

PŘEDMLUVA

Tato publikace, kterou právě dostáváte do rukou, si klade za cíl seznámit zájemce s právní úpravou státní památkové péče v širším rozsahu. Publikace není určena jen pro pracovníky státní památkové péče, ale i pro řadu dalších osob, které se s její problematikou dostávají do kontaktu. Vzhledem k tomu, že s výkonem státní památkové péče souvisí již tradičně úzce obor stavebního práva, je publikace koncipována tak, aby přispěla k lepší orientaci také pracovníků stavebních úřadů všech stupňů, jakož i dalších subjektů působících na úseku výstavby při ochraně kulturního dědictví, a obsahuje proto komentář k vybraným okruhům platné stavebněprávní úpravy, zohledňující též související otázky státní památkové péče.

Jde zejména o osoby, které participují na přípravě a provádění stavební činnosti na stavbách, jež jsou kulturními památkami, případně národními kulturními památkami, ale i na stavbách, které sice kulturními památkami nejsou, avšak leží v památkových rezervacích, památkových zónách nebo ochranných pásmech kulturních památek, národních kulturních památek, památkových rezervací a památkových zón. Publikace může najít uplatnění též u vlastníků takovýchto nemovitostí, stejně jako movitých kulturních památek, ať již jde o orgány územní samosprávy, další právnické osoby, či osoby fyzické. Prospěšná může být také pro četná občanská sdružení, jejichž činnost se dotýká problematiky památkové péče.

Vzhledem ke skutečnosti, že do platné právní úpravy státní památkové péče se i přes značný časový odstup stále promítají důsledky rozhodnutí a opatření provedených za účinnosti starších právních předpisů, publikace se stroze neomezuje jen na komentář platné právní úpravy, ale na mnoha místech reaguje na některé významné aspekty předchozí právní úpravy a tehdejší praxe, sahající někdy až několik desetiletí nazpět, které jsme považovali za potřebné blíže vysvětlit a komentovat. Jsme si vědomi, že tyto části komentáře budou vyhledávány spíše jen ve specifických případech a nebudou vodítkem pro každodenní činnost orgánů a odborné organizace státní památkové péče, nicméně soudíme, že všem zainteresovaným by měly být v případě potřeby k dispozici, a to tím spíše, že k některých choulostivým otázkám jsou k dispozici materiály obsahující výklady, které vyplývají ze zjevně účelových postojů jejich zpracovatelů.

Přes tento nadstandardní rozsah retrospektivního záběru práce nemá ambici být vědeckým komentářem, ale praktickou příručkou pro co nejširší okruh uživatelů. Z tohoto důvodu je práce doplněna mj. stručným slovníčkem základních pojmů, které se vyskytují jak v právní úpravě státní památkové péče, v oboru stavebního práva, tak částečně i ochrany přírody.

Do obsahu komentáře jsme se snažili v co největší míře zahrnout též zkušenosti z praxe jak v oblasti státní památkové péče, tak i stavebního práva, včetně zkušeností z téměř dvacetileté činnosti památkové inspekce ministerstva kultury.

Pokud jde o výběr judikatury, není příliš rozsáhlý, vzhledem k tomu, že podle našeho názoru pouhé „mechanické“ hromadění judikátů – někdy si dokonce vzájemně odporujících – nemůže být jediným východiskem k bezchybné aplikaci některých problémových institutů platné právní úpravy, když nejednotné jsou i názory jednotlivých ústředních správních úřadů. Ostatně i diskuse v odborném tisku jednoznačně dokládá, že aplikace nového správního řádu přinesla v praxi podstatně více problémů, než se očekávalo.

Do příloh je mj. zařazen seznam veškerých platných podzákoných předpisů, které založily památkovou ochranu národních kulturních památek, památkových rezervací a památkových zón, aby jejich obsah byl zpřístupněn co nejširšímu okruhu uživatelů a zájemců. Zdůrazňujeme, že některé z těchto předpisů též byly předmětem novelizace, která se dotkla také jejich příloh. Tuto skutečnost je třeba brát v úvahu při práci s nimi. V této souvislosti považujeme za nutné zdůraznit, že některé dosud platné starší předpisy tohoto charakteru běžně v elektronické podobě v obvyklých databázích dostupné doposud nebyly a do systému ASPI byly zařazeny až v souvislosti s vydáním této publikace.

Dále jsou v přílohách obsaženy výňatky ze souvisejících právních předpisů. Do výběru právních předpisů nejsou zařazeny zahraniční právní předpisy, právě tak jako není argumentováno zahraniční judikaturou. Výjimku tvoří pouze zákon č. 49/2002 Z. z., o ochraně památkového fondu, ve znění pozdějších předpisů, kterým byla založena nová právní úprava památkové péče ve Slovenské republice s radikálními organizačními změnami, k nimž se právem upírá pozornost české odborné veřejnosti. Texty všech zařazených právních předpisů byly převzaty ze systému ASPI.

Z informativních důvodů je zařazen také statut Národního památkového ústavu jako odborné organizace státní památkové péče vzhledem k jeho významné úloze při naplňování účelu zákona.

Doufáme, že se nám touto publikací podařilo alespoň zčásti naplnit vytčené cíle a že se díky ní podaří přispět ke zlepšení situace na úseku ochrany kulturního dědictví, jakož i ke zvýšení právní jistoty všech dotčených osob v České republice.

Uvítáme dále všechny konstruktivní podněty a připomínky k obsahu komentáře, které pomohou ke zlepšení jeho kvality v případném dalším vydání.

Závěrem bychom rádi vyslovili poděkování všem, kdo přispěli ke zlepšení kvality komentáře, zejména pak JUDr. Ing. Josefu Stašovi, CSC., z katedry správního práva a správní vědy Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, Mgr. et Mgr. Evě Kebrlové, Ing. Lumíru Tejmarovi a PhDr. Jindřichu Nollovi, pracovníkům památkové inspekce Ministerstva kultury České republiky a všem pracovníkům státní památkové péče, jakož i členům občanských sdružení, kteří přispěli svými dotazy a podněty k obsahu komentáře.

Zvláštní poděkování pak patří lektorovi publikace JUDr. et PhDr. Pavlu Kroupovi za jeho velmi cenné a přínosné podněty, které výrazně napomohly zlepšení kvality textu komentáře.

Vysoké ocenění patří společnosti Wolters Kluwer ČR, a. s., která se vydání této publikace ochotně ujala, zejména pak odpovědné redaktorce PhDr. Marii Novotné, Mgr. Ivě Mrázkové a JUDr. Ondřeji Černému za jejich mimořádnou vstřícnost a trpělivost v celém průběhu prací na komentáři.

Po právní stránce je text publikace uzavřen ke dni 14. července 2011.

V Praze dne 15. července 2011

autoři

O AUTORECH

JUDr. Jiří Varhaník (nar. 26. 3. 1954)

1973–1979 studium na Právnické fakultě UK v Praze, obor „právo“

1979–1985 právník odboru výstavby ONV Praha 1

1985–1991 vedoucí správního oddělení odboru výstavby ONV Praha 1

1988–1989 postgraduální studium „památková péče“ na Filozofické fakultě UK v Praze

1991–1994 vedoucí samostatného oddělení památkové inspekce na ministerstvu kultury

1994–2011 ředitel památkové inspekce ministerstva kultury

Člen České společnosti pro stavební právo, Klubu Za starou Prahu a Sdružení pro stavebněhistorický průzkum, člen redakční rady časopisu *Průzkumy památek*.

Je autorem řady studií a příspěvků k problematice organizace a právní úpravy památkové péče a středověké architektury.

Mgr. Stanislav Malý (nar. 3. 1. 1954)

1973–1978 studium na Právnické fakultě UK v Praze, obor „právo“

1984–1986 postgraduální studium v oboru „stavební právo“ na Právnické fakultě UK v Praze

1979–1989 právník odboru výstavby ONV Praha 9

1989–1990 právník odboru Soustavy vybraných informací pro výstavbu (SVIV) v Československém středisku výstavby a architektury v Praze

1990–1991 soukromá poradenská činnost v oboru veřejného stavebního práva

1991–1992 vedoucí odboru výstavby a sekce územního rozvoje Obvodního úřadu Praha 5

1992 právník odboru výstavby Magistrátu hl. m. Prahy

1992–1995 vedoucí právního oddělení odboru výstavby Magistrátu hl. m. Prahy

v r. 1993 člen zkušebních komisí pro autorizační zkoušky do ČKAIT pro obor „pozemní stavby“

1995 právník odboru legislativy a koordinace předpisů (odboru koordinačního) Civilně-správního úseku Ministerstva vnitra ČR

1996–1999 externí právník odboru výstavby ÚMČ Praha 2

1996–2005 odborný asistent na katedře společenských věd Stavební fakulty ČVUT v Praze, kde přednášel především veřejné stavební právo a legislativu obcí a regionů

od r. 2000 člen České společnosti pro stavební právo

od r. 2005 přednáší externě veřejné stavební právo na Lesnické a environmentální fakultě, resp. na Fakultě životního prostředí (**od r. 2007**) České zemědělské univerzity v Praze a od r. **2010** rovněž na Fakultě životního prostředí Univerzity J. E. Purkyně v Ústí nad Labem

2008–2010 pracoval rovněž jako právník v památkové inspekci ministerstva kultury

Je autorem autor publikace *Nový stavební zákon s komentářem*. 1. vydání. Praha : ASPI, 2007.

ÚVOD

K zajištění ochrany kulturních památek zvláštním zákonem došlo na území dnešní České republiky se značným zpožděním oproti okolním evropským státům. Již dokonce za rakousko-uherské monarchie mělo Zalitavsko, tedy její „uherská“ část (zahrnující mimo jiné území nynější Slovenské republiky), zákon na ochranu památek od roku 1881, paradoxně na rozdíl od Předlitavska, kam náležely české země. Podobně tomu bylo dokonce i v balkánských zemích – Bulharsko 1889, Rumunsko 1892, Turecko již 1875.

Z hlediska potřeb základní orientace v platné právní úpravě ovšem není nezbytné sledovat její vývoj od počátku. Naproti tomu současný stav naší památkové péče je poznamenán takovým množstvím reziduí z předchozích, a to již relativně dávno minulých období, že některým okruhům této problematiky je třeba věnovat bližší pozornost, ačkoli se týká již v minulosti zrušených předpisů.

V poválečném období samozřejmě představovala prioritu obnova významnějších památek, které utrpěly za války. Po organizační stránce zůstal orgánem veřejné správy někdejší Státní památkový úřad, vzniklý v roce 1920, který však byl opětovně rozdělen na dva samostatné subjekty – Státní památkový úřad v Praze pro Čechy a Státní památkový úřad v Brně pro zemi Moravskoslezskou, jako tomu bylo před německou okupací. Tyto úřady byly řízeny ministerstvem školství a osvěty.

Období let 1945 až 1958 se vyznačovalo zejména na počátku převratnými hospodářskými a politickými změnami. Pro oblast ochrany kulturního dědictví, a tedy i památkové péče, měly zásadní význam především velké posuny majetkoprávní v návaznosti na skončení druhé světové války, jak vyplynuly zejména z dekretů prezidenta republiky z roku 1945, jimiž byl konfiskován nepřátelský majetek a v jejichž důsledku československý stát nabyl velkého množství památek. Mezi ně náležely i četné instalované objekty s hodnotným mobiliářem. Záhy následovalo nejprve dilčí a po komunistickém puči v roce 1948 radikální znárodnování. Zemské zřízení státní správy bylo zrušeno a nahrazeno soustavou národních výborů.

Tyto zásadní změny s dalekosáhlými důsledky během několika prvních let poválečného Československa však kupodivu nebyly provázeny přijetím odpovídajících předpisů, které by komplexně řešily problematiku ochrany kulturních památek v nových podmínkách. V důsledku toho zůstalo v platnosti opatření Stálého výboru č. 255/1938 Sb., o ochraně věcí umělecky nebo památkově zvláště hodnotných, které však upravovalo především problematiku vývozu, a právě tak nařízení protektorátní vlády č. 274/1941 Sb., o archeologických památkách, které tak – poněkud paradoxně – představuje první skutečně moderní český předpis v oblasti památkové péče.

Jediným významným organizačním krokem bylo přijetí zákona č. 137/1946 Sb., o Národních kulturních komisích pro správu státního kulturního majetku. Tyto komise byly zřízeny dvě – v Praze a Bratislavě – a byli v nich zástupci dotčených ústředních orgánů a odborní znalci. Posláním komisí bylo organizovat odbornou správu státního kulturního majetku, pokud měl kulturní, uměleckou, historickou a vědeckou hodnotu, a jeho převzetí. Dále pak měly organizovat jeho odbornou správu, udržovat jej v řádném stavu a pečovat o jeho vhodné využití. Na věci prohlášené za tento státní kulturní majetek se vztahovala povinnost odevzdat je na požádání do správy těchto komisí. Národní kulturní komise přejímaly od roku 1947 nejvýznamnější hrady, zámky, paláce a další památky jako státní kulturní majetek. Činnost národních kulturních komisí byla zaměřena na správu tohoto majetku, o výkon památkové péče v pravém slova smyslu nešlo, neboť příslušným orgánem zůstával Státní památkový úřad v Praze a Brně.

Zákon o kulturních památkách, který měl řešit podrobnou úpravu památkové péče, byl zařazen do legislativního plánu na první pololetí roku 1950. K jeho přijetí však došlo až roku 1958.

Vládním nařízením č. 112/1951 Sb., o reorganizaci státní památkové péče, bylo stanoveno, že veřejnou správu v oboru státní památkové péče vykonávají krajské národní výbory, a šlo-li o otázky celostátního významu, ministerstvo školství, věd a umění. Národní kulturní komise byly přeměněny na poradní sbory ministra, jmenování jejich členů bylo v působnosti vlády. Státní památkový úřad v Praze a v Brně, organizovaný ještě na zemském principu, byl zrušen a přeměněn na Státní památkový ústav. Podobně Památkový úřad se sídlem v Bratislavě byl přeměněn na Slovenský památkový ústav. Úkolem památkových ústavů byla odborná pomoc v oboru státní památkové péče, zejména při záchranných pracích a při propagaci památek, jakož i vědecké hodnocení kulturních památek a studium rozvíjení konzervačních metod. Naplňování tohoto nařízení vlády v praxi vážlo. Národní kulturní komise jako poradní sbory vůbec v jeho intencích nezačaly pracovat a vážla i činnost krajských národních výborů na tomto úseku. Přestože státního kulturního majetku přibývalo, nedostávalo se mu potřebné evidence, vyhodnocení a využití.

V témže roce byly vydány směrnice pro památkovou údržbu, jimiž měla být centralizovaným způsobem zajišťována péče o památkové objekty státního kulturního majetku (I. kategorie), objekty II. kategorie, městské památkové rezervace a rezervace lidové architektury.

V tomto období došlo také k výběru prvních městských památkových rezervací. Usnesení vlády z 11. 7. 1950 mimo jiné ukládalo ministru techniky, aby v dohodě s ministrem školství, věd a umění usměrňoval plánování a provádění asanací a výstavby historických jader měst a obcí ve smyslu zákona č. 280/1949 Sb. Je pro tehdejší dobu příznačné, že k institucionalizaci památkových rezervací nedošlo obecně závazným předpisem s konkrétně stanoveným režimem. Cílem bylo v přísně centralistickém, plánovaném hospodaření zajistit pro asanace a rekonstrukce historických jader vybraných měst především dostatečné dodavatelské kapacity a finanční prostředky, nikoli však určení odpovídajícího režimu zajišťujícího podmínky ochrany, bez něhož je v právním státě takováto plošná památková ochrana sotva představitelná.

Další reorganizace přišla v roce 1953, kdy byla sloučena Správa státního kulturního majetku, Státní fotoměřický ústav a Státní památkový ústav v jediný orgán – Státní

památkovou správu, která byla řízena ministerstvem a spojovala v sobě jak funkci výkonnou, tak úlohu odborného ústavu. Takový model ovšem nekorespondoval se soustavou národních výborů, proto byl ještě téhož roku opuštěn ve prospěch zřízení řídicího pracoviště v rámci ministerstva a památkového ústavu jako odborné organizace. Po stránce legislativní měla být tato problematika zajištěna přijetím zákona o kulturních památkách.

Významným organizačním krokem bylo v roce 1954 zřízení Státního ústavu pro rekonstrukci památkových měst a objektů (SÚRPMO).

Vládním nařízením č. 55/1954 Sb., o chráněné oblasti Pražského hradu, vydaným na základě zmocnění zákona č. 2/1954 Sb., o státním plánu rozvoje národního hospodářství republiky Československé na rok 1954, byla zajištěna ochrana Pražského hradu. Toto nařízení vlády stanovilo, že se vytváří chráněná oblast Pražského hradu k zabezpečení jeho řádné správy a ochrany. Objekty chráněné oblasti spravovala Kancelář prezidenta republiky, která též na území chráněné oblasti vykonávala veškerou správu v oboru státní památkové péče. Předpis ovšem prakticky předpokládal vyvlastnění všech objektů na tomto území, pokud nebyly v národním majetku. K vymezení chráněné oblasti byla zmocněna rada Ústředního národního výboru hlavního města Prahy v dohodě s Kanceláří prezidenta republiky.

Tento předpis zůstal v platnosti i přes později přijaté zákony upravující problematiku památkové péče a ze zjevně účelových důvodů zůstává, přes svoji očividnou zastaralost, v platnosti dodnes. Kancelář prezidenta republiky však není orgánem státní památkové péče pro toto území, neboť to spadá do působnosti Magistrátu hlavního města Prahy.

Přelomovým mezníkem pro vývoj památkové péče se stalo přijetí zákona č. 22/1958 Sb., o kulturních památkách, prvního zvláštního zákona upravujícího tuto problematiku v českých zemích, na nějž navazovalo přijetí prováděcích předpisů. Zatímco Státní ústav památkové péče byl zřízen ze zákona, ke zřízení krajských středisek státní památkové péče příslušnými krajskými národními výbory došlo až s určitým časovým odstupem. Rozhodující předěl oproti předchozímu stavu s důsledky pro praxi tak skutečně představovala až správní reforma provedená v roce 1960. Její součástí byla též nová procesní úprava správního řízení, obsažená v nařízení vlády č. 91/1960 Sb., o správním řízení.

Počátkem šedesátých let bylo zahájeno hromadné zapisování kulturních památek do státních seznamů. Způsob, jakým byla tato agenda převážně prováděna, zanechal důsledky, které se projevují až dodnes, avšak trvalo několik desetiletí, než byly pojmenovány. Je třeba objektivně přiznat, že určité nedostatky v naplňování tehdejší právní úpravy státní památkové péče byly reflektovány v odborném tisku již poměrně brzy, byť převážně byly ukryty v ideologickém balastu politických frází.

Pouze po formální a organizační stránce se dotkla reforma právní úpravy národních výborů z roku 1967, provázená novým správním řádem, na rozdíl od předchozího již v síle zákona č. 71/1967 Sb. V letech 1968 a 1969 se vyskytly otevřenější názory též na problematiku památkové péče, ale úvahy, které by směřovaly k otázkám budoucího vývoje právní úpravy, se mezi nimi nevyskytovaly.

V navazujícím období tzv. normalizace se dále prohlubovala propast mezi tehdy platnou právní úpravou a běžnou praxí státní památkové péče, ovšem na rozdíl od šedesátých let bylo na tyto nedostatky veřejně poukazováno jen zcela výjimečně. Pouze okrajový

význam pro zde sledovanou problematiku měla organizační změna týkající se působnosti národních výborů, provedená zákonem č. 143/1971 Sb.

Průběh osmdesátých let 20. století poznamenaly dvě významné události. První z nich byla příprava nové právní úpravy, která ovšem – jak bylo tehdy běžné – proběhla bez jakékoli odborné veřejné diskuse. Její koncepce vycházela z představy, že kulturní památky byly podle zákona č. 22/1958 Sb. zapsány do státních seznamů, byla tedy vytvořena „databáze“ kulturních památek s tím, že další do ní budou doplňovány již v podstatně menším rozsahu, obsah nového zákona se proto soustředil na úpravu jednotlivých řízení. Tomu také odpovídal jeho název – o státní památkové péči. Nejzávažnějším problémem, který byl při přípravě nového předpisu pominut, byla nedostatečná reflexe rozporu mezi dosavadní právní úpravou a praxí, a to zejména v oblasti institucionalizace kulturních památek.

Druhou významnou událostí byla velkoryse pojatá tzv. Generální aktualizace státních seznamů nemovitých kulturních památek. Přes její zaměření nebyly zaznamenány problémy s dosavadní převažující praxí zápisů kulturních památek do státních seznamů, neboť paradoxně právě v souvislosti s jejím průběhem došlo naopak k jejich prohloubení. Neobvyklá situace nastala v návaznosti na přijetí zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, neboť tehdejší Ministerstvo kultury ČSR neučinilo prakticky nic, aby zajistilo jeho důslednou aplikaci v praxi. V důsledku toho až do počátku devadesátých let k jeho aplikaci docházelo jen výjimečně a v každodenní praxi plnila úlohu dotčených orgánů místo příslušných národních výborů krajská střediska státní památkové péče, aniž však k tomu měla jakékoli zmocnění. Postupný obrat nastal až v souvislosti s personálními změnami na ministerstvu kultury a ustavením památkové inspekce v roce 1991.

Mezitím politické změny umožnily veřejně prezentovat kritické názory na činnost státní správy a nejinak tomu bylo i oblasti památkové péče. Předmětem kritiky byla jednak dlouholetá působnost národních výborů, jednak nová právní úprava. Bylo nesporně paradoxem, že v případě národních výborů nebyla reflektována jejich takřka obecná nečinnost jako dotčených orgánů, ale spíše nepříznivý dojem v důsledku některých politických rozhodnutí, která před rokem 1989 vedla k fyzické likvidaci některých kulturních památek.

Do značné míry neopodstatněný byl však odpor k nové právní úpravě (která ve skutečnosti ještě téměř vůbec aplikována nebyla). Ta byla na základě zcela povrchních představ a téměř bez praktických zkušeností s její aplikací apriorně považována za nevyhovující. Předmětem diskuse byla zejména otázka, zda má výkon státní památkové péče zůstat na národních výborech (které jej však řádně neprováděly), či zda jím mají být pověřeny odborné organizace (které však pro plnění úlohy dotčeného orgánu nebyly organizačně ani personálně vybaveny, ač fakticky svými výstupy jeho činnost nahrazovaly).

Počátek devadesátých let tak byl poznamenán hektickými pokusy o přípravu nové právní úpravy na straně jedné, ale též postupným zaváděním platné právní úpravy do praxe okresních úřadů, do nichž se transformovaly okresní národní výbory, na straně druhé. Další vývoj pak přinesl jen dílčí novelizace zákona o státní památkové péči. Na převratné společenské změny obor památkové péče nebyl připraven a potíže, svého času pociťované v důsledku politických zásahů totalitního režimu do odborné problematiky, záhy vystřídal takřka masový odpor k jakékoli ingerenci státní moci v důsledku neodpovědně vnímaných liberálních trendů, jejichž vliv se však bohužel projevil i v judikatuře.

Významným mezníkem byl proto náleží Ústavního soudu z 23. června 1994, který zabránil další eskalaci tlaku na obligatorní poskytování příspěvků vlastníkům kulturních památek. Rozsáhlá novela zákona, do jejíhož obsahu se však stále do určité míry promítaly nedostatečné zkušenosti s aplikací zákona v praxi na straně jedné, a zcela nereálné požadavky na náhrady vlastníkům kulturních památek za omezování vlastnického práva na straně druhé, byla schválena vládou v roce 1995, avšak její projednávání po delších průtazích skončilo bezvýsledně. V druhé polovině 90. let se činnost okresních úřadů jako orgánů státní památkové péče víceméně stabilizovala.

Vedle toho bylo přijato několik koncepčních materiálů, ale s odstupem času je zřejmé, že jejich pozitivní dopad na praxi byl nevelký; podobně u četných novelizací zákona o státní památkové péči zdaleka nebyly všechny změny jednoznačným přínosem. Koncem devadesátých let byly zahájeny práce na přípravě nového památkového zákona. Jejich výsledek však byl pro odbornou veřejnost zklamáním. Příprava návrhu zákona „o kulturních památkách a památkové péči“ byla determinována řadou negativních faktorů, završených přípravou paragrafovaného znění právě bez spolupráce s odbornou veřejností. Návrh se setkal s ostrou kritikou a byl Poslaneckou sněmovnou vrácen k doložení vlády, k němuž však nedošlo.

Významnou změnou bylo zřízení krajských úřadů zákonem č. 128/2000 Sb., které následujícího roku zahájily svoji činnost. Z hlediska hierarchické struktury správních orgánů šlo o pozitivní krok, jímž byl nahrazen od zrušení krajských národních výborů chybějící střední článek státní správy. Naprosto fatální důsledky pro výkon státní památkové péče však mělo následné zrušení okresních úřadů a svěření této agendy úřadům obcí s rozšířenou působností, na nichž podmínky pro její řádný výkon nejsou. Nevelká pracoviště, omezující se v mnoha případech na jediné (!) systemizované místo, nemají pro důslednou aplikaci platné právní úpravy základní předpoklady, a pokud se místy ještě daří naplňovat účel zákona, jde obvykle o výsledek konkrétní příznivé situace a nadstandardního nasazení zúčastněných pracovníků.

Navenek je v souvislosti s aktuálními potřebami státní památkové péče již od roku 1990 často prezentována potřeba nového památkového zákona, méně naléhavě již je takováto potřeba pocíťována uvnitř oboru lidmi, kteří se v jeho problematice orientují a konkrétní ustanovení platné právní úpravy při své každodenní práci aplikují.

Je dobře známo, že výkon státní památkové péče je trvale provázen řadou závažných nedostatků, z nichž některé bývají reflektovány (a to např. i ve výročních zprávách ministerstva kultury), jiné jsou sice obecně vnímány, avšak zůstávají namnoze nepojmenovány. Státní památková péče působí v současné době jako celek labilním a nekonzistentním dojmem, v důsledku čehož jí činí potíže prosazovat své zájmy, přičemž je třeba přiznat, že ministerstvo kultury jako ústřední správní úřad hájí zájmy státní památkové péče způsobem zcela nedostatečným, dokonce lze doložit případy, kdy vystupuje nepokrytě proti nim. Pracovníky státní památkové péče je tento stav pocíťován, byť to obvykle dávají veřejně najevo pouze sporadicky.

V této atmosféře vznikl další pokus o zpracování nové právní úpravy, završený věcným záměrem zákona o památkovém fondu v roce 2008. Oproti předchozímu legislativnímu pokusu se již ani nesnaží předstírat, že jím má být zajištěna ochrana kulturního dědictví. Frekventovaný pojem „nakládání s památkovým fondem“ je ve zjevném

protikladu k tradičnímu pojmu „ochrana památek“, a ačkoli jej současná právní úprava nezná, ministerstvo kultury s ním již několik let operuje. Některé navrhované instituty podle věcného záměru jsou zcela absurdní, zejména pak hromadění prvoinstanční agendy na úrovni ministerstva kultury včetně vedení evidence kulturních památek. Návrh, který by v praxi zjevně ještě umocnil podmínky pro korupční prostředí, se opět setkal s negativní reakcí odborné veřejnosti, ještě důraznější než v předchozím případě, a k jeho projednání v legislativní radě vlády nedošlo.

Přetrvávající nepříznivá situace v současné památkové péči do jisté míry vytváří živnou půdu pro autory různých radikálních řešení, kteří přicházejí zpravidla zvenčí a bez zevrubné znalosti dané problematiky navrhují zásadní systémová opatření. Vzhledem k možným dopadům není přítom rozhodující, jak jsou tyto snahy motivovány – od relativně nezištných a ve své podstatě pozitivně míněných pokusů o zjednání nápravy až po zcela cílené prosazování zájmů různých profesních či zájmových skupin, hodlajících rozšířit své sféry vlivu. Charakteristickým příkladem takových nekompetentních pokusů byl např. návrh jakési „privatizace“ památkové péče formou „licencovaných památkářů“, tedy fyzických osob s příslušnou autorizací. Představa, jak je touto cestou hájen veřejný zájem na ochraně kulturního dědictví v korupčním prostředí České republiky, je natolik absurdní, že se jí není třeba vůbec zabývat.

Určitá úskalí se však skrývají i v modelu zřízení státního památkového úřadu, o němž se uvažovalo již na počátku devadesátých let, tedy dekoncentrátu, dodnes občas připomínaného odbornou veřejností s častým poukazem na tento relativně úspěšný model zavedený nedávno ve Slovenské republice. Není sporu o tom, že takováto struktura představuje po formální stránce optimální řešení, ovšem vnucují se oprávněné pochybnosti, zda je obor památkové péče na takovouto transformaci připraven, a zejména pro naprostou většinu pracovníků Národního památkového ústavu by zřejmě byl s tím spojený vzrůst nároků na jejich práci těžko schůdný, přičemž přes značný počet absolventů příslušných vysokých škol obor stále dostatečnou personální rezervu nemá. Dalším závažným problémem řádného chodu tohoto dekoncentrátu by nejspíše byl napjatý vztah s místními samosprávami a lze mít oprávněné pochybnosti, zda by takový orgán státní správy v této konfrontaci byl za současné situace schopen obstát.

Je zřejmé, že racionální snaha o zlepšení situace ve státní památkové péči jako takové nemůže vycházet z apriorních představ, ale musí se odvíjet od náležité znalosti existujících problémů a zamýšlená opatření k nápravě musí vycházet z reálných možností, aby byla v dohledné době splnitelná. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že situaci nevyřeší „pouhé“ přijetí nové právní úpravy. Problémy se splněním takového legislativního úkolu ostatně dokládají dva neúspěšné pokusy ministerstva kultury v tomto smyslu.

Jakkoli lze očekávat, že na přijetí nové právní úpravy bude vyvíjen i nadále určitý tlak, je třeba zdůraznit, že po stránce věcné se případná nová právní úprava nemůže zásadně lišit od stávající, má-li být zachován účel takového zákona a mají-li jím být naplněny mezinárodní závazky České republiky (což u věcného záměru zákona o památkovém fondu sice bylo deklarováno, ale zjevně nebylo splněno). Představa, že se podaří vybudovat zcela nový a efektivní systém státní památkové péče, který kromě toho vyhoví současným restriktivním trendům v oblasti veřejné správy, je zcela odtržena od reality. Je ovšem zřejmé, že přes svízelné podmínky, které jsou podstatně méně příznivé reformě

státní památkové péče oproti minulým dvěma desetiletím, nelze na požadavky na nezbytné zvyšování kvality reziarovat.

Jako určité relativně schůdné východisko se nabízí série jednotlivých, na sebe navazujících kroků, a to jak po stránce legislativní, tak organizační, směřujících k racionalizaci a vyšší efektivitě celého systému, nikoli ovšem za cenu omezení památkové ochrany, ukřivující se pod populistickými hesly zjednodušování byrokratické zátěže, přiblížení občanům či podpory podnikání apod. Promyšlené vrstvení těchto kroků a důsledné uplatňování dílčích, avšak pro chod systému státní památkové péče zásadních změn by sice nebylo okázalé, avšak zajisté by záhy přineslo pozitivní odezvu jak odborné, tak i širší veřejnosti, která by postupně tyto změny registrovala, právě tak, jako dobře zaznamenala nedávný debakl současné památkové péče v důsledku profesionálního selhání několika jejích protagonistů v souvislosti s obnovou Karlova mostu v Praze, kde kontrola památkové inspekce prokázala zcela zásadní nedostatky.

Příprava a realizace dílčích kroků by přitom samozřejmě nevyučovala odpovědnou přípravu legislativního procesu směřujícího k přijetí nového zákona v přiměřeném časovém výhledu. V této souvislosti je ovšem nutné brát v úvahu různé limitující faktory, které v současné době výkon státní památkové péče determinují a které se ovšem neomezují pouze na tento obor. Z těch zásadních je třeba zdůraznit převážně negativní důsledky reformy veřejné správy a následně plošná restriktivní opatření, k nimž došlo v roce 2010, korupční prostředí s nízkou úrovní vymahatelnosti práva apod.

Základním východiskem by měl být požadavek, aby na úrovni ministerstva kultury byly vykonávány pouze nejvýznamnější koncepční, řídicí, ekonomické, metodické a kontrolní činnosti (trend věcného záměru zákona o památkovém fondu byl právě opačný). Po stránce organizační a personální je třeba především zajistit, aby ministerstvo kultury skutečně plnohodnotným způsobem plnilo úlohu ústředního správního úřadu pro státní památkovou péči a nehájilo jak obecně v koncepční rovině, tak v jednotlivých konkrétních případech zájmy, které jsou veřejnému zájmu protichůdné, jak na to v minulých letech upozornil i veřejný ochránce práv. Do toho patří zejména důsledné dodržování platné právní úpravy jak při přípravě podzákoných předpisů (návrhy prohlášení národních kulturních památek, kdy není respektován § 4 zákona o státní památkové péči), tak vedení správních řízení zásadně v souladu s účelem zákona o státní památkové péči.

Soustavně je třeba směřovat k cíli, kterým by měla být racionalizace celého systému státní památkové péče. To předpokládá zejména přesun agend s častým rozhodováním v prvním stupni mimo ministerstvo kultury. Jde především o agendu prohlášení a rušení prohlášení kulturních památek, kterou zde zavedl právě až zákon č. 20/1987 Sb. (Podle předchozí právní úpravy ministerstvo kultury takovouto agendu nevykonávalo.) Vzhledem k tomu, že není žádoucí tuto agendu přesouvat na krajské úřady, neboť by nebyl zajištěn nezbytný jednotný přístup k této problematice, jeví se jako optimální jejím výkonem pověřit Národní památkový ústav, a to konkrétně ústřední pracoviště, které vede Ústřední seznam kulturních památek ČR, a v rámci jeho restrukturalizace pro tuto činnost vytvořit podmínky. Ministerstvo kultury by pak zůstalo odvolacím orgánem (až doposud je jím ministr kultury jako vedoucí ústředního správního úřadu, což při větším objemu agendy není operativní, neboť rozhoduje o opravných prostředcích na základě

doporučení tzv. rozkladové komise). Takovýto krok byl ostatně připravován již na počátku roku 2006, avšak nedošel naplnění.

Na základě co nejširší oborové diskuse je namíště prověřit otázku nového řešení problematiky restaurování, kde se nabízí řešení nahradit dosavadní nekonzistentní vydávání povolení k restaurování na úrovni ministerstva kultury vhodnější formou profesní samosprávy (restaurátorská komora).

V rámci racionalizace činnosti Národního památkového ústavu je třeba odlišit (nikoli nutně zcela organizačně oddělit) odborné činnosti a správu objektů. V odborné činnosti je třeba, aby výstupy Národního památkového ústavu byly věcně správné, naplňovaly účel zákona, přičemž jejich obsah byl po stránce metodické konzistentní. Důležitou složkou činnosti Národního památkového ústavu také je včas upozorňovat příslušné orgány na zjištěné problémy a nedostatky, nikoli je tolerovat, bagatelizovat, či dokonce veřejně obhajovat a omlouvat (jak se stalo v případě mimořádné akce obnovy Karlova mostu, jak bylo výše uvedeno).

V případě zpřístupněných hradů, zámků a dalších objektů ve správě Národního památkového ústavu je třeba se smířit s tím, že nemohou být ekonomicky soběstačné. Provozní zatížení nelze soustavně zvyšovat, zpřístupnění kulturního dědictví veřejnosti ve své klasické podobě návštěvnického provozu má své limity, které již nyní jsou na některých objektech fakticky na samé hranici únosnosti. Využívání těchto objektů musí zásadně probíhat v souladu s účelem zákona o státní památkové péči, v této souvislosti je třeba upozornit na to, že jakkoli je žádoucí, aby správci těchto objektů byli odborně kvalifikovaní, rozsah jejich pravomocí musí být jasně vymezen a kontrolován, aby nedocházelo k případným excesům při správě svěřeného majetku. Jde o mimořádně cennou část národního kulturního dědictví, která musí být státem náležitě spravována i za cenu určitých výdajů, ovšem na druhé straně je třeba důsledně dbát, aby se tyto objekty nestávaly pod rouškou různých populistických hesel o rozvoji předmětem negalomanských investičních akcí, lukrativních vzhledem k velkému objemu finančních prostředků z různých nadnárodních či zahraničních zdrojů především pro dodavatele, projektanty a další zainteresované subjekty, zatímco vlastní kulturně-historické hodnoty jsou ohrožovány, ne-li přímo likvidovány.

Relativně konsolidovanou složku státní památkové péče donedávna představovaly krajské úřady, avšak v posledních letech se začaly problémy v jejich činnosti nápadně prohlubovat, nehledě ovšem k samotné podstatě modelu přenesené působnosti. Sotva lze ovšem počítat s masivním přesunem agendy státní památkové péče na krajské úřady, jak neorganicky předpokládal nedávný věcný záměr zákona o památkovém fondu.

Obtížně řešitelným úkolem je náprava stavu na úřadech obcí s rozšířenou působností. Na sotva udržitelný stav ve srovnání s někdejšími okresními úřady již bylo opakovaně poukázáno jak v hodnoticích zprávách z kontrol výkonu státní správy, tak ve výročních zprávách ministerstva kultury. Je příznačné, že právě nedávný věcný záměr zákona o památkovém fondu ponechával tuto základní, avšak zjevně nejslabší složku celého systému beze změny, naopak ji ještě hodlal zbavit obligatorní odborné pomoci odborné organizace, čímž by byl výkon státní památkové péče zcela paralyzován. Na této úrovni se jeví zřejmě jako jediné východisko v určitém delším výhledu příprava určité formy dekoncentráty.

Po stránce legislativní, avšak i organizační a systémové je prvořadým úkolem oboru řešení naprosto nevyhovující institucionalizace kulturních památek, k níž ministerstvo kultury zastává rozpačitá stanoviska, zatímco k pokusu o východisko z této neudržitelné situace není vůle. Naznačené řešení ve věcném záměru zákona o památkovém fondu bylo zcela nevhodné, dlouhým trváním a svojí administrativní náročností by nemělo v celém systému současně veřejné správy obdobu, nehledě ke korupčnímu prostředí, které by se takto nabízelo. Právem proto bylo předmětem důrazné kritiky odborné veřejnosti.

Je zřejmé, že je třeba jasně zákonem definovat, na které věci dopadá památková ochrana, a k řešení sporných případů musí zákon obsahovat zmocnění, na jehož základě bude možné relativně rychle zjednat nápravu tak, aby byl naplněn oprávněný požadavek právní jistoty. V této souvislosti je třeba připomenout, že již předchozí snahy o revizi stavu památkového fondu (tzv. generální aktualizace, obnova reidentifikace kulturních památek) nesplnily očekávání, která do nich byla vkládána.

Naplnění takovýchto úkolů, které před státní památkovou péčí stojí, není snadné a vyžaduje nezbytné předpoklady, zejména ekonomické a personální. Zatímco postup formou dílčích kroků lze přizpůsobit krátkodobým ekonomickým podmínkám, kvalifikované personální zabezpečení oboru zůstává stále svízelnou záležitostí, jak bylo výše uvedeno, nicméně lze do budoucna počítat s postupným zlepšováním. Úspěch legislativních kroků je ovšem přímo závislý na určité emancipaci oboru oproti ostatním resortům (zejména ve vymezení vůči oblasti územního plánování a stavebního řádu) a na tom, nakolik si bude význam ochrany kulturního dědictví uvědomovat politická reprezentace.

Po zpracování rukopisu těsně před jeho odevzdáním do tisku byla usnesením Vlády ČR č. 562 z 20. 7. 2011 schválena Koncepce památkové péče v České republice na léta 2011–2016. Na její obsah proto již nebylo možné v příslušných částech komentáře reagovat.

Na rozdíl od předchozích materiálů tohoto charakteru koncepce poměrně otevřeně konstatuje některé vážné nedostatky, které determinují výkon státní památkové péče. Uvedené způsoby řešení těchto problémů však přesvědčivě dokládají, že jejich prostřednictvím náprava není dosažitelná, neboť se proklamovanému cíli ve skutečnosti vyhýbají. Přetrvávající věcné a právní nedostatky Ústředního seznamu kulturních památek České republiky nemůže odstranit převedení problematických položek do digitální podoby. Zavedení dohledu nad subjekty provádějícími archeologické výzkumy je sotva řešitelné bez zřízení specializovaného pracoviště, které by si ovšem nezbytně vyžádalo určité náklady. Pro zkvalitnění výkonu státní památkové péče nestačí zvyšovat dostupnost informací o poznatcích získaných při provádění kontrol, jak to prokázala praxe památkové inspekce již v 90. letech minulého století. Skutečnost, že efektivní kontrola výkonu státní památkové péče a snaha o nápravu zjištěných nedostatků není vůbec míněna vážně, dokládá naprosto nedostatečná kapacita památkové inspekce, snížená v roce 2010 o 12,5 %, ačkoli tehdejší počet systemizovaných míst nedosahoval ani stavu předpokládaného v důvodové zprávě k zákonu o více než dvě desetiletí dříve.

Literatura:

HOBZEK, J. Vývoj organizace Státní památkové péče v českých zemích. In *Památková péče 1945–1970*. Sborník SÚPPOP. Praha 1971, 48 n.

NOVOTNÝ, V. Zpřesnění úkolů na úseku památkové péče. *Památková péče*, 1966, roč. 26, č. 1, s. 1–4.

- NOVOTNÝ, M. Legislativní vývoj v památkové péči po roce 1989. *Zprávy památkové péče*, 2006, roč. 66, s. 245–252.
- PAVEL, J. *Ochrana kulturních památek. Společenská nezbytnost památkové péče*. Praha : SPN, 1969.
- RIEGL, A. *Moderní památková péče*. Ed. Ivo Hlobil. Praha : NPÚ, 2003.
- SVATOŇOVÁ, J. Vývoj právní úpravy ochrany kulturních památek. *Správní právo*, 1986, s. 393–408.
- VINTER, V. Národní kulturní památky a další rozvoj památkové péče. Dvě závažná usnesení vlády. *Památková péče*, 1962, roč. 22, č. 6, s. 161–164.
- VINTER, V. Vývoj organizace státní památkové péče v Československu v letech 1945–1960. *Zprávy památkové péče*, 1960, roč. 20, č. 2, s. 53–57.
- VINTER, V. *Úvod do dějin a teorie památkové péče*. Praha : SPN, 1971.

ZÁKON
ČESKÉ NÁRODNÍ RADY
č. 20/1987 Sb.,

O STÁTNI PAMÁTKOVÉ PĚČI

ze dne 30. března 1987
(ve znění zákona ČNR č. 425/1990 Sb.)

Změna: 242/1992 Sb., 361/1999 Sb., 122/2000 Sb., 132/2000 Sb., 146/2001 Sb., 320/2002 Sb., 18/2004 Sb., 186/2004 Sb., 1/2005 Sb., 3/2005 Sb., 240/2005 Sb., 203/2006 Sb., 186/2006 Sb., 158/2007 Sb., 124/2008 Sb., 189/2008 Sb., 307/2008 Sb., 223/2009 Sb., 227/2009 Sb., 124/2011 Sb.

Česká národní rada se usnesla na tomto zákoně:

ČÁST PRVNÍ

ZÁKLADNÍ USTANOVENÍ

§ 1

Účel zákona

(1) Stát chrání kulturní památky jako nedílnou součást kulturního dědictví lidu, svědectví jeho dějin, významného činitele životního prostředí a nenahraditelné bohatství státu. Účelem zákona je vytvořit všestranné podmínky pro další prohlubování politickoorganizační a kulturně výchovné funkce státu při péči o kulturní památky, o jejich zachování, zpřístupňování a vhodné využívání, aby se podílely na rozvoji kultury, umění, vědy a vzdělávání, formování tradic a vlastenectví, na estetické výchově pracujících a tím přispívaly k dalšímu rozvoji společnosti.

(2) Péče státu o kulturní památky (dále jen „státní památková péče“) zahrnuje činnosti, opatření a rozhodnutí, jimiž orgány a odborná organizace státní památkové péče (§ 25 až 32) v souladu se společenskými potřebami zabezpečují zachování, ochranu, zpřístupňování a vhodné společenské uplatnění kulturních památek. Ostatní orgány státní správy a organizace spolupracují v oboru své působnosti s orgány a odbornou organizací státní památkové péče a pomáhají jim při plnění jejich úkolů.

K odst. 1

1. V tomto ustanovení je zakotvena zásadní úloha státu při ochraně kulturních památek. Věta první explicitně uvádí, že stát chrání kulturní památky jako nedílnou součást kulturního dědictví lidu, dále jako svědectví jeho dějin, čímž je zdůrazněna vypovídací hodnota kulturních památek jako historického pramene.

2. Dále jsou kulturní památky považovány za významného činitele životního prostředí a nenahraditelné bohatství státu. Je třeba zdůraznit, že v době přijetí zákona nebyla ochrana životního prostředí institucionálně zajištěna obdobným způsobem jako nyní, ovšem na tom nic nemění skutečnost, že zejména nemovité kulturní památky tvoří nezastupitelnou součást životního prostředí, jehož kvalitu tak významně ovlivňují.

3. Uvedené „bohatství státu“ ovšem nelze chápat jako výhradní vlastnické právo ke všem kulturním památkám, a to ani pro dobu, kdy byl zákon přijat. (V obecné části důvodové zprávy k zákonu bylo konstatováno, že tehdy bylo 20,3 % kulturních památek v osobním vlastnictví občanů a 17,6 % kulturních památek tehdy bylo ve vlastnictví církvi a náboženských společností.)

4. Přestože formulace je poněkud zatížena dobovými výrazovými prostředky, nemůže být pochyb o tom, že její obsah víceméně nadčasovým způsobem postihuje nezastupitelnou roli státu při ochraně veřejného zájmu, který mimo jiné vyplývá z mezinárodních závazků státu v oblasti kulturního dědictví. Jakkoli pojmy „politicko-organizační a kulturně výchovná funkce státu“ při péči o kulturní památky svoji dikci odkazují k době přijetí zákona, resp. k době jeho přípravy, Česká republika provádí rovněž kulturní politiku, jejíž koncepční materiály jsou schvalovány na úrovni usnesení vlády. Kromě toho obce a kraje jsou povinny hájit veřejný zájem, jak stanoví § 2 odst. 2 zák. o obcích, resp. § 2 odst. 3 zák. o kraj.

5. Je třeba zdůraznit, že zákon o státní památkové péči není jediným předpisem, který na této úrovni upravuje péči o hmotné kulturní dědictví. Problematiku muzejních sbírek upravuje zák. č. 122/2000 Sb., o ochraně sbírek muzejní povahy, režim úplatného převodu a vývozu kulturně cenných předmětů, které nejsou kulturními památkami, řeší zák. č. 71/1994 Sb., o prodeji a vývozu předmětů kulturní hodnoty, ochrana archiválií je upravena zák. č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů.

K odst. 2

6. Je samozřejmé, že stát svou úlohu podle odst. 1 uplatňuje prostřednictvím orgánů veřejné správy. V souvislosti s tím je definována „státní památková péče“ – jde o tzv. legislativní zkratku pojmu „péče státu o kulturní památky“. Státní památková péče zahrnuje činnosti, opatření a rozhodnutí, jimiž orgány a odborná organizace státní památkové péče (§ 25–32) v souladu se společenskými potřebami zabezpečují zachování, ochranu, zpřístupňování a vhodné společenské uplatnění kulturních památek. Orgány státní památkové péče nejsou převážně organizačními součástmi státu – výkon státní památkové péče provádějí zejména orgány obcí a krajů v přenesené působnosti (srov. komentář k ustanovení § 28 a 29). Odborná organizace státní památkové péče naproti tomu je státní příspěvkovou organizací, zřizovanou ministerstvem kultury (srov. komentář k ustanovení § 32). Ostatní orgány státní správy a organizace spolupracují v oboru

své působnosti s orgány a odbornou organizací státní památkové péče a pomáhají jim při plnění jejich úkolů.

7. Pro běžnou praxi z tohoto ustanovení vyplývá, že tyto orgány jsou podle své příslušnosti povinny postupovat v souladu s účelem zákona vždy, pokud v individuálním případě není dodržena zásada vyjádřená v čl. 35 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), že při výkonu svých práv nikdo nesmí poškozovat kulturní památky nad míru stanovenou zákonem.

8. Česká republika je vázána též obsahem svých mezinárodních závazků, jako je zejména Úmluva archit a Úmluva archeo. Jakkoli by tyto mezinárodní závazky, mající přednost před vnitrostátní právní úpravou, měly být primárně zohledněny v příslušných právních předpisech tak, aby o jejich rozsahu nemohla vznikat pochybnost, je povinností uvedených orgánů postupovat tak, aby tyto závazky byly beze zbytku zajištěny.

Z důvodové zprávy:

„Státní památková péče je mnohostrannou činností, vycházející z vědeckého výzkumu kulturních památek a z poznatků jiných společenských věd. Vztahuje se na všechny druhy kulturních památek s výjimkou kulturních památek podle zákona ČNR č. 97/1974 Sb., o archivnictví, (pozn.: zrušen, nahrazen zák. č. 499/2004 Sb.) a úzce souvisí i s jinými obory státní správy (např. územním plánováním, stavebním řádem, finančním plánováním, hospodářskoprávními vztahy, zejména se správou národního majetku). Je konkretizována nejen v ustanoveních části čtvrté zákona, vymezujících působnost orgánu státní památkové péče, ale i v ustanoveních předchozích částí zákona. Práva a povinnosti vlastníků kulturních památek jsou upraveny v příslušných ustanoveních zákona.“

Související předpisy:

čl. 11 a 35 Listiny; čl. 11 a 12 Úmluvy archit; čl. 4 Úmluvy archeo, § 2 odst. 2 zák. o obcích, resp. § 2 odst. 3 zák. o kraj.

§ 2

Kulturní památky

(1) Za kulturní památky podle tohoto zákona prohlašuje ministerstvo kultury České republiky (dále jen „ministerstvo kultury“) nemovitě a movitě věci, popřípadě jejich soubory,

- a) které jsou významnými doklady historického vývoje, životního způsobu a prostředí společnosti od nejstarších dob do současnosti, jako projevy tvůrčích schopností a práce člověka z nejrůznějších oborů lidské činnosti, pro jejich hodnoty revoluční, historické, umělecké, vědecké a technické,**
- b) které mají přímý vztah k významným osobnostem a historickým událostem.**

(2) Soubory věcí podle odstavce 1 se prohlašují za kulturní památky, i když některé věci v nich nejsou kulturními památkami.

K § 2

1. Toto ustanovení upravuje způsob institucionalizace kulturních památek jako jedné z hlavních součástí hmotného kulturního dědictví. Zatímco předchozí právní úprava – zákon o kulturních památkách – předpokládala, že věc, která vykazovala znaky kulturní

památky, byla za památku v pochybnostech považována až do rozhodnutí orgánu památkové péče prvního stupně, tedy krajského národního výboru, současná právní úprava je zcela odlišná a tento institut neobsahuje.

2. Podle ustanovení § 2 odst. 1 prohlašuje ministerstvo kultury za kulturní památky nemovité i movité věci, popřípadě jejich soubory, které jsou buď významnými doklady historického vývoje, životního způsobu a prostředí společnosti od nejstarších dob až do současnosti, jako jsou projevy tvůrčích schopností a práce člověka z nejrůznějších oborů lidské činnosti, a to pro jejich hodnoty historické, umělecké, vědecké a technické, nebo které mají přímý vztah k významným osobnostem a historickým událostem. Důvodová zpráva k uvedenému ustanovení předpokládá, že věci kulturní hodnoty, které nebyly zapsány do státních seznamů kulturních památek podle dřívějších předpisů, ale vykazují znaky kulturní památky, budou za kulturní památky postupně prohlašovány.

K odst. 1

3. Toto ustanovení rozlišuje dva základní okruhy důvodů, pro které mohou být movité a nemovité věci, případně jejich soubory prohlášeny za kulturní památku. V případě věci, resp. jejich souborů, které se prohlašují podle písm. a) proto, že jsou významnými doklady historického vývoje, životního způsobu a prostředí společnosti od nejstarších dob do současnosti, jako projevy tvůrčích schopností a práce člověka z nejrůznějších oborů lidské činnosti, pro jejich hodnoty revoluční, historické, umělecké, vědecké a technické, je nezbytné, aby tyto konkrétní věci, resp. soubory vykazovaly hodnoty, které zákon uvádí.

4. Naproti tomu u věcí, které se prohlašují podle písm. b), není nutné, aby měly vlastnosti uvedené ad a), neboť rozhodující je přímý vztah k významným osobnostem a historickým událostem, zatímco v případě jiných věcí téhož druhu (u průmyslových výrobků např. téže série), které vztah k významným osobnostem či historickým událostem nemají, není k prohlášení za kulturní památku důvod.

5. Pojem „věc“ platný zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „obč. zák.“) nedefinuje ani nijak blíže nevysvětluje. Podle ustanovení § 23 tzv. středního občanského zákoníku – zákon č. 141/1950 Sb. (dále jen „střed. obč. zák.“) – „věci v právním smyslu jsou ovladatelné hmotné předměty a přírodní síly, které slouží lidské potřebě“. V teorii i praxi je obsah této definice přijímán i nadále, byť střední občanský zákoník byl již dnem 1. 4. 1964 nahrazen současným občanským zákoníkem. Z hlediska zde sledovaných otázek tedy musí jít o hmotný předmět, který je objektivně ovladatelný a má určitou užitnou hodnotu. Hmotný předmět neztrácí povahu věci v právním smyslu ani při přechodné neovladatelnosti. Z toho lze dovodit, že by mělo jít o předmět, jehož existence je známa, tedy nemůže jít o věc, jejíž existence je pouze předpokládána, byť by tomu tak bylo na základě odborného posouzení. [Např. v případě předpokládané existence součástí archeologického dědictví pod povrchem terénu připadá v úvahu zajistit jeho ochranu prohlášením pozemku za kulturní památku, protože archeologické situace nalézající se pod jeho povrchem jsou jeho součástí (srov. komentář k § 22)].

6. Posouzení, zda předmět má užitnou hodnotu, je odvislé od stupně vědeckého poznání, ovšem to, zda určitý hmotný předmět je věcí v právním smyslu, je třeba posuzovat individuálně s ohledem na veškeré okolnosti a povahu toho kterého případu. Je zřejmé, že užitnou hodnotu přitom nelze spatřovat pouze v možném hospodářském využití věci,

ale též v její hodnotě kulturně-historické, byť by sama o sobě neměla prakticky žádnou nebo jen nepatrnou tržní hodnotu (např. archeologické nálezy jednotlivých drobných střepů keramických nádob, které jsou významným hmotným historickým pramenem). Pro oblast památkové péče zjevně nemá praktický význam kategorie druhově vymezených věcí, neboť z platné právní úpravy, stejně jako z účelu zákona o kulturních památkách vyplývá jedinečnost, a tedy nenahraditelnost věcí považovaných či prohlašovaných za kulturní památky.

7. Definicí nemovitě věci podává ustanovení § 119 odst. 2 obč. zák., podle něhož jsou nemovitostmi pouze pozemky a stavby spojené se zemí pevným základem. Z toho vyplývá, že věci, které nelze podřadit pod pojem nemovitosti, je třeba považovat za věci movité. Pozemky jsou považovány za nemovitosti vždy, bez ohledu na jejich polohu, rozlohu, účelové určení, faktický způsob užívání atd. Trvalé porosty se považují za součást pozemku, stejně jako meliorace. Opěrné zdi, nejsou-li vedeny jako stavby v katastru nemovitostí, se považují za součást pozemku [Pl. ÚS č. 16/93, sv. 1 ročník 1, č. 25 (č. 131/1994 Sb.)]. Problematické je posouzení právní povahy zřícenin. Skutečnost, že zák. č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon) (dále jen „kat. zák.“), nezná kategorii torzální architektury, ačkoli ta je již po staletí neodmyslitelnou součástí kulturní krajiny, je vážným nedostatkem platné právní úpravy.

8. Součástí věci je podle ustanovení § 120 obč. zák. vše, co k ní podle její povahy náleží a nemůže být odděleno, aniž by se tím věc znehodnotila. Znehodnocení věci jako celku může být funkční, z hlediska ceny, ale také znehodnocení estetické, a tedy vzhledem k sledované problematice i z hlediska kulturně-historické hodnoty, ačkoli by věc byla nadále funkční a zachovávala si určitou užitnou hodnotu. Ustanovení § 120 odst. 2 obč. zák. explicitně určuje, že stavba není součástí pozemku, a stejně tomu bylo podle předchozí občanskoprávní úpravy – středního občanského zákoníku. Z tohoto ustanovení tak vyplývá, že vlastníkem pozemku a vlastníkem stavby na něm umístěné mohou být dva různé subjekty.

9. Podle středního občanského zákoníku bylo považováno za součást věci vše, co k ní podle její povahy náleží a nemůže být odděleno, aniž by se tím věc nebo její oddělitelná část poškodila nebo podstatně znehodnotila. Součástí věci není samostatnou věcí, i když je snadno fyzicky oddělitelná (např. křídla oken a dveří budov, pálená krytina volně spočívající na střešních latích apod.). Součástí věci sdílí právní režim věci, k níž náleží. Za předpokladu trvalého oddělení od celku se stává věcí samostatnou.

10. Příslušenstvím věci jsou podle § 121 odst. 1 obč. zák. věci, které náležejí vlastníku věci hlavní a jsou jím určeny k tomu, aby byly s hlavní věcí trvale užívány. Příslušenství má povahu samostatné věci, existuje vedle věci hlavní a musí s ní být spojeno hospodářským účelem. O příslušenství může tedy jít pouze tehdy, jde-li minimálně o dvě věci, které jsou ve vzájemném poměru nadřazenosti a podřazenosti. Ta z věcí, která má větší hospodářský význam, je považována za věc hlavní. Příslušenství má z hospodářského hlediska sloužit řádnému užívání věci hlavní. Určení (rozhodnutí vlastníka), aby věc tvořila příslušenství věci hlavní a byla s ní trvale užívána, musí být zjevně patrné. Zásadně ovšem nemůže být pozemek považován za příslušenství stavby na něm umístěné. Naproti tomu např. zahradní domek, resp. sklad zahradního nářadí může být, při splnění shora uvedených podmínek, považován za provozní příslušenství zahrady.

11. Právní úkony týkající se věci hlavní se nevztahují na příslušenství, není-li tak explicitně uvedeno, jinak je příslušenství samostatným předmětem právního vztahu. V odborné literatuře se vyskytují doporučení, aby v právních úkonech, které se kromě věci hlavní dotýkají i příslušenství, byla tato okolnost výslovně uvedena a věci, jež toto příslušenství představují, jednoznačně identifikovány.

12. Od 1. 1. 1951, tedy od účinnosti středního občanského zákoníku, se v našem právním řádu začala uplatňovat zásada, podle níž vlastnictví pozemku není automaticky následováno vlastnictvím stavby na něm spočívající. (Podle § 155 střed. obč. zák. vlastníkem stavby mohla být osoba rozdílná od vlastníka pozemku a tuto zásadu pak převzal od 1. 4. 1964 i současný občanský zákoník.)

13. Pevný základ, jehož prostřednictvím je nemovitá stavba spojená se zemí, není ovšem z právního ani jiného hlediska občanským zákoníkem definován; z technického hlediska mnohé historické stavby pevný základ v moderním slova smyslu postrádají, a přesto je lze sotva považovat za věci movité (např. některé stavby dřevěné, stavby zděné na neupraveném skalním podloží, které jsou spojeny se zemí, ale postrádají zvláštní stavebnětechnickou součást v podobě základu, tj. nelze říci, že by byly spojeny se zemí „pevným základem“, apod.). Pevným základem lze tedy nejspíše rozumět tu část konstrukce stavby, která „zprostředkovává“ spojení stavby s pozemkem tak, že stavbu nelze bez zásahu do tohoto základu přemístit (viz však, jistě jen jako výjimky, technicky náročné přemísťování celých staveb, např. známý případ pozdně gotického kostela Nanebevzetí P. Marie v Mostě, zde je ovšem třeba připomenout, že jeho stavba nebyla přemístěna v úplnosti, když přemístěna byla pouze její část (srov. § 2 odst. 4 stav. zák.)).

14. V individuálních případech půjde vždy o otázku stavebnětechnického posouzení, ovšem není praktické, aby v pochybnostech byla tato otázka zkoumána zvláštními sondami, které by prokázaly existenci pevného základu. V praxi se při posuzování, zda jde o stavbu movitou či nemovitou, tj. zda stavba má či nemá pevný základ, obvykle vychází z předpokladu, že určitý druh staveb má (vždy) pevný základ, a je tedy (vždy) věcí nemovitou, zatímco jiné (prodejní stánky, mobilní buňky tvořící např. zařízení stavenišť apod.) nikoli, a jsou tedy v souladu s citovaným ustanovením občanského zákoníku považovány (v zásadě vždy) za věci movité, aniž by se existence či neexistence pevného základu v jednotlivých případech individuálně zkoumala.

15. Rozlišování staveb na movité a nemovité vyplývá až z platného občanského zákoníku účinného – viz výše – od 1. 4. 1964. Předchozí právní úprava, zakotvená ve středním občanském zákoníku, rozeznávala stavby trvalé a dočasné. S touto předchozí právní úpravou však nelze zaměňovat pojem dočasných staveb podle § 139b odst. 1 dosav. stav. zák. a v současné době § 2 odst. 3 stav. zák., kde je tato kategorie definována identicky, a to jako taková stavba, u které stavební úřad předem omezí dobu jejího trvání, přičemž výrazem „předem“ se rozumí před zahájením její realizace, a k tomu dnes ještě stavební zákon stanoví, že se tak musí stát již v rozhodnutí o umístění stavby v případě, je-li vydáváno samostatně (srov. § 92 odst. 1 stav. zák.).

16. Všechny stavby, ať již movité či nemovité, je však z právního hlediska třeba považovat zásadně za samostatné věci, byť v judikatuře se lze setkat se závěry odporujícími tomuto principu. Za určující znaky konkrétní stavby jsou považovány označení jejího druhu, popisného čísla, obce a katastrálního území, na němž je postavena. Stavby, které

nemají popisné číslo, je nutné individualizovat uvedením parcelního čísla pozemku, na němž jsou umístěny, případně dalšími údaji. Je ovšem třeba zdůraznit, že ze samotné neexistence popisného čísla či okolnosti, že stavba není zanesena v katastru nemovitostí, nelze dovozovat, že není samostatnou věcí. V souladu se zásadou materiální pravdy je třeba i takovou neevidovanou stavbu považovat za samostatnou věc.

17. Spornou se může jevit klasifikace zřícených částí staveb, které již s jejich ostatními pozůstatky nejsou pevně spojeny, nicméně jsou spojeny se zemí, byť nikoli za tím účelem zřízeným pevným základem. Velké bloky zdiva, jež pevně uvázly v terénu, který kolem nich postupem času většinou více či méně narostl, lze tedy považovat nejspíše za součást pozemku. Tyto části zdiva, vykazující často objem několika krychlových metrů a odpovídající hmotnost, by bylo kontraproduktivní klasifikovat např. jako movité archeologické nálezy, a to i za předpokladu, že je v důsledku svého výrazného nárůstu terén zcela pohltil, a ocitly se tedy pod jeho povrchem, neboť jejich umístění v muzeu ve smyslu § 23a odst. 3 je sotva proveditelné, nehledě na to, že by postrádalo praktický smysl (srov. komentář k části třetí).

18. K převodu vlastnictví pozemku, jakož i stavby, pokud je nemovitostí, je vyžadováno splnění zvláštních podmínek, které stanoví katastrální zákon. Zásadně nelze akceptovat názor, že stavby neevidované v katastru nemovitostí jsou automaticky součástí pozemku.

19. V souvislosti s nemovitostmi, které vykazují vlastnosti, pro něž by měly být prohlášeny za kulturní památky, má v praxi nemalý význam správné užívání pojmů „pozemek“ a „parcela“, které jsou v běžné praxi památkové péče často zaměňovány a užívány v nesprávných souvislostech. Pozemek je vyměřenými hranicemi vymezená část zemského povrchu, oddělená od jeho sousedních částí těmito hranicemi. S pozemkem souvisí i určitý prostor pod a nad jeho povrchem, umožňující jeho užívání, který však není – a ani nemůže být – přesně v obecné poloze definován. Pozemkem je i část zemského povrchu pokrytá vodou (plocha vodních toků, rybníků apod.). Pozemek v právním smyslu nemusí být totožný s faktickým rozdělením půdy, jde o právně-technickou kategorii podle platných předpisů evidované části zemského povrchu. Parcela je obraz pozemku, který je geometricky a polohově určen svými hranicemi, zobrazen svislým průmětem hranic do vodorovné roviny katastrální mapy a označen parcelním číslem.

20. Předmětem prohlášení za kulturní památku nemůže být také jednotka ve smyslu zák. č. 72/1994 Sb., kterým se upravují některé spoluvlastnické vztahy k budovám a některé vlastnické vztahy k bytům a nebytovým prostorům a doplňují některé zákony [zákon č. 72/1994 Sb., kterým se upravují některé spoluvlastnické vztahy k budovám a některé vlastnické vztahy k bytům a nebytovým prostorům a doplňují některé zákony (zákon o vlastnictví bytů), ve znění k pozdějším předpisům], neboť jednotka sice může být předmětem majetkoprávních vztahů, ale o samostatnou věc ve smyslu § 119 obč. zák. nejde, neboť konstrukce ji vymežující jsou součástí budovy.

21. Sporná je otázka prohlášení za kulturní památku i některých věcí, neboť jejich efektivní památková ochrana za pomoci nástrojů, které tento zákon poskytuje, by nebyla realizovatelná. Typickým příkladem jsou živá zvířata. Ačkoli ta jsou z občanskoprávního hlediska věcmi, jejich ochrana ve smyslu tohoto zákona by v konkrétních záležitostech nutně zabíhala do absurdit. (Výměna podkovy u koně, na něhož dopadá památková

ochrana, jakož i některé veterinární zákroky by pak pojmově odpovídaly obnově kulturní památky podle režimu § 14 odst. 1). V této souvislosti je pak přinejmenším zarážející, že druhově vymezené stádo zvířat bylo prohlášeno za část národní kulturní památky – nařízení vlády 132/2001 Sb. V rámci přípravy návrhu nového občanského zákoníku se již právní postavení zvířat jako věcí nepředpokládá.

22. V důsledku nálezu Ústavního soudu č. 240/2005 Sb. je režim prohlašování kulturních památek již v současné době podřízen správnímu řádu. Pro praxi to tedy znamená, že ministerstvo kultury je povinno postupovat po procesní stránce důsledně podle obecné procesní úpravy (srov. komentář k § 3). Zákon explicitně stanoví, že „ministerstvo prohlašuje kulturní památky“, to znamená, že tak činí vždy z úřední povinnosti. Pokud se tedy ministerstvo kultury dozví o existenci věcí, které splňují kritéria podle odst. 1, a to jak z vlastní úřední činnosti, tak na základě podnětu k zahájení řízení podle § 42 spr. ř., je povinno zahájit řízení z moci úřední ve smyslu § 46 spr. ř., resp. v případě archeologického nálezu navrženého na prohlášení Akademií věd ČR vést návrhové řízení ve smyslu § 44 spr. ř. U věcí podle odst. 1, popřípadě jejich souborů, o nichž se ministerstvo kultury dozví, je v rámci správního řízení ministerstvo kultury povinno zkoumat, zda skutečně vykazují vlastnosti stanovené zákonem, a pokud tomu tak je, prohlásí je za kulturní památku. Tato úprava proto vylučuje vykládat pravomoc ministerstva kultury jako fakultativní a v rámci správního uvážení rozhodovat, že z věcí vykazujících vlastnosti podle odst. 1, budou za kulturní památku prohlášeny pouze některé.

23. Zásadně je tak vyloučen v minulosti v některých případech praktikovaný postup tzv. výběrového prohlašování, kdy z množiny více věcí obdobných vlastností byla jako reprezentant prohlášena za kulturní památku pouze jediná z nich. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že splňuje-li podmínky pro prohlášení za kulturní památky např. věc podle odst. 1 písm. a), která je sériovým výrobkem, je povinností ministerstva kultury prohlásit za kulturní památky všechny známé výrobky této série, vykazující stejný stupeň zachování, bez ohledu na umístění, způsob užívání, vlastnické poměry apod. V praxi tato samozřejmá zásada nebývá naplněna, což je též v rozporu s § 2 odst. 4 spr. ř., který stanoví, že při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nemají vznikat nedůvodné rozdíly.

24. Dále je třeba zdůraznit, že v důsledku režimu obecné procesní úpravy na řízení o prohlašování věcí za kulturní památky logicky dopadají též další ustanovení správního řádu, tj. že pokud se ministerstvo kultury dozvědělo o skutečnostech odůvodňujících jeho zahájení z moci úřední a řízení nezahájilo, půjde o nečinnost podle § 80 spr. ř. Nadřízeným správním orgánem je pak ministr kultury jako vedoucí ústředního orgánu státní správy. Případ, kdy k zahájení řízení o prohlášení věci za kulturní památku nedojde, přichází v úvahu pouze u takové věci, která byla předmětem podnětu podle § 42 spr. ř. a u níž je apriorně, bez provádění důkazů zřejmé, že vlastnosti uvedené v odst. 1 nevykazuje.

25. Vzhledem ke zde sledovaným otázkám je významné, jak předchozí právní úprava vymezovala předmět ochrany kulturních památek. Podle ustanovení § 2 zák. o kult. pam. se za kulturní památku považoval kulturní statek, který je dokladem historického vývoje společnosti, jejího umění, techniky, vědy a jiných oborů lidské práce a života, nebo dochované historické prostředí sídlištních celků a architektonických souborů anebo

věc, která má vztah k význačným osobám a událostem dějin a kultury. Za památku se považoval také soubor kulturních statků a věcí, i když některé z nich nejsou památkami. Obzvlášť závažné bylo ustanovení § 2 odst. 3. zák. o kult. pam., které stanovilo, že v pochybnostech se považuje věc za památku až do rozhodnutí výkonného orgánu krajského národního výboru, který si před rozhodnutím vyžádá posudek Státního ústavu památkové péče a ochrany přírody. Podle ustanovení § 7 zák. o kult. pam. se památky zapisovaly z evidenčních důvodů do státních seznamů památek, avšak chráněny byly i památky do těchto seznamů nezapsané. Do státního seznamu nemovitých památek měly být zapisovány veškeré nemovité památky na území kraje, zatímco do státního seznamu movitých památek se měly zapisovat významné movité památky na území kraje, pokud nejsou osobním majetkem nebo nejsou uloženy v muzeích, galeriích nebo jiných podobných ústavech. Srov. též komentář k § 7 a k § 42 odst. 1.

26. K obsahu důvodové zprávy k zákonu je třeba upozornit, že nesprávně interpretuje zák. o kult. pam., neboť uvádí, že o zápisu do státních seznamů se vydávalo rozhodnutí pouze v pochybnostech, zda jde o kulturní památku. Ustanovení § 7 odst. 3 zák. o kult. pam. určilo, že národní kulturní památky se zapisují do příslušného seznamu na základě rozhodnutí vlády, že památka je národní kulturní památkou, v ostatních případech rozhoduje o zápisu výkonný orgán krajského národního výboru.

27. Oceňování kulturních památek upravuje „oceňovací vyhláška“ – § 12 vyhl. č. 3/2008 Sb., avšak žádná specifická kritéria z hlediska kulturně-historické hodnoty či stáří neobsahuje.

K odst. 2

28. Toto ustanovení nedává smysl. Je zjevně reliktem předchozí právní úpravy (§ 2 odst. 2 zák. o kult. pam.), nevhodně přejatým do zákona, v němž je institucionalizace kulturních památek řešena zcela odlišně. Záměrem zákonodárce bylo zřejmě vyjádřit, že v případě prohlášení souboru věcí za kulturní památku není nezbytné, aby všechny věci tohoto souboru měly vlastnosti stanovené v § 2. V praxi půjde zejména např. o prohlášení sbírek za kulturní památku, kdy z muzeologického hlediska hodnota spočívá ve sbírce jako celku, nikoli tedy v jednotlivých sbírkových předmětech.

Z důvodové zprávy:

*„Na rozdíl od dosavadního zákona o kulturních památkách, podle kterého se za kulturní památky přímo ze zákona pokládaly věci kulturní hodnoty, které odpovídaly pojmovým znakům kulturní památky uvede-
ným v zákoně, a rozhodnutí se vydávalo jen v případě pochybností, budou napříště podle nového zákona kulturními památkami pouze ty věci kulturní hodnoty, které ministerstvo kultury na základě vědeckého poznání za kulturní památky prohlásí. Kulturní památky zapsané do státních seznamů zůstávají kulturními památkami i podle nového zákona (§ 41 odst. 1), a proto nebudou za kulturní památky prohlášovány. (...) Věci kulturní hodnoty, které nebyly zapsány do státních seznamů kulturních památek, avšak vykazují znaky kulturní památky, budou za kulturní památky postupně prohlášovány.*

Prohlášením kulturních hodnot za kulturní památky se v praxi vymezí dosah státní památkové péče a zabezpečí se, aby tato péče byla věnována jen těm kulturním hodnotám, které náleží do kulturního bohatství českého národa a jejichž zachování odpovídá kulturně politickým zájmům a ekonomickým možnostem naší rozvinuté socialistické společnosti. Posílí se tím výrazným způsobem i právní jistota jejich vlastníků nebo uživatelů, že tyto kulturní hodnoty, které mají ve svém vlastnictví nebo užívání, jsou kulturními památkami.

V § 2 odst. 1 se stanoví výraznější pojmové znaky kulturní památky jako určující kritéria pro prohlášení věci, která tyto znaky vykazuje, za kulturní památku. Pojem kulturní památky bude zahrnovat jednotlivé movité věci a jejich soubory, nemovité věci, stavby, soubory staveb, pozemky, historické zahrady a parky, území sídel, nebo části kulturní krajiny, archeologické lokality apod. Kulturními památkami jsou věci, popřípadě jejich součásti a příslušenství ve smyslu občanského zákoníku (§ 119 až 121 odst. 1 a 2).

Stanovené vymezení pojmu kulturních památek plně odpovídá a je v souladu s kategoriemi kulturních statků, uvedených v článku 1 Úmluvy UNESCO o opatřeních k zákazu a zamezení nedovoleného dovozu, vývozu a převodu vlastnictví kulturních statků z roku 1970 (vyhláška č. 15/1980 Sb.), pokud nejde o ty kulturní statky, jejichž ochrana a péče o ně náleží podle zákona č. 54/1959 Sb., o muzeích a galériích, a zákona ČNR č. 97/1974 Sb., o archivnictví, příslušným kulturním organizacím (např. muzeím, galériím nebo archivům).“

Judikatura:

(...) Poté, co věc byla prohlášena za kulturní památku, je vlastník povinen na vlastní náklad pečovat o její zachování, udržovat ji v dobrém stavu a chránit ji před ohrožením, poškozením, znehodnocením nebo odcizením. Kulturní památku může vlastník užívat omezeně, pouze způsobem, který odpovídá jejímu kulturnímu významu, památkové hodnotě a technickému stavu (§ 9 odst. 1 a 2 cit. zák.). Pokud vlastník tyto povinnosti zanedbává, správní orgán vydá rozhodnutí o opatřeních, která je vlastník kulturní památky povinen provést. Neprovede-li je, okresní úřad může nařídit provedení nezbytných opatření na náklad vlastníka kulturní památky (§ 15 odst. 1 cit. zák.). V případě trvalého zanedbání uvedených povinností, nedojde-li k dohodě s vlastníkem kulturní památky o jejím prodeji státu, může být ve výjimečném případě kulturní památka vyvlastněna (§ 15 odst. 3 cit. zák.). Vlastník kulturní památky ji nemůže prodat předtím, než by ji nabídl státu (§ 13 cit. zák.). Jestliže vlastník kulturní památky zamýšlí provést její údržbu, opravu, rekonstrukci, restaurování apod., je povinen si předem vyžádat závazné stanovisko okresního úřadu (§ 14 odst. 1 cit. zák.), v němž se okresní úřad vyjádří, zda zamýšlené práce jsou z hlediska zájmů památkové péče přípustné, a stanoví podmínky, za nichž lze tyto práce provést. Vlastník kulturní památky je v souvislosti s její obnovou vázán i rozhodnutím orgánu územního plánování nebo stavebního úřadu vydaným v souladu se stanoviskem okresního úřadu (§ 14 odst. 4 cit. zák.).

Citovaná omezení vlastníka kulturní památky jsou však v zákoně kompenzována řadou ustanovení, která za ně poskytují náhradu. Tato náhrada spočívá především v tom, že v případě obnovy kulturní památky se poskytuje bezplatná odborná pomoc a poskytují se podklady a informace dle § 14 odst. 7 cit. zák. Dále – na žádost vlastníka – může příslušný okresní úřad, případně MK ČR pro údržbu či uchování kulturní památky poskytnout příspěvek na zvýšené náklady (§ 16 cit. zák.). Rovněž ústřední orgán státní památkové péče zabezpečuje projektové a stavebně-restaurační práce při obnově vybraných kulturních památek (§ 32 odst. 2 písm. h). Příslušná odborná organizace státní památkové péče poskytuje kromě toho bezplatnou odbornou pomoc vlastníkům kulturní památky, zpracovává odborná vyjádření k provádění obnovy, zabezpečuje průzkum, výzkum a dokumentaci kulturní památky (§ 33 odst. 2 písm. g) a i) cit. zák.) (...)

Formulace zákona i vyhlášky používají podmíněného vyjadřování „příspěvek lze poskytnout“, resp. „může být poskytnut“. Přitom je třeba zvážit, že se tento příspěvek poskytuje na žádost, jež musí být odůvodněna a musí splňovat určité předpoklady. Lze proto mít za to, že neodůvodněné žádosti nebo neopodstatněným nárokům nemusí být vyhověno. Proto nelze fakultativní způsob vyjadřování obou norem apriorně chápat jako popření ochoty státu poskytnout náhradu za nucené omezení vlastnického práva vůbec (...)

Z uvedených skutečností vyplývá, že prohlášení za kulturní památku není zákonem pojato jako jednostranné omezení vlastnického práva bez náhrady. Výše a způsob náhrady jsou dány povahou věci, zejména odvisí též od výše nákladů, jimiž údržba kulturní památky překračuje obvyklé náklady údržby nemovitosti. Fakultativní povaha formulací o možnosti poskytnout příspěvek je podřízena generální úpravě Listiny základních práv a svobod (...)

Proto majitel chráněné nemovitosti nemůže sice žádat náhradu bez zjištění konkrétních potřeb předem, může se však odvolat na čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, zjistí-li v případě reálně definovatelných konkrétních nákladů neochotu státu přispět na takovou údržbu, jež je v obecném zájmu uchování kulturní památky a poté co vyčerpал opravné prostředky (...) Vzhledem k povaze kulturní památky je však vlastník současně vázán čl. 11 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, který stanoví, že vlastnictví zavazuje a že ho nesmí být zneužito na újmou práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Obecným zájmem je nepochybně i ochrana kulturních památek (...).

Ochrana kulturních památek je ve všech kulturních státech spojena s jistým omezením volné dispozice vlastním majetkem. Státní a jiné dotace či příspěvky nemohou však být chápány jako jakási paušální náhrada za omezení vlastnického práva, nýbrž jako příspěvek na skutečně a prokazatelné náklady, které v důsledku tohoto omezení, zejména v důsledku zvláštních nároků na údržbu kulturní památky vlastníku vznikají. (I. ÚS 35/94)

Podle § 119 odst. 2 občanského zákoníku „nemovitosti jsou pozemky a stavby spojené se zemí pevným základem“. Z uvedeného lze dovodit, že ne každá stavba je nemovitou věcí, nýbrž jenom ta, která je spojena se zemí pevným základem. „Meliorační zařízení umístěné pod povrchem pozemku“ nutno proto považovat za stavbu, která není spojena se zemí pevným základem, a není tudíž nemovitou věcí.

Z ustanovení § 119 obč. zák. „vyplývá, že všechny (...) věci, které nelze podřadit pod pojem nemovitosti, mají povahu věci movité“ (J. Bičovský, M. Holub, *Občanský zákoník*, Praha, 1991, s. 91). „Meliorační zařízení umístěné pod povrchem pozemku“ by tedy bylo movitou věcí v případě, jestliže je není možno vymezit jako věc nemovitou nebo součást nemovité věci (pozemku).

Podle § 120 odst. 1 obč. zák. „součástí věci je vše, co k ní podle její povahy náleží a nemůže být odděleno, aniž by se tím věc znehodnotila“. Judikatura citované ustanovení v analyzovaném kontextu interpretuje následovně: „Zákonným předpokladem součásti věci je její neoddělitelnost bez současného znehodnocení věci hlavní; je přitom nerozhodné, zda se při oddělení znehodnotí součást. Znehodnocení věci nelze však chápat pouze v úzkém slova smyslu, tedy jako zničení či alespoň podstatné poškození věci hlavní při oddělení součásti; oddělením součásti pozemku se pozemek jako věc hlavní zpravidla fyzicky nepoškodí (znehodnotí), ale sníží se jeho cena; znehodnocení lze tedy chápat rovněž ve smyslu snížení hodnoty, a tedy zpravidla i ceny věci. Znehodnocení může znamenat i to, že věc bude na nižší úrovni plnit svoji funkci (znehodnocení funkční), a konečně lze uvažovat o znehodnocení z hlediska vzhledu věci (tzv. znehodnocení estetické). (...) součástí pozemku ve smyslu ustanovení § 120 občanského zákoníku jsou rovněž venkovní úpravy (opěrné zdi, dlažby a obruby, vodovodní a kanalizační přípojky, květinová jezírka, venkovní předložené schody, ploty o výšce menší než 100 cm a další).“ (R 4/1992) Citované rozhodnutí bylo přitom vydáno v době, kdy nebylo pochybností o tom, že zásada *superficies solo cedit* v občanském právu neplatí (viz např. odůvodnění rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ve věci sp. zn. 3 Cdo 45/92: „Bývalá zásada *superficies solo cedit* není součástí našeho právního řádu již od účinnosti takzvaného středního občanského zákoníku (zák. č. 141/1950 Sb.), navíc režim zcela opačný je nyní výslovně vyjádřen v ustanovení § 120 odst. 2 obč. zák.“).

Podstatnými definičními znaky součásti věci je její funkční a fyzická spojitost s věcí hlavní a nemožnost jejího oddělení, aniž by se tím věc znehodnotila. „Meliorační zařízení umístěné pod povrchem pozemku“ tyto znaky splňuje: je funkčně a fyzicky spojeno s pozemkem a platí pro ně nemožnost jeho oddělení, aniž by nedošlo k znehodnocení pozemku, a tedy je nutno je chápat ve významu součásti věci – pozemku.

Z uvedeného tudíž vyplývá, že ustanovení § 120 odst. 2 obč. zák., podle kterého „stavba není součástí pozemku“, nutno interpretovat v návaznosti na odstavec 1, tudíž stavba není součástí pozemku tehdy, jestliže jde o stavbu, která je věcí nemovitou, nebo jestliže jde o stavbu, která je věcí movitou a která není funkčně nebo fyzicky spojena s pozemkem a lze ji od něho oddělit, aniž by došlo k znehodnocení pozemku. Meliorační zařízení umístěná pod povrchem pozemku tedy nejsou stavbou ve smyslu § 120 odst. 2 obč. zák., nýbrž součástí pozemku dle § 120 odst. 1 obč. zák.