**Stanovisko Ministerstva kultury**

**památkové inspekce**

**č.j. MK 75248/2016 PI ze dne**

**25. listopadu 2016**

Věc: Žádost o stanovisko ve věci procesního postavení budoucího oprávněného z věcného břemene v řízeních a postupech podle zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči

Na Ministerstvo kultury se obrátil pan KK, projektant společnosti DD (dále jen „tazatel“) se žádostí o stanovisko ve věci procesního postavení budoucího oprávněného z věcného břemene v řízeních a postupech podle zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů. V žádosti je uvedeno, že při zpracování projektové dokumentace musí být podle zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů uzavřena mezi majitelem nemovitosti dotčené stavbou energetického zařízení a spol. WW smlouva o smlouvě budoucí o zřízení věcného břemene, která se dokládá k žádosti o územní rozhodnutí nebo souhlas příslušného stavebního úřadu. Podle žádosti je společnost DD v poslední době konfrontována s požadavkem orgánu památkové péče doložit k žádosti o vydání závazného stanoviska podle zákona o státní památkové péči ještě plné moci vlastníků dotčených nemovitostí.

Na webových stránkách Ministerstva kultury našel tazatel dokument - 10 otázek a odpovědí z praxe památkové péče z porady Ministerstva kultury s pracovníky krajských úřadů a MHMP na téma památkové péče ze dne 22. 10. 2013. Z textu otázky č. 10 dovodil, že pro postup orgánu památkové péče by mělo stačit doložení uzavřené smlouvy o smlouvě budoucí o zřízení věcného břemene, případně souhlas majitele nemovitosti s činností na stávajícím energetickém zařízení. Tazatel se ptá, zda tento jeho závěr je správný a poukazuje na obtíže spojené se získáváním plných mocí.

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.

Touto problematikou se již zabývalo v obdobné věci ve svém stanovisku č. j. 19517/2011 OPP ze dne 7. 4. 2011 Ministerstvo kultury, odbor památkové péče (text tohoto stanoviska je v digitální podobě dostupný též na [http://www.mkcr.cz/doc/cms\_library/2011\_19517.doc](http://www.mkcr.cz/doc/cms_library/2011_19517-3459.doc)).

Podle tohoto stanoviska zákon o státní památkové péči obsahuje dvě ustanovení, týkající se vydávání závazných stanovisek.

Prvním je ustanovení § 11 odst. 3, které je velmi obecné a absentuje v něm jakákoliv procedurální i věcná úprava tohoto závazného stanoviska, tedy např. obsahové náležitosti závazného stanoviska, určení, zda závazné stanovisko je vydáváno jen z moci úřední či též na návrh, zda je obligatorně vyžadováno též podkladové vyjádření Národního památkového ústavu (dále jen „NPÚ“) apod. Toto ustanovení lze použít jen tehdy, pokud po vydání závazného stanoviska orgánu památkové péče následuje rozhodnutí jiného správního orgánu, zejména stavebního úřadu.

Druhým ustanovením je pak mnohem podrobnější § 14. Ten  stanoví kupř. obsahové náležitosti závazného stanoviska, obligatorně je vyžadováno stanovisko Národního památkového ústavu v řízení o vydání závazného stanoviska, řízení je zahajováno jen na návrh vlastníka (správce, uživatele), přičemž o závazné stanovisko mohou požádat vždy jen předem a nikoliv až po provedení (části) prací na kulturní památce či jiné věci chráněné památkovým zákonem (§ 14 odst. 1 a 2). To vyplývá nejen z jazykového výkladu, ale rovněž z celkové koncepce památkové péče a ochrany památkových hodnot. Nelze v zásadě provádět práce (obnovu) bez předchozího závazného stanoviska. Pokud by toto bylo připuštěno, nebylo by možné ani uložit sankci např. dle § 35 odst. 1 písm. e) nebo § 35 odst. 2 písm. b), neboť by nebylo zřejmé, kdy byla naplněna skutková podstata tohoto správního deliktu *[k datu revize jde o přestupek, poznámka vydavatele]*.

Ustanovení § 14 lze považovat za speciální vůči obecnému § 11 odst. 3 a jeho užití má tedy přednost.

V řešeném případě je základní otázkou, nakolik je společnost WW schopna naplnit postavení osob zmíněných v § 14 odst. 1 nebo 2 zákona o státní památkové péči s poukazem na existenci smlouvy o smlouvě budoucí o zřízení věcného břemene. Postavení vlastníka kulturní památky takováto smlouva rozhodně založit nemůže, tedy postup podle § 14 odst. 1 zákona o státní památkové péči je v tomto případě pojmově vyloučen. V případě postupu podle § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči již žadatelem nemusí být výslovně vlastník dotčené nemovitosti, která není kulturní památkou, ale nachází se v památkové rezervaci, památkové zóně nebo ochranném pásmu ve smyslu § 17 zákona o státní památkové péči. Takovou osobou může být ve smyslu § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči též uživatel věci. Význam a smysl pojmu „uživatel“ se nesporně za dobu platnosti zákona musel posunout a tento pojem nelze dle názoru Ministerstva kultury vykládat rigidně v duchu doby, kdy byl do zákona o státní památkové péči vtělen. Ve smyslu této proměny obsahu pojmu „uživatel“ se Ministerstvo kultury kloní k názoru, že žadatelem, který má postavení uživatele, může být i osoba, která prokáže existenci právního vztahu určitým způsobem dotčenou nemovitost užívat. Ministerstvo kultury se kloní k závěru, že takovým dokladem by mohla být i zmíněná smlouva o smlouvě budoucí o zřízení věcného břemene.

Toto byly úvahy, kterými bylo Ministerstvo kultury vedeno k tomu, aby ve výše zmíněném metodickém materiálu dospělo k závěru, který ve svém dotazu cituje tazatel. Zde je třeba současně připomenout, že kvalitu ochrany práv vlastníků jednotlivých nemovitostí není v takovém případě potřeba řešit po procesní stránce duplicitně, pokud má dostatečné záruky ochrany jejich procesních práv poskytnout postup před stavebním úřadem, proto také je vydání závazného stanoviska podle § 149 správního řádu alespoň v tomto směru zjednodušujícím postupem, což rovněž zmíněný metodický materiál zmiňuje.

Jak je však zjevné, výše uvedená odpověď se dotýká pouze nemovitostí, které nejsou kulturní památkou, ale nacházejí se v památkové rezervaci, památkové zóně nebo ochranném pásmu ve smyslu § 17 zákona o státní památkové péči. V případě kulturních památek je tedy situace odlišná a z dotazu tazatele jednoznačně okolnosti konkrétního případu nevyplývají a je tedy otázkou, zda postoj orgánu památkové péče není v konkrétním případě vyvolán skutečností, že jde o případ kulturní památky, na niž se však předmětný metodický materiál citovaný v žádosti nevztahuje.

I v tomto případě se lze vrátit k myšlenkám, které jsou obsaženy ve výše citovaném stanovisku Ministerstva kultury, odboru památkové péče, č.j. 19517/2011 OPP ze dne 7. 4. 2011, které uvádí:

*«Žadatel, tedy N…, státní organizace formálně nesplňuje podmínky podle § 14 odst. 2 zákona č. 20/1987 Sb., památkového zákona, na jejichž základě by byl zmocněn žádat o vydání závazného stanoviska. Současně je však povolán podle zvláštního předpisu [zákon č. 266/1994 Sb., o drahách a zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), oba ve znění pozdějších předpisů],  vyvolat územní řízení.*

*Za tohoto stavu věcí je  možnost požádat si o závazné stanovisko, popř. vydat závazné stanovisko orgánu státní památkové péče z moci úřední zcela legitimní. Je to samozřejmě i v zájmu orgánů památkové péče. Na tento případ však zákonodárce nepamatoval a jakákoliv právní úprava pro takovéto případy chybí. Použít výhradně a bez dalšího ustanovení § 14 nelze, protože tomu  brání právě výše zmíněný nedostatek žadatele. Jediným možným řešením se jeví dále  naznačená analogie zákona.*

*Judikatura ohledně použití analogie ve veřejném právu není zcela jednotná, a to ani v rámci jednoho soudu. Stejně tak doktrína. Podle jedněch je analogie (analogie legis) ve veřejném právu akceptovatelná jen tehdy, pokud zákon právní úpravu neobsahuje a zároveň je to pro adresáta právní normy, v našem případě vlastníka věci, výhodnější („…připouští-li vůbec použití analogie v právu procesním, je tomu tak pouze za účelem vyplňování mezer procesní úpravy a dále pouze ve prospěch ochrany práv účastníků řízení.“ NSS 1 As 25/2005 - 70). Podle druhých je analogie přípustná šířeji („Ačkoli doktrína připouští ve veřejném právu použití analogie legis pouze v omezené míře, tak tam, kde zákon určitý právní problém přímo neřeší, lze pro výklad chybějící právní úpravy či pojmu podpůrně užít zákonného ustanovení svou povahou a účelem nejbližšího.“ NSS Afs 141/2007-83).*

*Ustanovení § 14 lze považovat za speciální vůči obecnému § 11 odst. 3 a má tedy přednost.*

*Tedy pokud je  nutné vydat závazné stanovisko orgánu památkové péče k tomu, aby žadatel mohl realizovat svá práva a dostát svým povinnostem podle výše zmíněných právních předpisů, je třeba  postupovat dle § 11 odst. 3 památkového zákona. Řízení bude moci být zahájeno jak na návrh, tak z moci úřední (popř. i na základě podnětu kohokoliv), neboť § 11 odst. 3 žádná omezení neobsahuje. Orgán památkové péče bude aplikovat ta ustanovení § 14, která připadají v úvahu, tedy zejména odst. 3 a odst. 6. Sama o sobě ta skutečnost, že se účastníkovi řízení umožní vydání závazného stanoviska při porušení § 14 a je to tedy pro něj výhodné, znamená splnění podmínky, že analogie ve veřejném právu je možná jen ve prospěch adresátů normy.“»*

I v tomto případě lze nesporně uvažovat v obdobných intencích, pokud by žadatel byl současně povolán podle zvláštního předpisu {energetický zákon a zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů *[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]* vyvolat územní řízení nebo jiný postup dle stavebního zákona, aniž by tyto předpisy vyžadovaly prokázání existence žádosti vlastníka kulturní památky (jinými slovy existenci plné moci). Jak vyplývá ze žádosti, mají stavební úřady takový právní stav za prokázaný, pokud společnost WW svou žádost doloží smlouvou o smlouvě budoucí o zřízení věcného břemene podle požadavků energetického zákona. Pokud by měl v konkrétním případě orgán památkové péče pochybnost, nakolik zmíněné okolnosti jsou v konkrétním případě důvodem pro zahájení řízení či jiného postupu podle stavebního zákona, měl by tuto nejistotu vyřešit postupem podle § 8 odst. 2 ve vazbě na § 4 odst. 1 správního řádu, a to dotazem na příslušném stavebním úřadě.

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