**Stanovisko Ministerstva kultury**

**památkové inspekce**

**č.j. MK 29157/2015 PI ze dne**

**5. května 2015**

Věc: Procesní postup při vymezování ochranného pásma dle § 17 zákona o státní památkové péči

Na Památkovou inspekci se obrátil krajský úřad s žádostí o výklad ustanovení § 17 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní památkové péči“) konkrétně postupu v řízení o vymezení ochranného pásma městské památkové zóny, kdy je toto vedeno u místně příslušného obecního úřadu obce s rozšířenou působností na návrh krajského úřadu.

Dle jednoho z názorů se jedná o řízení zahajované na žádost a v souladu s § 45 správního řádu žádost má mít náležitosti uvedené v § 37 odst. 2 správního řádu a přiměřeně rovněž náležitosti stanovené v příloze 5 vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, územního opatření a stavebního řádu *[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]*. Dle uvedené vyhlášky je povinnou přílohou žádosti o vymezení ochranného pásma souhlas vlastníka pozemku/stavby, na němž má být ochranné pásmo vymezeno (žadatel o prohlášení ochranného pásma je odlišný od vlastníků pozemků). V daném případě podle současného navrženého rozsahu ochranného pásma se jedná o získání souhlasu od cca 900 účastníků. Mezi známými vlastníky jsou i ti, kteří žijí v zahraničí, či kterým se nedaří doručit písemnosti. Vlastní dotazy zněly:

1. **Je skutečně nezbytné, abychom získali veškeré souhlasy vlastníků pozemků/staveb, na nichž bude ochranné pásmo vyhlášeno?**
2. **Pokud ano, je nutné, aby byly již přílohou návrhu krajského úřadu?**
3. **Pokud nemusí být již v návrhu, je možné ponechat získání těchto souhlasů na obecním úřadu obce s rozšířenou působností, které povede územní řízení o ochranném pásmu s velkým počtem účastníků?**
4. **Jak se vyrovnat s vlastníky, kterým není možné doručit písemnost: úřadu není známa adresa v zahraničí/vlastník žije v ČR, ale písemnosti nepřebírá? Může být např. ustanoveným opatrovníkem vedoucí odboru, který povede územní řízení o ochranném pásmu?**
5. **Je možné v územním řízení použít veřejnou vyhlášku, nebo je nutné doručovat jednotlivě?**

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.

V prvé řadě je nutné vyjasnit si povahu řízení o vymezení ochranného pásma podle § 17 zákona o státní památkové péči. Správní soudy opakovaně dospěly k názoru, že se jedná o řízení z moci úřední. Např. Nejvyšší správní soud v rozsudku 4 Ans 10/2006 - 59 ze dne 26. června 2007 výslovně konstatoval, že *„řízení o vymezení ochranného pásma nemovité kulturní památky podle § 17 odst. 1 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, je řízením zahajovaným z moci úřední, nejedná se o řízení návrhové“*. Ke stejnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku 7 As 42/2012 – 44 ze dne 24. srpna 2012. Nejvyšší správní soud zde odmítl výklad stěžovatele – vlastníka kulturní památky, že řízení o vymezení ochranného pásma kulturní památky je řízením vedeným na žádost vlastníka kulturní památky. *„Návrh na vymezení ochranného pásma podle § 17 odst. 1 zákona o státní památkové péči nelze považovat za návrh účastníka správního řízení, jímž by bylo zahájeno řízení o takovém návrhu. Návrh je ve skutečnosti podnětem k tomu, aby žalovaný řízení o vymezení ochranného pásma nemovité kulturní památky zahájil a sám provedl z úřední povinnosti. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s názorem Městského soudu v Praze, spočívajícím v tom, že aby bylo založeno veřejné subjektivní právo na vedení řízení a vydání rozhodnutí ve věci, jež se navíc závažným způsobem dotýká práv jiných osob, musí tak stanovit zákon. Toto pojetí odpovídá obecně platným principům v oblasti veřejné správy, kdy jedním ze základních principů je princip oficiality (správní orgány rozhodují z úřední povinnosti bez návrhu) a princip dispozitivnosti (správní orgán rozhoduje na návrh), který se ale uplatní pouze tam, kde to zákon výslovně stanoví. V rozhodné právní úpravě, kterou je zákon o státní památkové péči, však takové ustanovení absentuje. Řízení o vymezení ochranného pásma nemovité kulturní památky podle § 17 odst. 1 zákona o státní památkové péči je tedy řízením zahajovaným z moci úřední, nejedná se o řízení návrhové. Tomuto výkladu odpovídá i dikce tohoto ustanovení, podle níž příslušný orgán státní památkové péče vymezí ochranné pásmo nemovité kulturní památky tehdy, vyžaduje-li to její ochrana nebo ochrana jejího prostředí. Zákon tak ponechává možnost zahájení řízení na příslušném správním orgánu.“* Ke stejnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku 9 As 210/2014 – 29 ze dne 23. dubna 2015, když judikoval, že *„řízení o vymezení ochranného pásma nemovité kulturní památky podle § 17 odst. 1 zákona o státní památkové péči nelze zahájit návrhem fyzické nebo právnické osoby, i když je vlastníkem uvedené památky, ale pouze z moci úřední. Nejedná se o řízení návrhové a návrh stěžovatele ze dne 11. 12. 2003 je nutné požadovat za podnět k zahájení řízení.“* Stejný závěr o povaze řízení, tj. že se jedná o řízení z moci úřední, lze vztáhnout na vymezení ochranného pásma i u jiného zákonem o státní památkové péči chráněného statku.

Ve Vašem dotazu se jedná o vymezení ochranného pásma městské památkové zóny, které může obecní úřad obce s rozšířenou působností vymezit pouze na návrh krajského úřadu. Dle názoru Ministerstva kultury krajský úřad nemůže vystupovat v pozici účastníka řízení, na jehož žádost by bylo řízení vedeno. Krajský úřad nemá postavení právnické osoby a dle § 1 odst. 3 zákona č. 129/2000 b., o krajském zřízení, ve znění pozdějších předpisů je pouze orgánem kraje, ale § 17 zákona o státní památkové péči nestanoví povinnost předložit návrh na vymezení ochranného pásma městské památkové zóny kraji. Rovněž se v řízení nebude (nemůže) rozhodovat o právech a povinnostech krajského úřadu a ani § 17 zákona o státní památkové péči nestanoví kraj jako účastníka řízení. Nejsou tak splněny podmínky účastenství dané § 27 správního řádu. Obdobná situace nastává např. při prohlašování kulturní památky podle § 3 zákona o státní památkové péči, kdy v případě, že se jedná o archeologický nález podle § 23 zákona o státní památkové péči, prohlašuje Ministerstvo kultury tento nález za kulturní památku jen na návrh Akademie věd České republiky. Ani zde Akademie věd ČR nevystupuje v postavení účastníka řízení, o jehož právech a povinnostech by bylo rozhodováno, a který by mohl proti rozhodnutí Ministerstva kultury podat rozklad. Ve stanovisku JUDr. Josefa Vedrala, Ph.D. ze dne 30. září 2012 - Stanovisko k některým procesním otázkám spojeným s rozhodováním Ministerstva kultury o prohlašování věcí za kulturní památky podle § 3 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů publikované na webových stránkách Ministerstva kultury [http://www.mkcr.cz/doc/cms\_library/2012\_sine\_jv.doc](http://www.mkcr.cz/doc/cms_library/2012_sine_jv-3466.doc) je uvedeno: *„V případě prohlášení věci za kulturní památku nejde o řízení o žádosti, ve kterém by jako navrhovatel vystupovala Akademie věd ČR (v takovém případě by vlastník věci neměl postavení účastníka podle § 27 odst. 1 správního řádu, což vzhledem k důsledkům, které pro něj rozhodnutí má, nepřipadá v úvahu) ale o řízení z moci úřední a „návrh“ Akademie věd ČR je třeba pokládat za kvalifikovaný podnět k zahájení tohoto řízení. Ministerstvo je povinno na základě takového „návrhu“ (podnětu) řízení o prohlášení archeologického nálezu za kulturní památku zahájit - výsledkem takového řízení bude buď prohlášení věci za kulturní památku, nebo zastavení řízení podle § 66 odst. 2 správního řádu odůvodněné tím, že důvody pro prohlášení za kulturní památku shledány nebyly.*

*Akademie věd České republiky není účastníkem řízení o prohlášení archeologického nálezu za kulturní památku vedeného podle § 3 zákona č. 20/1987 Sb. Jak bylo uvedeno u odpovědi na otázku č. 1, jde v případě řízení o prohlášení věci za kulturní památku o řízení z moci úřední podle § 46 a násl. správního řádu, jehož účastníkem podle § 27 odst. 1 písm. b) správního řádu je vlastník dotčené věcí jako osoba, které má rozhodnutí založit příslušné povinnosti (v tomto případě povinnosti vznikají ex lege, ale pouze v důsledku rozhodnutí). Akademie věd ČR není v tomto řízení ani osobou, která by byla ve svých právech nebo povinnostech rozhodnutím správního orgánu přímo dotčena (§ 27 odst. 2 správního řádu), ani jí postavení účastníka řízení nepřiznává zákon, tedy zákon o státní památkové péči, jak to obecně předpokládá § 27 odst. 3 správního řádu. Akademie věd ČR tím spíše nemůže být účastníkem podle § 27 odst. 1 správního řádu, neboť rozhodnutí ministerstva jí nemá založit ani nové povinnosti ani nová práva.“*

Z výše uvedeného vyplývá, že vymezování ochranného pásma podle § 17 zákona o státní památkové péči není řízením o žádosti, ale je vedeno z moci úřední a není zapotřebí obstarávat souhlasy vlastníků pozemků nebo staveb, na nichž bude ochranné pásmo vyhlašováno. Jinými slovy není zapotřebí, aby návrhem krajského úřadu na vymezení ochranného pásma z § 17 zákona o státní památkové péči byl vyplněný formulář přílohy č. 5 vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu *[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],* která se vztahuje k řízení o žádosti. Podrobnější obsah náležitostí uvádí prováděcí vyhláška k zákonu o státní památkové péče č. 66/1988 Sb., v § 17 odst. 1 stanoví, že vymezení ochranného pásma obsahuje určení předmětu ochrany, důvod vymezení, popis hranice ochranného pásma, kopii pozemkové mapy se zákresem průběhu hranic ochranného pásma a stanovení podmínek pro činnosti v ochranném pásmu. Tím je dle názoru Ministerstva kultury určen i rozsah návrhu, který krajský úřad předloží obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností.

Otázku zahajování řízení i z moci úřední, kde se vyskytuje velké množství účastníků, řeší Závěr č. 135 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 30. května 2014 zveřejněný na webových stránkách Ministerstva vnitra <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx> Poradní sbor dospěl k závěru, že zahájit řízení z moci úřední s velkým množstvím účastníků je možné jak pomocí veřejné vyhlášky, tak i doručováním účastníkům *„Podle § 144 odst. 2 věty druhé správní řádu je řízení s velkým počtem účastníků zahájeno uplynutím lhůty stanovené ve veřejné vyhlášce. Pokud správní orgán doručí oznámení o zahájení řízení účastníkovi podle § 27 odst. 1 před uplynutím lhůty stanovené ve veřejné vyhlášce, je řízení s velkým počtem účastníků zahájeno již tímto dnem.“* Poradní sbor popsal několik možných variant postupu správního orgánu:

1. *správní orgán tedy může i v případě řízení s velkým počtem účastníků vedeného z moci úřední doručovat oznámení o zahájení řízení účastníkům řízení jednotlivě (tak jak to předpokládá § 46 správního řádu) – tento postup připadá v úvahu zvláště, pokud počet účastníků významně nepřevyšuje 30, nebo v případě, kdy správní orgán považuje (z jakéhokoliv relevantního důvodu) za účelné doručovat oznámení o zahájení řízení přímo všem účastníkům řízení. Správní orgán by však měl dbát na to, aby takový postup nebyl na újmu rychlosti řízení.*
2. *správní orgán bude uvědomovat o zahájení řízení všechny účastníky veřejnou vyhláškou podle § 144 odst. 2 věty první, okamžik zahájení řízení s velkým počtem účastníků vedeného z moci úřední bude podle § 144 odst. 2 věty druhé určen uplynutím lhůty stanovené ve veřejné vyhlášce; úprava obsažená v § 144 odst. 6 větě druhé, se v tomto případě nepoužije, tj. nebude zapotřebí doručovat hlavním účastníkům podle § 27 odst. 1 b) správního řádu jednotlivě.*
3. *pokud je potřebné zahájit řízení z moci úřední zahájit neprodleně, a není důvodu, aby byl správní orgán nucen vyčkávat s prováděním dalších úkonů v řízení vůči účastníkům podle § 27 odst. 1 písm. b) správního řádu až do uplynutí lhůty stanovené ve veřejné vyhlášce. Dle názoru poradního sboru tedy může správní orgán v tomto případě (za účelem urychlení dalšího postupu v řízení) doručovat oznámení o zahájení řízení přímo účastníkovi řízení uvedenému v § 27 odst. 1 písm. b) správního řádu (tak jak to obecně stanoví § 144 odst. 6 věta druhá správního řádu). V takovém případě se § 144 odst. 2 věta druhá nepoužije. Řízení bude zahájeno již individuálním doručením oznámení o zahájení řízení účastníkovi uvedenému v § 27 odst. 1 písm. b), resp. prvnímu z účastníků podle § 27 odst. 1 písm. b) správního řádu (prvnímu z „hlavních účastníků“) – jak to uvádí § 46 odst. 1, resp. odst. 2 správního řádu. Ostatním účastníkům bude zahájení řízení oznámeno formou veřejné vyhlášky (§ 144 odst. 6 věta první).*

Výše uvedený postup lze použít pouze pro zahájení řízení např. na doručování rozhodnutí o vymezení ochranného pásma se výše uvedený závěr poradního sboru použít nedá a zde platí ustanovení § 144 odst. 6 správního řádu, kde je stanoveno, že účastníkům řízení uvedených v § 27 odst. 1, kteří jsou správnímu orgánu známi, nelze písemnosti doručovat veřejnou vyhláškou, ale jen jednotlivě.

Opatrovníka může správní orgán ustanovit z důvodů uvedených v § 32 odst. 2 správního řádu. V úvahu by připadala následující písmena tohoto ustanovení.

* d) osobám neznámého pobytu nebo sídla a osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat,
* e) osobám, které nejsou známy,
* h) účastníkům uvedeným v § 27 odst. 1 správního řádu, kterým se nepodařilo oznámit zahájení řízení z moci úřední (§ 46 odst. 2 správního řádu)

Co se týče doručování do ciziny nebo osobám neznámého pobytu nebo sídla v ustanovení § 32 správního řádu je použit nedokonavý vid – „nedaří se doručovat“, tedy podmínkou pro prokázání toho, že nedaří doručovat, by měly být minimálně dva neúspěšné pokusy o doručení. Pokud se nedaří účastníkům řízení doručovat do ciziny, vyplývá z ustanovení § 22 a 32 odst. 2 písm. d) správního řádu správnímu orgánu povinnost ustanovit takovému účastníku řízení procesního opatrovníka. Odstavec 3 ustanovení § 32 sice z této povinnosti stanovuje výjimku, ale ta na výše popsaný případ nedopadá (tato výjimka by se týkala pouze takových účastníků, jimž by nebyla ukládána povinnost nebo jimž by nebylo přiznáváno určité právo, jinými slovy tato výjimka se vztahuje jen na vedlejší účastníky řízení, jimž v tomto případě vlastníci daného zámku nebudou, ti budou v případě obou řízení účastníky hlavními).

Za procesního opatrovníka by měla být zvolena osoba, která nebude mít s opatrovaným konflikt zájmů, nebude tedy možné za opatrovníka zvolit vedoucího odboru městského úřadu, který bude územní rozhodnutí o vymezení ochranného pásma vydávat. Na druhou stranu není nezbytné, aby tato osoba s ustanovením opatrovnictví souhlasila (k tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 22/2011 – 78 ze dne 27. 9. 2011). Takový postup, tj. zajištění souhlasu, však lze doporučit.

Revize aktuálnosti textu stanoviska proběhla naposledy dne: 24. února 2023