

Vážená paní – vážený pane,

již od stadia věcného záměru naše sdružení opakovaně upozorňovalo na četné zásadní nedostatky návrhu zákona o ochraně památkového fondu, který už je delší dobu v Poslanecké sněmovně parlamentu ČR jako sněmovní tisk č. 666. Nehodláme na tomto místě polemizovat s poslední demagogickou reakcí ministerstva kultury na naši kritiku, v této souvislosti stačí snad jen konstatování, že v ní její autoři nebyli schopni ani řádně reprodukovat název našeho spolku. Chápeme, že je snahou koaličních stran z politických důvodů naplnit programové prohlášení vlády, ale přijetí zákona, který příslušnou problematiku upravuje naprosto nevyhovujícím způsobem, žádný společenský přínos představovat nemůže.

Vzhledem k tomu, že návrh dne 6. 12. loňského roku prošel v prvním čtení, považujeme nyní za svoji povinnost zdůraznit ještě dvě zcela zásadní skutečnosti. Jak již jsme uvedli v minulosti, návrh zákona vůbec neřeší problematiku plošného rabování archeologického dědictví tzv. detektoráři, v jehož důsledku obrovské množství nelegálně získaných archeologických nálezů mizí na černém trhu. Tito lidé zcela neoprávněně nakládají s archeologickými nálezy, které náleží někomu jinému, nehledě samozřejmě ke ztrátě vypovídací hodnoty při nedostatečně dokumentovaných zásazích do terénu a dalším odborným aspektům. Prakticky ve všech civilizovaných zemích je tato problematika upravena mnohdy poměrně přísnými pravidly stanovenými zákonem, v České republice však v důsledku přezíravého postoje ministerstva kultury není řešena vůbec. Představa, že v návrhu zákona obsažené sankce způsobí obrat v dosavadní situaci, je zcela absurdní – naopak je zřejmé, že jimi bude jen konzervován současný katastrofální stav, jde tedy o tichý souhlas s dalším rabováním archeologického dědictví, které se Česká republika zavázala chránit jako signatář Úmluvy o ochraně archeologického dědictví Evropy.

Na druhý problém jsme zatím explicitně neupozorňovali, ačkoli je ještě závažnější. Soudy totiž vynesly rozsudky, které zpochybňují platnost zápisů kulturních památek za účinnosti zákona č. 22/1958Sb., o kulturních památkách, vydaných bez předchozího rozhodnutí příslušného orgánu, které se mohou týkat až více než 28 000 kulturních památek, tedy cca 68% jejich současného počtu.

Návrh zákona tuto závažnou skutečnost ignoruje a ministerstvo kultury se tento problém vůbec nepokusilo řešit, ačkoli je znám od roku 2001, kdy na něj bylo upozorněno jak interní cestou, tak v článku „Kulturní památky a jejich institucionalizace I“, otištěném v časopise Zprávy památkové péče 61, s. 65-72. Druhou část článku redakce tohoto periodika odmítla publikovat, nicméně tato problematika byla opětovně analyzována v komentáři k platnému zákonu č. 20/1987Sb., o státní památkové péči, a to jak v tištěné verzi nakladatelství Wolters Kluwer z roku 2011, tak v elektronickém automatizovaném systému právních informací ASPI, jejichž autory jsou J. Varhaník a S. Malý. Ministerstvo kultury se však touto problematikou nehodlalo zabývat a pokoušelo se jej od počátku, kdy na něj bylo upozorněno, bagatelizovat. Tohoto závažného problému si již začínají všimát média.

Není třeba zdůrazňovat, že není v možnostech ministerstva kultury v relativně krátké době znovu prohlásit tento obrovský objem kulturních památek ve správním řízení, ale že je třeba tuto situaci řešit zcela jiným způsobem, který návrh zákona ovšem vůbec nepředpokládá. V opačném případě hrozí, že se na tuto rozhodující část kulturního dědictví památková ochrana v dohledné době vztahovat nebude.

V této souvislosti si dovoluujeme doporučit vrácení návrhu zákona ministerstvu kultury k přepracování, aby mohla být dořešena tato mimořádně důležitá a velice naléhavá problematika.

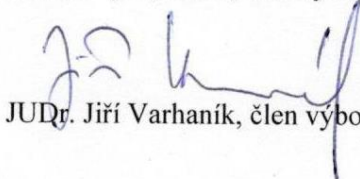
Pro informaci připojujeme citaci z odůvodnění aktuálního pravomocného rozsudku Městského soudu v Praze čj. 9A211 2013 27 z 11. listopadu 2016.

S pozdravem

Za Sdružení pro stavebněhistorický průzkum



Doc. ing. Michael Rykl, Ph.D., člen výboru



JUDr. Jiří Varhaník, člen výboru

Citace z odůvodnění výše uvedeného rozsudku:

Lze tak uzavřít, že pokud bylo rozhodnutí podle § 7 odst. 3 zákona o kulturních památkách v nyní projednávané věci vydáno, mělo se tak dít správním řádem z r. 1967 předpokládaným postupem, neboť statut kulturní památky je nuceným omezením vlastnického práva (nález Ústavního soudu sp. zn. I.ÚS 35/94), omezením dispozičních a užívacích práv vlastníka (nález Ústavního soudu sp. zn. Pl.ÚS 21/04), daným individuálním správním aktem rozhodovalo o právech, právech chráněných zájmech a povinnostech občanů (§1 odst.1) a mělo tak být jednáno s vlastníky předmětné nemovitosti jako s účastníky řízení (§14), rozhodnutí se všemi náležitostmi (§47) jim mělo být oznámeno (§51), aby měli případně možnost uplatnit řádné opravné prostředky (§ 53 a násl.), nabylo právní moci a byla jim dána možnost domáhat se mimořádných opravných prostředků (§ 62 a násl.), případně podat žalobu k soud (§ 70). Jestliže však s vlastníky předmětné nemovitosti v dané věci jednáno vůbec nebylo, jak připouští i správní orgány, lhůty pro uplatnění opravných prostředků ani nezapočaly běžet a neexistuje tak zákonný podklad pro zápis do SSKP, neboť kulturní památka nebyla zapsána do seznamu „podle dřívějších právních předpisů“, fikce podle ust. § 42 odst. 1 památkového zákona proto nenastala. Tomu nasvědčuje i nález Ústavního soudu ve věci sp. zn. III.ÚS 307/99 z něhož vyplývá, že právní předpis není s to zasáhnout do konkrétních individuálních vlastnických vztahů, ale jako takový představuje toliko podklad pro následné (správní) rozhodnutí, jímž by jako individuálním správním aktem mohly být vlastnické vztahy v intencích zákona změněny.

Nad rámec uvedeného soud konstatuje, že i kdyby považoval shora zmíněný dopis OK ONV v Jičíně ze dne 5.12.1983 (dále jen „dopis“) za „rozhodnutí“ o zápisu do seznamu, jednalo by se o nicotný správní akt (paakt) bez právních účinků, na který se hledí jako by nebyl učiněn a v právním státě by byl zrušen pouze z důvodu právní jistoty. Podle ustálené judikatury Ústavního soudu a správních soudů je rozhodnutí vydané věcně nepříslušným správním orgánem, a to orgánem nižšího stupně, je třeba považovat za nicotné rozhodnutí,

keré nemůže vyvolat zamýšlené účinky (nález Ústavního soudu ze dne 5.5.2004, sp. zn. II ÚS 770/02),. Dle rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12.3.2013, č.j. 7 As 100/2010-65, se na nicotné (nulitní rozhodnutí, paakt) hledí, jako by vůbec neexistovalo, tedy nikdo je není povinen respektovat a řídit se jím. Je tomu tak proto, že správními orgány tvrzené „rozhodnutí“ bylo vydáno v rozporu s ust. § 7 odst. 3 zákona o kulturních památkách (a ust. § 1 odst. 3 vyhlášky č. 116/1959 Ú.l.) v rozhodném znění (do 31.12.1987) správním orgánem (ONV), který neměl k jeho vydání pravomoc/ působnost, jež náležela pouze příslušnému výkonnému orgánu KNV. Ani zákon o NV nezakotvil okresním národním výborům pravomoc vydávat rozhodnutí o zápisu do SSKP (a nestalo se tak ani památkovým zákonem účinným od 1.1.1988, který zrušil zákon o kulturních památkách), nedošlo tak k „nepřímé novele“ zákona o kulturních památkách, jak žalovaný tvrdí. Vládní nařízení č. 71/1960 Sb. a instrukce č. 44377/61 na něž rovněž žalovaný poukazuje, jsou právními předpisy nižší právní síly a nemohly provést novelu zákona. Také ust. § 1 odst. 5 vyhlášky č. 116/1959 Ú.l. v rozhodném znění, podle kterého „seznamy vede odbor školství a kultury rady krajského národního výboru, který výkonem této agendy - s výjimkou rozhodnutí o zápisu - může pověřit příslušnou přímo podřízenou organizací“ považovalo za kompetentní orgán k rozhodování o zápisu do SSKP příslušný orgán KNV nikoli okresního národního výboru.

Zákon o kulturních památkách tak v ust. § 7 odst. 3 obsahoval speciální úpravu ve vztahu k § 19 zákona č. 69/1967 Sb., o národních výborech, která platila až do konce účinnosti zákona o kulturních památkách, tj. do 31.12.1987. Toto ustanovení platilo i v r. 1984, kdy došlo k zápisu předmětného domu do SSKP, nebylo nijak změněno ani novelizováno. Úvaha žalovaného dovozující přenesení příslušnosti z krajských národních výborů na okresní národní výbory je tak nesprávná. K § 19 zákona o NV se vyjádřil i Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 22 Cdo 1622/2000, ve kterém konstatoval, že § 19 nelze interpretovat tak, že by národní výbory nadále vykonávaly veškerou státní správu na daném úseku, jde jen o deklaratorní připomenutí, že národní výbory jsou činné i v této oblasti, pokud je tím zvláštní zákon pověřuje.

Soud přisvědčuje žalobci, že pokud by bylo úmyslem zákonodárce provést zákonem o NV tak zásadní změnu v kompetencích v rozhodování o zápisech do státních seznamů památek stanovenou zákonem o kulturních památkách, tj. odebrat kompetenci KNV a přenést ji na ONV, musel by takový záměr explicitně vyjádřit (rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 21.9.1998, č.j. 6 A 86/96).

Pro úplnost soud uvádí, že k obdobným závěrům o speciální právní úpravě v tomto směru zákonem o kulturních památkách oproti obecné úpravě v zákoně o NV judikoval i Krajský soud v Ústí nad Labem ve věci sp. zn. 5 To 444/2004.

Ze shora popsanych důvodů se tak soud odchýlil od závěrů pátého senátu Městského soudu v Praze ve věci sp. zn. 5 A 103/2010, který vyšel z komentáře ASPI k § 42 odst. 1 památkového zákona, v jehož závěru se ale uvádí: „...bez právního důvodu provedený záznam do státního seznamu „konstitutivní“ účinky zápisu mít nemůže. Takové vady nemohou být jednoduše zhojeny předpokladem (presumpcí) správnosti zápisů. přičemž v konkrétních případech vyvstává prakticky neřešitelný problém nemožnosti ověřit autenticitu původních zápisů do rejstříku, nehledě na otázku zjevně dodatečných doplňků těchto položek. Zásadně neobstojí argument, že v 60. a 70. letech minulého století (v 50. letech hromadně provádění zápisů ještě nebylo zahájeno) bylo postavení adresátů státní správy oproti dnešnímu stavu oslabeno. Situace byla samozřejmě odlišná než v současnosti, nicméně jak bylo výše podrobně analyzováno, otázku provádění zápisů řešila poměrně podrobná právní úprava. Ta však ta nebyla důsledně dodržována. Ani nepočtená judikatura, která je k dispozici, důsledně nerozlišuje otázku opodstatněnosti památkové ochrany, tj. zda předmětná kulturní památka má kulturně-historickou hodnotu, od otázky oprávněnosti a legality zápisu do někdejších státních seznamů podle ustanovení § 7 zák. o kult. pam., kdy vlastník kulturní památky nenamítá absenci uvedených hodnot, ale provedení zápisu do státního seznamu bez právního

důvodu, tj. např. nebylo-li rozhodnutí o zápisu příslušným orgánem vůbec vydáno nebo šlo-li o rozhodnutí nicotné (tzv. paakt), resp. bylo-li vydáno, ale nebylo vlastníkově kulturní památky doručeno. V současné době je tento problém částečně řešitelný postupem podle ustanovení § 142 spr. ř., který ovšem může být iniciován výhradně vlastníkem kulturní památky a nelze jej zahajovat z moci úřední. Příslušným orgánem je s přihlédnutím k ustanovení § 2 a 3 ministerstvo kultury. Pokud ministerstvo kultury zjistí, že byl zápis do státního seznamu proveden bez právního důvodu, a že tudíž nelze předmětnou věc považovat za kulturní památku, je jeho povinností ověřit, zda věc i nadále vykazuje kulturně-historické hodnoty podle ustanovení § 2, a v kladném případě bez prodlení zahájit řízení o jejím prohlášení za kulturní památku podle ustanovení § 3 (srov. komentář k cit. ustanovení). Vedle toho je ovšem namístě, aby ministerstvo kultury ověřilo, které zápisy nelze považovat za platné, a v těchto případech též zahájilo řízení o prohlášení za kulturní památku.“

Soud tak vešel i na argumentaci žalobce ve *třetím žalobním bodu*, dále rozvedenou v replice.

Ve světle důvodnosti shora uvedených námitek nemůže žalobou napadené rozhodnutí obstát. Soud se proto ostatními námitkami žaloby již dále nezabýval a jen krátce uvádí k námitce obsažené ve *čtvrtém žalobním bodu* (absence náležitosti zápisu v SSKP předepsaného zvláštními právními předpisy), že nedostatky zápisu nelze považovat za natolik závažné, aby mohly mít za následek neplatnost nebo nicotnost tohoto zápisu. K tomu poukazuje na § 4 vyhlášky č. 116//1959 Ú.l. „*do seznamů se zapisují základní údaje o památce a o skutečnostech, které se k ní nebo k památkové rezervaci vztahují, jakož i údaje o jejich změnách, kterou toho se mohou zapisovat i další evidenční údaje*“. Ze zápisu v SSKP je zřejmé, v jaké obci se předmětný dům nachází, jaké má č.p., je zřejmé pořadové číslo zápisu, na základě jakého dokumentu byl do seznamu zapsán (zde je uvedeno rozhodnutí OK ONV ze dne 5.12.1983) a je zde dále uvedeno, že se jedná o lidovou architekturu. Soud neshledal důvodnou ani námitku uplatněnou v *pátém žalobním bodu* (nevypořádání námitek žalobce ohledně doby zápisu předmětné nemovitosti do SSKP), neboť žalovaný svůj závěr o době zápisu předmětného domu do SSKP dostatečně odůvodnil a věnoval se tomu na str. 10 napadeného rozhodnutí v třetím a čtvrtém odstavci a soud jeho důvody za přezkoumatelné. Z kopie zápisu ve Státním seznamu kulturních památek je zřejmé, že k zápisu předmětného domu do seznamu došlo ke dni 28.5.1984. Lze přisvědčit argumentaci žalovaného, že zápisu předmětného domu je přiděleno číslo 4676 z číselné řady, na kterou tento zápis navazuje a která následně dále pokračuje, je tedy vyloučeno, aby k zápisu došlo jiného data, než je výše uvedeno. Také dopis č.j. Jap/87/404 ze dne 30.12.1987 není podkladem pro zápis, jak se mylně snaží žalobce argumentovat, nýbrž se v něm konstatuje, že k zápisu předmětné nemovitosti do seznamu již v minulosti došlo. Ve správním spise se dále nachází i vyrozumění dotčených správních orgánů o zápisu kulturní památky do státního seznamu ze dne 24.10.1984. Opět nelze předpokládat, že by toto vyrozumění bylo prováděno řádově v letech před tím, než byl zápis skutečně proveden.

Na závěr uvedené však nemění nic na celkovém závěru soudu, že je napadené rozhodnutí nezákonné, neboť k zápisu předmětného domu do SSKP došlo neoprávněně bez existence pravomocného správního rozhodnutí vydaného věcně příslušným správním orgánem, tj. bez právního důvodu.