**Stanovisko Ministerstva kultury**

**odboru památkové inspekce**

**č.j. MK 12260/2022 OPI ze dne**

**18. února 2022**

Věc: Odpověď na žádost odvolacího orgánu památkové péče o určení příslušného orgánu památkové péče při posuzování novostavby na národní kulturní památce, která se nachází na území památkové zóny

Na Ministerstvo kultury se svým podáním obrátil Krajský úřad HH, odbor xyz (dále jen „krajský úřad“), s dotazem ohledně určování příslušnosti orgánu státní památkové péče v případě souběhu ochrany nemovitosti prohlášené za národní kulturní památku a památkové zóny. Jedná se o město DD, kde je vymezena národní kulturní památka Městské opevnění v DD rej. č. 321 Ústředního seznamu kulturních památek ČR (dále jen „ÚSKP ČR“) a městská památková zóna DD rej. č. [123456789 ÚSKP ČR vymezená vyhláškou](https://pamatkovykatalog.cz/pravni-ochrana/kourim-84420) Ministerstva kultury č. 476/1992 Sb., o prohlášení území historických jader vybraných měst za památkové zóny. Jde zejména o situace, kdy mají proběhnout stavební práce spočívající v opravě stávajícího domu (nebo i též případy budování novostavby na pozemku, který je národní kulturní památkou), ale dům sám národní kulturní památkou není, respektive často v případě městského opevnění jí je jen jeho zeď, která je zdí hradební, (k hradební zdi jsou domy často přisazené nebo je zbytek hradby do domu přímo zabudován – dům je na něm nastavěn), zbytek domu národní kulturní památkou není. V takovýchto případech zavedenou praxí orgánů památkové péče je, že ke stavebním pracím prováděným na domě vydá závazné stanovisko Městský úřad BB jako příslušný prvoinstanční orgán památkové péče (dále jen „obecní úřad obce s rozšířenou působností“), jelikož dům se nachází na území městské památkové zóny DD. K obnově národní kulturní památky - zdi, která je zdí hradební, vydá závazné stanovisko krajský úřad jako příslušný orgán státní památkové péče pro nakládání s národními kulturními památkami.

V roce 2018 vydal druhoinstanční orgán státní památkové péče závazné stanovisko k pracím, týkajícím se domu č.p. 1234 v DD. Záměrem stavebníka byly stavební úpravy domu, spočívající mj. v obnově hradební zdi, ke které dům přiléhá, a která se uplatňuje v jeho interiéru a přístavba domu. Krajský úřad vydal závazné stanovisko k obnově hradební zdi a k provedení základů pod přístavbou, které budou do národní kulturní památky (národní kulturní památkou jsou oba pozemky, na kterých se nachází dům). Ke stavebním úpravám domu jako k celku vydal závazné stanovisko rovněž obecní úřad obce s rozšířenou působností, jelikož se jedná o nemovitost v památkové zóně. Obě závazná stanoviska byla kladná se stanovením podmínek pro provedení prací. V letošním roce vlastník dům celý zboural a probíhá výstavba domu nového. Kromě toho, že odstranění domu nebylo orgánem památkové péče povoleno, realizovaný rozsah domu je v rozporu s dokumentací posuzovanou v r. 2018 – dům má větší zastavěnou plochu. Stavební úřad v současnosti vede řízení o dodatečném povolení stavby. Vlastníkem domu je cizí státní příslušník (…název cizího státu…), v řízení jej zastupuje zástupce, který si dle jeho vyjádření před pár dny vyžádal závazné stanovisko obecního úřadu obce s rozšířenou působností dle ustanovení § 11 odst. 3 zákona o státní památkové péči.

Nařízením vlády č. 430 ze dne 12. října 2020, kterým byla změněna některá nařízení vlády v oblasti prohlašování některých kulturních památek za národní kulturní památky, došlo i ke změně vymezení národní kulturní památky Městské opevnění v DD. Namísto dosavadního „městské opevnění tvořené stavbami a jejich pozůstatky na pozemcích vymezených prostorovými identifikačními znaky, včetně těchto pozemků“ (nařízení vlády č. 336 ze dne 19. června 2002), je nově předmětná národní kulturní památka definována jako „městské opevnění, brána, hlavní hradba, parkán, parkánová hradba s baštami, příkop, val, výklenková kaple a jiné nemovité objekty, které jsou kulturními památkami, na pozemcích vymezených prostorovými identifikačními znaky, včetně těchto pozemků.“ Přes odlišné slovní vymezení - popis národní kulturní památky, stav zůstává v zásadě stejný - domy postavené na pozemcích, které jsou národními kulturními památkami, národní kulturní památkou nejsou, jejich části – většinou zeď (hradba) v některých případech ano.

Otázka krajského úřadu zní, zda by si měl vlastník ve výše uvedeném případě vyžádat i závazné stanovisko krajského úřadu dle ustanovení § 11 odst. 3 zákona o státní památkové péči a budou ve věci vydána závazná stanoviska dvě, popř. zda by si vlastník měl opatřit závazné stanovisko pouze jednoho z uvedených orgánů státní památkové péče. Dále prosí krajský úřad o názor, jak v budoucnu postupovat v obdobných případech, kdy bude vydáváno závazné stanovisko dle ustanovení § 14 odst. 1, resp. odst. 2 zákona o státní památkové péči.

Podle platného právního řádu Ministerstvo kultury není oprávněno podávat závazný výklad právních předpisů, k tomu by byl v konkrétním případě oprávněn pouze soud. Z této pozice je třeba přijímat níže prezentované názory Ministerstva kultury, přijaté po projednání v rámci úřadu. Rovněž Ministerstvo kultury nemůže hodnotit konkrétní případy již jen z toho důvodu, že nemá k dispozici kompletní spisový materiál v dané věci.

Dotaz se dle názoru Ministerstva kultury dotýká více oblastí státní památkové péče než jen otázky určování příslušnosti orgánu památkové péče. Městské opevnění DD bylo zapsáno do státního seznamu kulturních památek dne 31. prosince 1965 za účinnosti zákona č. 22/1958 Sb., o kulturních památkách. Zapsáno bylo jako kulturní statek a nikoliv jako by tomu bylo dnes, kdy je za kulturní památku prohlašována věc v právním slova smyslu, popř. ještě stavba. Ve výsledku díky stavebnímu vývoji opevnění a zániku jeho primární funkce je pak dnes možné, že v DD existují stavby „složené“ z části, která je národní kulturní památkou a části stavby, která je pro orgány státní památkové péče regulována jako nemovitost v památkové zóně. Mnohdy bez podrobného zkoumání nemusí být ani zřejmé zda konkrétní část konstrukcí domu bude nebo nebude součástí bývalých městských hradeb. Z hlediska běhu lhůt pro vydání závazného stanoviska je zapotřebí rozlišovat, zda je závazné stanovisko na základě žádosti vydáváno pro postupy a řízení dle stavebního zákona. V takovém případě dle § 4 odst. 9 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“) *[k datu revize je platnost tohoto stavebního zákona omezena datem 1. 7. 2024, kdy nabude účinnost jako celek zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, poznámka vydavatele],* uplynutím lhůty dochází k fikci vydání kladného bezpodmínečného závazného stanoviska. Jedná se typicky o závazné stanovisko dle § 14 odst. 1 nebo odst. 2 zákona o státní památkové péči. V případě, že orgán státní památkové péče vydává závazné stanovisko do řízení vedeného stavebním úřadem z moci úřední, pak není pro dotčené orgány dána propadná lhůty na vydání závazného stanoviska. Typicky se bude jednat o řízení o odstranění stavby.

Postup, kdy o jednom záměru rozhodovaly dva orgány státní památkové péče, byl v rozporu se základní zásadou činnosti správních orgánů obsaženou v § 6 odst. 2 správního řádu, tj. zásadou hospodárnosti. Slabinou tohoto postupu je i skutečnost, že dělící linie mezi národní kulturní památkou a nemovitostí v památkové zóně nemusí být vždy jasná a zřetelná a mohly nastat situace, kdy část kulturně historických hodnot nebyla orgány státní památkové péče v jejich správních aktech posouzena (v případě, že by nebyl chráněn veřejný zájem na úseku státní památkové péči, což by bylo v rozporu s § 2 odst. 4 správního řádu) nebo by tatáž otázka mohla být posouzena orgány státní památkové péče rozporně. V neposlední řadě zavedení propadné lhůty pro vydání závazného stanoviska v § 4 odst. 9 stavebního zákona *[k datu revize je platnost tohoto stavebního zákona omezena datem 1. 7. 2024, kdy nabude účinnost jako celek zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, poznámka vydavatele]*, nedává časový prostor pro koordinaci krajského úřadu a obecního úřadu obce s rozšířenou působností při rozhodování téhož záměru.

V daném případě je pak třeba zopakovat, že zájem státní památkové péči je jedním stavebním zásahem (stavbou) dotčen hned ve dvou směrech. V souvislosti se stavbou dochází k zásahům do hmotné podstaty národní kulturní památky, kterou je jak hradební systém, tak pozemek, na kterém je stavba realizována. Současně jde o území památkové zóny. Dále je třeba připomenout, že domy přiléhající k hradebnímu systému a stojící na pozemcích tvořících rovněž danou národní kulturní památku, včetně předmětného zbořeného domu samy národní kulturní památkou nebyly a jsou tak nemovitostmi v památkové zóně. Ve své odpovědi pak Ministerstvo kultury vychází z předpokladu, že na předmětné práce již nelze hledět jako na zamýšlené práce.

1. **Závazné stanovisko dle § 11 odst. 3 zákona o státní památkové péči**

Závazné stanovisko dle § 11 odst. 3 zákona o státní památkové péče je obecným postupem vůči speciálnímu ustanovení v § 14 zákona o státní památkové péče. Aplikováno bude v případech, kdy nelze použít postup dle § 14 zákona o státní památkové péči Vydáno může být jen ve formě podle § 149 správního řádu a navazovat na něj musí správní řízení nebo zjednodušený postup jiného správního orgánu, typicky stavebního úřadu. Orgány státní památkové péče jsou zmocněny toto závazné stanovisko vydat i v případě, kdy existuje jen možnost dotčení zájmů státní památkové péče na ochraně nebo zachování národních kulturních památek, kulturních památek nebo památkových rezervací a památkových zón a na jejich vhodném využití. V případě rozhodování o dodatečném povolení stavby na místě domu č.p. 1234 je dána rozhodovací pravomoc krajského úřadu podle § 11 odst. 3 zákona o státní památkové péče, protože je zde dáno dotčení zájmů státní památkové péče na zachování a ochraně národní kulturní památky Městského opevnění v DD, protože pozemek, na kterém novostavba vyrostla, je národní kulturní památkou. Zároveň krajský úřad posoudí stavbu i z hlediska jejího umístění v městské památkové zóně a dopadů realizované stavby na její hodnoty. Krajský úřad jako nadřízený orgán obecního úřadu obce s rozšířenou působností má i rozhodovací pravomoc ve věci úprav nemovitostí v památkové zóně dle § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči. Jeho rozhodnutí ve věci novostavby v památkové zóně nebude nulitní. Opačný postup, kdy by obecní úřad obce s rozšířenou působností rozhodoval místo krajského úřadu o nakládání s národní kulturní památkou, pak takový jeho správní akt by byl nulitní, neboť obecní úřad obce s rozšířenou působností není s ohledem na § 28 odst. 2 písm. a) zákona o státní památkové péči zmocněn posuzovat zásahy na národních kulturních památkách. Možnost nadřízeného správního orgánu rozhodnout otázku vyhrazenou jeho podřízenému správnímu orgánu vyplývá i z možnosti atrakce věci podle § 131 správního řádu.

S vědomím zásady hospodárnosti, obsažené v § 6 odst. 2 správního řádu, tedy dospělo Ministerstvo kultury k závěru, že postupem podle § 11 odst. 3 zákona o státní památkové péči bude krajský úřad řešit nejen otázku dodatečného povolení stavby, odstranění stavby a závazného stanoviska ke kolaudaci, ale i povolování novostaveb, protože provedení novostavby na pozemku, který je národní kulturní památkou, nelze podřadit pod pojem obnova kulturní (národní kulturní) památky v § 14 odst. 1 zákona o státní památkové péči. V případě závazného stanoviska dotčeného orgánu k dodatečnému povolení stavby se lhůta rozeběhne okamžikem podání k místně a věcně příslušnému orgánu. Tím je ve výše uvedeném případě krajský úřad, a nikoliv obecní úřad obce s rozšířenou působností a lhůta 30 dní (případně ještě až dalších 30 dnů, jak to umožňuje ustanovení § 4 odst. 9 stavebního zákona) *[k datu revize je platnost tohoto stavebního zákona omezena datem 1. 7. 2024, kdy nabude účinnost jako celek zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, poznámka vydavatele],* na vydání závazného stanoviska se rozeběhne až dnem doručení postoupení žádosti na krajský úřad.

1. **Závazné stanovisko dle § 14 odst. 1 zákona o státní památkové péči**

Bude-li možné práce prováděné na národní kulturní památce nebo v jejím prostředí podřadit pod pojem obnova kulturní památky, tj. že je bude provádět vlastník národní kulturní památky, pak příslušným orgánem pro vydání závazného stanoviska ať již formou rozhodnutí nebo závazného stanoviska bude krajský úřad. I zde krajský úřad posoudí stavbu i z hlediska jejího umístění v městské památkové zóně a dopadů realizované stavby na její hodnoty. Závazná stanoviska vydávána dle § 14 jsou závaznými stanovisky vydávanými na žádost a u všech závazných stanovisek, které budou podkladem pro správní řízení nebo postup stavebního úřadu je možné, že by nastala fikce vydání kladného a bezpodmínečného závazného stanoviska po uplynutí propadné lhůty 30 dní (případně ještě dalších 30 dnů, jak to umožňuje ustanovení § 4 odst. 9 stavebního zákona) *[k datu revize je platnost tohoto stavebního zákona omezena datem 1. 7. 2024, kdy nabude účinnost jako celek zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, poznámka vydavatele]*.

Tento postup by však předpokládal, že jde o stav, kdy jsou práce zamýšlené a nikoli již realizované.

1. **Rozhodnutí dle § 11 odst. 2 zákona o státní památkové péči**

Pro úplnost pak Ministerstvo kultury dodává, že krajský úřad pak může v době, kdy stavební práce probíhají omezit nebo zakázat tuto stavební činnost, nejsou-li naplněny předpoklady pro postup podle § 11 odst. 3 nebo § 14 odst. 1 zákona o státní památkové péči (typicky podána žádost o závazné stanovisko). Toto zmocnění nelze aplikovat ve chvíli, kdy jsou již stavební a související práce ukončeny. Při využití tohoto zmocnění již ke konfliktu pravomocí popsaných výše nemůže dojít, neboť toto zmocnění má ve vztahu k dané národní kulturní památce výlučně krajský úřad a obecní úřad obce s rozšířenou působností nemá obdobné zmocnění v zákoně o státní památkové péči ve vztahu k nemovitostem v památkové zóně založeno.

1. **Přestupkové řízení dle § 35 nebo § 39 zákona o státní památkové péči**

Příslušným orgánem památkové péče bude krajský úřad a obecní úřad obce s rozšířenou působností by s ohledem na výše uvedené neměl vést přestupkové řízení z následující skutkové podstaty:

* *provedení stavby, změny stavby, terénních úprav, umístění nebo odstranění zařízení, odstranění stavby, úpravy dřevin nebo udržovací práce na nemovitosti, která není kulturní památkou, ale je v památkové rezervaci, v památkové zóně, v ochranném pásmu nemovité kulturní památky, nemovité národní kulturní památky, památkové rezervace nebo památkové zóny bez závazného stanoviska obecního úřadu obce s rozšířenou působností podle § 14 odst. 2 nebo*
* *nedodržení podmínek uvedených v tomto závazném stanovisku, nejde-li o případ vyloučení povinnosti tohoto vlastníka (správce, uživatele) vyžádat si závazné stanovisko (§ 17).*

V případě přestupků projednávaných krajským úřadem ve výše uvedeném případě přichází v úvahu více možností. Bude-li možné podřadit práce pod pojem obnova národní kulturní památky, pak se může jednat o následující skutkové podstaty

* *provedení obnovy národní kulturní památky bez závazného stanoviska krajského úřadu nebo*
* *nedodržování podmínek určených v tomto závazném stanovisku,*

V případě realizace novostavby na pozemku národní kulturní památky bez povolení by mohly být spáchány následující přestupky:

* *nepečování o zachování národní kulturní památky*
* *neudržování národní kulturní památky v dobrém stavu,*
* *nechránění národní kulturní památky před* 
  + *ohrožením*
  + *poškozením nebo*
  + *znehodnocením*
* *užívání národní kulturní památky způsobem neodpovídajícím jejímu kulturně politickému významu, památkové hodnotě nebo technickému stavu.*

V neposlední řadě by krajský úřad měl zkoumat, zda nebyl spáchán přestupek spočívající v nesplnění oznamovací povinnosti dle § 22 odst. 2 zákona o státní památkové péči.

Revize aktuálnosti textu stanoviska proběhla naposledy dne: 3. března 2023