

Závazná stanoviska podle památkového zákona stanovisko OLP ke sporu OPP a PI

Popis sporu

PI je toho názoru, že závazné stanovisko podle § 14 lze vydat i po provedení (části) prací na věci, neboť slova „předem si vyžádá“ nelze chápat restriktivně a o závazné stanovisko podle tohoto ustanovení si lze požádat i dodatečně. OPP s tímto názorem nesouhlasí a uvádí, že pokud má být vydáváno závazné stanovisko po provedení (části) prací, je nutno postupovat výhradně podle § 11 odst. 3.

Obecně k § 11 odst. 3 a § 14

Památkový zákon obsahuje dvě ustanovení, týkající se vydávání závazných stanovisek.

Prvním je ustanovení § 11 odst. 3, které je velmi obecné a absentuje v něm jakákoliv procedurální i věcná úprava tohoto závazného stanoviska, tedy např. obsahové náležitosti závazného stanoviska, určení, zda závazné stanovisko je vydáváno jen z moci úřední či též na návrh, zda je obligatorně vydáváno v rámci řízení též vyjádření NPÚ apod. Toto ustanovení lze použít jen tehdy, pokud po vydání závazného stanoviska následuje rozhodnutí jiného správního orgánu, zejm. stavebního úřadu.

Druhým ustanovením je pak mnohem podrobnější § 14. Stanoví kupř. obsahové náležitosti závazného stanoviska, obligatorně je vyžadováno stanovisko NPÚ v řízení o vydání závazného stanoviska, řízení je zahajováno jen na návrh vlastníka, přičemž o závazné stanovisko může požádat vlastník vždy jen předem a nikoliv až po provedení (části) prací na kulturní památce či jiné věci chráněné památkovým zákonem (§ 14 odst. 1 a 2). To vyplývá nejen z jazykového výkladu, ale rovněž z celkové koncepce památkové péče a ochrany památkových hodnot. Nelze v zásadě provádět práce (obnovu) bez předchozího závazného stanoviska. Pokud by toto bylo přípustné, nebylo by lze ani uložit sankci např. dle § 35 odst. 1 písm. e) nebo § 35 odst. 2 písm. b), neb by nebylo zřejmé, kdy byla naplněna skutková podstata tohoto správního deliktu.

Ustanovení § 14 lze považovat za speciální vůči obecnému § 11 odst. 3 a má tedy přednost.

Analogie

Judikatura ohledně použití analogie ve veřejném právu není zcela jednotná, a to ani v rámci jednoho soudu. Stejně tak doktrína. Podle jedněch je analogie (*analogie legis*) ve veřejném právu akceptovatelná jen tehdy, pokud zákon právní úpravu neobsahuje a zároveň je to pro adresáta právní normy, v našem případě vlastníka věci, výhodnější („...připouští-li vůbec použití analogie v právu procesním, je tomu tak pouze za účelem vyplňování mezer procesní úpravy a dále pouze ve prospěch ochrany práv účastníků řízení.“ NSS 1 As 25/2005 - 70). Podle druhých je analogie přípustná širěji („Ačkoli doktrína připouští ve veřejném právu použití analogie legis pouze v omezené míře, tak tam, kde zákon určitý právní problém přímo neřeší, lze pro výklad chybějící právní úpravy či pojmu podpůrně užít zákonného ustanovení svou povahou a účelem nejbližšího.“ NSS Afs 141/2007-83).

Jak uvedeno níže, i při prvně zmíněném, restriktivním výkladu možnosti použití analogie, je možno při jejím použití právní spor mezi OPP a PI vyřešit.

Řešení

Možnost vlastníka požádat si o závazné stanovisko, popř. vydat závazné stanovisko z moci úřední i dodatečně je zcela legitimní, a to i přes to, že vlastník naplnil skutkovou podstatu správního deliktu. Je to i v zájmu orgánů památkové péče. Toto závazné stanovisko bude vlastník potřebovat v řadě případů, kupř. v případě řízení o dodatečném povolení stavby podle stavebního zákona. Na tyto případy však zákonodárce nepamatoval a jakákoliv právní úprava pro takovéto případy chybí. Použít výhradně a bez dalšího ustanovení § 14 nelze, neb tomu brání právě podmínka zmíněná výše, požádat si o závazné stanovisko před započítím prací. Jediným možným řešením se jeví výše naznačená analogie zákona.

Tedy pokud bude nutno vydat závazné stanovisko po započítí (provedení) prací, bude postupováno dle § 11 odst. 3. Řízení bude moci být zahájeno jak na návrh, tak z moci úřední (popř. i na základě podnětu kohokoliv), neboť § 11 odst. 3 žádné omezení neobsahuje. Orgán památkové péče bude aplikovat ta ustanovení § 14, která připadají v úvahu, tedy zejména odst. 3 a odst. 6. Sama o sobě ta skutečnost, že se účastníkovi řízení umožní vydání závazného stanoviska při porušení § 14 odst. 1 a je to tedy pro něj výhodné, znamená splnění podmínky, že analogie ve veřejném právu je možná jen ve prospěch adresátů normy.

Ve prospěch vlastníka se zdá být též obligatorní stanovisko NPÚ, protože NPÚ je vázán lhůtami a při nedodání stanoviska může orgán památkové péče rozhodnout i bez tohoto stanoviska, což by si nemohl dovolit, pokud by se měl spolehnout na jiný důkazní prostředek, např. posudek znalce; ve prospěch účastníka tedy svědčí rychlost řízení. Obecně řečeno, závazné stanovisko může vlastník obdržet dříve.

Ani námitka, že podmínkami uvedenými v závazném stanovisku jsou vlastníkově ukládány povinnosti a vydání závazného stanoviska je mu tak k tíži, neobstojí. Nelze si dost dobře představit vydání závazného stanoviska, ve kterém by orgán památkové péče nesměl stanovit žádné podmínky. Takové závazné stanovisko by zcela ztratilo smysl.

Pokud to vůbec v praxi připadá v úvahu, uplatní se analogie i u dodatečně vydávaných závazných stanovisek v případech, kdy po vydání závazného stanoviska nemá následovat vydání rozhodnutí jiným správním orgánem (stavebním úřadem), což se týká zejm. movitých věcí. Tehdy nastupuje použití analogie zcela, bez aplikace § 11 odst. 3. I toto však považujeme vzhledem k výše uvedenému za možné.

V Praze dne 20.4.2010
Hubka