**Stanovisko Ministerstva kultury**

**památkové inspekce**

**č.j. MK 50627/2017 PI ze dne**

**28. srpna 2017**

Věc: GG č. p. 123, prošetření postupu Magistrátu města HH při vydávání závazného stanoviska k odstranění kulturní památky a činnosti Krajského úřadu FF kraje na základě podnětů Národního památkového ústavu

Památkové inspekci Ministerstva kultury jako specializovanému kontrolnímu orgánu v oboru státní památkové péče podle § 27 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, v platném znění (dále jen „zákon o státní památkové péči“), bylo doručeno podání Národního památkového ústavu, územního odborného pracoviště v WW (dále jen „odborná organizace“), č. j. NPÚ-123/45678/2017 směřující k prošetření činnosti Krajského úřadu FF kraje (dále jen „krajský úřad“). Jednalo se o dva podněty odborné organizace k přezkumu závazného stanoviska Magistrátu města HH (dále jen „prvoinstanční orgán památkové péče“), č. j. xx/12345/2017, kterým bylo označeno za přípustné odstranění převážné části stavby venkovské usedlosti GG č. p. 123, která je zapsána v Ústředním seznamu kulturních památek ČR (dále jen „ÚSKP“) pod rejstříkovým číslem 12345/6-7890. Podání odborné organizace směřuje rovněž k prošetření postupu prvoinstančního orgánu památkové péče vedoucímu k vydání jmenovaného závazného stanoviska.

Ministerstvo kultury při prošetřování činnosti krajského úřadu a prvoinstančního orgánu památkové péče dle uvedeného podání vycházelo z předmětných právních předpisů a podkladů, které mu s podáním poskytla odborná organizace státní památkové péče nebo prvoinstanční orgán památkové péče.

Jedná se o následující podklady:

1. Závazné stanovisko prvoinstančního orgánu památkové péče č. j. xx/12345/2017.
2. Podnět odborné organizace k přezkumnému řízení č. j. NPÚ-123/45678/2017.
3. Odpověď krajského úřadu č. j. 1234/ww/2017 na podnět odborné organizace č. j. NPÚ-123/45678/2017.
4. Podnět odborné organizace k přezkumnému řízení II č. j. NPÚ-123/45678/2017.
5. Odpověď krajského úřadu č. j. 1234/ww/2017 na II. podnět odborné organizace č. j. NPÚ-123/45678/2017.
6. Rozhodnutí prvoinstančního stavebního úřadu k neodkladnému odstranění stavby xxx/1234/2017.

Prvoinstanční orgán památkové péče vydal jako dotčený orgán závazné stanovisko č. j. xxx/1234/2017 dle § 11 odst. 3 zákona o státní památkové péči do řízení stavebního úřadu o *„nařízení nezbytných úprav domu č. p. 123 GG na pozemku st. p. č. 109, k. ú. GG, podle statického posudku nosných konstrukcí objektu z 11/2016, zpravované Ing. J. K., ČKAIT 0123456789“*. Prvoinstanční orgán památkové péče shledal za přípustné realizovat *„odstranění dřevěné konstrukce střechy a krovu, stropu na podkroví, roubení, stropu na 1. NP. dle posudku nosných konstrukcí objektu z 11/2016 zpracované Ing. J. K., ČKAIT 0123456789“* při stanovení následujících podmínek:

*„1. Odstraňované kompaktní části konstrukce budou uloženy na pozemku vlastníka a chráněny proti negativnímu působení klimatických jevů, např. zakrytím plachtou,*

*2. Zbylá část stavby bude provizorně zabezpečena proti dalšímu působení klimatických jevů, např. zakrytím plachtou.“*

Prvoinstanční orgán památkové péče v odůvodnění uvedl, že v době vydání závazného stanoviska probíhalo řízení o zrušení prohlášení stavby za kulturní památku.

V podnětu (č. 2) krajskému úřadu odborná organizace poukazuje na to, že závazné stanovisko prvoinstančního orgánu památkové péče (č. 1) v rozporu s § 50 správního řádu a čl. 4 odst. 2 Úmluvy o ochraně architektonického dědictví Evropy č. 73/2000 Sb. m. s. (dále jen „Úmluva“) nezajišťuje ochranu veřejného zájmu na dalším zachování hmotného kulturního dědictví, jak by tomu bylo, kdyby prvoinstanční orgán památkové péče v souladu se svou povinností rozhodl o opatření podle § 10 odst. 1 zákona o státní památkové péči. Podle odborné organizace závazné stanovisko odporuje zákonem stanovené povinnosti a povede k dalšímu *„ohrožení“* a následnému úplnému *„zániku kulturní památky“*. Odborná organizace zde dále namítá, že použitím § 11 odst. 3 zákona o státní památkové péči nevyžadujícím (oproti § 10 odst. 1 nebo § 14 odst. 1 citovaného zákona) vyjádření odborné organizace došlo *„k obcházení účelu památkového zákona“* a že si prvoinstanční orgán památkové péče do řízení o vydání závazného stanoviska *„neobstaral všechny podklady“* a *„nezjistil všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu“*.

Krajský úřad v odpovědi (č. 3) odborné organizaci uvedl, že ze statického posudku ze spisu prvoinstančního orgánu památkové péče *„vyplývá, že je objekt v havarijním stavu a že všechny dřevěné konstrukce vyžadují jejich kompletní odstranění“*, přičemž potvrdil, že *„§ 11 zákona o státní památkové péči nevyžaduje vyjádření odborné organizace“*. Na základě tohoto svého zjištění *„krajský úřad neshledal důvod k zahájení řízení o přezkumu“* závazného stanoviska prvoinstančního orgánu památkové péče (č. 5). Krajský úřad rovněž v odůvodnění uvedl, že *„v současné době vede Ministerstvo kultury České republiky řízení o zrušení prohlášení předmětného objektu za kulturní památku.“*

V podnětu II (č. 4) krajskému úřadu odborná organizace namítala, že v odpovědi (č. 3) krajského úřadu *„nebyly vypořádány připomínky“* uvedené v jejím podnětu (č. 1), konkrétně že prvoinstanční orgán památkové péče záměrně nevhodně *„použil § 11 zákona o státní památkové péči namísto jiných ustanovení citovaného zákona“* a že prvoinstanční orgán památkové péče vydáním závazného stanoviska (č. 5)*„konal v rozporu se zákonem o státní památkové péči, v rozporu s § 50 správního řádu a v rozporu s úmluvou, když připustil odstranění většiny kulturní památky“*.

Na tento podnět (č. 4) odborné organizace krajský úřad odpověděl (č. 5), že se s těmito připomínkami *„vypořádal již v předchozí odpovědi“* (č. 3), že v případě vydání závazného stanoviska dle § 11 odst. 3 zákona o státní památkové péči je orgán památkové péče pouze dotčeným správním orgánem v řízení vedeném stavebním úřadem podle § 136 stavebního zákona a že při vydání takového závazného stanoviska nemá orgán památkové péče povinnost vyžádat si ve věci vyjádření odborné organizace.

Odborná organizace ve svém dopise č. j. NPÚ-123/45678/2017 požádala Památkovou inspekci o přešetření postupu prvoinstančního orgánu památkové péče a krajského úřadu v dané věci. Zobecněná otázka odborné organizace zní, **zda je v souladu s právním řádem České republiky, aby orgán památkové péče, a to pouze v postavení dotčeného orgánu, „rozhodl“ o odstranění stavby, která je kulturní památkou.**

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 kompletní spisový materiál v dané věci.

Prvoinstanční orgán památkové péče jako dotčený orgán okruh prací spočívající v odstranění dřevěné konstrukce střechy a krovu, stropu na podkroví, roubení, stropu na 1. NP. nazval jako *nařízení nezbytných úprav* *na kulturní památce*. Po realizaci prací by z kulturní památky zůstalo zachováno zdivo přízemí zabezpečené, dle podmínky č. 2 závazného stanoviska prvoinstančního orgánu památkové péče, provizorně plachtou.

Dle názoru Ministerstva kultury prvoinstanční orgán památkové péče při vydání závazného stanoviska závažným způsobem pochybil.

1. **Řízení o odstranění stavby prohlášené za kulturní památku a dotčenost orgánu památkové péče**

Zrušení prohlášení za kulturní památku upravuje § 8 zákona o státní památkové péči. Může se tak stát jen z mimořádně závažných důvodů, aniž by je zákon blíže definoval. Může jím být i natolik špatný technický stav kulturní památky, kdy by případná náprava závadného stavu znamenala nahrazení převážné části kulturní památky a takový zásah do autenticity kulturní památky, který by vedl ke ztrátě jejích kulturně historických hodnot. V případě zrušení prohlášení věci nebo stavby za kulturní památky je třeba zkoumat a hodnotit dochované kulturně historické hodnoty.

Prvoinstanční orgán si dle odůvodnění svého závazného stanoviska byl vědom, že „*kulturní památku nelze odstranit, dokud není pravomocné rozhodnutí o zrušení prohlášení věci za kulturní památku.“* Dospěl však „*k závěru, že ohrožení života a zdraví osob padajícími částmi konstrukce je v celospolečenském významu vyšší hodnotou, než památková ochrana budovy.“* Nařízení odstraňování staveb z důvodu špatného technického stavu řeší především § 129 odst. 1 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]*: *„Stavební úřad nařídí odstranění stavby vlastníku stavby*, která *svým závadným stavem ohrožuje život nebo zdraví osob nebo zvířat, bezpečnost, životní prostředí anebo majetek třetích osob, a její vlastník přes rozhodnutí stavebního úřadu ve stanovené lhůtě neodstranil závadný stav stavby; jde-li o stavbu, která je kulturní památkou postupuje se podle zvláštního právního předpisu“,* kterým je zákon o státní památkové péči. Stavební úřad nemůže postupem dle § 129 nařídit odstranění stavby, která je kulturní památkou. Rovněž pak orgán památkové péče nemůže vystupovat v roli dotčeného orgánu v takovém řízení. Brání tomu veřejný zájem uvedený v § 1 zákona o státní památkové péči, kterým je, ochrana kulturních památek a usilování o jejich *zachování, zpřístupňování a vhodné využívání, aby se podílely na rozvoji kultury, umění, vědy a vzdělávání, formování tradic a vlastenectví, na estetické výchově.* Okruh pravomocí prvoinstančního orgánu památkové péče je dán v § 29 citovaného zákona. Mezi jiným prvoinstanční orgán památkové péče *„zabezpečuje předpoklady pro komplexní péči o kulturní památky… a v souvislosti s tím vydává jako dotčený orgán závazné stanovisko“.* Komplexní péči nemůže představovat souhlas prvoinstančního orgánu s odstraněním většiny konstrukcí stavby - kulturní památky. Rovněž takový postup prvoinstančního orgánu je v rozporu s čl. 4 odst. 2 Úmluvy, podle kterého se ČR zavázala, že *„předejde znetvoření, zchátrání nebo demolici chráněných statků“.*

Český právní řád zná však instrumenty, které umožňují reagovat na situaci, kdy stavba hrozí okamžitým zřícením. Je jím postup stavebního úřadu, a nikoliv orgánu památkové péče, dle § 136 odst. 1 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]*. „*Neodkladné odstranění stavby, provedení nutných zabezpečovacích prací, popřípadě vyklizení stavby může stavební úřad nařídit i ústně při kontrolní prohlídce, pokud jsou závadným stavem stavby bezprostředně ohroženy životy a zdraví osob nebo zvířat.“* Předpokladem pro neodkladné odstranění stavby, je bezprostřední ohrožení životů a zdraví osob nebo zvířat. Jen za splnění těchto předpokladů může stavební úřad rozhodnout ústně na kontrolní prohlídce o odstranění stavby kulturní památky a bez závazného stanoviska dotčeného orgánu památkové péče. V ostatních případech je možné stavbu, která je kulturní památkou, odstranit až po zrušení prohlášení za kulturní památku Ministerstvem kultury.

V daném případě prvoinstanční orgán památkové péče předmět řízení spočívající v odstranění stavby na rozdíl od rozhodnutí stavebního úřadu vadně označil jako provedení nutných zabezpečovacích prací. Ministerstvo kultury má však důvodné pochybnosti o „bezprostřednosti“ havarijního stavu předmětné kulturní památky a ohrožování života a zdraví osob nebo zvířat, když na tento stav bylo upozorněno statickým posudkem v listopadu 2016. V lednu 2017 na něj upozornil prvoinstanční orgán památkové péče stavební úřad, který jej jako dotčený orgán v březnu 2017 požádal o vydání závazného stanoviska ve věci nařízení odstranění stavby. Práce byly provedeny na přelomu června a července 2017. Ministerstvu kultury není známa žádná informace o zjištění jakékoliv změny stavu stavby v období mezi listopadem 2016 a červencem 2017. Vzhledem k trvání jednotlivých úkonů se Ministerstvo kultury domnívá, že o bezprostřední ohrožení života a zdraví osob nebo zvířat nešlo. Nařízení odstranění stavby mělo být řešeno dle § 129 odst. 1 písm. a) 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]*. Stavební úřad by v případě kulturní památky přerušil řízení pro předběžnou otázku do doby, než Ministerstvo kultury rozhodne o zrušení či nezrušení prohlášení za kulturní památku. Teprve na základě tohoto rozhodnutí by prvoinstanční orgán, v případě zrušení prohlášení, buď nadále nebyl dotčeným orgánem, nebo v případě nezrušení prohlášení by do řízení stavebního úřadu o odstranění stavby vydal nepřípustné závazné stanovisko z důvodu rozporu s veřejným zájmem. Ministerstvu kultury není známo, zda již dříve nařídil stavební úřad nezbytné úpravy dle § 137 a snažil se tak zajistit architektonické dědictví, jak mu ukládá § 137 odst. 1 písm. i) 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]*.

Postup podle § 135 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]*, který vylučuje ohled na ostatní veřejné zájmy, reaguje fakticky na stav krajní nouze. Tento stav bývá opakovaně předmětem výkladu správního soudnictví zejména ve vazbě na správní trestání. V této souvislosti tak např. zazněl názor Nejvyššího správního soudu na aplikaci pojmu krajní nouze ve vztahu k běhu času. *„Pro naplnění stavu krajní nouze dle názoru Nejvyššího správního soudu nepostačuje pouhé domnělé nebezpečí, které může nastat, ale musí se jednat o nebezpečí reálné, které přímo hrozí nebo trvá v čase a prostoru. Městský soud na podkladě tvrzení účastníků a zjištěných skutečností (resp. důkazů) dospěl k závěru, že se o stav krajní nouze nejednalo, přičemž Nejvyšší správní soud takovéto hodnocení považuje za zákonné. Tento závěr byl dle názoru Nejvyššího správního soudu totiž zásadně podepřen jednáním samotné stěžovatelky, neboť byla-li předmětná stavba zahájena v létě roku 2013 (…) a dokončena teprve na přelomu září a října roku 2013, pak tato časová prodleva jistě nesvědčí o naléhavé nutnosti řešit reálné, přímo hrozící nebezpečí.“* (blíže viz rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 234/2016 – 27 ze dne 15. 12. 2016).

Prvoinstanční orgán památkové péče souhlasil s nařízením prací, které jsou svou povahou odstraněním kulturní památky (ostatně, tak ve věci rozhodl i stavební úřad). Provedení nařízených prací vede ve svém výsledku k právnímu i faktickému zániku stavby - kulturní památky. Prvoinstanční orgán památkové péče vydal své závazné stanovisko za situace, kdy sám uváděl, že Ministerstvo kultury vede správní řízení o zrušení prohlášení za kulturní památku. Prvoinstanční orgán památkové péče v daném případě rozhodoval místo příslušného orgánu Ministerstva kultury.

1. **Zánik stavby z hlediska soukromého práva a památková péče**

K této otázce se opakovaně vyjádřila judikatura a to i v oblasti týkající se přímo památkové péče.

Rozsudek Okresního soudu v Tachově sp. zn. 4 C 128/2013 ze dne 30. září 2014 rozhodl, že zřícenina kostela sv. Jana Křtitele v Kočově (rej. č. 10444/4-4811 ÚSKP) je součástí pozemku. *„Soud vycházel z provedených důkazů, tj. fotodokumentace zříceniny, prohlídkou na místě samém a dospěl k závěru, že je součástí pozemku i přesto, že u zříceniny se zachoval velký objem zdiva, obvodové zdi jsou zachovány až skoro do úrovně stropu, je patrný náznak, kde začínala střecha, jsou patrné výklenky oken, jedná se však stále o zříceninu kostela, když nelze z ničeho dovodit, že by bylo patrné dispoziční řešení prvního nadzemního podlaží, vždy jsou zde jen náznaky úrovně stropu, o stropu však v žádném případě nelze hovořit, jak je patrné z předložených fotografií.*“

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 93/2008 – 95ze dne 22. 1. 2009 ve věci právní povahy kulturní památky hrad Stará Dubá, zřícenina a archeologické stopy (rej. č. 21760/2-55 ÚSKP) došel k následujícím závěrům: *„Nejvyšší správní soud se shoduje s městským soudem v tom, že zřícenina hradu D není stavbou. V minulosti hrad jistě stavbou (tedy samostatnou nemovitou věcí v dnešním pojetí) býval, ovšem svou povahu stavby ztratil, protože jeho zkáza dostoupila takového stupně, že již není patrné dispoziční řešení prvního nadzemního podlaží [srov. rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 31. 5. 1995, sp. zn. 3 Cz 57/92, a rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 30. 11. 1992, sp. zn. 3 Cdo 111/92, k problematice okamžiku vzniku stavby, na něž poté se stejnými argumenty navázala judikatura k okamžiku zániku stavby - rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 30. 9. 1998, 33 Cdo 111/1998, ze dne 28. 2. 2001, sp. zn. 20 Cdo 931/99, a ze dne 28. 5. 2003, sp. zn. 22 Cdo 2088/2001; k této otázce viz též Eliáš, K. a kol.: Občanský zákoník. Velký akademický komentář, Linde, Praha 2008, 1. svazek (§ 1 - § 487), str. 489]. Pojem „první nadzemní podlaží“ není přitom možno brát doslova, jak na to správně upozorňuje žalobce, neboť stavební struktury středověkých hradů bývaly atypické. Jistě však nelze popřít, že i hrad byl při vší své atypičnosti vystavěn jako nadzemní stavba, a otázka po dispozičním řešení jeho prvního nadzemního podlaží je tedy na místě. V souvislosti s hradem přitom není vhodné omezovat se na pojem podlaží v moderním slova smyslu - tedy vodorovné plochy, která bývá výškově jednotná v celém prostoru stavby mezi obvodovými zdmi, a zdejší soud by se k tak úzkému pojetí nepřiklonil. Ze spisu je však zřejmé, že v případě zříceniny hradu D jde spíše o tu více, tu méně spojité pozůstatky původního zdiva, z nichž nejsou zcela patrné ani obvodové obrysy někdejší stavby, natožpak jakékoli (třebas i atypické) vnitřní dispoziční členění hradu.“*

Z oblasti soukromého práva, na něž je ostatně prohlašování a i rušení prohlášení za kulturní památky výslovně zákonem o státní památkové péči navázáno, lze např. uvést rozsudek Nejvyššího soudu 22 Cdo 764/2011 z 23. října 2012. *„Nadzemní stavba zaniká a přestává být věcí v právním smyslu tehdy, není-li již patrno dispoziční řešení prvního nadzemního podlaží původní stavby, tj. zpravidla destrukcí obvodového zdiva pod úroveň stropu nad prvním podlažím obvykle při současném odstranění zdiva příček; objem nově zbudovaných konstrukcí na místě základů původní stavby je v této souvislosti nerozhodný (k tomu srovnej rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. února 2001, sp. zn. 20 Cdo 931/99, uveřejněný v Souboru pod pořadovým č. C 280 a rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. ledna 2012, sp. zn. 22 Cdo 1241/2010, uveřejněný na internetových stránkách Nejvyššího soudu* [*www.nsoud.cz*](http://www.nsoud.cz)*; dále také např. Švestka, J., Spáčil, J., Škárová, M., Hulmák, M. a kol. Občanský zákoník I. § 1 až 459. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, str. 689). Nalézací soudy vyšly ze zjištění, že původní rodinný dům byl po zjištění narušeného nosného zdiva odstraněn po úroveň základových pasů a stavba byla z cca 96 % nově postavena. Ze všech šesti zdí domu č. p. 65 na pozemku parc. č. 58/1 byla nově postavena zeď označená ve znaleckém posudku č. 1 (štítová), zeď označená ve znaleckém posudku č. 2 (obvodová), zeď označená ve znaleckém posudku č. 3 (příčně nosná, vnitřní), zeď označená ve znaleckém posudku č. 4 (příčně nosná) a zeď označená ve znaleckém posudku č. 6 (zeď zadní obvodová), přičemž původní je pouze zeď, označená ve znaleckém posudku č. 5 (zeď štítová); minimálně 87,57 % zdiva nosných konstrukcí původního domu č. p. 65 bylo odstraněno a nahrazeno zdivem novým. Jestliže odvolací soud uzavřel, že s ohledem na tento rozsah destrukce obvodových zdí a odstranění i jedné zdi vnitřní již původní dispoziční řešení prvního nadzemního podlaží nebylo seznatelné, a tudíž původní stavba jako věc v právním smyslu zanikla, nelze jeho závěru nic vytknout, nadto v rovině úvahy založené na zjevné nepřiměřenosti.“*

Odstranění konstrukcí stavby pod úroveň stropu prvního nadzemního podlaží je dle výše uvedené judikatury okamžikem, se kterým je spojován zánik stavby. Přesné určení okamžiku zániku stavby může být sporné. Při úplné destrukci obvodových zdí prvního nadzemního podlaží je nepochybné, že stavba zanikla. Při částečném zbourání zdí prvního nadzemního podlaží bude nutné posoudit míru těchto zásahů. V případě, že by byla kulturní památkou pouze stavba a nikoliv pozemek, na kterém se nachází, pak spolu s právním zánikem stavby zaniká i ochrana kulturní památky, protože přestane existovat předmět ochrany památkové péče. V případě pozemku chráněného jako kulturní památka by byly zříceniny stavby jako součásti tohoto pozemku do budoucna taktéž chráněny.

O trvanlivosti a účinnosti provizorního zakrytí zdiva přízemí plachtou uvedeného v podmínce závazného stanoviska si není možné činit iluze zvlášť za situace, kdy většina konstrukcí staveb byla odstraněna právě z důvodu neprovádění údržby kulturní památky. Odhalení konstrukcí prvního nadzemního podlaží bezpochyby povede k další destrukci obvodového zdiva, až se stane zánik stavby zcela nesporným.

**K vystupování orgánu památkové péče jako dotčeného orgánu podle § 11 odst. 3 zákona o státní památkové péči v řízeních a postupech stavebních úřadů lze obecně uvést, že je možné. Např. může být využit v řízeních vedených stavebními úřady při nařizování provedení nezbytných úprav nebo podmínek pro nařízené zpracování projektové dokumentace obojí dle § 137 stavebního zákona. Závazné stanovisko dle § 11 odst. 3 zákona o státní památkové péči však nesmí znamenat obcházení zákona o státní památkové péči tj. vést k zániku kulturní památky, kulturní památku poškodit či znehodnotit. K vydání takových správních aktů není orgán památkové péče zmocněn.**

1. **Vady samotného závazného stanoviska**

Dalším pochybením prvoinstančního orgánu památkové péče, odhlédneme-li od jeho věcné nepříslušnosti závazným stanoviskem odsouhlasit ve výsledku zánik kulturní památky uvedené výše, jsou vady postupu při vydávání závazného stanoviska a vypracování jeho odůvodnění. Závazné stanovisko je nepřezkoumatelné, nebyl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochyby, nebyly zkoumány kulturně historické hodnoty předmětné kulturní památky.

Je sice skutečností, že v případě správního řízení zahájeného z vlastního podnětu stavebního úřadu je orgán státní památkové péče dotčeným správním orgánem a závazné stanovisko do takového řízení vydává výhradně podle § 11 odst. 3 zákona o státní památkové péči (nepochybně se v případě nařizování prací z moci úřední na stavbě, která je kulturní památkou jedná o řízení v němž *„mohou být dotčeny zájmy státní památkové péče na ochraně nebo zachování kulturní památky“*) a podle § 29 odst. 2 písm. b) citovaného zákona (*„zabezpečuje předpoklady pro komplexní péči o kulturní památky a v souvislosti s tím vydává jako dotčený orgán závazné stanovisko“*). Ani jedno z citovaných ustanovení zákona o státní památkové péči explicitně neukládá prvoinstančnímu orgánu památkové péče povinnost opatřit si vyjádření odborné organizace. Avšak i v takovémto případě musí závazné stanovisko ve formě dle § 149 správního řádu splňovat řadu zákonných náležitostí. Slovy nově vkládaného odst. 2 v § 149 správního řádu *„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.“* Nově vkládaný odstavec nabude účinnosti sice až 1. ledna 2018, ale jedná se o závěry vyplývající z dnes platné a účinné úpravy - viz např. § 154 správního řádu o použití ustanovení správního řádu pro vydávání závazných stanovisek, požadavek podle §149 odst. 4 a 5 správního řádu *[k datu revize jde o § 149 odst. 7 a 8 správního řádu; poznámka vydavatele]* na přezkoumatelnost závazného stanoviska v rámci odvolacího řízení nebo přezkumného řízení. Základní zásady činnosti správních orgánů podle §§ 2 až 8 správního řádu se pro vydávání závazných stanovisek uplatní plně - viz uváděný § 154 správního řádu. Takový výklad zastává i judikatura. Např. Krajský soud v Českých Budějovicích v rozsudku sp. zn. 50 A 2/2016 – 38 ze dne 26. 10. 2016 z dnešní platné právní úpravy dovodil, že *i na odůvodnění závazného stanoviska lze klást vysoké nároky, tedy že musí být řádně odůvodněno*. Soud dospěl v dané věci k závěru, že obě závazná stanoviska (prvoinstančního orgánu i krajského úřadu) jsou přezkoumatelná a netrpí vnitřní rozporností.

Dotčený orgán je dle § 3 správního řádu povinen 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. Jedná se mimo jiné o to, *aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly*. Veřejným zájmem dle § 1 zákona o státní památkové péče je, že stát *chrání kulturní památky a usiluje o jejich* *zachování, zpřístupňování a vhodné využívání, aby se podílely na rozvoji kultury, umění, vědy a vzdělávání, formování tradic a vlastenectví, na estetické výchově.* Prvoinstanční orgán památkové péče svým závazným stanoviskem připustil odstranění většiny konstrukcí stavby, včetně stropu nad prvním nadzemním podlažím. K problematice odstraňování částí kulturní památky v rámci obnovy kulturní památky se Ministerstvo kultury vyjádřilo ve výkladovém stanovisku č. j. MK 69872/2016 OPP ze dne 20. prosince 2016 - [2016\_069872](http://www.mkcr.cz/doc/cms_library/2016_069872-5816.docx) zveřejněném v materiálu [Zákon o státní památkové péči s judikaturou a výkladovými stanovisky](https://www.mkcr.cz/doc/cms_library/zakon-o-statni-pamatkove-peci-judikatura-a-stanoviska_cerven_2017-4393.doc) na <https://www.mkcr.cz/metodicka-spoluprace-s-organy-pamatkove-pece-292.html>. Odstranění většiny konstrukcí stavby bez provádění výstavby nových částí stavby nelze podřadit pod pojmy vymezující obnovu kulturní památky - údržba, oprava, rekonstrukce, restaurování, modernizace budovy při nezměněné funkci nebo využití kulturní památky, nástavba nebo přístavba, proto i v daném případě se nemůže jednat o obnovu kulturní památky podle § 14 odst. 1 zákona o státní památkové péči. I tak závěry uvedené v tomto stanovisku je možno vztáhnout i na postup dle § 11 odst. 3 zákona o státní památkové péči.

Prvoinstanční orgán nezkoumal hodnoty předmětné kulturní památky a dopad navrhovaných prací na tyto hodnoty. Ve svém závazném stanovisku pouze popsal stav kulturní památky, odkázal na znalecký posudek a připustil realizaci navrhovaných prací z důvodu, že *„ohrožení života a zdraví osob padajícími částmi konstrukce je v celospolečenském významu vyšší hodnotou, než památková ochrana budovy“*. Taková úvaha orgánu památkové péče je i nepřezkoumatelná, protože chybí uvedení a popis hodnot, které má orgán památkové péče za povinnost chránit, včetně uvedení úvahy, zda v tomto případě neexistuje jiné pro kulturní památku méně radikální řešení. (V daném případě, vzhledem k blízkosti stavby při komunikaci II. třídy, by nemohlo být použito řešení, jinak běžně stavebními úřady používané v případech havarijního stavu a při nařizování nutných zabezpečovacích prací, tj. oplocením stavby.)

Při popisu stavu a kulturně historických hodnot předmětné památky mohl prvoinstanční orgán památkové péče jednoduše vycházet z vyjádření odborné organizace, pokud by si jej vyžádal, ač ten není obligatorním podkladem v postupu podle § 11 odst. 3 zákona o státní památkové péči. Správní akt vydává správní orgán a následně nese odpovědnost za jeho podobu. Pokud se orgán rozhodl neopírat „*o odbornou pomoc odborné organizace“* (což vyplývá podle § 29 odst. 3 zákona o státní památkové péči a odborná organizace takový servis dle § 32 odst. 2 písm. f) zákona zajišťovat musí) pak pasáž o kulturně historických hodnotách v odůvodnění musí zpracovat sám a to v takové kvalitě, aby odpovídala požadavku podle § 3 správního řádu, tj. aby byl zjištěn stav věci, o kterém nejsou důvodné pochyby.

Otázkou ohledně postupu prvoinstančního orgánu zůstává skutečnost, že stav kulturní památky, který vedl k vydání předmětného stanoviska, není pouze důsledkem neplnění povinností jejího vlastníka podle § 9 zákona o státní památkové péči, ale také neplněním povinností prvoinstančního orgánu památkové péče ze zákona o státní památkové péči, tj. *nevykonáváním komplexní péče o kulturní památku* podle již citovaného § 29 odst. 2 písm. b) zákona o státní památkové péči, která představuje rovněž rozhodování o opatřeních, které je vlastník ve stanovené lhůtě povinen vykonat podle § 10 odst. 1 citovaného zákona, případně výkon takových rozhodnutí podle § 15 odst. 1 citovaného zákona a přijímání opatření při porušení zákona o státní památkové péči podle jeho části páté. Tato ustanovení umožňují rovněž naplnění Úmluvy, konkrétně jejího čl. 4 odst. 2, podle kterého se ČR zavázala, že *„předejde znetvoření, zchátrání nebo demolici chráněných statků“*, což má podle čl. 4 odst. 2 písm. c) dosáhnout i tím, že k tomu určené *„veřejné úřady“* (v ČR orgány státní památkové péče či stavební úřady) *„požadují po majiteli chráněného statku, aby provedl práci anebo aby provedly takovou práci samy, pokud tak majitel neučiní“*. To by mělo podle druhé věty čl. 9 Úmluvy představovat až *„uvedení chráněného statku do původního stavu“*, nejen sankční opatření *při porušení zákona chránícího architektonické dědictví* ve smyslu první věty tohoto článku.

1. **Pochybení krajského úřadu při přezkumu**

Nepříslušnost prvoinstančního orgánu vydat závazné stanovisko a dále i nezjištění stavu věci v souladu s § 3 (a i § 50 odst. 3) správního řádu a nepřezkoumatelnost důvodů závazného stanoviska měly být důvodem, aby předmětné závazné stanovisko bylo krajským úřadem v přezkumném řízení zrušeno a postup vedoucí k vydání závazného stanoviska zastaven. Přes uvedený závěr Ministerstvo kultury podle § 27 odst. 4 zákona o státní památkové péči nenavrhuje krajskému úřadu, aby předmětné závazné stanovisko přezkoumal, neboť dle informací od prvoinstančního orgánu památkové péče již byly práce spočívající v odstranění převážné části kulturní památky provedeny a její uvedení do stavu podle Úmluvy (viz výše) pro nedostačující dokumentaci nepřichází do úvahy.

1. **Shrnutí**

V daném případě měl prvoinstanční orgán památkové péče konstatovat svou nepříslušnost pro vydání takového závazného stanoviska a poukázat na skutečnost, že se již vede u Ministerstva kultury řízení, jehož předmětem je posouzení stěžejní otázky, nakolik v daném případě je stavba schopna si s ohledem na svůj stav uchovat hodnoty, pro které se stala kulturní památkou.

Zejména s ohledem na časovou prodlevu mezi vlastním zjištěním závadného stavu a jeho fyzickým řešením, lze mít více než zásadní pochybnosti o tom, zda v dané věci nevykročil stavební úřad z mezí svého zmocnění podle § 135 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]*. V této souvislosti je třeba poukázat na skutečnost, že z hlediska správních lhůt a faktického stavu dotčeného domu, který v období od listopadu 2016 do samotného provedení demoličních prací na přelomu června a července 2017 nedoznal žádných zdokumentovaných změn, měl být zvolen standardní postup podle § 129 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]*, který by umožnil posouzení problematiky stavu dané kulturní památky příslušnému orgánu památkové péče tj. Ministerstvu kultury v procesu dle § 8 zákona o státní památkové péči. Právě na tuto skutečnost měl prvoinstanční orgán poukázat v momentě, kdy byl konfrontován s požadavkem stavebního úřadu na formulování zájmů státní památkové péče.

1. **Závěr**

K tomu Ministerstvo kultury poznamenává, že se účastníci řízení před správními orgány mohou dovolávat obdobného (jako v případě správního řízení o vydání závazného stanoviska magistrátu č. j. xxx/12345/2017) zacházení jen tehdy, byl-li tento předchozí postup v souladu se zákonem. Jmenované závazné stanovisko, jak výše prokázalo Ministerstvo kultury, bylo nezákonné a ani v něm stanovené podmínky nebyly schopny zajistit ochranu veřejného zájmu, která je úkolem orgánu státní památkové péče. **Účastníci řízení před správními orgány se tedy nemohou dovolávat toho, aby správní orgány dodržovaly předchozí praxi, byla-li nezákonná, byť by nebyla napadena či podle právních předpisů uvedena do souladu se zákonem.** (Viz též JUDr. Josef Vedral, Ph. D.: Správní řád, komentář; II. vydání; BOVA POLYGON; Praha 2012; str. 108 – 109.).

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