**Stanovisko Ministerstva kultury**

**památkové inspekce**

**č.j. MK 45645/2018 PI ze dne**

**29. června 2018**

Věc: Stanovisko Ministerstva kultury ve věci rozhodování orgánu památkové péče o novostavbě vzniklé na pozemku, který je kulturní památkou, po 1. lednu 2014 včetně možného vedení přestupkového řízení

Na Ministerstvo kultury se obrátil Krajský úřad GG (dále jen „krajský úřad“), s otázkou, jak by měl prvoinstanční orgán památkové péče posuzovat vznik a další případné stavební úpravy novostaveb na pozemcích, které jsou kulturními památkami a zároveň se nacházejí na památkově chráněném území, kde jinak jsou novostavby posuzovány dle ustanovení § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní památkové péči“). V případě, že orgán bude povolovat novostavby „pouze“ na pozemku kulturní památky (a nikoliv zároveň i v památkové zóně nebo památkové rezervaci), bude tak činit dle ustanovení § 11 odst. 3 zákona o státní památkové péči? S určením správného ustanovení zákona o státní památkové péči souvisí i otázka postihu přestupků spáchaných v souvislosti s výstavbou novostavby a i dalšími následnými stavebními úpravami takových staveb. V hypotetickém případě se jedná o novostavbu, která vznikla v letech 2016 a 2017 na pozemku, který je kulturní památkou a nachází se na území městské památkové zóny. Jedná se o novostavbu rodinného domu, kde byla povolena střecha s pálenou krytinou, ale vlastník, kterým je právnická osoba, však použil bitumenový šindel. Dle jakého ustanovení zákona o státní památkové péči by měla být taková stavba povolována prvoinstančním orgánem a na základě jaké skutkové podstaty by mělo být vedeno přestupkové řízení dle § 35 zákona o státní památkové péči?

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

Ministerstvo kultury shodně s krajským úřadem uvádí, že dané výkladové stanovisko ohledně novostaveb vzniklých na pozemcích, které jsou kulturními památkami, se vztahuje pouze na stavby vzniklé po nabytí účinnosti nového občanského zákoníku (zákon č. 89/2012, Sb.), tj. po 1. lednu 2014. Občanský zákoník opětovně zavedl zásadu „povrch ustupuje půdě“, která je vyjádřena např. v § 506:

*„(1) Součástí pozemku je prostor nad povrchem i pod povrchem, stavby zřízené na pozemku a jiná zařízení (dále jen „stavba“) s výjimkou staveb dočasných, včetně toho, co je zapuštěno v pozemku nebo upevněno ve zdech.*

*(2) Není-li podzemní stavba nemovitou věcí, je součástí pozemku, i když zasahuje pod jiný pozemek.“*

Za účinnosti občanského zákoníku se jakákoliv stavba, která není stavbou dočasnou nebo podzemní se samostatným účelovým určením, stane součástí pozemku, na kterém je zřízena, a tím i kulturní památkou. Kulturní památkou bude tedy za účinnosti dnešního občanského zákoníku i rozestavěná stavba bez ohledu na stupeň dokončenosti, neboť i ta bude součástí pozemku. S odkazem na § 1 odst. 1 občanského zákoníku nebude záležet na skutečnosti, zda stavba byla či nebyla ze strany orgánů veřejné správy povolena, nebo vyznačena v katastru nemovitostí, či zda bylo schváleno užívání staveb atp.

V případě povolování novostavby na pozemku, který je kulturní památkou, je podstatné, zda lze tyto práce podřadit pod pojem obnova kulturní památky ve smyslu § 14 odst. 1 zákona o státní památkové péči. Pojem obnova kulturní památky je v § 14 odst. 1 zákona o státní památkové péči vymezen jako údržba, oprava, rekonstrukce, restaurování nebo jiná úprava kulturní památky nebo jejího prostředí. Ve výčtu zásahů, které naplňují pojem obnova kulturní památky, stavba chybí. Nicméně v tomto výčtu je uvedena rekonstrukce. Obecný výklad slova rekonstrukce, tj. návrat k historicky doloženému nebo předpokládanému stavu kulturní památky, a to na základě odborně podložených předpokladů, může zahrnovat i realizaci stavby, která již zanikla, ale její obnovení přispěje k celkové hodnotě kulturní památky. Rekonstrukcí kulturní památky může být i obnovení stavby, jejíž půdorys je zachycen pouze v rámci archeologického výzkumu a jejíž výška a celkové proporce byly odvoditelné pouze z dobové ikonografie. Povinnost vyžádat si závazné stanovisko tíží vlastníka kulturní památky kromě výše uvedených typů obnovy kulturní památky také tehdy, když zamýšlí provést zásah nikoli přímo na kulturní památce, nýbrž na „jejím prostředí“. Prostředí kulturní památky lze označit jako neurčitý právní pojem. Neurčité právní pojmy zahrnují jevy nebo skutečnosti, které nelze zcela nebo přesně definovat. Jejich obsah a rozsah se může měnit, bývá podmíněn úrovní poznání v technických vědách i časem a místem aplikace normy. Zákonodárce vytváří prostor veřejné správě, aby zhodnotila, zda konkrétní případ patří do rozsahu neurčitého pojmu, a proto vyžaduje především její odbornost. V případě prostředí kulturní památky jde o předmět ochrany přímo svázaný s kulturní památkou a jeho užití je na místě tam, kde je určitá kulturní památka (ať movitá či nemovitá) nějak úzce spjata se svým okolím. Pokud by bylo toto okolí narušeno, umenšily by se hodnoty kulturní památky a její uplatnění v kontextu, v němž je začleněna. V takovém případě je předmětem ochrany nejen kulturní památka jako taková, ale i její okolí, v němž je začleněna. Příkladem může být historický park (nebo jiný prvek kulturní krajiny), v němž je kulturní památka situována. V každém jednotlivém případě je nutno posoudit, zda okolí kulturní památky je pro její uplatnění natolik významné, že má být předmětem ochrany jako „prostředí kulturní památky“ ve smyslu zákona o státní památkové péči. Takto chráněné prostředí kulturní památky koresponduje i s čl. 7 Mezinárodní charty o konzervaci a restaurování památek a sídel (Benátky 1964), podle něhož je památka neoddělitelná od historie, jíž je svědkem, a od prostředí, v němž je umístěna. Zamýšlené vybudování odvodňovacího systému podél zdí stavby, která je kulturní památkou, třeba i s možným zásahem do sousedního pozemku v souladu s ustanovením § 1021 a § 1022 občanského zákoníku, s úmyslem zabránit vlhnutí zdiva může představovat typický příklad zásahu v prostředí kulturní památky. Samotná realizace novostavby nikoli v prostředí, ale přímo na kulturní památce již úpravou prostředí kulturní památky nebude, neboť podstatou zásahu je přímá změna kulturní památky, pozemku, jehož součástí se zamýšlená stavba stane. V této souvislosti nelze hovořit ani o jiné úpravě kulturní památky. Jinou úpravou se dle § 9 odst. 1 vyhlášky č. 66/1988 Sb., kterou se provádí zákon České národní rady č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, rozumí modernizace budovy nebo nástavba či přístavba. Jiná úprava se tak týká pouze budov.

Nebude-li pozemek, který je kulturní památkou, součástí památkové rezervace nebo památkové zóny, pak povolení novostavby, která není podřaditelná pod pojem rekonstrukce, je možné ze strany prvoinstančního orgánu památkové péče regulovat závazným stanoviskem dle § 11 odst. 3 zákona o státní památkové péči. Dále musí být splněno, že věc je současně regulována nástroji stavebního práva, byť třeba jen zjednodušeným postupem podle stavebního zákona, který lze podmínit závazným stanoviskem ve smyslu § 149 správního řádu.

Prvoinstanční orgán památkové péče by mohl využít zmocnění podle § 11 odst. 2 zákona o státní památkové péči v případě, že by další správní orgán věc neřešil postupem, který by bylo možné podmínit závazným stanoviskem ve smyslu § 149 správního řádu. Postup podle § 11 odst. 2 zákona o státní památkové péči, tj. omezení nebo případně i zákaz zamýšlených prací, je možný za předpokladu, že by realizací takové novostavby došlo k ohrožení nebo poškození kulturně historických hodnot kulturní památky.

Dojde-li k ohrožení nebo poškození kulturně historických hodnot kulturní památky, tj. nikoliv nově vzniklé novostavby, pak může prvoinstanční orgán památkové péče dospět k názoru, že vlastník kulturní památky nebo ten, kdo kulturní památku užívá nebo ji má u sebe (viz § 9 odst. 2 zákona o státní památkové péči), mohl naplnit skutkovou podstatu přestupku podle § 35 odst. 1 písm. c) nebo § 39 odst. 1 písm. c) zákona o státní památkové péči tím, že např. nepečuje o zachování kulturní památky, neudržuje ji v dobrém stavu a nechrání ji před ohrožením, poškozením nebo znehodnocením. Nebude však možné v přestupkovém řízení postihovat nevyžádání si závazného stanoviska orgánu památkové péče nebo nedodržení podmínek závazného stanoviska orgánu památkové péče, pokud takové závazné stanovisko bylo vydáno dle § 11 odst. 3 zákona o státní památkové péči.

Vztah mezi ustanovením § 11 odst. 3 a § 14 odst. 1 nebo odst. 2 zákona o státní památkové péči je vztahem obecného a speciálního ustanovení. Obě mají odlišný procesní postup, kdy jenom v případě řízení podle § 14 odst. 1 nebo 2 zákona o státní památkové péči je obligatorním podkladem písemné vyjádření odborné organizace státní památkové péče a pouze v případech uvedených v § 14 odst. 1 nebo 2 zákona o státní památkové péči lze vést přestupkové řízení za provedení prací bez závazného stanoviska nebo práce provedené v rozporu s podmínkami závazného stanoviska. Dle zásady lex specialis, derogat generali má přednost užití ustanovení speciálního před ustanovením generálním. Tato zásada se uplatní jen za předpokladu, že je možné aplikovat obě ustanovení. Výše bylo uvedeno, proč není možné podřadit provádění určitého okruhu novostaveb na pozemku pod obnovu kulturní památky dle § 14 odst. 1 zákona o státní památkové péči, pokud tyto novostavby nejsou podřaditelné pod pojem rekonstrukce.

V § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči je dán okruh rozhodovací pravomoci orgánu památkové péče v památkových rezervacích a památkových zónách nebo ochranných pásmech předmětů ochrany dle zákona o státní památkové péči. Vlastník, správce nebo uživatel nemovitosti, **která není kulturní památkou,** ale nachází se v  památkové rezervaci, památkové zóně nebo ochranném pásmu je povinen si k zamýšlené

* stavbě,
* prodejnímu stánku, konstrukci a zařízení pro slavnostní výzdobu a osvětlení budov, jejichž umístění nepřesáhne 30 po sobě jdoucích dnů,
* změně stavby,
* terénním úpravám,
* umístění nebo odstranění zařízení,
* odstranění stavby,
* úpravě dřevin nebo
* udržovacím pracím na této nemovitosti

vyžádat předem závazné stanovisko orgánu památkové péče. Novostavbu na pozemku, který je kulturní památkou a dále se nachází se v např. památkové zóně, nebude možné podřadit pod režim § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči. Novostavba bude prováděna na pozemku, který je kulturní památkou. Není tak splněn předpoklad § 14 odst. 2 o státní památkové péči, který stanovuje, že naopak daný pozemek kulturní památkou není. O jiný případ se jedná, když stejná nebo obdobná stavba bude realizována na pozemku, který je součástí památkové zóny a není kulturní památkou. Taková stavba bude ze strany orgánu památkové péče povolována dle § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči.

Ve výše uvedeném hypotetickém příkladu by prvoinstanční orgán měl novostavbu na pozemku, který je kulturní památkou a který se nachází na území památkové zóny, povolovat v režimu dle § 11 odst. 3 zákona o státní památkové péči. Nevyžádání si závazného stanoviska, tj. provedení střešní krytiny z bitumenového šindele namísto ve schválené projektové dokumentaci uvedené pálené střešní krytiny nebude možné projednat jako skutkovou podstatu přestupku podle § 35 odst. 1 písm. g) nebo § 39 odst. 1 písm. g) zákona o státní památkové péči.

Dojde-li provedením nepovolených prací k ohrožení nebo poškození kulturně historických hodnot kulturní památky, tj. nikoliv nově vzniklé novostavby, pak může prvoinstanční orgán památkové péče dospět k názoru, že vlastník kulturní památky nebo ten, kdo kulturní památku užívá nebo ji má u sebe (viz § 9 odst. 2 zákona o státní památkové péči), mohl naplnit skutkovou podstatu přestupku podle § 35 odst. 1 písm. c) nebo § 39 odst. 1 písm. c) zákona o státní památkové péči tím, že např. že nepečuje o zachování kulturní památky, neudržuje ji v dobrém stavu a nechrání ji před ohrožením, poškozením nebo znehodnocením. Nebude však možné v přestupkovém řízení postihovat nevyžádání si závazného stanoviska orgánu památkové péče nebo nedodržení podmínek závazného stanoviska orgánu památkové péče.

Po dokončení novostavby, případně již ke změně stavby před dokončením půjde však o procesně jinou situaci. Žádosti o povolení údržby nebo stavebních úprav by měl orgán památkové péče řešit v režimu obnovy kulturní památky, protože zamýšlené práce bude možné podřadit pod pojem obnova z § 14 odst. 1 zákona o státní památkové péči. V okamžiku zahajování řízení bude existovat stavba, která je kulturní památkou ve smyslu uvedené zásady občanského zákoníku. Porušení povinností z § 14 odst. 1 zákona o státní památkové péči bude pak možné projednat v přestupkovém řízení podle § 35 odst. 1 písm. e) nebo § 39 odst. 1 písm. e) zákona o státní památkové péči. Současně má však vlastník realizované novostavby možnost požádat, aby Ministerstvo kultury podle § 7a zákona o státní památkové péči rozhodlo o tom, že tato novostavba není kulturní památkou.

Revize aktuálnosti textu stanoviska proběhla naposledy dne: 3. března 2023