



MKCRX00MMIH3



Mgr. Martin Baxa
ministr kultury

V Praze srpna 2024
č. j.: MK 60299/2024 OPI

Vážená paní místopředsedkyně Bečková a pane předsedo Biegele,

obrátili jste se na mě s apelem, ve kterém upozorňujete na postup Magistrátu hlavního města Prahy, odboru památkové péče (dále jen „MHMP OPP“), který se ve svých rozhodnutích nebo závazných stanoviscích často odchyluje od písemného vyjádření Národního památkového ústavu, a to v neprospěch stavu památkové rezervace v hlavním městě Praze, prohlášené nařízením vlády ČSR č. 66/1971 Sb. ze dne 21. 7. 1971 (dále jen „PPR“), a současně lokality Historické centrum Prahy, zapsané v roce 1992 na seznam světového dědictví UNESCO. Negativní příklady rozhodování MHMP OPP dle Vašeho mínění jste naposledy shrnuli ve věstníku Klubu Za starou Prahu č. 1/2024. Nastavený trend rozhodování MHMP OPP je dle Vašeho názoru nutné korigovat, ne-li úplně zastavit a zjednat nápravu.

Součinnost MHMP OPP a Národního památkového ústavu popisuje od 1. 7. 2024 po plné účinnosti zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon (dále jen „nový stavební zákon“), § 14 odst. 4 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní památkové péči“), který se oproti předchozí úpravě (za platnosti zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu šlo o ustanovení § 14 odst. 6 zákona o státní památkové péči) nezměnil.

(4) Orgán státní památkové péče příslušný podle odstavců 1 a 2 vydá rozhodnutí nebo závazné stanovisko po předchozím písemném vyjádření odborné organizace státní památkové péče, se kterou projedná na její žádost před ukončením řízení návrh tohoto rozhodnutí nebo závazného stanoviska. Písemné vyjádření předloží odborná organizace státní památkové péče příslušnému orgánu státní památkové péče nejpozději ve lhůtě 20 dnů ode dne doručení žádosti o jeho vypracování, nestanoví-li orgán státní památkové péče ve zvlášť složitých případech lhůtu delší, která nesmí být delší než 30 dnů. Pokud ve lhůtě 20 dnů nebo v prodloužené lhůtě příslušný orgán státní památkové péče písemné vyjádření neobdrží, vydá rozhodnutí nebo závazné stanovisko bez tohoto vyjádření.

Písemné vyjádření Národního památkového ústavu je podkladem, který si musí orgán památkové péče povinně vyžádat. Má povahu důkazu. Protože zákon o státní památkové péči ani zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) nestanoví, že písemné vyjádření Národního památkového ústavu je pro orgán památkové péče závazné, hodnotí orgán památkové péče toto písemné vyjádření v souladu s § 50 odst. 4 správního řádu podle své úvahy. S ohledem na zásadu volného hodnocení důkazů není orgán památkové péče vázán závěry, k nimž dospěl Národní památkový ústav v písemném vyjádření. Musí však s písemným vyjádřením

naložit jako s kterýmkoli jiným důkazem. Musí jej zhodnotit, a dojde-li k jinému závěru, než který je formulován v písemném vyjádření, musí správní orgán vysvětlit, proč se tak stalo a o jaké podklady a úvahy opřel odlišný závěr.

Nerespektování závěru Národního památkového ústavu, které orgán památkové péče odůvodní relevantními důkazy a opře se o ně, tak nepředstavuje nezákonný postup; viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 53/2018-83 ze dne 24. 5. 2018 nebo č. j. 6 As 72/2014-88 ze dne 4. 3. 2015, popř. rozsudky Městského soudu v Praze č. j. 17 A 55/2020-93 ze dne 28. 1. 2022, č. j. 6 A 47/2018-53 ze dne 17. 9. 2021 nebo č. j. 3 A 32/2016-142 ze dne 21. 3. 2018.

Tento fakt však současně znamená, že vyjádření Národního památkového ústavu nemůže být předmětem samostatného soudního přezkumu a nelze se domáhat jeho zrušení pro nezákonnost, viz blíže rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 220/2014-101 ze dne 15. 4. 2015.

Také s ohledem na tento fakt nesmí písemné vyjádření Národního památkového ústavu obsahovat jakýkoli právní závěr, zejména nesmí obsahovat právní závěr o tom, zda je záměr přípustný, nebo nepřípustný; k tomu analogicky viz např. rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích č. j. 10 A 144/2015-82 ze dne 22. 2. 2017, podle kterého autorizovanému architektovi nepřísluší posuzovat právní otázky.

Tento fakt však současně znamená, že není možné písemné vyjádření Národního památkového ústavu bez dalšího pominout. Takový postup by byl nezákonný a mohl by vést až ke zrušení rozhodnutí stavebního úřadu, podmíněného takovým nezákonným závazným stanoviskem, jak dokládá rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 15 A 69/2021-102 ze dne 20. 12. 2023. Správní soudy se již zaobíraly i opačnou námitkou a Městský soud v Praze ve svém rozsudku č. j. 6 A 23/2022-64 ze dne 13. 12. 2023 konstatoval, že respektování názoru Národního památkového ústavu není nezákonným postupem.

I s ohledem na výše uvedenou zásadu volného hodnocení důkazů musí písemné vyjádření představovat natolik kvalitní důkaz, aby bylo pro orgán památkové péče dostatečně spolehlivým podkladem. Ve svém rozsudku č. j. 59 Ca 59/2005-32 ze dne 20. 6. 2006 Krajský soud v Ústí nad Labem konstatoval, že vyjádření Národního památkového ústavu by mělo být ve svých závěrech odůvodněno tak, aby bylo zjevné, jak je naplněn smysl zákona o státní památkové péči. Soud v tomto případě poukázal analogicky na ustanovení správního řádu o znaleckém dokazování, ale i na § 13 tehdy platné vyhlášky č. 37/1967 Sb., k provedení zákona o znalcích a tlumočnících, neboť za použití zmíněné analogie by i písemné vyjádření Národního památkového ústavu mělo obsahovat pasáž o tom, jak k daným závěrům příslušný odborník dospěl, je-li to s přihlédnutím k povaze věci odůvodněné.

Aby bylo písemné vyjádření dostatečně spolehlivým podkladem pro závazné stanovisko orgánu památkové péče, musí v něm Národní památkový ústav náležitě pojednat o tom, jak se zamýšlené práce dotknou kulturně historických hodnot, jež je třeba zachovat a chránit. Situaci, kdy se tak nestalo, řešil např. rozsudek Vrchního soudu v Praze č. j. 5 A 67/96-29 ze dne 18. 12. 1998 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 36/2009-162 ze dne 21. 1. 2010. Situaci, kdy tyto požadavky vyjádření Národního památkového ústavu splnilo a závěry Národního památkového ústavu převážily nad závěry znaleckého posudku, rozebírá např. rozsudek Krajského soudu v Plzni č. j. 30 A 64/2013-45 ze dne 21. 1. 2015.

Písemné vyjádření Národního památkového ústavu musí především popsat zamýšlené práce, dále musí (a to zvláště podrobně) popsat hodnoty kulturní památky, památkové rezervace, památkové zóny nebo předmětu, k jehož ochraně bylo vymezeno ochranné pásmo, a konečně také musí popsat dopad zamýšlených prací na tyto hodnoty. Své závěry musí Národní památkový ústav samozřejmě

zdůvodnit. Pokud tak neučiní, nemůže být písemné vyjádření dostatečně spolehlivým podkladem pro závazné stanovisko orgánu památkové péče. Navrhne-li Národní památkový ústav podmínky přípravy či realizace prací, musí každou z nich zdůvodnit, aby se mohl o toto zdůvodnění opřít orgán památkové péče, pokud navržené podmínky převezme do výroku rozhodnutí nebo závazné části svého závazného stanoviska.

Vyskytují se případy, kdy se Národní památkový ústav neodůvodněně pokouší přenést na sebe ve svých písemných vyjádřeních právo reálně rozhodovat o zamýšlených pracích formou schválení či odsouhlasení vzorků. Tím, kdo je oprávněn rozhodovat o zamýšlených pracích, je výlučně orgán památkové péče a nemůže tuto svoji rozhodovací pravomoc delegovat na Národní památkový ústav, neboť pro tuto delegaci není v právním řádu žádná opora, jak ve svém rozsudku sp. zn. 6 A 139/94 ze dne 25. 2. 1997 zmiňuje Vrchní soud v Praze. Národní památkový ústav není v oblasti památkové péče vybaven žádnou rozhodovací pravomocí.

Ustanovení § 14 odst. 4 zákona o státní památkové péči dále stanoví povinnost orgánu památkové péče projednat s Národním památkovým ústavem návrh rozhodnutí nebo závazného stanoviska, jestliže o to Národní památkový ústav požádá. Zákon o státní památkové péči nestanoví formu tohoto „projednání“. O provádění tohoto důkazu musí být v souladu s § 51 odst. 2 správního řádu účastníci včas vyrozuměni. Toto projednání je jedním z podkladů rozhodnutí nebo závazného stanoviska podle § 14 odst. 1 nebo 2 zákona o státní památkové péči, je proto vhodné zpracovat z tohoto projednání záznam, který se stane součástí správního spisu. Je také možné spojit toto projednání s ústním jednáním podle § 49 správního řádu, případně s ohledáním věci podle § 54 správního řádu, pak by projednání návrhu rozhodnutí nebo závazného stanoviska bylo součástí protokolu pořizovaného podle § 18 správního řádu.

Zákon o státní památkové péči nestanoví důsledky projednání, pouze předepisuje, že k němu má na základě žádosti Národního památkového ústavu dojít. Jestliže orgán památkové péče (přesněji jeho příslušný pracovník) a Národní památkový ústav (opět – jeho příslušný pracovník) nedospějí ke konsenzu ohledně toho, jak budou závěry rozhodnutí nebo závazného stanoviska vypadat, nijak to nebrání vydání rozhodnutí nebo závazného stanoviska.

Orgán památkové péče není povinen řídit se závěry, které v rámci projednání přednese Národní památkový ústav, stejně jako není povinen řídit se jeho písemným vyjádřením. Zde je nutné připomenout, že hlavní úlohou Národního památkového ústavu je nejen formulovat odborný závěr, ale především tento závěr přesvědčivým způsobem odůvodnit a důkazně jej podepřít tak, aby orgán památkové péče mohl efektivně hájit veřejný zájem na ochraně a zachování kulturního dědictví.

Pokud by orgán památkové péče (nejen MHMP OPP) cokoli z výše popsaného procesu nedodržel, přichází na řadu nezastupitelná role Národního památkového ústavu. Již v roce 2012 byli pracovníci Národního památkového ústavu Památkovou inspekcí Ministerstva kultury proškoleni, jak na takovou situaci reagovat. Pokud by vyvstala jakákoli pochybnost o obsahu a stanovených podmínkách správního rozhodnutí nebo závazného stanoviska dle § 149 správního řádu (nejen vydaných MHMP OPP), připravila Památková inspekce pro Národní památkový ústav návod, v jakých lhůtách dle správního řádu (co nejdříve po vydání rozhodnutí nebo závazného stanoviska) a v jaké podobě podat podnět na přezkum rozhodnutí nebo závazného stanoviska, čímž by Národní památkový ústav mj. plnil své povinnosti dle § 32 odst. 2 písm. c), e), f), g) a k) zákona o státní památkové péči.

V případě závazných stanovisek dle § 149 správního řádu, která sloužila jako podklad k řízení dle stavebního zákona, sice nebylo v období od 1. 1. 2018 do 31. 12. 2020 možné provést samostatný

přezkum zákonosti závazného stanoviska, což přinesla novela dosavadního stavebního zákona č. 225/2017 Sb. Avšak po další novele správního řádu zákonem č. 403/2020 Sb., kterým se změnil zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, to od 1. 1. 2021 znovu možné je. A to i v současnosti, po plné účinnosti nového stavebního zákona od 1. 7. 2024, byť lhůta pro přezkum byla podle § 179a nového stavebního zákona zkrácena na 6, potažmo 9 měsíců.

Přezkumné řízení je v současnosti jediný způsob, kdy může Ministerstvo kultury správní rozhodnutí nebo závazná stanoviska MHMP OPP korigovat, pokud se neodvolá účastník řízení, což však Národní památkový ústav jako odborná organizace státní památkové péče není a nikdy nebyl.

Širší pravomoci, které pro Národní památkový ústav vymezoval návrh zákona o ochraně památkového fondu, který měl podporu i od Vás a který však nebyl ve 3. čtení v Poslanecké sněmovně 12. července 2017 schválen, využít nelze. Navíc se v poslední době musí památková péče vyrovnávat s velkými až turbulentními změnami v podobě přijetí nového stavebního zákona, s nímž je památková péče úzce provázána a které mohou mít podstatný vliv i na podobu PPR.

V tuto chvíli považuje Ministerstvo kultury za stěžejní, aby mohl Národní památkový ústav plnit svou roli i ve vazbě na novou úpravu stavebního práva a digitalizaci stavebního řízení. O aktuálních problémech digitalizace stavebního řízení barvitě referují média a je třeba konstatovat, že problémy jsou spojeny i s absencí role Národního památkového ústavu v rámci daného informačního systému, ač mu jednoznačné postavení právní předpisy přiznávají. Realizaci tohoto oprávnění Národního památkového ústavu považuji za zcela stěžejní pro další chod oboru památkové péče, a právě této oblasti nyní věnuje jak Národní památkový ústav, tak Ministerstvo kultury nemalou pozornost.

Všem těmto výzám se snaží Ministerstvo kultury čelit, pověřil jsem proto Památkovou inspekci Ministerstva kultury, aby všechny podstatné aspekty spojené s přijetím nového stavebního zákona především v digitalizaci stavebního řízení, ve které má i Národní památkový ústav svou nezastupitelnou roli, na poradách pro pracovníky Národního památkového ústavu zprostředkovala a rovněž zopakovala školení v podávání podnětů k přezkumu správních rozhodnutí nebo závazných stanovisek dle § 149 správního řádu.

S pozdravem

Klub Za starou Prahu
Mostecká 1
118 00 Praha 1