**Stanovisko Ministerstva kultury**

**památkové inspekce**

**č.j. MK 43686/2018 PI ze dne**

**20. června 2018**

Věc: Stanovisko Ministerstva kultury ve věci určení příslušnosti obecního úřadu obce s rozšířenou působností rozhodovat o stavebních úpravách pozemních komunikací v památkových rezervacích, památkových zónách

Na Ministerstvo kultury se obrátil Městský úřad GG (dále jen „městský úřad“), jako prvoinstanční orgán památkové péče s dotazem, zdali vybudování 6 autobusových zastávek na území památkové rezervace podléhá rozhodovací pravomoci orgánu památkové péče dle § 14 odst. 2 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní památkové péči) a následně i rozhodování podle § 35 odst. 1 písm. g) nebo § 39 odst. 1 písm. g) zákona o státní památkové péči. Práce provedené bez závazného stanoviska orgánu památkové péče zahrnovaly odstranění stávajících žulových obrubníků a jejich nahrazení novými, které jsou však svým charakterem a rozměry odlišné od stávajících. Provedena byla normovaná opatření pro nevidomé, dopravní svislé značení zastávky dopravní značkou a vodorovné označení na vozovce bílou zalamovanou čárou a nápisem BUS. Došlo ke zvýšení chodníkové plochy v rozsahu zastávky, tj. cca 15 m2. Vyřešení příslušnosti orgánu památkové péče dá odpověď na otázku, zda je možné provedení prací bez závazného stanoviska orgánu památkové péče postihnout jako přestupek.

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.

Vymezení rozhodovací pravomoci orgánu památkové péče ohledně nakládání s nemovitostí, která není kulturní památkou, ale je v památkové rezervaci, v památkové zóně nebo v ochranném pásmu nemovité kulturní památky, nemovité národní kulturní památky, památkové rezervace nebo památkové zóny je dán v § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči. Vlastník, správce nebo uživatel takové nemovitosti je povinen 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

si předem vyžádat závazné stanovisko obecního úřadu obce s rozšířenou působností, není-li tato jeho povinnost podle tohoto zákona nebo na základě tohoto zákona vyloučena, tj. dle § 6a nebo na základě § 17 zákona o státní památkové péči. Vzhledem k faktu, že zákon o státní památkové péči definuje pouze termín úprava dřevin v § 6a, je zapotřebí zabývat se, jak jsou definovány ostatní pojmy jinými právními předpisy veřejného práva.

Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“) a zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“) rozděluje působnost ve věci pozemních komunikací mezi obecné stavební úřady a speciální stavební úřady, kterými jsou dle § 16 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích silniční správní úřady. Dle § 15 odst. 1 písm. c) stavebního zákona je pro provedení územního řízení, popř. zjednodušeného postupu u staveb dálnic, silnic, místních komunikací a veřejně přístupných účelových komunikací příslušný nikoliv silniční správní úřad, ale místně a věcně příslušný obecný stavební úřad. Dle § 15 odst. 2 stavebního zákona se speciální stavební úřady, tedy i silniční správní úřady, při povolování staveb podpůrně řídí stavebním zákonem. Přednostně se aplikují zvláštní právní předpisy pro stavby dálnic, silnic, místních komunikací a veřejně přístupných účelových komunikací. Silniční správní úřady povolení pro stavby mohou vydat jen se souhlasem obecného stavebního úřadu příslušného k vydání územního rozhodnutí, který ověřuje dodržení jeho podmínek. Jestliže se nevydává územní rozhodnutí ani územní souhlas, postačí závazné stanovisko podle § 96b stavebního zákona.

 V pochybnostech, zda se v konkrétním případě jedná o stavbu dálnic, silnic, místních komunikací nebo veřejně přístupných účelových komunikací, nebo naopak o stavbu v působnosti obecného stavebního úřadu, platí stanovisko příslušného speciálního stavebního úřadu.

Zrcadlově je stanovena působnost silničního správního úřadu v zákoně o pozemních komunikacích. V již zmíněném § 16 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích je stanoveno, že pro stavbu dálnice, silnice, místní komunikace a veřejně přístupné účelové komunikace je speciálním stavebním úřadem příslušný silniční správní úřad. Pro zajištění ochrany veřejného zájmu spočívající v bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemní komunikaci v územním, stavebním, nebo ve společném územním a stavebním řízení vystupují jako dotčené orgány Ministerstvo vnitra v případě dálnic, a Policie České republiky jde-li o stavbu silnice, místní komunikace nebo veřejně přístupné účelové komunikace. Neznamená to však konečný okruh dotčených orgánů. V úvahu mohou připadat další úseky státní správy, ochrana zdraví, ochrana životního prostředí a stejně tak ochrana kulturních památek, památkových rezervací a památkových zón. Rovněž zákon o pozemních komunikacích v § 16 odst. 3 stanovuje subsidiární použití stavebního zákona a jeho prováděcích předpisů v územním, stavebním a společném územním a stavebním řízení stavby dálnice, silnice, místní komunikace nebo veřejně přístupné účelové komunikace. Zmocnění k vydání prováděcího předpisu, který vymezí pro které stavební úpravy dálnice, silnice a místní komunikace prováděné na silničním pozemku postačí místo stavebního povolení ohlášení silničnímu správnímu úřadu, a pro které udržovací práce není třeba ani toto ohlášení, je dáno v § 16 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích. Tímto prováděcím předpisem, který dále stanoví obecné technické požadavky pro stavbu dálnice, silnice a místní komunikace, je vyhláška č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „prováděcí vyhláška“). V § 1 prováděcí vyhlášky jsou definovány mimo jiné následující pojmy:

* **stavbou dálnice, silnice nebo místní komunikace** (dále jen "komunikace") trvalé nebo dočasné zřízení nové komunikace nebo její změny (stavební úpravy) spojené s přestavbou zemního tělesa; přestavbou zemního tělesa se přitom rozumí rozšíření koruny komunikace, změna nivelety nebo přemístění osy komunikace tak, že nelze zachovat původní vnější půdorysné nebo výškové ohraničení,
* **opravou komunikace** změna dokončené stavby, při které se zachovává vnější ohraničení stavby a při které se zlepšují její parametry a zvyšuje bezpečnost provozu,
* **údržbou komunikace** soubor prací, kterými se komunikace udržuje v provozně a technicky vyhovujícím stavu za všech povětrnostních podmínek a odstraňují se vady a nedostatky uvedením do původního stavu.

Z ustanovení § 14 odst. 1 a § 15 odst. 1 písm. b) prováděcí vyhlášky vyplývá, že práce spočívající ve stavebních úpravách nebo udržovacích prací prováděných na stavbě, která je kulturní památkou nebo se nachází na území památkové rezervace nebo památkové zóny, vždy vyžadují ohlášení silničnímu správnímu úřadu, popř. vyžadují stavební povolení. Vždy bude zapotřebí v takových případech, aby součástí žádosti o ohlášení prací bylo i závazné stanovisko orgánu památkové péče. Otázkou je, zda bude toto závazné stanovisko vydáváno dle obecného ustanovení § 11 odst. 3 zákona o státní památkové péči nebo podle speciálního ustanovení v § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči. Bude-li možné podřadit zamýšlený okruh prací jak pod výčet prací z prováděcí vyhlášky, tak i pod výčet uvedený v § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči, bude dána rozhodovací pravomoc orgánu památkové péče podle § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči. Zároveň, pak bude možné udělit sankci dle § 35 odst. 1 písm. g) nebo § 39 odst. 1 písm. g) zákona o státní památkové péči za nevyžádání si závazného stanoviska nebo nedodržení jeho podmínek.

Vyřešení této otázky bude záviset na skutečnosti, zda bude možné podřadit zamýšlený okruh prací povolovaných silničním správním úřadem nebo obecným stavebním úřadem pod práce uvedené v § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči.

Komentář publikovaný v Aspi - Zákon o pozemních komunikacích Komentář Černín, Karel; Tichý, Michal; Černínová, Michaela se věnuje porovnání terminologie stavebního zákona a prováděcí vyhlášky, když danému uvádí: *„Z hlediska určení formy* *[stavebního](https://www.noveaspi.cz/products/lawText/13/32125/1/2?vtextu=stavebn%C3%AD%20%C3%BA%C5%99ad&timeslice=null" \l "lema549) povolení, která ovlivní mimo jiné i výši správního poplatku (srov.* [*položku 18 přílohy zákona č. 634/2004 Sb.*](https://www.noveaspi.cz/products/lawText/13/32125/1/ASPI%253A/634/2004%20Sb.%2523Pr18)*, o správních poplatcích) činí v praxi problémy i vzájemná (ne)slučitelnost pojmů* *[stavebního](https://www.noveaspi.cz/products/lawText/13/32125/1/2?vtextu=stavebn%C3%AD%20%C3%BA%C5%99ad&timeslice=null" \l "lema550) zákona a pojmů používaných v prováděcí vyhlášce k* [*zákonu o pozemních komunikacích*](https://www.noveaspi.cz/products/lawText/13/32125/1/ASPI%253A/13/1997%20Sb.)*.* *[Stavební](https://www.noveaspi.cz/products/lawText/13/32125/1/2?vtextu=stavebn%C3%AD%20%C3%BA%C5%99ad&timeslice=null" \l "lema551) zákon užívá obecné pojmy platné pro všechny stavby. Změny dokončených staveb rozděluje na nástavby, přístavby a* *[stavební](https://www.noveaspi.cz/products/lawText/13/32125/1/2?vtextu=stavebn%C3%AD%20%C3%BA%C5%99ad&timeslice=null" \l "lema552) úpravy, přičemž při* *[stavebních](https://www.noveaspi.cz/products/lawText/13/32125/1/2?vtextu=stavebn%C3%AD%20%C3%BA%C5%99ad&timeslice=null" \l "lema553) úpravách se zachovává vnější půdorysné i výškové ohraničení stavby (srov.* [*§ 2 odst. 5*](https://www.noveaspi.cz/products/lawText/13/32125/1/ASPI%253A/183/2006%20Sb.%25232.5) *[stavebního](https://www.noveaspi.cz/products/lawText/13/32125/1/2?vtextu=stavebn%C3%AD%20%C3%BA%C5%99ad&timeslice=null" \l "lema554) zákona). Komentované ustanovení zmocnilo Ministerstvo dopravy, aby vymezilo zvláštní* *[stavební](https://www.noveaspi.cz/products/lawText/13/32125/1/2?vtextu=stavebn%C3%AD%20%C3%BA%C5%99ad&timeslice=null" \l "lema555) režim právě jen pro* *[stavební](https://www.noveaspi.cz/products/lawText/13/32125/1/2?vtextu=stavebn%C3%AD%20%C3%BA%C5%99ad&timeslice=null" \l "lema556) úpravy pozemních komunikací. Prováděcí vyhláška na první pohled budí dojem, že toto vymezení dodržela (srov. nadpisy* [*§ 14*](https://www.noveaspi.cz/products/lawText/13/32125/1/ASPI%253A/104/1997%20Sb.%252314) *a* [*§ 15 prováděcí vyhlášky*](https://www.noveaspi.cz/products/lawText/13/32125/1/ASPI%253A/104/1997%20Sb.%252315)*). Nahlédneme-li však do jejího* [*§ 1 odst. 1 písm. a)*](https://www.noveaspi.cz/products/lawText/13/32125/1/ASPI%253A/104/1997%20Sb.%25231.1.a) *a* [*b)*](https://www.noveaspi.cz/products/lawText/13/32125/1/ASPI%253A/104/1997%20Sb.%25231.1.b)*, zjišťujeme, že* *[stavebními](https://www.noveaspi.cz/products/lawText/13/32125/1/2?vtextu=stavebn%C3%AD%20%C3%BA%C5%99ad&timeslice=null" \l "lema557) úpravami rozumí prováděcí vyhláška jakékoliv změny stavby pozemní komunikace a pro to, co* *[stavební](https://www.noveaspi.cz/products/lawText/13/32125/1/2?vtextu=stavebn%C3%AD%20%C3%BA%C5%99ad&timeslice=null" \l "lema558) zákon označuje jako* *[stavební](https://www.noveaspi.cz/products/lawText/13/32125/1/2?vtextu=stavebn%C3%AD%20%C3%BA%C5%99ad&timeslice=null" \l "lema559) úprava, užívá prováděcí vyhláška pojem "oprava". V textu* [*§ 14 prováděcí vyhlášky*](https://www.noveaspi.cz/products/lawText/13/32125/1/ASPI%253A/104/1997%20Sb.%252314) *tudíž nacházíme i* *[stavební](https://www.noveaspi.cz/products/lawText/13/32125/1/2?vtextu=stavebn%C3%AD%20%C3%BA%C5%99ad&timeslice=null" \l "lema560) činnosti spočívající v rozšíření pozemní komunikace a změny její trasy, které nepochybně půdorysné ohraničení stavby nezachovávají. Ponechme nyní stranou složitou otázku, zda prováděcí vyhláška je či není z tohoto důvodu protiústavní, a pokusme se při respektování jejího textu jednotlivé pojmy vyložit ve vzájemné souvislosti.*

*Podle našeho názoru představují veškeré opravy a úpravy dokončené pozemní komunikace z hlediska* *[stavebního](https://www.noveaspi.cz/products/lawText/13/32125/1/2?vtextu=stavebn%C3%AD%20%C3%BA%C5%99ad&timeslice=null" \l "lema561) zákona změnu stavby, nikoliv stavbu novou. To platí i pro změnu typu křižovatky (ze stykové na kruhovou apod.), neboť křižovatky jsou pouze průnikem dvou pozemních komunikací (srov. komentář k* [*§ 10 odst. 2*](https://www.noveaspi.cz/products/lawText/13/32125/1/ASPI%253A/13/1997%20Sb.%252310.2)*), a tak by podle našeho názoru neměly být považovány za samostatnou stavbu, ale za část stavby příslušných pozemních komunikací, které jsou jimi spojeny. Změny stavby pozemních komunikací pak doporučujeme dále dělit následovně. Za nástavbu bychom považovali jakoukoliv změnu nivelety pozemní komunikace, která přesáhne hodnoty uvedené v* [*§ 14 odst. 1 písm. d) prováděcí vyhlášky*](https://www.noveaspi.cz/products/lawText/13/32125/1/ASPI%253A/104/1997%20Sb.%252314.1.d) *(tedy nejen zvýšení nivelety, ale i její snížení, neboť na odtokové poměry, na veřejné zájmy a na práva sousedů může mít podobný vliv). Za přístavbu bychom označili jakékoliv rozšíření pozemní komunikace (silniční koruny, vozovky, případně též provedení chodníku, jenž se má stát součástí dané pozemní komunikace atd.) a dále drobné (místní) změny její trasy. Na rozsáhlejší změny trasy stejně jako na prodloužení stávající pozemní komunikace k dalšímu cíli (nový úsek pozemní komunikace) by se však podle našeho názoru mělo již pohlížet jako na stavbu novou. Ostatní změny staveb pozemních komunikací, tedy ty, jež nelze označit podle výše uvedených pravidel za nástavbu nebo přístavbu, by v tomto rozdělení byly opravami (ve smyslu prováděcí vyhlášky), resp.* *[stavebními](https://www.noveaspi.cz/products/lawText/13/32125/1/2?vtextu=stavebn%C3%AD%20%C3%BA%C5%99ad&timeslice=null" \l "lema562) úpravami pozemní komunikace (ve smyslu* *[stavebního](https://www.noveaspi.cz/products/lawText/13/32125/1/2?vtextu=stavebn%C3%AD%20%C3%BA%C5%99ad&timeslice=null" \l "lema563) zákona).“*

Vámi uváděné práce - odstranění stávajících žulových obrubníků a jejich nahrazení novými svým charakterem a rozměry odlišnými od stávajících, provedení normovaných opatření pro nevidomé, dopravního svislého značení zastávek dopravní značkou a vodorovným označením na vozovce bílou zalamovanou čárou a nápisem BUS, zvýšení nivelety chodníkové plochy v rozsahu zastávky, tj. cca 15 m2, lze dle názoru Ministerstva kultury tyto práce podřadit pod změnu stavby a tím je dána i rozhodovací pravomoc orgánu památkové péče dle § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči. Tím je pak dána i možnost vést přestupkové řízení dle § 35 odst. 1 písm. g) nebo § 39 odst. 1 písm. g) zákona o státní památkové péči.

Revize aktuálnosti textu stanoviska proběhla naposledy dne: 12. října 2018