**Stanovisko Ministerstva kultury**

**odboru památkové péče**

**č.j. MK 69872/2016 OPP ze dne**

**20. prosince 2016**

Věc: Stanovisko Ministerstva kultury ve věci postupu orgánu památkové péče při odstraňování částí kulturní památky v rámci obnovy kulturní památky

Na Ministerstvo kultury, odbor památkové péče se obrátil Krajský úřad WW kraje, odbor kultury a památkové péče (dále jen „krajský úřad“) o právní názor na správnost procesního postupu v případě záměru odstranění dvou přístaveb kulturní památky, a to v případě, kdy lze stavbu rozdělit vertikálně na hlavní budovu a dvě přístavby. Záměrem stavebníka je v daném případě odstranit dvě dvoupatrové přístavby, každá o půdorysu cca 4 m x 9,5 m, bez náhrady. Přístavby jsou funkčně propojené se stavbou hlavní, jsou na společné parcele (boční křídla spojená s obytnou částí), a celá stavba, tzn. vč. obou přístaveb, byla zapsána do státního seznamu nemovitých kulturních památek v roce 1984 podle zákona č. 22/1958 Sb., o kulturních památkách.

Dále krajský úřad sděluje, že přístavby jsou v dobrém stavebně-technickém stavu a záměrem stavebníka je provést stavební úpravy hlavní budovy. Odstranění přístaveb je odůvodněno návratem do „původní“ podoby. Dle ust. § 2 odst. 1 zákona o kulturních památkách, byl památkou „kulturní statek, který je dokladem historického vývoje, společnosti, jejího umění, techniky, vědy a jiných oborů lidské práce a života, nebo jest jí dochované historické prostředí sídlištních celků a architektonických souborů, anebo věc, která má vztah k význačným osobám a událostem dějin a kultury“. Z uvedené definice je možné dovodit, že kulturní památkou mohly být nejen věci v právním slova smyslu, ale rovněž kulturní statky. Zápis celé stavby, tzn. vč. přístaveb, je třeba dle krajského úřadu považovat za úkon správního orgánu, pro který platí presumpce správnosti. Na základě této skutečnosti proto požívá celá stavba, tzn. včetně přístaveb, památkovou ochranu i na základě současné úpravy. Ačkoliv tedy zákon o kulturních památkách, umožňoval zápis i pouze části věci (např. pouze průčelí domu), v daném případě byla zapsána stavba jako celek, tzn. včetně přístaveb. V době zápisu tedy existoval právní důvod, aby do Státního seznamu nemovitých kulturních památek byly podle zákona o kulturních památkách zapsány i předmětné přístavby.

Krajský úřad dále uvádí, že podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2009, sp. zn. 2 As 11/2009 - 64 „*obnovou kulturní památky podle § 14 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči nelze rozumět jakýkoliv zásah na památce, ale jen některý ze zásahů, pro který zákon o památkové péči legislativní zkratku „obnova“ zavedl. Při podřazení konkrétního zásahu do nemovité kulturní památky pod jednotlivé typy zásahů je třeba respektovat jejich definice obsažené v právních předpisech, nebo jejich stavebně-technický význam.“*

Krajský úřad dále cituje z důvodové zprávy zákona č. 186/2006 Sb., který novelizoval zákon o státní památkové péči v souvislosti s přijetím zákona č. 183/20006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), která zdůrazňuje úpravu terminologie zákona o státní památkové péči, odstranění řetězení správních rozhodnutí, zpřesnění dikce v § 14 odst. 2 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči (dále jen „zákon o státní památkové péči“), úpravy § 35 a § 39 a vložení § 44a, přičemž cílem mělo být dosažení souladu terminologie se stavebním zákonem. Krajský úřad dále cituje ustanovení § 2 odst. 4 stavebního zákona, podle kterého se pod pojmem stavba rozumí podle okolností i její část nebo změna dokončené stavby. Přičemž změnou dokončené stavby je dle ustanovení § 2 odst. 5 písm. b) téhož zákona i přístavba, kterou se stavba půdorysně rozšiřuje a která je vzájemně provozně propojena  s dosavadní stavbou. Pokud se v citovaném stavebním zákonu používá pojem „stavba“, rozumí se tím i „její část“ (rozumí se jakákoliv část existující stavby) a „změna dokončené stavby“.

Krajský úřad se dále podrobně zabývá rozdíly mezi pojmem stavební úprava, pro kterou je podstatným prvkem zachování půdorysného a výškového ohraničení stavby, a pojmem změna dokončené stavby, které jsou buď nástavbami, nebo přístavbami. Přičemž krajský úřad s odkazem na judikaturu zdůrazňuje, že toto vymezení bylo společné jak stávajícímu stavebnímu zákonu, tak jeho předchůdci z roku 1976. S odkazem na komentář stavebního zákona z roku 2007, jehož autorem je Stanislav Malý, krajský úřad zdůrazňuje, že stavební úpravou tak není jen nástavba a přístavba, ale rovněž odstranění (ubourání) části stavby.

Dále krajský úřad konstatuje, že podle stavebního zákona tedy předmětem řízení o odstranění stavby může být buď stavba jako celek, nebo pouze její část [§ 128 ve spojení  s § 2 odst. 4 stavebního zákona]; z hlediska procesního postupu je lhostejné, zda předmětem řízení je stavba nebo její část. Tento požadavek je pak totožný i z hlediska náležitostí žádosti, jak připomíná krajský úřad ve vazbě na vyhlášku č. 499/2006 Sb. o dokumentaci staveb, ve znění vyhlášky č. 62/2013 Sb. soudní judikaturu (Sbírka rozhodnutí NSS 5/2009, č. 1816).

Krajský úřad je toho názoru, že s ohledem na výše uvedené nelze vést dle ustavení § 128 stavebního zákona řízení o odstranění části stavby (ve spojení s § 2 odst. 4 stavebního zákona), která je kulturní památkou.

Dále krajský úřad cituje ustanovení § 8 odst. 1 zákona o státní památkové péči a konstatuje, že zákon sice blíže nespecifikuje, co považuje za mimořádně závažné důvody, které mohou být důvodem zrušení prohlášení věci za kulturní památku, nicméně dle názoru krajského úřadu posouzení vzájemného vztahu důvodů ke zrušení prohlášení a veřejného zájmu na ochraně kulturních památek musí být předmětem správního uvážení příslušného orgánu památkové péče, tzn. Ministerstva kultury. Přístavby jsou dle krajského úřadu dokladem stavebního vývoje stavby, zejména když stavba byla jako celek zapsána do státního seznamu dle zákona o kulturních památkách, a proto ani deklarovaný záměr navrácení „původní podoby“ stavby nemůže zakládat obci s rozšířenou působností příslušnost učinit závazný závěr o tom, zda zanikly hodnoty, pro něž byly přístavby zapsány do státního seznamu podle zákona o kulturních památkách jako části kulturní památky. Navíc je sporné, na základě čeho obec s rozšířenou působností určí, co je „původní podoba“ nebo určí datum správného historického stavu.

Krajský úřad konstatuje, že rozhodovací pravomoc ve věci zrušení prohlášení za kulturní památku svěřil zákonodárce do pravomoci Ministerstva kultury a zdůrazňuje, že Ministerstvo kultury může odpovědně posoudit dané objektivní okolnosti, a tím také zabezpečit maximální rovnováhu mezi objemem kulturních památek a jejich přirozeným zánikem.

Krajský úřad dále uvádí, že Ministerstvo kultury, Památková inspekce v metodickém materiálu 10 otázek a odpovědí z praxe památkové péče z roku 2012, (<https://www.mkcr.cz/metodicka-cinnost-250.html>), konkrétně v odpovědi na otázku č. 2:

 *„Odstranění části nemovité kulturní památky“* ve věci odstranění nadstřešní části komína, který je v havarijním stavu, uvádí, že *„památkový zákon umožňuje při obnově kulturní památky odbourávat např. novodobé, nevhodné přístavby, které např. staticky památku ohrožují, a záměr je možné podřadit např. pod pojem rekonstrukce, což je jeden z druhů obnovy dle § 14 odst. 1 památkového zákona.*

*K posouzení přípustnosti záměru účastníka bude pak důležité, zda se odstranění části kulturní památky dotýká hodnot, pro které byla věc (v právním slova smyslu) prohlášena za kulturní památku. Pokud ano, pak nelze s odstraněním části kulturní památky souhlasit. Právně teoretické problémy by mohly nastat, je-li možné podřadit bourací práce pod termín obnova, což by však bylo možné řešit formou závazného stanoviska dle správního řádu do řízení stavebního úřadu.*

*Zrušení památkové ochrany se může týkat pouze samostatných věcí ve smyslu občanského zákoníku, tj. u nemovitostí se může týkat jen pozemků nebo staveb (platí jen do nabytí účinnosti nového občanského zákoníku – 1. ledna 2014). Pokud předmětem bouracích prací je pouze část stavby, která není samostatnou věcí a i po zbourání této části bude dále věc jako samostatná jednotka dále existovat, pak ve vztahu k bourané části stavby nelze ustanovení § 8 památkového zákona aplikovat.“*

Krajský úřad dále uvádí, že problematika odstraňování části kulturní památky je dále řešena v metodickém materiálu 10 otázek a odpovědí z praxe památkové péče z roku 2015, (<https://www.mkcr.cz/metodicka-cinnost-250.html>), konkrétně v odpovědi na otázku č. 4 je uvedeno:

 *„Samotné odstranění stropu pod pojem obnova kulturní památky nepodřadíme (definici podle § 14 odst. 1 zákona o státní památkové péči a podle § 9 odst. 1 vyhlášky č. 66/1988 Sb. jen odstranění stropní konstrukce bez dalšího neodpovídá), pokud vlastník současně nepřikročil k provedení prací (spočívající v údržbě, opravě nebo rekonstrukci), například osazení stropu nového (což se sice do budoucna očekávat dá, ale není-li tu, pak jen odstranění konstrukce, kdy toto prosté odstranění konstrukce nepodřadíme pod pojem obnova kulturní památky)“*.

Krajský úřad doposud doporučoval obcím s rozšířenou působností ve svěřeném obvodu posuzovat jednotlivé případy, týkající se odstraňování částí staveb, individuálně:

1. V případech, kdy bylo záměrem stavebníka odstranění přístavby kulturní památky (která byla na jedné parcele se stavbou hlavní, kterou bylo možné vertikálně oddělit a kdy by mělo dojít ke změně půdorysu stavby), tzn. v případech, kdy stavební úřad vedl řízení o odstranění části stavby (§ 128 stavebního zákona), bylo třeba stavbu nejprve administrativně rozdělit tak, aby byl jednoznačně zřejmý rozsah části stavby, navržené k odstranění. Dle názoru kraje pouze takto lze naplnit požadavek vyplývající ze soudní judikatury (Sbírka rozhodnutí NSS 5/2009, č. 1816): *„Z projevu vůle ohlašovatele (vlastníka stavby) musí být mimo jiné zřejmé, jakou stavbu a v jakém místě hodlá zbourat, a musí doložit dokumentaci bouracích prací. Podání tedy musí splňovat požadavky stanovené stavebním zákonem v ustanovení § 128 a musí být podáno na příslušném formuláři“*.

Následně vlastník požádal ve smyslu ust. § 8 zákona o státní památkové péči Ministerstvo kultury, jakožto příslušný orgán státní památkové péče, o zrušení prohlášení přesně vymezené části stavby (ve smyslu stavebního zákona) a teprve  v případě kladného rozhodnutí mohlo být vydáno rozhodnutí o odstranění příslušné části (přístavby).

Tento procesní postup byl uplatněn u staveb, které jsou ve smyslu § 2 zákona o státní památkové péči kulturními památkami, např. v případě záměru odstranění dvorní přístavby domu č.p. 1234 v UH v roce 2013.

2) V případech, které lze podřadit pod stavební úpravu (ve smyslu rozsudku Nejvyššího soudu, 22 Cdo 613/2013), tzn. např. vybourání příčky v jednotlivých místnostech, či prostorech stavby, odstranění nadstřešní části komína apod., lze vydat závazné stanovisko dle § 14 odst. 1 zákona o státní památkové péči.

Krajský úřad má za to, že i když administrativní rozdělení stavby a následné zrušení prohlášení části stavby je procesně náročnější, měl by tento postup odradit případné žadatele od „očišťování“ kulturních památek od mladších přístaveb a doplňků a zbavování všech anomálií daných originalitou a individualitou tvůrců. Památka by se neměla přizpůsobovat ideální představě vlastníka, ale představa reálné památce.

V současnosti však některé obce s rozšířenou působností ve správním obvodě krajského úřadu s poukazem na zveřejněnou metodiku Ministerstva kultury, Památkové inspekce, do řízení stavebních úřadů dle § 128 stavebního zákona o odstranění části stavby vydávají dle § 14 odst. 1 zákona o státní památkové péči závazná stanoviska k obnově kulturní památky, která spočívá v odstranění přístaveb bez náhrady a opravě hlavní budovy, přičemž deklarují návrat k „původní podobě“.

Krajský úřad má za to, že kromě respektování vývojové linie je třeba i zachovávat historickou vrstevnatost, která by měla být nejenom součástí ochrany, ale i rovněž prezentace památky. Tento aspekt je důležitý nejenom z hlediska historického, architektonického, dokumentárního, ale i ryze vjemového a emotivního. Velmi negativně krajský úřad hodnotí některé snahy obcí s rozšířenou působností o slohové očišťování a trend hypotetických rekonstrukcí dávno zaniklého staršího stavu, který je vždy odůvodňovaný významem zaniklé stavební fáze. Tento přístup je nežádoucí především v takových případech, kdy představuje definitivní ztrátu dokladů pozdějších významných hodnotových etap. Posouzení, nakolik je takový návrat v souladu se zájmy památkové péče, by proto, dle názoru krajského úřadu, měl být předmětem správního uvážení Ministerstva kultury, jakožto ústředního orgánu státní správy památkové péče, který stavbu, vč. přístaveb, deklaroval jako kulturní památku.

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 i jen z toho důvodu, že nemá k dispozici spisový materiál v dané věci.

K formulování výše uvedeného závěru vedlo krajský úřad několik premis, které si navzdory výše uvedené rozsáhlé rekapitulaci, dovolí Ministerstvo kultury pro přehlednost zopakovat:

1. cílem novelizace zákona o státní památkové péči zákonem č. 186/2006 Sb. bylo provázat zákon o státní památkové péči se stavebním zákonem,
2. stavební zákon definuje stavbu i jako část stavby,
3. režim odsouhlasování demolice stavby a její části je v § 128 stavebního zákona podřízen procesně totožnému režimu,
4. při nakládání s kulturní památkou je třeba respektovat stav, ve kterém jí byla poskytnuta ochrana,
5. je-li předmětem zásahu odstranění části kulturní památky, která byla přistavěna před tím, než byla konkrétní stavbě poskytnuta ochrana jako kulturní památce, je s ohledem na požadavek zachování takové přístavby jako dokladu stavebního vývoje stavby třeba rozhodnout o zrušení prohlášení této části za kulturní památku,
6. s ohledem na určitost je třeba nejdříve vertikálně oddělitelnou část stavby administrativně oddělit a o této administrativně oddělené části vést řízení o zrušení prohlášení za kulturní památku a
7. dosavadní rozhodovací praxe Ministerstva kultury, jak dokládá případ z roku 2013, tento postup aprobovala.

V souvislosti s přijetím stávajícího stavebního zákona byl zákon o státní památkové péči novelizován v řadě ustanovení, avšak žádná z těchto změn se bezprostředně nedotkla ustanovení, která upravují vymezování kulturních památek, zrušení prohlášení za kulturní památku nebo definují obnovu kulturní památky. Samotné terminologické zpřesnění, které je zmiňované v důvodové zprávě k zákonu č. 186/2006 Sb., se netýkalo pojmu stavba, který v době přijetí předmětného zákona nebyl obsažen ani v ustanovení § 2, § 3, § 8 nebo § 14 odst. 1, což jsou ustanovení upravující vymezení kulturní památky, zrušení prohlášení za kulturní památku nebo definují obnovu kulturní památky. V konečném důsledku nebyl novelou č. 186/2006 Sb. novelizován ve vazbě na pojem stavba ani § 14 odstavec 2 zákona o státní památkové péči, který se výslovně na kulturní památky naopak nevztahuje. Pojem stavba byl v odstavci 2 § 14 zachován beze změny, ale bylo nahrazeno spojení „stavební změně“, což je pojem, který stávající stavební zákon nezná, spojením „změně stavby, terénním úpravám, umístění nebo odstranění zařízení, odstranění stavby, úpravě dřevin“, což jsou s výjimkou „úpravy dřevin“ pojmy, které zavedl právě stávající stavební zákon. V tomto duchu, tj. že do zákona o státní památkové péči novela č. 186/2006 Sb. nevnesla pojem stavba ve veřejnoprávním pojetí (tj. smyslu dle stavebního zákona), je třeba rozumět konstatování, že v souvislosti s přijetím stavebního zákona byl zákon o státní památkové péči novelizován zákonem č. 186/2006 Sb.

Současně je však třeba mít na paměti, že pojem „stavba“ byl do ustanovení, která upravují prohlášení za kulturní památku a zrušení prohlášení za kulturní památku vložen až následně. K této úpravě došlo v souvislosti s přijetím jiné zásadní normy, kterou je zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. Stejně jako samotný občanský zákoník i doprovodný změnový zákon č. 303/2013 Sb., který mimo jiné novelizoval zákon o státní památkové péči, nabyl účinnosti 1. 1. 2014. Důvodem vložení pojmu stavba do § 2, § 3 a § 8 zákona o státní památkové péči byla koncepční změna vnímání stavby jako předmětu vlastnictví. Zatímco předchozí občanský zákoník výslovně zakotvoval, že stavba spojená se zemí pevnými základy není součástí pozemku a je samostatnou nemovitou věcí, stávající občanský zákoník pojímá stavbu zásadně jako součást pozemku a vrací se tak k standardním principům civilistického vymezení nemovité věci, které na našem území platilo do 1. 1. 1951. Důvodová zpráva k zákonu č. 303/2013 Sb. k této otázce uvádí následující:

*„Podle dosavadní právní úpravy (§ 2 zákona o státní památkové péči) se kulturní památkou mohla stát pouze věc a tedy ve smyslu dosavadní právní úpravy byly kulturními památkami věci movité a věci nemovité (pozemky a stavby spojené se zemí pevným základem). Současně není pravidlem, že by kulturní památkou byla jak stavba, tak pozemek, na kterém se stavba nachází (typické je to u drobné architektury – výklenkové kaple, poklony, boží muka, smírčí kříže, ale i transferovaná národní kulturní památka - pozdně gotický děkanský kostel Nanebevzetí Panny Marie v Mostě atp.). Naopak u archeologických lokalit, kdy novostavby na takové lokalitě kvalitu kulturní památky nesplňují, jsou jako kulturní památky hodné ochrany pouze pozemky bez novostaveb, které se na nich mohou nacházet.*

*Nový občanský zákoník vrací do tuzemského práva zásadu superficies solo cedit, v důsledku čehož se stavba, nejedná-li se o stavbu jen dočasnou, prohlašuje za součást pozemku.*

*V mnoha případech je nositelem kulturně historické hodnoty stavba a nikoli pozemek, na kterém se stavba nachází, nebo naopak pozemek ovšem bez některých nebo i všech staveb, které se na něm nacházejí.*

*Řada zahraničních právních předpisů bez výslovné vazby na soukromoprávní úpravu předpokládá, že samostatně jako kulturní památky mohou být chráněny stavby (např. Belgie, Finsko, Irsko, Litva, ve Spolkové republice Německo – Bavorsko, Berlín, Braniborsko, Brémy, Dolní Sasko, Hamburk, Meklenbursko – Přední Pomořany, Porýní – Falc, Sársko, Sasko, Sasko – Anhaltsko, Severní Porýní – Vestfálsko), a k této možnosti se přiklonilo i navržené řešení, které předpokládá, že samostatně chráněným statkem může být nejen věc ve smyslu NOZ, ale i stavba, která je podle práva soukromého součástí pozemku, na němž se zájmy památkové péče neuplatňují.*

*Bez vazby na soukromoprávní pojetí věci tedy bude možné poskytnout ochranu jako kulturní památce stavbě (včetně drobných staveb jako jsou kaple, křížky, boží muka nebo samostatně stojící sochy či sousoší), aniž by bylo třeba omezovat dispozici s pozemkem, na kterém se takové stavby nacházejí. Současně navržená právní úprava umožňuje reagovat i na možnost vzniku novostaveb na pozemcích, které již jsou kulturní památkou, a to deklarací toho, že taková novostavba není předmětem zájmu státní památkové péče.“*

Ačkoli tedy zákon o státní památkové péči v současném znění pojem stavba ve vztahu k prohlášení za kulturní památku nebo zrušení prohlášení za kulturní památku používá, nejde v tomto případě o vazbu na pojem stavba, jak ji pro své potřeby definuje stavební zákon, ale jde o vazbu na civilistické pojetí věci nemovité. Vyjádření toho, že se pod pojmem stavba rozumí podle okolností i její část nebo změna dokončené stavby, v novém občanském zákoníku obsaženo není.

Použít ve vztahu k prohlašování kulturní památky nebo rušení prohlášení výklad pojmu stavby, tak jak jej používá stavební zákon, tedy odporuje principům, za kterých byl pojem stavby do ustanovení § 2, § 3 a § 8 zákona o státní památkové péči vložen a to nejen zákonem č. 303/2013 Sb. Přisuzovat pojmu stavba v zákoně o státní památkové péči pouze veřejnoprávní charakter by bylo chybou s vážnými následky. Že zákon o státní památkové péči již od samého počátku své platnosti a účinnosti pracuje i se soukromoprávním významem pojmu stavba, dokládá důvodová zprávu k zákonu, konkrétně k pojmu kulturní památka: „*V § 2 odst. 1 zákona se stanoví výraznější pojmové znaky kulturní památky jako určující kritéria pro prohlášení věci, která tyto znaky vykazuje, za kulturní památku. Pojem kulturní památky bude zahrnovat jednotlivé movité věci a jejich soubory, nemovité věci, stavby, soubory staveb, pozemky, historické zahrady a parky, území sídel, nebo části kulturní krajiny, archeologické lokality apod.* ***Kulturními památkami jsou věci, popřípadě jejich součásti a příslušenství ve smyslu občanského zákoníku (§ 119 až 121 odst. 1 a 2 – míněn zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník)*.“**

Nález Ústavního soudu spis. zn. I. ÚS 3143/13 ze dne 23. března 2015, ve kterém byla řešena právní povaha vzletové a přistávací dráhy, se nutně musel v odst. 35 nálezu vypořádat s rozdílným pojetím pojmu stavba v soukromém a veřejném právu. „*V pojetí stavby ve smyslu občanskoprávním a ve smyslu veřejnoprávním je významný rozdíl. Lze odkázat na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 1. 1998 sp. zn. 3 Cdon 1305/96 (publikovaný v časopise Soudní rozhledy pod č. 8/1998), podle něhož v případě, že občanskoprávní předpisy operují s pojmem „stavba“, nelze jeho obsah vykládat jen v intencích stavebních předpisů. Stavební předpisy chápou pojem „stavba“ dynamicky, tedy jako činnost směřující k uskutečnění díla (někdy ovšem i jako toto dílo samé), avšak pro účely občanského práva je pojem „stavba“ nutno interpretovat staticky, jako věc v právním smyslu. V rozsudku ze dne 31. 1. 2002 sp. zn. 22 Cdo 52/2002 pak dovolací soud zaujal právní názor, že stavbou z občanskoprávního pohledu je třeba rozumět výsledek stavební činnosti (jak tuto činnost chápe stavební zákon a jeho prováděcí předpisy), pokud je tímto výsledkem věc v právním smyslu, tj. způsobilý předmět občanskoprávních vztahů (nikoli součást jiné věci).  Z obou citovaných rozsudků Nejvyššího soudu tedy plyne závěr: aby určitá stavba byla stavbou z hlediska občanského práva a nebyla pouhou součástí pozemku, na němž byla vystavěna, musí být způsobilým (samostatným) předmětem soukromoprávních vztahů.“*

Jak je výše uvedeno, zákon o státní památkové péči pojem stavby užívá ve smyslu soukromoprávním při prohlašování a rušení prohlašování kulturních památek, a dále pojmy stavebního zákona (včetně pojmu stavba) ve veřejnoprávním smyslu při povolování prací na předmětech ochrany (především § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči, který se výslovně na kulturní památky nevztahuje).

Současně však myšlenku, že by pojem stavba mohl být vykládán i jako její část, fakticky ve své metodice krajský úřad popírá, když v závěru svého rozboru vyžaduje, aby byl objekt, který lze vertikálně rozdělit, administrativně oddělen a následně o administrativně oddělené části bylo vedeno samostatné řízení o zrušení prohlášení této oddělené části za kulturní památku, což dokládá krajský úřad zkušeností z roku 2013. Ačkoli tento příklad dokládá skutečnost, že takové řešení je možné, Ministerstvo kultury může podle § 8 odst. 1 zákona o státní památkové péči rozhodnout o zrušení prohlášení věci nebo stavby za kulturní památku, rozhodně však z tohoto příkladu nelze dovodit závěr, že tento krok je nezbytný a že je jediným možným řešením dané situace. Na druhou stranu, pokud se vlastník odhodlá k tomuto kroku, rozdělí svou dosavadní věc na dvě a u jedné z těchto věcí požádá o zrušení prohlášení, pak Ministerstvo kultury nemůže takovou žádost odmítnout čistě z toho důvodu, že motivy tohoto rozdělení na dvě samostatné věci nepovažuje za nejvhodnější cestu, jak dosáhnout daného cíle. Takový byl i případ odstranění dvorní přístavby domu v UH v roce 2013, kdy pozemek byl rozdělen již před podáním žádosti o zrušení prohlášení oddělené části domu a Ministerstvo kultury rozhodovalo o předmětu takto podané žádosti. Nelze tedy z tohoto případu dovozovat obecný metodický postup pro odstraňování částí kulturních památek. Zde na okraj Ministerstvo kultury poznamenává, že tato cesta (rozdělení jedné věci na několik samostatných věcí a následné zrušení prohlášení jedné z těchto věci za kulturní památku) není v praxi památkové péče neznámá, nicméně motivy pro tento postup bývají odlišné, např. k nim patří umožnění realizace významných liniových staveb při zachování maximálně možného rozsahu předmětu ochrany.

Zde je třeba si uvědomit, že do roku 2014, jak je uvedeno výše, bylo civilistické vymezení věci nemovité odlišné od jeho vymezení stávajícího. V daném případě oním administrativním oddělením před rokem 2014 vznikla nová nemovitá věc. Ministerstvo kultury dále v případech, kdy obdrží žádost vlastníka věci, musí posoudit, zda zde jsou mimořádné závažné důvody pro zrušení prohlášení za kulturní památku a v kladném případě rozhodne o zrušení prohlášení za kulturní památku. V současné době je primárně nemovitostí pozemek a stavba je jeho součástí. Pokud by tedy mělo dojít ke stejné situaci z hlediska civilistického jako v případě z roku 2013, pak by muselo dojít nikoli k vertikálnímu administrativnímu rozdělení stavby samotné, ale hlavně k rozdělení stavebního pozemku, pokud se tedy přístavba i vlastní stavba, ke které byla přístavba přistavěna, nacházely na stejném pozemku (to je ostatně uvedeno i jako podmínka výkladu krajského úřadu). Ono administrativní oddělení je tak v tuto chvíli podstatně náročnější než tomu bylo v roce 2013. Jedná se nejen o zajištění přístupu k oddělené části stavebního pozemku, která se stane samostatným pozemkem, ale jsou zde i jiné souvislosti. Paradoxně by se pak automaticky nemělo rozhodovat o zrušení prohlášení takto oddělené nemovité věci, neboť oddělený pozemek, jehož součástí by byla administrativně oddělená stavba, by i nadále měl být kulturní památkou, např. v situaci, kdy kulturní památkou je soubor, který není tvořen pouze stavbou na stavebním pozemku, ale souvisejícím areálem zahrady či parku, aby v centru chráněného souboru nevzniklo nechráněné „bílé“ místo. Ačkoli tedy v dotazu navrhované řešení je možné v případě reálné oddělitelnosti stavby, je otázkou, zda z hlediska následujících okruhů vyhoví požadavku proporcionality. Zde je třeba se vrátit k věcnému důvodu, pro který by toto řešení mělo být zvoleno. Tím důvodem je skutečnost, že i přístavby mohou být dokladem stavebního vývoje stavby, zejména když stavba byla jako celek zapsána do státního seznamu dle zákona o kulturních památkách, že krajský úřad negativně hodnotí některé snahy obcí s rozšířenou působností o slohové očišťování a trend hypotetických rekonstrukcí dávno zaniklého staršího stavu a že posouzení, nakolik je návrat do „původního stavu“ v souladu se zájmy památkové péče by proto mělo být předmětem správního uvážení Ministerstva kultury, jakožto ústředního orgánu státní správy památkové péče, který má pravomoc prohlašovat nebo rušit prohlášení za kulturní památku. Motivem pro tento postup tedy není v daném případě relativně častá situace, kdy zachování dotčené části stavby a pozemku v podobě, která je významná z hlediska zájmu památkové péče, je v rozporu s jiným konkurujícím veřejným zájem, a kdy oddělení části pozemku a zrušení prohlášení tohoto nově vzniklého pozemku umožní jak realizaci jiného, zejména veřejného zájmu tak zachování převážné části památkově významných hodnot.

První otázkou, kterou je třeba si v této souvislosti klást je to, zda fyzický stav, ve kterém je konkrétní věc nebo stavba prohlášena za kulturní památku je nepřekročitelná mez, která brání správnímu uvážení orgánu památkové péče. Pregnantně se k této problematice postavila zahraniční judikatura, kdy asi nejnávodnější může být rozsudek spis. zn. 2 B 94.2926 bavorského Správního soudního dvora ze dne 6. listopadu 1996: „*Proti zamýšlenému použití bílých dvoukřídlých plastových oken v uliční fasádě chráněného domu hovoří závažné zájmy ochrany památek (čl. 6 odst. 2 věta 1, odst. 3 bavorského zákona o ochraně a péči o památky z 5. června 1973). Proti tomuto nemůže být s úspěchem postaveno ani to, že by dosud realizovaná výměna pěti dřevěných oken za plastová v uliční fasádě vedla k tomu, že by již z památkově významných důvodů nebylo možné vycházet z památkově hodnotné fasády.* ***Pod závažnými důvody ochrany památek „pro nezměněné zachování dosavadního stavu“ uvedenými v čl. 6 odst. 2 věta 1 zmíněného zákona nemůže být rozuměno, že by dosavadní stav musel být uspokojivý. Formulace znamená pouze, že závažné důvody ochrany památek zamýšlenou změnu stavební památky nepřipustí. Nebylo-li by totiž možné označit zamýšlenou změnu již poškozené kulturní památky s ohledem na toto předchozí poškození jako právně závažnou, byla by stavební památka krok za krokem ve své podobě a možná i ve své podstatě zcela vydána všanc úplnému zničení.*** *Takový výklad by odporoval účelu ochrany a nebyl by slučitelný ani s článkem 141 odst. 2 bavorské ústavy. Mnohem více se tyto v zákoně uvedené „závažné důvody ochrany památek“ stanoví nezávisle na neúnosných změnách stavební památky, kterým byla stavební památka v minulosti vystavena. Také pak, pokud stávající stav neodpovídá originálnímu stavu a pokud ke změně stavu došlo v souladu s právními předpisy a pokud tak existují jiná předchozí poškození, mohou stát proti zamýšlené změně významné zájmy ochrany památek. Proto nebylo v tomto případě rozhodující otázkou, zdali byla fasáda změněna před nebo po postavení pod ochranu. Tyto proti zamýšlené změně hovořící závažné důvody ochrany památek odpadnou pouze tehdy, pokud je zjištěno, že by se stavební památka stala v blízké budoucnosti nevyuživatelnou.“*

Otázkou fyzického stavu souboru prohlašovaného za kulturní památku se zabýval i tuzemský Nejvyšší správní soud, který ve svém rozsudku sp. zn. 6 As 37/2009 – 135 z 18. listopadu 2009 konstatoval: *„Stavebně technický stav je tedy rozhodný jen, pokud je způsobilý snížit památkovou hodnotu objektu. Uvedl-li tedy žalovaný, že »objekt cihelny v obci Štíty má v současné době ne zcela uspokojivý stavebně technický stav. Centrálně umístěný komín vykazuje poruchy a je mírně nakloněn, nakloněna mimo osu je i část zděných pilířů na povrchu pece. Ovšem zbývající části cihelny jsou v dobrém stavebně technickém stavu.* ***Uvedené poškození je opravitelné a nesnižuje památkovou hodnotu věci natolik, aby tato věc nemohla být prohlášena kulturní památkou«, považuje Nejvyšší správní soud jeho postup za správný. Navíc je vhodné poznamenat, že je-li ohrožen stav objektu, který má určitou památkovou hodnotu, o to více je nezbytná jeho ochrana prostřednictvím návrhu na jeho prohlášení za kulturní památku podle zákona o státní památkové péči*** *(srov. rozsudek Nejvyššího správního č. j. 6 A 106/2002 - 81)“*

I s ohledem na výše uvedené je tedy zřejmé, že fyzický stav věci v době prohlášení rozhodně není nepřekročitelnou mezí a že právě prohlášením za kulturní památku by mohlo a v některých případech i mělo být dosaženo toho, aby dosavadní závadný stav kulturní památky byl s ohledem na zájmy památkové péče napraven. Zde je pochopitelně významným prvkem i odpověď na otázku, co lze považovat za „původnost“. Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 As 43/2009 – 52 ze dne 13. srpna 2009 uvedl, že: *„»Původnost« může být někdy výrazem postupného vrstvení různých architektonických proměn dotyčné stavby, takže památkově cenný je právě stav památky zrcadlící proces těchto postupných proměn, jindy zas výrazem jejího prvotního architektonického ztvárnění, takže památkově cenná je právě ona prvotní, v užším slova smyslu původní, podoba. Prostředkem k dosažení adekvátního vzhledu je i původnost materiálů či technologií použitých při stavebních zásazích do dotyčné nemovitosti. Původnost vzhledu a v menší míře i původnost materiálů či technologií mají v rámci památkové ochrany zásadní váhu a musí být v rámci rozhodovací činnosti správního orgánu na úseku památkové ochrany zohledněny.“* Zkoumáním a popisem kulturně historických hodnot předmětu ochrany se lze v jednotlivých konkrétních případech dobrat jaký „druh původnosti“ bude chráněnou hodnotou podle zákona o státní památkové péči. Ostatně i práce, kde není možné uvažovat o postupu spočívajícím v reálném oddělení stavby, jako jsou zbourání vnitřní příčky, vybourání oken, dveří, podlah, odstranění vikýřů (typicky seníkových) budou mít rovněž dopad na autentickou podobu kulturní památky. Jako extrémní příklad lze dále uvést tzv. fasádismus, kdy ze stavby zůstane pouze její uliční průčelí a zbytek bude nahrazen novou stavbou ve smyslu stavebního práva. Takový případ by i dle v otázce uvedené konstrukce bylo možné podřadit jen pod rozhodovací příslušnost prvoinstančního orgánu památkové péče, protože by nebylo co administrativně oddělovat. V § 128 odst. 5 stavebního zákona upravujícím odstraňování staveb je pouze řečeno, že povinnosti vlastníka podle jiných předpisů nejsou dotčeny. Tedy není stanoven jednotný procesní režim, ale povinnost respektovat i povinnosti např. podle zákona o státní památkové péči, tj. pokud by výsledkem prací byl zánik předmětu ochrany, je nutné nejdřív zrušit prohlášení za kulturní památku, pokud je cílem rekonstrukce „původního stavu“ kulturní památky, pak je nutné mít tuto rekonstrukci, která pouze v části prací předpokládá demolici, pokrytou závazným stanoviskem podle § 14 odst. 1 zákona o státní památkové péči. Hledisko změny původního stavu kulturní památky je totiž vždy stejné, byť se procesně podle stavebního zákona může postupovat různě. Vedle odstranění části stavby, která by se dala oddělit na samostatnou stavbu, jistě změní vzhled nejen kulturní památky i provedení nástavby nebo i přístavby. V otázce krajského úřadu však není pro tyto případy požadováno rozhodování Ministerstva kultury, byť se věcně jedná o velmi podobnou problematiku. Vliv na chráněnou „původnost“ je tady z logiky ještě větší neboť dochovanou podobu kulturní památky přístavba nebo nástavba určitě mění, neboť představuje novotvar.

Ve svém rozboru se pak krajský úřad věnuje také možnosti, kterou znal zákon o kulturních památkách, chránit jako kulturní památku nikoli stavbu jako jeden celek, ale pouze její část jako kulturní statek. Zde krajský úřad vyjádřil přesvědčení, že v době zápisu tedy existoval právní důvod, aby do Státního seznamu nemovitých kulturních památek byly podle zákona o kulturních památkách zapsány i předmětné přístavby.

Ministerstvo kultury má jisté obtíže aplikovat stávající princip proporcionality na správní praxi aplikovanou v 80. let 20. století. Pochybnosti o závěru, že zde byl právní důvod pro poskytnutí právní ochrany i přístavbám vzbuzuje v prvé řadě skutečnost, že není zřejmé, o které konkrétní závěry krajský úřad své úvahy opírá. Samotná otázka toho, co mělo být v případě staveb považováno za kulturní statek, který má být chráněn, ač stavba jako celek být chráněna nemusí, nebyla v zákoně o kulturních památkách řešena. Nicméně výklad zákona zpracovaný JUDr. Františkem Plachým a JUDr. Josefem Ondruškem v roce 1959 (strana 20 až 21) pojímá objekty architektury jako celek a samostatně hovoří například o sgrafitech, štucích, plastikách a reliéfech, tvořících součást architektury. O tom, že by měly orgány památkové péče v této souvislosti povinně posuzovat, zda ochranu poskytnout stavbě jako celku nebo pouze její části, dobová literatura tedy zjevně nehovoří. Aplikovat tak na tuto problematiku soudobý princip proporcionality a dovozovat ze skutečnosti, že byla stavba zapsána jako jeden celek, závěr, že zapsány byly i přístavby pro své hodnoty, dle názoru Ministerstva kultury odporuje dobovému kontextu a není zřejmé, zda odpovídá okolnostem daného případu.

Sice jako relikt, ale stále se u nás vyskytují budovy rozdělené nikolivěk vertikálně, ale horizontálně jako tzv. „historické patrové vlastnictví“. Jedná se pouze o budovy rozdělené na zvláštní hmotné části tzv. historickým patrováním před rokem 1856 a do katastru převzaté z pozemkových knih. Od roku 1857 bylo nařízením Ministerstva vnitra a spravedlnosti ze dne 27. prosince 1856, č. 1 říšského zákoníku z r. 1857 zakázáno do budoucna dělit domy podle zvláštních hmotných částí. Vlastníkům takto rozdělených částí se však tímto nařízením nebránilo s nimi podle svého práva nakládat. V případě, že vlastník jedné části domu nabyl vlastnictví k části další, tyto části se podle uvedeného nařízení spojily v jednu samostatnou část domu a vlastník již nemohl s původními částmi domu jednotlivě nakládat. Toto právo bylo aprobováno do právního pořádku České republiky. Nově, jak opakovaně konstatovala i judikatura, není v České republice možné horizontální dělení nemovitosti – např. usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 425/2007 nebo rozsudek téhož soudu sp. zn. 22 Cdo 1465/2000. Uplatnění navržené konstrukce i na tuto skupinu kulturních památek by mohlo vést k závěrům, kdy nebude zřejmé, která část budovy je kulturní památkou a která nikoliv.

V § 14 odst. 1 zákona o státní památkové péči definuje obnovu kulturní památky jako údržbu, opravu, rekonstrukci, restaurování nebo jinou úpravu kulturní památky nebo jejího prostředí. Jiná úprava kulturní památky je definována v prováděcí vyhlášce č. 66/1988 Sb., rozumí se jí modernizace budovy při nezměněné funkci nebo využití kulturní památky, dále nástavba či přístavba. Pro rozhodování orgánu památkové péče samozřejmě platí základní zásady činnosti správních orgánů vedených v § 2 – 8 správního řádu, ať již je vydáváno rozhodnutí ve správním řízení nebo závazné stanovisko dle § 149 správního řádu. Orgán památkové péče musí mimo jiné, a pokud ze zákona nevyplývá něco jiného, postupovat 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 správního řádu. V § 14 odst. 3 zákona o státní památkové péči se ukládá povinnost orgánu památkové péče v závazném stanovisku podle § 14 odst. 1 a 2 vyjádřit, *zda práce tam uvedené jsou z hlediska zájmů státní památkové péče přípustné, a stanovit se základní podmínky, za kterých lze tyto práce připravovat a provést. Základní podmínky musí vycházet ze současného stavu poznání kulturně historických hodnot, které je nezbytné zachovat při umožnění realizace zamýšleného záměru.* Orgán památkové péče při svém rozhodování zjišťuje stav věci, o kterém nejsou důvodné pochyby, zkoumá současné kulturně historické hodnoty předmětu ochrany a teprve pak jsou naplněny zákonné předpoklady.

K tomu, aby k žádosti orgán památkové péče vydal závazné stanovisko dle § 14 odst. 1 zákona o státní památkové péče, musí být okruh prací vymezených v žádosti podřaditelný pod pojem obnova kulturní památky, což zdůrazňuje i judikatura, kterou krajský úřad ve svém dotazu i uvádí. Nejvyšší správní soud ve výše uvedeném rozsudku spis. zn. 2 As 11/2009 - 64 ze dne 29. července 2009 dospěl k závěru, že *„pojem „obnova“ tedy nemůže být naplněn jakýmkoliv zásahem do památky, ale jen některou z činností, pro které zákon o památkové péči tuto legislativní zkratku zavedl. Při podřazení zásahu do nemovité kulturní památky pod tyto typy zásahů, je třeba respektovat jejich definice obsažené v právních předpisech, případně jejich stavebnětechnický význam.“* Výklad krajského úřadu není správný, když se nezabývá celým předmětem žádosti, kterým je nejen odstraňováním stavby, ale i údržba nebo rekonstrukce kulturní památky, což celé určuje předmět řízení a ve skutečnosti závěr judikatury popírá. V případě, že nepůjde pouze o odstranění části stavby, ale i o práce spočívající v opravě, údržbě nebo rekonstrukci, pak lze tento okruh zamýšlených prací pod pojem obnova kulturní památky podřadit a orgán památkové péče je povinen takovou žádost posoudit a vydat závazné stanovisko.  K „pouhému“ odstranění kulturní památky nebo její části nelze vydat závazné stanovisko dle § 14 odst. 1 zákona o státní památkové péči. Pokud orgán památkové péče poruší zákonné povinnosti, např. nezjistí stav věci, o němž nejsou důvodné pochyby, neprovede zkoumání a hodnocení kulturně historických hodnot, podřadí pod pojem obnova práce, které zde podřadit nejdou, zatíží své rozhodování vadou, kterou lze odstranit např. v přezkumném řízení.

Z hlediska teoretického pojednala o problematice hodnot v památkové péči např. Milena Radová v článcích Koncepce památkového zásahu do stavebního díla, její úloha a východiska. (část 1. a část 2) zveřejněných v časopisu Památky a příroda, Roč. 12, č. 1 (1987), s. 1-9 a Roč. 12, č. 2 (1987), s. 65-75 nebo Vojtěch Láska v článku Hodnota, autenticita a integrita stavebního díla minulosti - teorie a praxe. Láska, Vojtěch. Památky středních Čech. Časopis Památkového ústavu středních Čech v Praze. Roč. 14, č. 2, (2000), s. 1-27. Jedná se např. o hodnotu historického dokumentu, hodnotu kulturního díla, specifika stavebního díla, celistvost stavebního díla, hodnotu jedinečnosti, hodnotu typičnosti, souvztažnost památky s prostředím, hodnotu symbolu, cenu stáří. Památkové hodnoty musí být zkoumány před povolením konkrétních prací obnovy a vždy je třeba mít na paměti, že tyto hodnoty se uplatňují u jednotlivých kulturních památek různě, jak ostatně poznamenal i Nejvyšší správní soud ve výše citovaném rozboru k otázce původnosti.

Především je nutné uvést, že náprava vadných aktů podřízených správních orgánů je možná pomocí nástrojů správního řádu. V tomto případě prostřednictvím přezkumného řízení ať již dle § 94 a následujících správního řádu nebo dle § 149 odst. 5 správního řádu *[k datu revize jde o ustanovení §149 odst. 8 správního řádu, poznámka vydavatele]*, byť je možná náprava limitována lhůtami danými správním řádem. Rozhodně odvolací orgán nemůže rezignovat na svou funkci sjednocování rozhodovací praxe ve svém správním obvodu nebo ji chtít v části přenášet na nadřízený orgán. Navíc za situace, kdy v oboru památkové péče vedle orgánu památkové péče působí i odborná organizace státní památkové péče, by se nemělo stávat, že prvoinstanční orgán památkové péče odsouhlasí řešení, které bude v rozporu s chráněnými zájmy památkové péče a Národní památkový ústav následně bez zbytečného prodlení nepodá ke krajskému úřadu podnět na provedení přezkumného řízení, tak, aby bylo možné vadu řešit ve lhůtách daných správním řádem. Systémové předcházení výskytu vad nemůže spočívat v používání konstrukce používající izolovaný, nesprávný a neúplný výklad pojmu stavba, přesunující rozhodovací kompetenci navíc jen v úzké a nelogicky stanovené výseči na ústřední orgán státní správy. Tento výklad by v případě své aplikace musel vést k vybudování mohutného ústředního orgánu rozhodujícího věci složitým, časově daleko náročnějším způsobem, když se ve skutečnosti jedná o věci, které se dají a v souladu s platnými předpisy i mají rozhodnout na úrovni prvoinstančního orgánu.

Revize aktuálnosti textu stanoviska proběhla naposledy dne: 28. února 2023