**Stanovisko Ministerstva kultury**

**památkové inspekce**

**č.j. MK 62635/2017 PI ze dne**

**6. října 2017**

Věc: Sdělení k dotazu Magistrátu města HH k otázce možné podjatosti zaměstnanců krajského úřadu v řízení o změně ochranného pásma, které bylo zahájeno na základě podání téhož krajského úřadu

Ministerstvo kultury obdrželo dotaz Magistrátu města HH (dále jen „magistrát“), č. j. xxxx/12345/2017/xxxx/xxxx, který se týká otázky možné podjatosti zaměstnanců Krajského úřadu FF kraje (dále jen „krajský úřad“) v řízení o změně ochranného pásma, které bylo zahájeno na základě podání téhož krajského úřadu.

Ve svém podání magistrát uvádí, že krajský úřad podal dle ustanovení § 17 zákona o státní památkové péči ve spojení s ustanoveními § 83 a § 94 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů *[k datu revize je platnost tohoto stavebního zákona omezena datem 1. 7. 2023, kdy nabude účinnost zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, poznámka vydavatele]* u magistrátu jako věcně a místně příslušného orgánu státní památkové péče žádost o vydání rozhodnutí o změně ochranného pásma kolem kulturních památek areálu chrámu ABC.

Ze znění § 17 odst. 5 zákona o státní památkové péči dle názoru magistrátu vyplývá, že krajský úřad je v tomto řízení v postavení žadatele o změnu ochranného pásma a tudíž je hlavním účastníkem řízení dle ustanovení § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu. K tomuto svému postavení se krajský úřad přihlásil již samotným podáním žádosti, kde se krajský úřad v souladu se zákonem označil jako žadatel.

Krajský úřad však v předmětném řízení vystupuje též jako přímo nadřízený správní orgán magistrátu, který mimo jiné rozhoduje i o opravných prostředcích proti rozhodnutí prvostupňového orgánu. V rámci tohoto svého postavení již krajský úřad zrušil usnesení odboru památkové péče o přerušení předmětného řízení o změně ochranného pásma. Krajský úřad se tedy v rámci řízení přihlásil i ke své roli nadřízeného správního orgánu.

S ohledem na výše uvedené se magistrát táže, zda uvedené dvojí postavení krajského úřadu zakládá jeho podjatost v rámci výkonu své působnosti jako nadřízeného správního orgánu, neboť jako žadatel o změnu uvedeného ochranného pásma má právní zájem, aby k uvedené změně došlo.

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. Rovněž Ministerstvo kultury nemůže hodnotit konkrétní případy, již i jen z toho důvodu, že nemá k dispozici spisový materiál v dané věci.

Stávající právní úprava v § 17 odst. 5 zákona o státní památkové péči předpokládá, že o změně ochranného pásma nemovité národní kulturní památky, památkové rezervace nebo památkové zóny rozhoduje obecní úřad obce s rozšířenou působností na návrh krajského úřadu, který tento návrh předem dohodne s Ministerstvem kultury.

Obdobnou dikci, která hovoří o tom, že řízení se zahájí na základě návrhu osoby, o jejíchž subjektivních právech a povinnostech se nerozhoduje, obsahuje § 3 odst. 1 věta druhá zákona o státní památkové péči, který předpokládá, že archeologický nález prohlašuje za kulturní památku Ministerstvo kultury na návrh Akademie věd České republiky.

Ve svém stanovisku ze dne 30. 9. 2012 k tomuto ustanovení uvádí JUDr. Josef Vedral (text celého stanoviska je k dispozici 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)) následující:

*»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 věci 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.«*

Na okraj je třeba poznamenat, že v sice jiné souvislosti nicméně výslovně Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku sp. zn. 7 As 99/2011 - 73 ze dne 26. 10. 2011 označil Akademii věd ČR za správní orgán památkové péče.

Současně správní soudy již opakovaně dovodily, že samotné vymezení ochranného pásma podle § 17 zákona o státní památkové péči se děje z moci úřední a nikoli na žádost. K tomu zejména rozsudky Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 As 210/2014 – 26 ze dne 23. 4. 2015 nebo sp. zn. 7 As 42/2012 – 44 ze dne 24. 8. 2012.

Ve světle výše uvedených úvah tedy je třeba na zmíněný návrh, dohodnutý s Ministerstvem kultury, hledět obdobně jako na návrh Akademie věd ČR na prohlášení archeologického nálezu za kulturní památku, tedy jako na podnět k zahájení řízení z moci úřední. Z tohoto důvodu není krajský úřad žadatelem a tedy účastníkem řízení, jímž stricto sensu ani nemůže být, neboť není nositelem právní subjektivity a je toliko orgánem územně samosprávného celku. Nadto nelze uvažovat ani o tom, že by v řízení tento subjekt mohl uplatňovat nějaký svůj subjektivní zájem a byl tak jakkoli věcně zainteresován na výsledku předmětného řízení. Nejsou zde dána práva ani povinnosti kraje, o kterých by bylo v souvislosti s podáním návrhu na zahájení řízení magistrátem rozhodováno. Otázka určení okruhu účastníků z důvodu vlastnictví nemovitostí v dotčeném území je otázkou odlišnou

V tomto případě jde z pozice krajského úřadu o výkon přenesené působnosti, která je co do základu totožná s přenesenou působností, kterou vykonává obecní úřad obce s rozšířenou působností, tj. magistrát. Jako podpůrný argument, že v tomto případě z povahy věci nemůže jít o systémovou podjatost, jak ji vnímají právní předpisy, může posloužit úprava systémové podjatosti obsažená v § 63 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Podle tohoto ustanovení je systémová podjatost navázána buď přímo k zájmům územní veřejnoprávní korporace anebo k zájmům zastupitele takové korporace. Systémová podjatost však není vázána k výkonu přenesené působnosti.

Vyvstává tak otázka, proč případnou otázku podjatosti zužuje magistrát pouze na nadřízený krajský úřad, neboť při takto zvolené metodě výkladu by dospěl k závěru, že podjatý musí být v prvé řadě magistrát sám, a to jako krajskému úřadu instančně podřízený orgán památkové péče. V tomto směru však magistrát o vlastní nepodjatosti nepochybuje a právě tato úvaha by dle názoru Ministerstva kultury ve spojení s následně uvedenými skutečnostmi mohla být klíčem, jak na danou problematiku z hlediska podjatosti nahlížet.

V této souvislosti je vhodné připomenout úvahy Nejvyššího správního soudu obsažené v usnesení jeho rozšířeného senátu sp. zn. 1 As 89/2010 - 119 ze dne 20. 11. 2012:

*»Nestrannost však nelze ztotožňovat s nezávislostí.*

*Z výše uvedeného však nelze usuzovat, že by rozšířený senát vycházel z názoru, že absence nezávislosti úředních osob při rozhodování o právech a povinnostech podle zákonných hledisek je ústavním deficitem. Nikoli; takovým ústavním deficitem by byla pouze absence jejich nestrannosti.*

*Samosprávné orgány obce a kraje mají tedy ve vztahu k úředníkům těchto územních samosprávných celků značné organizační a personální pravomoci, které jim umožňují mít vliv na profesní život úředních osob, a to včetně ukončení pracovního poměru či naopak povýšení na vedoucí pozici.*

*Zákonné postavení úředníků územních samosprávných celků není nezávislé na jejich zaměstnavateli. Zdálo by se tedy, že již pro tuto skutečnost je třeba na ně nahlížet jako na „systémově“ podjaté, rozhodují-li ve věcech, na nichž může mít zájem územní samosprávný celek.*

*Rozšířený senát však zastává názor, že existují významné důvody pro to, aby výše uvedený závěr byl modifikován.*

*Rozšířený senát proto dospěl k závěru, že v případech, kdy rozhoduje úředník územního samosprávného celku ve věci, která se přímo nebo nepřímo týká tohoto celku, není a priori vyloučen z rozhodování pro svoji „systémovou podjatost“, avšak je u něho dáno „systémové riziko podjatosti“, kvůli němuž je třeba otázku jeho případné podjatosti posuzovat se zvýšenou opatrností oproti věcem, které se zájmů územního samosprávného celku nijak nedotýkají.«*

S ohledem na výše uvedené se Ministerstvo kultury domnívá, že v daném případě pouze na základě skutečnosti, že při výkonu přenesené působnosti učinil orgán památkové péče procesní krok, bez něhož dle stávající právní úpravy na úseku státní památkové péče není možné zahájit řízení, nelze dovodit systémovou podjatost všech pracovníků všech nadřízených orgánů památkové péče.

Pochopitelně ani v tomto případě nelze vyloučit situaci podjatosti, např. v případě konkrétního zaměstnance správního orgánu. Nicméně je třeba v souladu s Metodickou pomůckou k § 14 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (<http://www.mvcr.cz/clanek/spravni-rad-metodicke-pomucky-ke-spravnimu-radu-metodicke-pomucky-ke-spravnimu-radu.aspx>, metodika Ministerstva vnitra je též připojena v příloze tohoto vyjádření), poukázat na to, že riziko systémové podjatosti se musí posuzovat individuálně s ohledem na konkrétní skutkové okolnosti každého případu.

Ve zmíněné metodické pomůcce Ministerstva vnitra je mimo jiné uvedeno:

*»Existence zaměstnaneckého poměru úřední osoby k subjektu veřejné správy, který sám má na výsledku určitého správního řízení zájem nebo který je přímo nebo nepřímo ovlivňován osobami, jež takový zájem mají, automaticky neznamená, že jde o případ systémové podjatosti.*

*Přikročí-li k výše uvedenému další skutečnost, na základě níž vznikne reálné riziko, že by postoj úřední osoby k věci mohl být ovlivněn i jinými než zákonnými prostředky (tj. je-li zde někdo, kdo má zájem na určitém výsledku řízení, v němž se má rozhodovat, a přitom má či může mít schopnost působit na příslušnou úřední osobu prostřednictvím jejího zaměstnaneckého vztahu k územnímu samosprávnému celku), může dojít k překročení kritické míry systémového rizika podjatosti. To může být způsobeno*

* *jevy v politické či mediální sféře, jež předcházejí příslušnému správnímu řízení či je doprovázejí a naznačují zvýšený zájem o výsledek řízení,*
* *zájmem politických činitelů či jiných v rámci daného územního samosprávného celku vlivných osob na určitém výsledku řízení, přičemž takový zájem lze vysledovat z mediálních vyjádření, předvolebních slibů, konkrétních investičních či jiných obchodních počinů, předchozích snah nasměrovat určité související rozhodovací procesy určitým způsobem apod.,*
* *samotnou povahou a podstatou rozhodované věci, její kontroverzností či politickým významem a s tím spojenými zájmy,*
* *podezřením z nátlaku či snahy přímo ovlivnit rozhodování příslušné úřední osoby*
* *prostřednictvím jejího zaměstnaneckého vztahu.«*

I s ohledem na výše uvedené situace, které mohou dle dosavadní judikatury správních soudů představovat riziko systémové podjatosti, je třeba připomenout, že nadřízené orgány památkové péče neuplatňují při podání návrhu podle § 17 odst. 5 zákona o státní památkové péči svůj individuální zájem, ale v souladu se zákonem předpokládaným postupem deklarují potřebu zásahu do stávající podoby ochranného pásma, která je podmínkou, aby bylo řádně zahájeno řízení prvoinstančního orgánu, tj. magistrátu.

Samotná skutečnost tohoto kroku, tj. podání návrhu podle § 17 odst. 5 zákona o státní památkové péči tak nemůže představovat důvod pro podjatost. Opačný výklad by totiž byl důvodem k závěru, že všechny obecní úřady obcí s rozšířenou působností a krajské úřady jsou vyloučeny, neboť podání, které je předpokladem pro zahájení předmětného řízení, bylo dohodnuto s Ministerstvem kultury a tím by tedy při tomto výkladu Ministerstvo kultury zavázalo všechny podřízené orgány památkové péče a předurčilo by výsledek řízení jako celku. Takovýto výklad je však nutné odmítnout, neboť zcela popírá konstrukci ustanovení § 17 zákona o státní památkové péči.

Lze souhlasit, že platná právní úprava na úseku památkové péče nejen ve vztahu k výše popsané situaci není ideální. Vládní návrh zákona o ochraně památkového fondu (sněmovní tisk č. 666), který tuto problematiku upravoval z mnoha ohledů zcela odlišně, byl dne 12. 7. 2017 ve třetím čtení Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR zamítnut. Zamítnutý zákon předpokládal např., že ochranné pásmo bude vymezováno či měněno formou opatření obecné povahy namísto dosavadní formy územního rozhodnutí, kdy reálným problémem bude, že se nepodaří orgánu památkové péče doručovat rozhodnutí všem účastníkům řízení dle § 27 odst. 1 písm. b) správního řádu. Změny obsažené v zamítnutém zákoně se pak neomezovaly jen na samotnou formu aktu, jímž mělo být ochranné pásmo vymezeno nebo měněno, ale byly pojaty pochopitelně rozsáhleji, včetně toho, že již nebylo předpokládáno, že by postup směřující k vymezení či změně ochranného pásma byl zahajován na základě kvalifikovaného podnětu, jak je tomu ve stávající právní úpravě.

Revize aktuálnosti textu stanoviska proběhla naposledy dne: 18. února 2022