. Vzhľadom na tento aspekt vyvstáva otázka, či je možné tieto prípady chápať ako sankcionovanie bežnej detektoristickej činnosti, alebo tu výraznú rolu hrá práve nedovolené ozbrojovanie a hľadanie a vyzdvihovanie archeologických nálezov je iba „doplnením“ ktoré sa vzťahuje k spôsobu tohto nedovoleného ozbrojovania. Všetky konania boli ukončené dohodou o vine a treste a z obsahu rozhodnutí súdov nemožno zistiť priebeh vyšetrovania či skutkový stav. Nie je preto známe, či boli páchatelia prichytení priamo pri hľadaní nálezov, alebo činnosť polície vychádzala z vedomosti o nedovolenom ozbrojovaní týchto osôb. Otázkou tiež je, či by boli trestné konania zahájené aj v prípade absencie týchto závažných okolností. O jednom rozhodnutí v závažnom prípade trestnej činnosti z októbra 2017 informovali médiá, pričom malo ísť o organizovanú skupinu „vykrádačov nálezísk.“ Tento prípad však skončil iba uložením dvojročného podmieneného trestu.⁵⁴⁾

Ako už bolo viackrát naznačené, efektívne trestanie je veľmi náročné už z povahy tejto činnosti. Zdá sa preto, že jednotlivé spôsoby trestania nemajú veľký dopad na reálnu situáciu v spoločnosti. Aj v Českej republike horná je hranica sadzby veľmi prísna, k obmedzeniu detektoringu však reálne neprispieva. Tresty vo výške dvoch až štyroch miliónov korún sú zbytočné, ak nie je možné dotiahnuť jednotlivé konania do želaného konca.

⁵¹⁾ Rozsudok okresného súdu v Rožňave zo dňa 13. 4. 2015, sp. zn. 1T/39/2015 a Rozsudok okresného súdu v Leviciach zo dňa 9. 5. 2016, sp. zn. 2T/43/2016.

⁵²⁾ Rozsudok okresného súdu vo Veľkom Krtíši zo dňa 7. 1. 2016, sp. zn. 3T/88/2015.

⁵³⁾ Rozhodnutie okresného súdu v Martine zo dňa 12. 7. 2016, sp. zn. 1T/36/2016.

⁵⁴⁾ GETTING, P.: Slovenská vykrádačská mafia, ktorá rabovala hroby aj náleziská, konečne pred súdom! Verdikt vás šokuje. PLUS 7 DNÍ [online]. [cit. 8. 10. 2020]. Dostupné z: <https://plus7dni.pluska.sk/Kauzy/Slovenska-vykradacka-mafia-ktora-rabovala-hroby-aj-naleziska-konecne-pred-sudom%21-Verdikt-vas-sokuje>.

Kraj	Počet	Druh	Záver	Rok
Banskobystrický	2	Trestné	Trest 2 roky (podmienka 3 r.) ⁵⁵⁾	2016
		Trestné	Trest 2 roky (podmienka 2 r.) ⁵⁶⁾	2019
Bratislavský	1	Správne	Pokuta 50 € ⁵⁷⁾	2015
Košický	4	Správne	Zastavené ⁵⁸⁾	2016
		Trestné	Pokuta 200 € ⁵⁹⁾	2016
		Trestné	Trest 2 roky (podmienka 2,5 r.) ⁶⁰⁾	2015
		Trestné	Trest 10 mesiacov (podmienka 20 mesiacov) ⁶¹⁾	2019
Nitriansky	4	Trestné	Trest 1 rok (podmienka 1 r.) ⁶²⁾	2018
		Trestné	Trest 2 roky (podmienka 30 mesiacov) ⁶³⁾	2018
Trnavský	4	Trestné	Trest 1 rok (podmienka 18 m.) + prepadnutie detektoru ⁶⁴⁾	2016
		Trestné	Trest 1 rok (podmienka 18 m.) + prepadnutie rýľa € ⁶⁵⁾	2016
		Trestné	Trest 18 m. (podmienka 2 r.) ⁶⁶⁾	2015
		Trestné	Trest 1 rok (podmienka 1 r.) + prepadnutie detektoru ⁶⁷⁾	2015
Žilinský	1	Trestné	Trest 2 roky (podmienka 4 r.) ⁶⁸⁾	2015

Tabuľka 2 – Správne konania za roky 2015-2017 a trestné konania za roky 2015-2020
(ku dňu 28. 7. 2020) v Slovenskej republike

⁵⁵⁾ Porov. cit. pozn. 45.

⁵⁶⁾ Rozsudok okresného súdu vo Zvolene zo dňa 30. 10. 2019, sp. zn. 5T/112/2019.

⁵⁷⁾ Porov. cit. pozn. 39.

⁵⁸⁾ Porov. cit. pozn. 41.

⁵⁹⁾ Porov. cit. pozn. 40.

⁶⁰⁾ Rozsudok okresného súdu v Rožňave zo dňa 13. 4. 2015, sp. zn. 1T/39/2015.

⁶¹⁾ Rozsudok okresného súdu Košice okolie zo dňa 16. 4. 2019, sp. zn. 5T40/2019.

⁶²⁾ Trestný rozkaz okresného súdu v Komárne zo dňa 4. 8. 2015, sp. zn. 3T/50/2015.

⁶³⁾ Rozsudok okresného súdu v Leviciach zo dňa 9. 5. 2016, sp. zn. 2T/43/2016.

⁶⁴⁾ Rozsudok okresného súdu v Trnave zo dňa 6. 12. 2016, sp. zn. 7T/74/2014.

⁶⁵⁾ Rozsudok okresného súdu v Senici zo dňa 21. 1. 2020, sp. zn. 1T/215/2017.

⁶⁶⁾ Rozsudok okresného súdu v Trnave zo dňa 23. 9. 2019, sp. zn. 34T/33/2019.

⁶⁷⁾ Rozsudok okresného súdu v Trnave zo dňa 23. 11. 2018, sp. zn. 0T/276/2018.

⁶⁸⁾ Porov. cit. pozn. 46.

Výkon detektorovej prospekcie v rámci právnych predpisov Českej republiky

Názory odbornej verejnosti na činnosť amatérskych hľadačov sa rôznia, od absolútneho odmietania až po vlastnú iniciatívu spolupráce.⁶⁹⁾ Za účelom ochrany archeologického dedičstva mnohí archeológovia pristupujú k spolupráci na hrane platného práva, keď napríklad preberajú nálezy získané nelegálnou činnosťou preto, aby nedošlo k ich strate a tiež k strate ďalších relevantných informácií, pričom tento trend nie je výnimočný. Detektorové prospekcie by sa však zásadne mali vykonávať v režime bádateľských výskumov. Ide o výskum, ktorý sa vykonáva na území aktuálne neohrozenom (napr. stavebnou činnosťou) a hlavne z vedeckých pohnútok.

Na základe dohôd medzi oprávnenými organizáciami a Akadémiou vied Českej republiky (AV ČR) sú tieto organizácie povinné žiadať Archeologický ústav AV ČR o stanovisko k vykonaniu výskumu v prípade, že budú použité deštruktívne metódy. V interpretácii detektorovej prospekcie ako deštruktívneho alebo nedeštruktívneho výskumu nepanuje jasná zhoda. Archeologický ústav tento druh činnosti považuje za nedeštruktívny, nevyžaduje preň teda žiadosti o stanovisko, tak ako v ostatných prípadoch.⁷⁰⁾ Vzhľadom na to, že dochádza k deštruktívnemu zásahu do terénu a zničeniu nálezového kontextu, považujú niektorí odborníci túto metódu za deštruktívnu.⁷¹⁾

Spolupráca amatérov by mala tiež prebiehať výhradne v rámci bádateľských výskumov, najlepšie za priamej účasti archeológa a za dodržania odborných výskumných metód. Z právneho hľadiska tejto forme spolupráce nič nebráni a v niekoľkých prípadoch tak aj v súčasnosti prebieha. Príkladom je napríklad iniciatíva v rámci Juhomoravského kraja, v ktorej participuje napríklad Archeologický ústav AV ČR Brno, v.v.i. a viaceré miestne múzeá.⁷²⁾

Nemecký príklad prístupu k problematike

Amatérski hľadači sa svojej činnosti v Českej republike venujú už roky. Napriek tomu, že nepriaznivé dopady tejto aktivity sú verejne známe, žiadne

⁶⁹⁾ Problematike bolo venované celé 2. číslo 58. ročníka periodika *Archeologické rozhledy*. Vid' napr. ŠEDO, O.: *Archeologie, archeologové a detektory kovů. Poznámky k tématu aneb advocatus diaboli*; VENCL, S.: *Detektoráři jsou specializovaní zloději, něco na způsob bytářů*; VÍCH, D.: *Detektory kovů v archeologii: úhel pohledu regionálního archeologa*. In *Archeologické rozhledy*. 2006, roč. LVIII, č. 2. ISSN 0323-1267.

⁷⁰⁾ ARCHEOLOGICKÝ ÚSTAV AV ČR, PRAHA, v.v.i. *Kdy žádat Archeologický ústav o stanovisko k badatelskému archeologickému výzkumu*. ARUP [online]. [cit. 12. 03. 2018]. Dostupné z: <http://www.arup.cas.cz/?p=27687>. Po aktualizácii internetových stránok už podrobnosti nie sú zverejnené, dostupný je len formulár na žiadosť k bádateľskému výskumu [cit. 08. 10. 2020]. Dostupné z: <https://www.arup.cas.cz/>.

⁷¹⁾ KUNA, M.: *Detektory kovů v archeologii*. *Archeologické rozhledy*. 2006, roč. LVIII, č. 2, s. 323-328. ISSN 0323-1267. s. 185.

⁷²⁾ KOMORÓCZY, B. a kol.: *Společnými silami za poznáním archeologického dědictví Jihomoravského kraje*. Brno: Archeologický ústav AV ČR Brno, v.v.i. a Jihomoravský kraj. 2019. 28 s. ISBN 978-80-7524-030-9.

riešenia neprišli. Podrobnejší pohľad na situáciu na Slovensku ukázal body, z ktorých by si zákonodarcia v Česku mohol brať príklad. Ako plusy treba rozhodne vnímať podrobnejšiu a prísnejšiu právnu úpravu. Jasné vymedzenie pojmu archeologický nález, zavedenie špecifických skutkov podstat či už v zákone pamiatkovom alebo trestnom, nepochybne smeruje k potlačeniu protiprávnej činnosti. Zásluhu na týchto zmenách nesie napríklad aj Maltský dohovor, ktorého reflexia v českom právnom poriadku stále chýba.

Pohľad na početnosť uložených sankcií však ukazuje druhú stranu mince. Prísny zákon síce viedol k uloženiu viacerých trestov, tento nárast však stále nekorešponduje s rozmachom protiprávnej činnosti v praxi. Inšpiráciu však možno hľadať v iných krajinách.

Odvážny krok smerom k liberalizácii detektoringu urobilo Šlezvicko-Holštajnsko, neskôr jeho vzor nasledovali aj ďalšie spolkové krajiny. Nový model zaviedol miestny *Gesetz zum Schutze der Kulturdenkmale* z roku 2012, ktorý uvádza, že každý, kto kopaním alebo za pomoci detekčných technológií vyhľadáva archeologické nálezy na zemi či vo vode, musí mať povolenie úradu na ochranu pamiatkovej starostlivosti. V záujme ochrany pamiatok môže byť toto povolenie odobraté.⁷³⁾

Na základe tohto ustanovenia vznikol akýsi licenčný systém. Záujemcovia o udelenie licencie musia absolvovať certifikáciu vedenú miestnym ekvivalentom slovenského Pamiatkového úradu Slovenskej republiky. Celý proces začína osobným pohovorom s uchádzačom, ktorého cieľom je zistiť, či je táto osoba vhodná na ďalšiu spoluprácu a tiež vysvetliť dotyčnému, čo všetko proces obnáša a aké z neho plnú následky. Druhým krokom je praktický tréning v teréne a teoretický seminár zameraný na dokumentáciu nálezov, ich základné datovanie a historické obdobia do ktorých môžu nálezy spadať. V ďalšej fáze sú uchádzači poučení o následnom skladovaní nálezov v múzeu, o ich konzervácii a následnej exhibícii. Predposledným krokom je poučenie ohľadne (ne)manipulácie s muníciou a výzbrojou z druhej svetovej vojny. Úplným záverom je praktický test v teréne pod dohľadom archeológa.

Po splnení predpokladov je uchádzačovi udelená očakávaná licencia, ktorej súčasťou je vymedzenie lokalít, v ktorých je možné nálezy hľadať, resp. kde to možné nie je. Detektorista si dokonca môže vyžiadať aj špecifickú oblasť, väčšinou v okolí bydliska. Následne sa už môže dotyčný venovať svojmu hobby, nálezy však musí ohlasovať a odovzdávať spolu s nálezovou správou obsahujúcou všetky podstatné informácie. Skupiny detektoristov sú tiež často využívané v rámci tradičných archeologických výskumov. Zatiaľ sa zdá, že systém sa osvedčil, aj keď od zavedenia prešiel niekoľkými zmenami.⁷⁴⁾

⁷³⁾ *Gesetz zum Schutze der Kulturdenkmale* (Denkmalschutzgesetz; DSchG SH 2012) [online]. [cit. 08. 10. 2020]. Dostupné z: http://www.lexsoft.de/cgi-bin/lexsoft/justizportal_nrw.cgi?t=160218143586108841&sessionID=1807952992110969424&source=link&highlighting=off&templateID=document&chosenIndex=Dummy_nv_68&id=174263,19.

⁷⁴⁾ MAJCHCZAK, B. S.: The current model of archaeological metal detecting and its success

Záver

Na základe vykonaného bádania možno konštatovať, že napriek problematickým ustanoveniam aktuálneho pamiatkového zákona, nie je jediným problémom dektektoringu právna úprava. Situácia v praxi je totiž veľmi podobná aj na území Slovenska, ktorého právne predpisy problematiku upravujú precíznejšie a priestupky i trestné činy sankcionujú prísnejšie.

Problémom tak je hlavne latentná povaha protiprávnej činnosti, s ktorou správne orgány nedokážu efektívne bojovať. Plne využitý nie je ani finančný rozsah sankcií, nakoľko je pri rozhodovaní zohľadnený spoločenský záujem a správne orgány sa snažia neuchyľovať sa k likvidačným sankciám. Pomer medzi prípadmi, ktoré sa dostali pred správny orgán a množstvom na internete zverejnených detektorových nálezov však jasne ukazuje, že boj s nelegálnym detektoromom je v tejto chvíli neúspešný. Pripomenúť treba, že do štatistiky nie sú zaradené všetky relevantné fóra či periodiká a tiež skutočnosť, že množstvo nálezov ani nemusí byť publikovaných. S ohľadom na uvedené treba brať tento pomer s veľkou rezervou.

Ako ukazuje situácia na Slovensku, ani prísnejšia právna úprava sama o sebe výraznejšie úspechy nedosiahne. Latentná povaha detektoristickej činnosti skrátka výrazne sťažuje boj proti nej. Aby za súčasného stavu právnej úpravy došlo k markantnému zlepšeniu situácie, museli by polícia a správne orgány začať k problému pristupovať oveľa aktívnejšie a vykonávať na archeologických náleziskách pravidelný dohľad.

Na rad tak prichádza úvaha, ako postupovať v boji s týmto neduhom na poli pamiatkovej starostlivosti. Napriek vyššie uvedenému, prvou možnosťou ostáva sprísnenie právnej úpravy, očakávanie zlepšenia situácie by však bolo u tohto variantu naivné. Napriek tomu sa nájdú odborníci, ktorí v snahe zabrániť strate kultúrnohistorických informácií zastávajú práve tento postup.

Druhým variantom by mohlo byť vymedzenie pravidiel, pri ktorých dodržaní, je možné činnosť licencovane vykonávať spolu so sprísnením sankcií za porušenie týchto pravidiel by mohlo sláviť úspech. Dalo by sa hovoriť o prístupe „cukru a biča“, keď spolupracujúci a poctiví, licencovaní detektoristi by mohli svoju záľubu legálne vykonávať (ba dokonca by bolo možné uvažovať aj o užších formách spolupráce s archeologickou obcou), pričom ostatní detektoristi by boli za svoju činnosť riadne potrestaní. Možno predpokladať, že takýto systém by situáciu sprehľadnil a komunitu detektoristov rozdelil. Z nej samotnej by snád následne mohla ústíť iniciatíva na eliminovanie škodlivého elementu v podobe nespokojných hľadačov.

Z dlhodobého hľadiska by sa dalo očakávať, že by sa zvyšoval počet spolupracujúcich detektoristov, ktorí by vďaka správnym pracovným

in Schleswig-Holstein. In: MARTENS, J. – RAVN, M. (eds.): *Pløyejord som kontekst*. Oslo: Kulturhistorisk museum, 2016, s. 89-100. ISBN 978-82-8314-073-6.

postupom pri vyzdvihovaní nálezov kultúrnemu dedičstvu neškodili, ale ho naopak obohacovali.

Že tento spôsob funguje, dokazuje napríklad situácia v Šlezvicku-Holštajnsku, kde liberálny model prináša dobré výsledky. V archeologickej obci sa navyše nájde veľký počet hlasov, ktoré by tento variant privítali. Na druhú stranu, hľadači, ktorí by nedodržiavali stanovené pravidlá a nálezy by neodovzdávali, prípadne by nevenoval dostatočnú starostlivosť ich údržbe, by mohli o svoje licencie prísť. Osoby, ktoré by činnosť vykonávali by mali byť prísne trestané, aby ich vidina trestu nútila k legálnej a prínosnej spolupráci. Za tým účelom by bolo vhodné po vzore Slovenskej republiky a iných krajín zaviesť nový trestný čin, vzťahujúci sa na túto nelegálnu aktivitu.

Iniciatívu v tomto smere začali vo vzájomnej spolupráci vyvíjať oba archeologické ústavy Akadémie vied Českej republiky, ktoré aktuálne pripravujú *„Portál amatérskych spolupracovníkov a evidence samostatných nálezů“* (PAS), ktorý má slúžiť na administráciu bádateľských výskumov za výraznej spolupráce amatérskej verejnosti. Cieľom je portál využiť na zber relevantných vedeckých informácií o získaných nálezoch. Činnosť hľadačov bude navyše napojená na konkrétne bádateľské výskumy vedené oprávnenými organizáciami, nepôjde tak o výkon nelegálnych výskumov bez potrebného povolenia Ministerstva.⁷⁵⁾ Archeologické ústavy sa takýmto spôsobom po rokoch snahy doceliť zmenu právnej úpravy odhodlali nájsť aspoň čiastočné riešenie diskutovaného problému vlastnou cestou. Úspešnosť pripravovaného modelu však ukáže až čas.

Táto snaha však neznamená, že by zákonodarca mohol aj naďalej potreby pamiatkovej starostlivosti ignorovať. Naopak, nemal by dlho váhať, lebo zo zeme sú denne vyzdvihované nové a nové archeologické nálezy, ktorých význam je pre spoločnosť stratený.

Shrnutí:

Predložený text sa zameriava právne aspekty využívania detektoru kovov na hľadanie archeologických nálezov. Archeologické nálezy sú tradične odkrývané a získavané v priebehu archeologického výskumu, nie je však možné sa vyhnúť aj nálezom, ktoré s prebiehajúcimi výskumami nie sú prepojené. V takom prípade môže ísť buď o nálezy náhodné, alebo nálezy, ktoré boli získané neoprávnenou osobou. Pre posúdenie okolností nálezu je však zásadná aj jeho právnická a archeologická definícia a teda interpretácia toho, kedy sa vôbec o archeologický nález jedná. Prvá časť analyzuje českú a slovenskú právnu úpravu, druhá sa venuje prevažne činnosti správnych. Ako príklad sú následne uvedené vybrané zahraničné prístupy k problematike. V poslednej časti sú prezentované úvahy o možnom smerovaní českej právnej úpravy v budúcnosti.

⁷⁵⁾ NOVÁK, D. – LEČBYCHOVÁ, O. – KUNA, M. – PAVLOŇ, T.: Archeologický informační systém ČR. Jeho poslání, služby a plánovaný rozvoj. In *Přehled výzkumů, 2020, roč. LXI, č. 1*, s. 220-222. ISSN 2571-0605, s. 220.

Legal aspects of using metal detectors to search for archaeological finds – summary:

This paper deals with legal aspects of using metal detectors to search for archaeological finds. Archaeological finds are being unearthed mostly during archaeological excavations, but it is not possible to avoid artefacts being found other ways. These finds can be found accidentally or by a person who is not allowed to carry out archaeological excavations. To be able to judge the nature of archaeological finds, it is necessary to know its legal and scientific definitions. First part of the paper analyses the Czech and Slovak legal regulations. The special attention is paid to the Monument Act of both countries. The second part mainly focuses on activities of administrative bodies. Selected foreign studies and approaches to this issue are given as an example. The last part discusses the possible trends and directions of the Czech legislation in the future.

DISKUSE

Kamil Jelínek

Meze soudního dotváření a interpretace práva správními soudy v kontextu vybraných ustanovení zákona o zadávání veřejných zakázek

Úvod

V rozhodovací praxi (nejen) správních soudů není výjimečnou situací, kdy soudy zejména při posuzování právních otázek sáhnout k jinému než striktně jazykovému výkladu a tímto způsobem právo „dotváří“. Na takové interpretaci práva jistě *a priori* není nic špatného, což akcentuje i Ústavní soud,¹⁾ a vede v zásadě k následné racionální aplikaci práva. Na druhou stranu však především s ohledem na principy právního státu²⁾ a dělbu moci ve státě nelze akceptovat, aby soudy svým výkladem pozitivní právo dotvářeli bezmezně – v takovém případě by zákonodárná moc fakticky postrádala význam³⁾. Nezřídka se v soudních rozhodnutích objevují odkazy na dřívější rozhodnutí soudů v obdobných případech, což opět s ohledem na jednotnost výkladu práva není na škodu, diskutabilní se takový postup ovšem stává v případech, kdy soudy opakovaně odkazují na řešení právní otázky ve starším rozsudku, kde soud k dotváření práva přistoupil, a tím dochází k vytvoření tzv. ustálené rozhodovací praxe a původní (odkazované) soudní rozhodnutí má reálně precedenční důsledky. Právě uvedenými otázkami – hranicí dotváření

¹⁾ Jak Ústavní soud uvádí na příklad v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/97 ze dne 17. 12. 1997 podle něhož „naprosto neudržitelným momentem používání práva je jeho aplikace, vycházející pouze z jeho jazykového výkladu. Jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad *e ratione legis* atd.). Mechanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si, a to buď úmyslně, nebo v důsledku nevdělanosti, smysl a účel právní normy, činí z práva nástroj odcizení a absurdity.“

²⁾ Zakotvení právního státu obsahuje preambule Ústavy, podle níž je jedním z cílů řídit se všemi osvědčenými principy právního státu.

³⁾ Pak by se s jistou mírou zjednodušení dalo hovořit o soudcovském státu (srov. názor JUDr. Pavla Rychetského, dr. h. c. ve sborníku: ŠIMÍČEK, V., HLOUŠEK, V. ed.: *Dělba soudní moci v České republice*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2004, s. 14-15. Sborníky / Masarykova univerzita. ISBN 80-210-3318-5).

či nalézání práva soudy, tedy tzv. hranicí *lex lata* v souvislosti s konkrétními případy interpretace a aplikace norem zákona o zadávání veřejných zakázek – bude věnován tento článek.

Fakticky před každou aplikací práva dochází k jeho interpretaci pomocí různých interpretačních metod, jejímž cílem je (v případě potřeby) odstranění sémantických nejasností interpretované právní normy.⁴⁾ Širším pojmem oproti interpretaci práva je jeho nalézání, resp. dotváření, kterým se rozumí nalézání řešení konkrétních reálných situací bez jakékoliv jazykové opory v nějakém právním předpise.⁵⁾

Jednací řízení bez uveřejnění podle § 63 odst. 3 zákona

Takový postup je možno nalézt na příklad v soudních rozhodnutích, jejichž předmětem přezkumu bylo rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže v oblasti dozoru nad zadáváním veřejných zakázek na informační technologie (IT) prostřednictvím jednacího řízení bez uveřejnění jako jednoho druhu zadávacího řízení. Podle ustanovení § 63 odst. 3 písm. c) zákona o zadávání veřejných zakázek může zadavatel také použít jednací řízení bez uveřejnění, pokud veřejná zakázka může být splněna pouze určitým dodavatelem, neboť je to nezbytné z důvodu ochrany výhradních práv včetně práv duševního vlastnictví. V souladu s odst. 4 citovaného ustanovení zákona o zadávání veřejných zakázek je tato podmínka splněna pouze takovém případě, že nelze využít jiného postupu a že zadavatel nestanovil zadávací podmínky veřejné zakázky s cílem vyloučit hospodářskou soutěž.⁶⁾

Zadavatelé tak při zadávání „navazujících“ veřejných zakázek v oblasti IT⁷⁾, kterými má být „původní“ veřejnou zakázkou poptané plnění rozšířeno či upraveno, přistupují k zadávání těchto úprav prostřednictvím jednacího řízení bez uveřejnění s odůvodněním, že podmínky podle § 63 odst. 3 písm. c) a odst. 4 zákona o zadávání veřejných zakázek jsou naplněny – plnění může s ohledem na autorskoprávní ochranu k původnímu plnění poskytnout pouze původní dodavatel (autor) a zadávací podmínky zadavatel v tomto řízení nestanovil

⁴⁾ MELZER, F. *Metodologie nalézání práva: úvod do právní argumentace*. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2011, s. 212. Právnícké učebnice. ISBN 978-80-7400-382-0.

⁵⁾ Tamtéž s. 212-213.

⁶⁾ Uvedenou podmínku správní soudy dovozovaly ještě za účinnosti zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, kdy na příklad Krajský soud v Brně v rozsudku č. j. 62 Af 112/2013-198 ze dne 16. 9. 2016 konstatoval, že „[z]adání veřejné zakázky v jednací řízení bez uveřejnění je možné použít v tom případě, kdy uspokojení potřeby zadavatele není objektivně možné dosáhnout v „klasickém“ zadávacím řízení, tj. soutěži o zakázku. Veřejné právo tu v tomto ohledu stanoví s ohledem na zásadu transparentnosti zadavateli limity k použití tohoto typu zadání zakázky“.

⁷⁾ Typicky v situaci, kdy v rámci (původního) zadávacího řízení zadavatel poptal specifický a v mnoha případech rozsáhlý informační systém, přičemž si k předmětu plnění – počítačovému programu jako autorskému dílu ve smyslu § 2 odst. 2 zákona č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů – nevyhradil licenční oprávnění, která by umožňovala úpravu předmětu plnění jinými osobami, než autorem, tj. původním dodavatelem a s ohledem na vývoj situace vyvstala potřeba zadavatele předmět plnění upravit.

s cílem vyloučit hospodářskou soutěž, neboť je ta je vyloučena z povahy věci právě autorskými právy původního autora k poskytnutému plnění.⁸⁾

Správní soudy však takový postup zadavatelů dlouhodobě neaprobují; například v tzv. kauze Opencard Krajský soud v Brně v rozsudku č. j. 62 Af 112/2013-131 ze dne 15. 10. 2015 uvedl, že „se žalobce b) nemůže odvolávat na objektivní nutnost realizace předmětu zakázky jiným subjektem než vybraným uchazečem, neboť tento stav exkluzivity sám způsobil. Autorská práva vybraného uchazeče jsou chráněna na základě jím akceptovaných výše citovaných licenčních ujednání ze dne 6. 11. 2006, která však uzavřel za situace, kdy již musel rozumně předpokládat potřebu budoucích zakázek v návaznosti na rozvoj projektu municipální multiaplikační čipové karty.“ V takovém případě jde ze strany zadavatele o zaviněné způsobení stavu exkluzivity, tedy stavu *vendor lock-in*, kdy tento musel s ohledem na individuální okolnosti zadávání původní veřejné zakázky nutnost zadávání navazujících veřejných zakázek předpokládat. Tento názor Krajského soudu v Brně následně potvrdil i Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 12. 5. 2016, č. j. 1 As 256/2015-95.

V jiném rozsudku v kauze Opencard Krajský soud v Brně na základě skutkových okolností předcházejících a provázejících zadávání původní zakázky intimoval, že tyto nepochybně svědčí o tom, že zadavatel „nepochybně od počátku plánoval rozvoj projektu Opencard a musel vědět, že dojde v budoucnu k postupnému připojování jednotlivých aplikací týkajících se municipálních služeb, jak též od počátku deklaroval v usnesení Rady hlavního města Prahy jako výkonného orgánu v samostatné působnosti hlavního města Prahy“. Zadavatel tak nemohl mít daný projekt za unikátní, a naopak musel mít (poměrně konkrétní) představu o potřebě rozvoje projektu, o tom, co obnáší a bude obnášet, a nelze ani dovozovat, že by zadával projekt, s jehož rozvojem nepočítá a jehož realizace by měla být po pár letech ukončena. Zadavatel tak musel „rozumně očekávat, že s ohledem na jeho plány poskytnout občanům hlavního města univerzální čipovou kartu Pražana, která bude využitelná pro občany v oblastech dopravní infrastruktury, městských služeb, v turistickém ruchu atd. a umožní občanům bezhotovostně čerpat většinu městských služeb, a to i v oblastech služeb poskytovaných akciovými společnostmi hlavního města Prahy, bude muset zadávat následné zakázky.“⁹⁾

Z citovaných rozhodnutí správních soudů je tak zřejmé, že nad rámec zákonem stanovených podmínek¹⁰⁾ musí zadavatel pro zákonné použití navazujícího jednacího řízení bez uveřejnění v okamžiku zadávání původní veřejné zakázky, resp. z logiky věci ještě před zahájením původního

⁸⁾ Nejvyšší správní soud tento stav trefně definoval v rozsudku č. j. 1 As 242/2017-48 ze dne 1. 11. 2017, kde uvedl, že „stávající podoba licenčních podmínek sjednaných se společností HAGUESS bude pro další vývoj projektu značně limitující v tom směru, že v zásadě znemožní volný výběr dodavatele na další související a navazující plnění.“

⁹⁾ Srov. rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 62 Af 93/2015-357 ze dne 1. 6. 2017.

¹⁰⁾ Na tomto místě autor uvádí, že podmínky pro použití jednacího řízení bez uveřejnění podle § 63 odst. 3 písm. c) zákona o zadávání veřejných zakázek jsou obsahově identické k podmínkám pro použití tohoto druhu zadávacího řízení podle tehdy účinného zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, konkrétně jeho § 23 odst. 4 písm. a).

(otevřeného) zadávacího řízení předjímat, zda potřeba změn optávaného IT plnění v budoucnu vyvstane a s ohledem na takovou predikci i vhodným způsobem upravit licenční ujednání, neboť v opačném případě bude postup zadavatele spočívající v zadání navazující veřejné zakázky (při splnění zákonných podmínek) shledán jako v rozporu se zákonem o zadávání veřejných zakázek.

Problematickým aspektem uvedené interpretace a aplikace ustanovení § 63 odst. 3 písm. c) zákona o zadávání veřejných zakázek dle názoru autora je, že se s ohledem na historický¹¹⁾ a systematický¹²⁾ výklad jedná o vědomou mezeru v právu – zákonodárce do zákona o zadávání veřejných zakázek zahrnul (taxativní) výčet podmínek, které musí být naplněny, aby zadavatel mohl v souladu se zákonem přistoupit k zadání veřejné zakázky v jednacím řízení bez uveřejnění; vědomou mezeru v právu by však soudy, s ohledem na požadavek právní jistoty a princip dělby moci, dotvářením práva vyplňovat neměly.¹³⁾ Dle názoru autora se tak nejedná o dotváření práva soudem *praeter verba legis*, tedy v situaci, kdy zákon podmínky pro použití jednacího řízení nereguluje.

Není-li, s ohledem na výše uvedené, možné závěry správních soudů spočívající v „rozšíření“ podmínek pro použití jednacího řízení podle § 63 odst. 3 písm. c) zákona o zadávání veřejných zakázek o podmínku spočívající ve způsobení stavu exkluzivity jednáním zadavatele při zadávání původní (prvotní) veřejné zakázky, označit za legitimní dotváření práva, pak je nasnadě otázka, zda lze takový postup označit za přípustnou interpretaci.

V rámci rozhodovací praxe (nejen správních soudů, ale i Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže) jsou akcentována specifika jednacího řízení bez uveřejnění. Pro jednací řízení bez uveřejnění je typický nejmenší stupeň transparentnosti a nejméně formalizovaný postup zadavatele při zadávání veřejné zakázky. Zadavatelé by k jeho použití měli přistupovat toliko ve zcela výjimečných případech.¹⁴⁾ Výjimečné použití a nízká míra transparentnosti jednacího řízení bez uveřejnění pramení především ze skutečnosti, že při jeho aplikaci dochází k omezení hospodářské soutěže, neboť je jediným druhem zadávacího řízením v nadlimitním režimu, pro který neplatí zákonná povinnost odeslat oznámení o zahájení zadávacího řízení k uveřejnění, prostřednictvím kterého zadavatel při použití jiného druhu zadávacího řízení oznamuje jeho zahájení. Při zadávání veřejné zakázky v jednacím řízení

¹¹⁾ Jak již bylo uvedeno výše, zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, který byl nahrazen zákonem o zadávání veřejných zakázek obsahoval fakticky identicky formulované podmínky pro použití jednacího řízení bez uveřejnění z důvodu výhradních (autorských) práv.

¹²⁾ Dikce ustanovení § 63 odst. 3 písm. c) zákona o zadávání veřejných zakázek byla převzata z čl. 32 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES Text s významem pro EHP.

¹³⁾ Opt. cit. Melzer s. 235.

¹⁴⁾ Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 29. 9. 2016, č. j. ÚOHS-R0067/2016/VZ-39866/2016/323/KKř, ze dne 12. 9. 2013, č. j. ÚOHS-S678/2012/VZ-17473/2013/513/ZMa, ze dne 23. 5. 2013, č. j. ÚOHS-R238/2012/VZ-9537/2013/310/PMo.

bez uveřejnění zadavatel oslovuje k podání nabídek pouze omezený, zadavatelem určený okruh dodavatelů, v některých případech toliko dodavatele jediného. Takovým postupem z povahy věci bezesporu dochází k výraznému omezení hospodářské soutěže.¹⁵⁾

Přezkumné orgány tak nutnost naplnění i další podmínky pro použití jednacího řízení bez uveřejnění odvozují od specifik tohoto druhu zadávacího řízení a s nimi souvisejícím požadavkem na dodržení zásad zadávání dle § 6 zákona o zadávání veřejných zakázek, tj. zásady transparentnosti, přiměřenosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace, a zajištění maximální hospodářské soutěže; v takovém případě lze dle názoru autora hovořit o teleologickém výkladu.

Účelem právní normy lze rozumět normotvůrcem chtěný stav věcí, jehož dosažení je sledováno prostřednictvím právní normou postulovaného lidského chování, tzn., že účelem právní normy jsou zamýšlené důsledky jednání.¹⁶⁾ Ve vztahu k „přidávání“ dalších podmínek, a tím rozšiřování jejich zákonodárcem stanoveného taxativního výčtu správními soudy, však takový postup dle názoru autora není možné pod teleologický výklad předmětné právní normy podřadit. Autor přitom nezpochybňuje východisko Gustava Radbrucha, podle něhož interpret může rozumět zákonu lépe, než mu rozuměl jeho tvůrce, zákon může být moudřejší než jeho autor.¹⁷⁾

V případě podmínek pro použití jednacího řízení bez uveřejnění nelze jejich katalog judikatorně rozšiřovat s odkazem na účel zákona o zadávání veřejných zakázek – ochrana hospodářské soutěže¹⁸⁾ – neboť omezení, resp. faktické vyloučení hospodářské soutěže vyplývá již z povahy důvodů pro použití jednacího řízení bez uveřejnění podle § 63 odst. 3 písm. c) zákona o zadávání veřejných zakázek a s ohledem na skutečnost, že si lze jen stěží představit reálnou situaci, kdy by zadavatel sám svým jednáním (typicky uzavřením smlouvy) nezpůsobil, že na předmět plnění dopadá autorskoprávní ochrana¹⁹⁾, se jedná fakticky o reálný a zákonodárcem aprobebovaný předpoklad pro aplikaci § 63 odst. 3 písm. c) zákona o zadávání veřejných zakázek. Obdobně i odkaz na zásady zadávání veřejných zakázek není dle názoru autora případný, neboť s ohledem na preciznost výčtu podmínek pro použití jednacího řízení bez uveřejnění tyto jistě naleznou uplatnění při jejich interpretaci, nicméně nelze na základě nich legitimně katalog podmínek rozšiřovat.

¹⁵⁾ DVOŘÁK, D.: *Zákon o zadávání veřejných zakázek: komentář*. V Praze: C. H. Beck, 2017, s. 388.

¹⁶⁾ HOLLÄNDER, P.: *Filosofie práva*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006, s. 82, ISBN 80-86898-96-2.

¹⁷⁾ Tamtéž s. 85.

¹⁸⁾ Na tomto by autor chtěl zmínit, že jako primární účel zákona o zadávání veřejných zakázek, resp. celého práva veřejných zakázek je označováno účelné, hospodárné a efektivní vynakládání veřejných prostředků, ke kterému dochází právě prostřednictvím zajištění odpovídající (maximální) hospodářské soutěže, přičemž k tomuto názoru inklinuje i sám autor.

¹⁹⁾ To ostatně reflektují i některá rozhodnutí správních soudů, na příklad rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 5 Afs 42/2012 a 5 Afs 43/2013, oba z 11. 1. 2013.

Legitimizaci nastíněného případu „dotváření“ práva se soudy již v navazujících rozhodnutích blíže nezabývají a spokojí se toliko s odkazem na předchozí rozhodnutí, ve kterých závěr o povinnosti zadavatele splnit podmínku spočívající ve nezpůsobení stavu exkluzivity jednáním zadavatele při zadávání původní (prvotní) veřejné zakázky, zazněl; takovým postupem se pak tvoří tzv. ustálená rozhodovací praxe či ustálená judikatura. Otázkou však je obecná závaznost takové judikatury²⁰⁾, neboť v tuzemské (kontinentální) právní kultuře není, až na výjimky²¹⁾, předchozí soudní rozhodnutí pramenem práva; opačný závěr by ostatně narážel na ústavněprávní kautely čl. 95 odst. 1 Ústavy a čl. 2 odst. 2 a 3 zákona č. 2/1993 Sb., Usnesení předsednictva České národní rady o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součástí ústavního pořádku České republiky (dále jen „Listina“).

Jednotnost rozhodovací praxe, tím spíše rozhodovací praxe soudů, je bezesporu legitimní požadavkem už jen z důvodu právní jistoty adresátů práva. Tento požadavek nicméně není způsobilý převážit nad absencí precedenční povahy soudních rozhodnutí a povinností soudce rozhodovat na základě zákona v individuálních případech. Dle názoru autora tak ani skutečnost, že v jednom či více soudních rozhodnutích je obsažen výše citovaný právní názor rozšiřující katalog podmínek pro použití jednacího řízení bez uveřejnění podle § 63 odst. 3 písm. c) zákona o zadávání veřejných zakázek o podmínku spočívající ve způsobení stavu exkluzivity jednáním zadavatele při zadávání původní (prvotní) veřejné zakázky, nemůže legitimizovat takovou interpretaci a navazující interpretaci předmětného ustanovení zákona.

Jednací řízení bez uveřejnění podle § 63 odst. 5 zákona

Od nastíněné situace – judikatorního rozšíření zákonných podmínek pro použití jednacího řízení podle § 63 odst. 3 písm. c) zákona o zadávání veřejných zakázek – lze dle názoru autora odlišit rozhodovací praxi intimující nezákonnost postupu zadavatele při uzavírání smlouvy na základě jednacího řízení bez uveřejnění podle § 63 odst. 5 zákona o zadávání veřejných zakázek, podle něhož může zadavatel *„použít jednací řízení bez uveřejnění také, pokud je to nezbytné v důsledku krajně naléhavé okolnosti, kterou zadavatel nemohl předvídat a ani ji nezpůsobil, a nelze dodržet lhůty pro otevřené řízení, užší řízení nebo jednací řízení s uveřejněním“*, kterou zadavatel uzavře na dobu delší, než je trvání krajně naléhavé okolnosti.

²⁰⁾ Autor zde nemá na mysli kasační závaznost.

²¹⁾ Precedenční povahu mají toliko nálezy Ústavního soudu podle čl. 89 odst. 2 Ústavy a rozhodnutí ve věcech kompetenčních sporů zvláštního senátu zřízeného dle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů.

Z citovaného ustanovení § 63 odst. 5 zákona o zadávání veřejných zakázek explicitně vyplývá požadavek kumulativního splnění čtyř podmínek pro oprávnění zadávání veřejné zakázky z důvodu krajně naléhavé okolnosti prostřednictvím jednacího řízení bez uveřejnění, a to 1) existuje krajně naléhavá okolnost, 2) tuto okolnost zadavatel nemohl předvídat, 3) tuto okolnost zadavatel nezpůsobil, 4) nelze dodržet lhůty pro otevřené řízení, užší řízení nebo jednací řízení s uveřejněním [obdobně i čl. 32 odst. 2 písm. c) směrnice 2014/24/EU]. Krajský soud v Brně v rozsudku č. j. 62 Af 68/2017-209 ze dne 11. 4. 2019 shledává smyslu a účel uvedené konstrukce v poskytnutí zadavateli mimořádnou možnost, jak reagovat na naléhavé, nepředvídatelné a zadavatelem nezaviněné situace, ve kterých je třeba poptávat plnění v časové tísní prostřednictvím jednacího řízení bez uveřejnění jako sice rychlého, avšak současně nejméně transparentního druhu zadávacího řízení, přitom právě z existující krajně naléhavé okolnosti vyplývá požadavek na věcnou i časovou limitaci plnění podle smlouvy, jež vzešla z jednacího řízení bez uveřejnění. Krajský soud v Brně ve shora uvedeném rozsudku shrnuje, že „[z]adavatel je v rámci jednacího řízení bez uveřejnění oprávněn poptávat pouze plnění v nezbytném rozsahu a po nezbytně nutnou dobu potřebnou pro poptání (dalšího) obdobného plnění prostřednictvím některého z „otevřenějších“ druhů zadávacího řízení; to je třeba vždy dovozovat u dlouhodobého plnění opakující se povahy, např. u zajištění hromadné dopravy či právě, jako v tomto případě, u poskytování služeb k zajištění fungování veřejného osvětlení (velmi instruktivně kupř. Danish Competition and Consumer Authority ve své metodice uvádí, že zadavatelé by se dle obecně přijatelného pravidla měli uchylovat k uzavírání smluv v rámci jednacího řízení bez uveřejnění z důvodu krajní naléhavosti toliko na krátkou dobu potřebnou pro zorganizování nového zadávacího řízení – srov. HARTLEV, Kristian a Morten WAHL LILJENBOL. *Changes to Existing Contracts Under the EU Public Procurement Rules and the Drafting of Review Clauses to Avoid the Need for a New Tender*. *Public Procurement Law Review* [online]. 2013, s. 66. ISSN 09638245.).“

Dle názoru autora citované rozhodnutí Krajského soudu v Brně nerozšiřuje okruh zákonem (zákonodárcem) stanovených čtyř podmínek, jejichž kumulativní naplnění je pro soulad postupu zadavatele se zákonem nezbytné, nýbrž na základě účelu § 63 odst. 5 zákona o zadávání veřejných zakázek – umožnění zadavatelům reagovat na nepředvídatelné a naléhavé skutečnosti rychlým nákupem nejnutnějšího plnění – brání zneužívání či nadužívání této možnosti k pořízování plnění, která krajně naléhavou okolností přesahují, a to jak časově, kdy zadavatel v rámci jednacího řízení bez uveřejnění uzavře smlouvy s délkou plnění jednoznačně překračující trvání naléhavé okolnosti či dokonce na dobu neurčitou bez rozvazovací podmínky (k tomu blíže výše citované rozhodnutí Krajského soudu v Brně zejména body 23. a 24.), tak věcně, pokud by zadavatel v rámci jednacího řízení bez uveřejnění poptával plnění, které s existencí či řešením krajně naléhavé okolnosti nesouvisí.²²⁾ Z pohledu adresáta – zadavatele – takový výklad nezprísňuje nad rámec zákona podmínky pro použití jednacího řízení bez uveřejnění, nýbrž toliko trvá

na zachování účelu předmětného ustanovení; naopak na základě judikatury k naplnění podmínky pro použití jednacího řízení bez uveřejnění podle § 63 odst. 3 písm. c) zákona o zadávání veřejných zakázek došlo (vyjma rozsudků zavádějících kategorií „nešikovného“ postupu zadavatele při zadávání původní veřejné zakázky) téměř k faktickému využití tohoto ustanovení v praxi, o čemž svědčí i rozhodovací praxe Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže i správních soudů.

Od výše uvedených případů je dále možno odlišit další situaci, dle názoru autora v podstatě excesivní. Jedná o procesní otázku nesení důkazního břemena ve správním řízení před Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže, jehož předmětem je právě přezkum zadávání veřejných zakázek prostřednictvím jednacího řízení bez uveřejnění. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže ve svých rozhodnutích opakovaně zastává názor, že důkazní břemeno ohledně naplnění podmínek pro použití jednacího řízení bez uveřejnění (s odkazem na judikaturu Soudního dvora Evropské unie) nese zadavatel jako účastník správního řízení.²³⁾

Postoj Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže je explicitně (a dle názoru autora excesivně) vyjádřen v rozhodnutí č. j. ÚOHS-R0064/2016/VZ-39883/2016/323/KKř ze dne 29. 9. 2016, kde uvedl, že „[v] této souvislosti se lze ztotožnit se zadavatelem v tom, že jeho postavení je v důsledku přesunu důkazního břemene na jeho osobu do jisté míry oslabeno, resp. je mu ztížena obrana před orgánem dohledu. To však ničehož nemění na tom, že k takovému „zatížení“ zadavatele došlo „vědomě“, jako logický následek restriktivního výkladu podmínek pro použití jednacího řízení bez uveřejnění“ a dále uvedl, že „zadavatel se svých povinností nemůže zbavit s odkazem na základní zásady činnosti správních orgánů, jak je upravuje správní řád ve svých úvodních ustanoveních. I přesto, že Úřad nemůže zcela rezignovat na zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, je to primárně zadavatel, kdo zajišťuje důkazy k prokázání výjimečných podmínek pro zadání veřejné zakázky v jednacím řízení bez uveřejnění. Úřad přitom zcela jistě není povinen jakkoliv vyvracet tvrzení zadavatele o neporušení § 23 odst. 4 písm. a)

²²⁾ Obdobně i závěry Krajského soudu v Brně ve shora citovaném rozsudku č. j. 62 Af 68/2017-209 ze dne 11. 4. 2019, kde uvedl, že „[p]okud by zadavatel v rámci jednacího řízení bez uveřejnění poptával plnění, které by bezprostředně nesouviselo s odvrácením či nápravou krajně naléhavé okolnosti nebo by jeho poskytování trvalo delší dobu, než která je nezbytně nutná pro zadání veřejné zakázky v některém z „otevřenějších“ zadávacích řízení, pak by podmínky podle § 63 odst. 5 ZZVZ nemohly být naplněny. Zadavateli nemůže svědčit jakékoli beneficium z kritické situace, v níž se ocitli, v tom smyslu, že by prostřednictvím jednacího řízení bez uveřejnění získali možnost dlouhodobějšího plnění nad rámec nezbytný pro překlenutí kritické situace; takový postup by nebyl nejen v souladu s účelem tohoto ustanovení, nýbrž ani se zásadami zadávání veřejných zakázek podle § 6 ZZVZ a samotným cílem ZZVZ spočívajícím, mimo jiné, v zajištění a podpoře účinné hospodářské soutěže.“

²³⁾ Srov. na příklad rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže č. j. ÚOHS-R215/2011/VZ-3094/2012/310/JSI/ASc ze dne 21. 1. 2012, kde uvedl, že „při použití jednacího řízení bez uveřejnění se uplatňují dvě hlavní zásady. Zaprvé nelze právní úpravu jednacího řízení bez uveřejnění vykládat jinak než striktně [viz judikatura Evropského soudního dvora (dále jen „ESD“) např. ve věci C-199/85 *Commission v. Italy*, ve věci C-71/92 *Commission v. Spain*, či ve věci C-385/02 *Commission v. Italy*]. Zadruhé, je to zadavatel, kdo nese důkazní břemeno ohledně splnění podmínek pro jeho použití (tamtéž).“

zákona, neboť je to zadavatel, koho stíhá povinnost tato tvrzení prokázat, a pokud je není schopen prokázat, pak se má za to, že v souladu se zákonem nepostupoval. Přísnost takové konstrukce je pak mimo jiné dána právě snahou o eliminaci používání tohoto druhu zadávacího řízení, a to v zájmu zachování co nejvíce transparentní hospodářské soutěže.“

Tento závěr soustavně aprobují správní soudy, kdy například Nejvyšší správní soud č. j. 5 Afs 48/2013-272 ze dne 30. 5. 2014 uvedl, že „[j]ednací řízení bez uveřejnění tradičně představuje druh zadávacího řízení s nejnižší mírou transparentnosti, vnější kontroly a hospodářské soutěže. I z tohoto důvodu právní úprava ZVZ i zadávacích směrnic omezuje možnosti jeho využití a taktéž judikatura Soudního dvora se ustálila na výkladu, že právní úpravu jednacího řízení bez uveřejnění nelze vykládat jinak než restriktivně [srov. rozsudky ze dne 10. 3. 1987 ve věci *Commission v. Italy* (C-199/85), ze dne 17. 11. 1993 ve věci *Commission v. Spain* (C-71/92), či ze dne 14. 9. 2004 ve věci *Commission v. Italy* (C-385/02)]. Platí rovněž, že je to zadavatel, kdo nese důkazní břemeno ohledně splnění podmínek pro jeho použití (tamtéž).“²⁴⁾ Uvedený přístup Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a správních soudů v konečném důsledku vede ke skutečnosti, že není posuzována meritorní otázka těchto řízení, tedy naplnění podmínek pro použití jednacího řízení bez uveřejnění podle § 63 odst. 3 písm. c) zákona o zadávání veřejných zakázek (samozřejmě včetně výkladových limitů), ale námitky zadavatelů nejsou s ohledem na „neunesení důkazního břemena“ věcně posuzovány; pokud by dle názoru autora byla (především na straně Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže) snaha o meritorní posouzení těchto kauz, správní řád jako obecný předpis upravující správní řízení mu jistě nabízí efektivní nástroje, jak rozhodné skutečnosti ve správním řízení zjistit, případně účastníka řízení – zadavatele – k označení konkrétních důkazů vést, nicméně to se v praxi neděje a Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže to není intimováno ani správními soudy při přezkumu jeho rozhodnutí.

Uvedený přístup, který nelze označit za interpretaci zákona, neboť úpravu takového postupu zákon o zadávání veřejných zakázek ani správní řád neobsahuje, resp. se k otázce důkazního břemena staví opačně, a to s ohledem na zásadu legality²⁵⁾ a především zásadu materiální pravdy²⁶⁾, na kterou navazuje zásada vyšetřovací zakotvená v § 50 odst. 3 správního řádu, podle níž „[s]právní orgán je povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. V řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena.“ Význam

²⁴⁾ Obdobně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2016, č. j. 1 As 256/2015-95 nebo ze dne 1. 11. 2017, č. j. 1 As 242/2017-48.

²⁵⁾ Podle § 2 odst. 1 správního řádu správní orgán uplatňuje svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena.

²⁶⁾ Podle § 3 správního řádu nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2.

aplikace vyšetřovací zásady v řízení, ve kterých má být účastníku uložena povinnost, trefně shrnuje rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 78/2010-49 ze dne 30. 6. 2011: „[z] dikce ustanovení § 50 odst. 3 správního řádu se jednoznačně podává, že řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je výlučně ovládáno zásadou vyšetřovací; rovněž je zde zdůrazněna i zásada objektivního, nestranného přístupu, kdy je správní orgán povinen zjišťovat veškeré rozhodné okolnosti, tedy i ty, které svědčí ve prospěch osoby, které má být povinnost (proti její vůli) uložena. Je to tedy správní orgán, který nese odpovědnost za řádné soustředění podkladů pro rozhodnutí a případně i odpovědnost za nesplnění této povinnosti.“

Uvedeného konfliktu mezi právní úpravou správního řízení a rozhodovací praxí (byť částečně s ohledem na specifika zadávání veřejných zakázek v jednacím řízení s uveřejněním pochopitelnou) si povšiml i Krajský soud v Brně, který v rozsudku č. j. 62 Af 93/2017-94 ze dne 7. 8. 2019 konstatoval, že „[s] ohledem na charakter jednacího řízení bez uveřejnění jako jedné z výjimek z jinak povinného použití „otevřenějších“ zadávacích řízení, jak bylo opakovaně dovozeno shora citovanou judikaturou, je na zadavateli, aby v případě zahájení přezkumného řízení žalovanému nejen tvrdil, že podmínky pro použití jednacího řízení bez uveřejnění byly splněny, nýbrž současně v souladu s § 52 správního řádu důsledně (a při použití jednacího řízení bez uveřejnění o to důsledněji) splnil svoji povinnost označit důkazy na podporu svých tvrzení ohledně oprávněnosti použití jednacího řízení bez uveřejnění. Na žalovaném pak je, aby tyto důkazy provedl a učinil závěr, zda z takto provedených důkazů naplnění konkrétních důvodů pro použití jednacího řízení bez uveřejnění v konkrétní zadavatelské situaci plyne či nikoli. Obecná zákonná i judikatorní východiska ohledně povahy a nositele důkazního břemena, resp. zásady vyšetřovací v sankčních správních řízeních, tak nejsou prolamována nikterak principiálně, pouze musí být zohledněno, že žalovaný v přezkumných řízeních týkajících se oprávněnosti použití jednacího řízení bez uveřejnění nemůže rozhodovat o oprávněnosti konkrétních a přesně k proběhlému jednacímu řízení bez uveřejnění se vztahujících důvodů, aniž by je měl do všech nezbytných detailů od zadavatele předestřeny.“

Závěr

Autor se na uvedených praktických příkladech z rozhodovací praxe správních soudů v oblasti veřejných zakázek pokusil demonstrovat (možná na první pohled nezřetelné) možnosti správních soudů interpretovat, event. dotvářet právo vlastní rozhodovací praxí. Dotváření práva soudy nepřekračující dikci a účel zákona je bezesporu významným faktorem pro racionální aplikaci práva, což je dle názoru autora právě případ soudní judikatury ohledně zákonnosti použití jednacího řízení bez uveřejnění z důvodu krajně naléhavé okolnosti a z ní vyplývajícího požadavku na (časovou i věcnou) limitaci v tomto zadávacím řízení poptávaného plnění. Kriticky se však autor staví k „rozšíření“ podmínek pro použití jednacího řízení

bez uveřejnění z důvodu existence výhradních práv (původního) dodavatele o podmínku nezavinění stavu exkluzivity zadavatelem v původním zadávacím řízení a posuzování možnosti objektivně předvídat budoucí potřebu změn plnění v budoucnu, neboť zákonodárce podmínky pro použití tohoto druhu zadávacího řízení konkrétně v zákoně o zadávání veřejných zakázek stanovil a judikaturou zastávaný právní výklad použití předmětného ustanovení § 63 odst. 3 písm. c) zákona o zadávání veřejných zakázek prakticky téměř vylučuje, což dle názoru autora nebylo zamýšleným cílem zákonodárce. Excesivní spatřuje autor závěry (bohužel ustálené) judikatury správních soudů, které aprobuji přenesení důkazního břemena ve správních řízeních před Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže, jejichž předmětem je přezkum naplnění podmínek pro zadávání veřejných zakázek prostřednictvím jednacího řízení bez uveřejnění, na účastníka správního řízení – zadavatele – bez zákonného podkladu, resp. v rozporu s právní úpravou správního řízení zakotvenou ve správním řádu, podle něhož by taková řízení měla být ovládána striktně zásadou vyšetřovací, čímž mimo jiné umožňují správnímu orgánu nezabývat se meritem těchto sporů, tedy posouzení hmotněprávního naplnění podmínek pro použití jednacího řízení bez uveřejnění; tento dlouhodobě trvající stav nelze označit jinak než jako tristní, a to i přes (pochopitelnou) potřebu Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže dozvědět se od zadavatelů relevantní skutečnosti pro posouzení naplnění podmínek pro použití jednacího řízení bez uveřejnění s ohledem na specifika tohoto zadávacího řízení a postavení správního orgánu při jejich přezkumu. Tato potřeba však dle názoru autora nemůže převážet nad zásadami ovládajícími správní řízení napříč tuzemským právním řádem a je-li to odůvodněno, pak by si takto významná výjimka z uvedených zásad měla nalézt cestu do právního řádu, pravděpodobně jako speciální norma upravující důkazní břemeno ve správních řízeních o přezkumu zadávání veřejných zakázek v jednacím řízení bez uveřejnění, nikoliv prostřednictvím odkazu na rozsudky Soudního dvora Evropské unie a následné rozhodovací praxe Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a správních soudů, neboť takový stav fakticky odporuje základním principům právního státu, mimo jiné i principu dělby moci.

Shrnutí:

Článek je věnován problematice soudního dotváření práva, především jeho ústavním a zákonným limitům, kdy autor na konkrétních praktických příkladech z oblasti práva veřejných zakázek demonstruje hranice mezi přípustným a excesivním dotvářením práva správními soudy.

Judicial completion of law – summary:

The article is devoted to the issue of judicial completion of law, especially its constitutional and legal limits, where the author demonstrates the boundaries between admissible and excessive completion of law by administrative courts by specific practical examples from the field of public procurement law.

JUBILEUM

V listopadu tohoto roku oslavil významné životní jubileum člen redakční rady pro Legislativní přílohu časopisu Správní právo, pan profesor Jan Filip.

Jan Filip vystudoval Právnickou fakultu UJEP (dnes Masarykova univerzita). Ještě při studiu začal působit na fakultě jako asistent na poloviční úvazek a po promoci pokračoval na Katedře teorie práva a ústavního práva Právnické fakulty UJEP v Brně jako asistent na plný úvazek (1974 – 1993). V roce 1975 získal titul JUDr. (rigorózní práce *„Ústava v právním řádu ČSSR“*) a v roce 1977 se stal odborným asistentem. V roce 1984 získal hodnost kandidáta věd pro ústavní právo (disertační práce *„Pojem, podstata, obsah a formy ústavy socialistického typu“*). V roce 1992 se habilitoval prací *„Základní otázky volebního práva v ČSFR“*, které zhodnotil své zkušenosti z přípravy volebních zákonů v roce 1990. Titul profesora ústavního práva získal v roce 1998.

V letech 1995 až 2013 vedl Katedru ústavního práva a politologie Právnické fakulty MU v Brně, která se stala významným centrem rozvoje oboru a výchovy mladých pracovníků. Zde přednášel zejména předměty jako ústavní právo, ústavní vývoj na území ČR, právotvorba, ústavní základy veřejné moci, řízení před Ústavním soudem, volební právo. Zajišťoval též výuku pro zahraniční studenty (Constitutional Law, Verfassungsrecht der TChR) a studentů nástavbových oborů LL.M a MPA.

V letech 2002-2006 vyučoval *„Ústavní právo“*, *„Srovnávací ústavní právo“* a *„Metodiku tvůrčí práce“* na Univerzitě T. Bati ve Zlíně. Koncem 80. let měl vedlejší pracovní poměr jako samostatný odborný pracovník Ústavu státu a práva CSAV a v roce 1990 jako pracovník Ústavu státní správy. Byl členem vědeckých rad Masarykovy univerzity a Univerzity Palackého, je členem vědeckých rad Právnické fakulty UK a Právnické fakulty MU.

Kromě svých pedagogických aktivit se pravidelně účastnil na řešení problémů praxe při přípravě právních předpisů nebo zpracování expertíz pro státní orgány.

Od roku 1992 též pracoval u Ústavního soudu ČSFR jako asistent soudce Vojena Güttlera a u Ústavního soudu ČR jako asistent ústavních soudců Vojtěcha Cepla a Jiřího Muchy. Pracoval rovněž v Legislativním odboru Kanceláře Federálního shromáždění (1973, 1987-1989), následně v Legislativním odboru Kanceláře Senátu (1997 – 2007). Řadu let byl členem Legislativní rady vlády ČR (1998 -2006), předtím byl v letech 1990-1992 členem její komise pro veřejné právo. V letech 1990 – 1992 pracoval v komisi ČNR pro přípravu ústavy.

Absolvoval množství zahraničních stáží a konferencí, publikoval v ČR a zahraničí několik set odborných publikací zaměřených zejména na teorii ústavy, volebního práva, teorie legislativy, parlamentarismu a zejména ústavního soudnictví. Od roku 1993 pravidelně vychází v nových vydáních jeho učebnice ústavního práva. Je spoluautorem učebnice státovědy

a komentářů k Ústavě ČR a zákona o Ústavním soudu. Je členem redakčních rad odborných časopisů v ČR a zahraničí. Zkušenosti z fungování ústavního soudnictví získal v průběhu studijních pobytů u ústavních soudů v Jugoslávii (1978), Rakousku (1992, 1995, 1996), Polsku (1993) a SRN (2006).

Dne 3. května 2013 jej prezident republiky jmenoval soudcem Ústavního soudu.

To vše se lze dočíst z jeho oficiálního životopisu na stránkách Ústavního soudu České republiky. Lze dohledat soupis publikací, které napsal, či se na nich podílel jako jeden z autorů. Nelze přehlédnout, že je předsedou redakční rady významného právního periodika a že se nadále věnuje vysokoškolské pedagogické činnosti. Lze zjistit, že členem redakční rady pro Legislativní přílohu časopisu Správní právo je od jejího vzniku v roce 2009. Od samého počátku by jedním z těch, kteří přinášeli do Legislativní přílohy zajímavá témata a podíleli se na jejím „rozjezdu“.

Co však z oficiálních zdrojů zjistit nelze, že jde o člověka se smyslem pro humor a s životní odvahou a silou čelit výzvam života. Přejeme oslavenci, aby mu tyto atributy vydržely, a nám, abychom s ním mohli ještě dlouho spolupracovat.

Petra Gronwaldtová Wagnerová

2020

SPRÁVNÍ
PRÁVO

8

SPRÁVNÍ PRÁVO

odborný časopis pro oblast státní
správy a správního práva

Ročník LIII

8/2020

Vedoucí redaktorka:

JUDr. Petra Gronwaldtová Wagnerová

Redakční rada:

JUDr. Václav Henych (předseda)

JUDr. Jan Bárta, CSc.

prof. JUDr. Dušan Hendrych, CSc.

prof. JUDr. Kristina Koldinská, Ph.D.

Mgr. František Korbel, Ph.D.

prof. JUDr. Jan Kysela, Ph.D., DSc.

JUDr. PhDr. Petr Mlsna, Ph.D.

JUDr. Jitka Morávková

doc. JUDr. Helena Prášková, CSc.

prof. JUDr. Petr Průcha, CSc.

JUDr. Martin Řezáč

prof. JUDr. Vladimír Sládeček, DrSc.

prof. JUDr. Petr Tröster, CSc.

JUDr. Petr Voříšek, Ph.D.

JUDr. Pavel Zárecký, CSc.

Technická redaktorka a tajemnice redakce:

Renáta Pilzová

AUTOŘI:

Mgr. et Mgr. Róbert Antal,

doktorand

Katedra práva životního prostředí

a pozemkového práva

Právnická fakulta, Masarykova univerzita
v Brně,

JUDr. Kamil Jelínek,

asistent soudce Krajský soud v Brně

doktorand na PrF MU Katedry správní vědy

a správního práva,

JUDr. Martin Zidek,

Ministerstvo kultury ČR,

Památková inspekce

OBSAH:

Martin Zidek:

Závazné stanovisko v památkové péči .. 394

Róbert Antal:

Právna úprava a prax hľadania

archeologických nálezov v Česku

a na Slovensku 419

DISKUSE:

Kamil Jelínek:

Meze soudního dotváření a interpretace

práva správními soudy v kontextu

vybraných ustanovení zákona

o zadávání veřejných zakázek 435

JUBILEUM 447

LEGISLATIVNÍ PŘÍLOHA č. IV/2020

SPRÁVNÍ PRÁVO, číslo 8/2020, ročník LIII

Vydává: Ministerstvo vnitra České republiky, IČO: 00007064

Adresa: Redakce „Správní právo“, náměstí Hrdinů 3, 140 21 Praha 4

telefon: 974 816 466, +420 777 986 964

e-mail: redakceSP@mvcz.cz

www.mvcz.cz/clanek/spravni-pravo.aspx.

Sazba a tisk: Tiskárna Ministerstva vnitra, s.p.o., Bartůňkova 1159/4, 149 01 Praha 4

Předplatné a distribuce ČR: Tiskárna MV, s.p.o., Bartůňkova 1159/4, 149 01 Praha 4,

predplatne@tmv.cz, tel.: 974 887 314, www.tmv.cz

Předplatné a distribuce SR: MediaCall, s.r.o., Vídeňská 546/55, 639 00 Brno,

export@mediacall.cz, tel.: 532 165 165, www.predplatnedozahranici.cz

Správní právo vychází osmkrát ročně.

Cena jednoho čísla je 52 Kč a dvojčísla 104 Kč

Roční předplatné 416 Kč (Cena je uvedena včetně DPH a poštovného)

Registrační značka RM 5008-III/2 č. 2331/1970

ISSN 0139-6005

Dáno do tisku 23. 11. 2020. Toto číslo vyšlo v Praze dne 23. 12. 2020.

© Ministerstvo vnitra