

**Stanovisko Sdružení pro stavebněhistorický průzkum k návrhu zákona o ochraně památkového fondu a o změně zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (zákon o ochraně památkového fondu) (stav k 2.12. 2015) s komentářem k některým ustanovením návrhu.**

Návrh zákona o ochraně památkového fondu je bezkonceptní a po odborné stránce zcela zavádějící. Vychází z platné právní úpravy, jejíž některé osvědčené postupy však eliminuje, zatímco jiné, pro praxi nevhodné, zachovává, v důsledku čehož je veřejný zájem na ochraně kulturního dědictví potlačován, avšak zároveň nepřebírá nejvýznamnější dosavadní bezplatnou službu pro vlastníky památkově chráněných staveb, spočívající v projednávání projektové dokumentace v rozpracovanosti podle § 14 odst. 7 zákona č. 20/1978 Sb., o státní památkové péči.

Preferuje nepřijatelnou netransparentnost výkonu památkové péče, která výrazně limituje možnost veřejné kontroly, naproti tomu počítá s nadměrnou byrokratizací, jíž jsou zatíženy všechny dotčené subjekty, zejména pak památkový ústav, oproti potřebným odborným činnostem. Předpokládá se velký počet periodických zpráv o památkových územích, zpracovávaných památkovým ústavem pro ministerstvo kultury, aniž je jasné, kdo je bude analyzovat a jaký bude jejich praktický smysl.

Zároveň neúměrně vzrůstá počet řízení, vedených na ministerstvu kultury v 1. stupni - z dosavadních 8 na 19 (!). Návrh sice počítá s poradními orgány ministerstva, ovšem důvodová zpráva explicitně uvádí, že „Vědecká rada pro památkovou péči bude konstruována nejen jako vysoce odborná platforma, ale jejími členy musejí být i reprezentanti nejvýznamnějších vlastníků kulturních památek jako jsou například územní samosprávy nebo Římskokatolická církev“, tudíž lze mít o odbornosti jejich výstupů vážné pochybnosti, mimo jiné vzhledem k tomu, že u poradního orgánu nelze vždy počítat s účastí všech členů. Nápadná kumulace působností na ústředním správním úřadu oproti dřívějším předpisům je v občanské společnosti přinejmenším zarážející.

Diskriminační je úprava tzv. regulovaných činností, přičemž zejména na zpracovatele stavebně historických průzkumů jsou kladeny zcela nesmyslné nároky a hrozí jim drakonické sankce. Naproti tomu návrh vůbec nebere v úvahu mimořádně závažnou problematiku rabování archeologického dědictví tzv. detektoráři, jehož negativní důsledky jsou známy již řadu let a ve většině evropských zemí vyvolaly důraznou regulaci.

Ministerstvo kultury účelově argumentuje řadou jednání a změn návrhu, které však jeho bezkonceptnost zásadně nezměnily, dále pak uvádí různé subjekty, které návrh podporují, přičemž Národní památkový ústav je jím zřízenou organizací, další pak většinou nemají s praktickým výkonem památkové péče bezprostřední souvislost (např. Uměleckohistorická společnost). Tolik zdůrazňovaná veřejná diskuse k návrhu tak byla ze strany ministerstva kultury pojata selektivním způsobem, v důsledku čehož je argumentováno pouze souhlasnými stanovisky.

Nevyhovující je též důvodová zpráva k návrhu, jejíž obecná část je přetížena statistickými údaji, převážně však pro formulování nové koncepce památkové péče postradatelnými.

Návrh není možné napravit pozměňovacími návrhy, ale je třeba jej odmítnout jako celek a východiska dalšího postupu odvíjet od skutečně otevřené odborné diskuse.

**Poznámky k jednotlivým ustanovením návrhu:**

K § 1 – definice památkové rezervace a zóny nejsou kompatibilní s definicí památkového fondu a kulturní památky, přičemž nesmyslně operují s „typologickým významem“, který žádnou hodnotu nepředstavuje a ani představovat nemůže – typologie pouze vymezuje kritéria pro zkoumání určitého jevu. Zvláštní část důvodové zprávy k tomuto pojmu nic neuvádí.

K § 2 odst. 6 – definice archeologického nálezu stanoví, že archeologický nález neslouží již svému účelu a uchoval se mimo prostředí současného života, dále že může být zachován v hmotě stavby.

Archeologickými nálezy by tak byly všechny druhotně použité architektonické články a jejich fragmenty, které byly po zániku jejich původní funkce použity jako stavební materiál, což je sotva praktické.

Návrh je nepřipustně restriktivní vůči předpisu vyšší právní síly - Úmluvě o ochraně archeologického dědictví Evropy (č. 99/2000 Sb. m. s.), neboť ta v čl. 1.3 stanoví, že „do archeologického dědictví se zahrnují stavby, konstrukce, skupiny budov, zastavěná území, movité objekty, památky dalšího druhu a také jejich související prostředí (...)“. Návrh se omezuje na pojem archeologického nálezu podobně jako dosavadní předpisy, zatímco cit. Úmluva počítá v souladu s moderními trendy v archeologii s širším kontextem (archeologické dědictví).

K § 3 b) – zcela scestná je konstrukce, která za architektonické dědictví nepovažuje věci movité, např. velice cenné soubory architektonických článků, soustředěné v lapidáriích, přičemž mnohdy nemají status sbírkových předmětů.

K § 3 c) – není jasný obsah pojmu „zprostředkování památkového fondu“. Má snad jít o jakousi realitní činnost?!

K § 3 g) – není jasné, proč se za práci v památkovém území považuje mj. výsadba a kácení dřevin v zastavěném území pouze na veřejném prostranství, zatímco mimo tato prostranství nikoli. Památková hodnota území nezávisí na tom, zda je jeho část veřejně přístupná.

K § 3 i) – není nejmenší důvod, aby do zpracování stavebně historického průzkumu bylo zahrnováno jeho odevzdání, neboť to s vlastním zpracováním nikterak nesouvisí a odvíjí se od občanskoprávního vztahu mezi objednatelem a zpracovatelem tohoto průzkumu a není tedy žádný důvod, aby byl dále upravován zvláštním předpisem. Stanovení povinnosti odevzdání průzkumu objednateli je zbytečným zásahem do zásady smluvní volnosti mezi oběma smluvními stranami a pro lepší výkon památkové péče nemá pražádný význam.

K § 6 odst. 2 – pravomoci památkové inspekce jsou omezeny oproti současnému stavu – není zmocněna kontrolovat výkon přenesené působnosti, svěřené úřadům obcí s rozšířenou působností.

K § 7 – § 9 – návrh neřeší otázku střetu zájmů pro případ, že se výkon státní památkové péče bude týkat věcí či staveb v majetku subjektů, které jsou zaměstnavatelem pracovníků, kteří mají tuto činnost ve své pracovní náplni.

K § 12 odst. 1 – není jasné, proč památkový ústav není veřejnou výzkumnou organizací.

K § 14 – podřazení stavebně historického průzkumu pod regulované činnosti je nedůvodně diskriminační, zvláště když jiné druhy průzkumů, užívané při výkonu památkové péče, pod regulované činnosti podřazeny nejsou (např. umělecko-historický průzkum - § 21 odst. 3, dendrologický průzkum atd.).

K § 16 odst. 2-5 a § 17 – návrh předpokládá jako jediný subjekt průzkumu památkový ústav, případně další právnické a fyzické osoby pomíjí, což je v rozporu se svobodou vědeckého bádání, zaručenou v čl. 15 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

K § 20 odst. 1 - ustanovení, že vlastník nesmí po dobu řízení o prohlášení za kulturní památku předmět řízení zničit, je v podstatě návodem k jeho poškozování, aby k prohlášení nemohlo dojít. Poškození je vlastník povinen pouze oznámit a není pod sankcí.

K § 21 odst. 3 a) – návrh neobsahuje definici umělecko-historických průzkumů, ani je nezahrnuje mezi regulované činnosti.

K § 23 odst. 1 – možnost zrušení prohlášení věci za kulturní památku je nepřipustně široká, neboť postačí jiný převažující mimořádně závažný zájem nad zájmem na ochraně kulturní památky, aniž by bylo explicitně stanoveno, že musí jít o zájem veřejný.

K § 31 odst. 1 – má pouze proklamativní charakter, neboť uvádí, že Česká republika může přispívat vlastníkově nemovité věci, která není kulturní památkou, ale nachází se v památkovém území, na zachování hodnot památkového území, avšak nestanoví, u kterého orgánu lze o tento příspěvek požádat.

K § 34 odst. 3 – jde o zcela nesystémové ustanovení - regulační plán, vydávaný stavebním úřadem 1. stupně, je nadřazen plánu ochrany, který je vydáván krajským úřadem. Kromě toho plán ochrany představuje institut, který je v rámci platné právní úpravy využíván jen minimálně a v důsledku své fakultativní povahy nevedl v celostátním měřítku k stanovení diferencované ochrany v konkrétních památkových územích.

K § 40 – ustanovení o případných změnách a povinnost památkového ústavu po 5ti letech podávat zprávu o stavu území s vyloučeným výskytem nasvědčuje předpokladu, že tato území budou prohlašována účelově – pokud by bylo objektivně prokázáno, že jde o území bez archeologických nálezů (např. plochy, vytěžené povrchovými doly), nemá takové jeho další sledování smysl.

K § 41 – rada památky světového dědictví je naprosto nadbytečnou institucí, přičemž není zřejmé, v čem by měla spočívat její koordinační role. Pojem „řídící koncepce památky“ podle odst. 4 není definován.

K § 43 odst. 2 – omezení veřejného podkladu seznamu památkového fondu prakticky jen na fotodokumentaci kulturní památky, národní kulturní památky nebo památkového území pořízená z veřejného prostranství je zcela nepřipustnou restrikcí práva přístupu ke kulturnímu dědictví, zaručeného čl. 34 Listiny základních práv a svobod. Určitá, ovšem zajisté menší omezení by byla přijatelná v případě soukromého vlastnictví, naopak u té části památkového fondu, který je ve vlastnictví veřejnoprávním, však žádné takovéto důvody nejsou. Jde zjevně o projev snahy učinit práci naší památkové péče pokud možno netransparentní.

K § 48 a § 50 – návrh vůbec nepočítá s mechanismem, zakotveným v § 14 odst. 7 platného zákona o státní památkové péči, který představuje významnou bezplatnou službu pro stavebníka, spočívající v projednávání projektové dokumentace v rozpracovanosti.

K § 49 odst. 1 c) – v rámci žádosti o posouzení přípravy restaurování kulturní památky je požadován popis díla, jež má být předmětem restaurování, který obsahuje dataci, uvedení autora, materiálů, techniky, základních rozměrů a vyobrazení díla. U věci či stavby, která je kulturní památkou, by všechny tyto údaje měl obsahovat seznam památkového fondu a její vlastník by neměl být zbytečně zatěžován.

K § 54 – přemístění součásti stavby, která je kulturní památkou, resp. národní kulturní památkou, podléhá povolení, pouze je-li dílem výtvarných umění nebo uměleckořemeslným dílem, tedy jiné části takové stavby lze přemísťovat zcela libovolně, což je ve zjevném rozporu s čl. 5 Úmluvy o ochraně architektonického dědictví Evropy, č. 73/2000 Sb. m. s., která po smluvních stranách vyžaduje zakázat přemísťování celku nebo části jakékoli chráněné památky, kromě případů, kdy to fyzická ochrana takových památek nezbytně vyžaduje.

K § 57 odst. 3 d) – návrh umožňuje vývoz kulturní památky do zahraničí z důvodu osobní potřeby jejího vlastníka, která není nikterak blíže definována.

K § 61 odst. 4 – návrh je silně restriktivní vůči závazku, vyplývajícímu z čl. 4 d) Úmluvy o ochraně architektonického dědictví Evropy, která požaduje možnost povinného výkupu chráněných statků, nikoli pouze vybraných. Návrh zde zjevně preferuje zájmy vlastníků před veřejným zájmem.

K § 68 – institut vyvlastnění kulturní památky je kontraproduktivní. Je důvodná obava, že nedůsledný postup orgánů státní památkové péče (doposud bohužel nikoli ojedinělý) povede ke zvýšenému počtu

případů vyvlastnění, které bude pro jejich vlastníky vzhledem k náhradě výhodnější, než obtížný prodej zanedbaných nemovitostí na realitním trhu. Návrh neřeší, jak stát zajistí péči o tyto nemovitosti, když není v možnostech památkového ústavu.

K § 73 odst. 1 – zpracovatel průzkumu je povinen stavebně historický průzkum zpracovaný podle tohoto zákona odevzdat do 30 dnů od jeho dokončení památkovému ústavu. Tato povinnost by měla dopadat na objednatele jako vlastníka památkově chráněné stavby, neboť právě od vlastnického vztahu k ní se odvíjejí určité povinnosti, zatímco pro zpracovatele průzkumu představuje tato povinnost zbytečnou zátěž, která mu není nikterak kompenzována.

K hlavě X obecně – v názvu sice má „ochrana archeologického dědictví“, ale týká se výhradně archeologických výzkumů a movitých archeologických nálezů, žádná ustanovení o ochraně archeologického dědictví in situ neobsahuje, z tohoto hlediska tedy nejde o žádné zlepšení oproti platné právní úpravě, jaké by bylo žádoucí s ohledem na Úmluvu o ochraně archeologického dědictví Evropy. Žádná ustanovení, která by umožňovala efektivní „archeologickou památkovou péči“, návrh neobsahuje.

K § 80 – záchranný archeologický výzkum se mimo památkově chráněná území omezuje pouze na taxativně uvedené případy, zatímco jiné aktivity, jimiž může být též ohroženo zachování archeologického dědictví, zde uvedeny nejsou (např. lesní hospodářství, hluboká orba atd.). Jde o další nerespektování Úmluvy o ochraně archeologického dědictví Evropy.

K § 82 odst. 3 – prekluzivní lhůta 30 dní může v praxi vést k nevratnému zničení součástí archeologického dědictví, neboť pokud během ní žádný subjekt nepodá stavebníkovi návrh dohody, lze práce realizovat bez předchozího archeologického výzkumu. Jde o opět o zcela zásadní nerespektování Úmluvy o ochraně archeologického dědictví Evropy, které je v rozporu s veřejným zájmem na ochraně archeologického dědictví.

K § 87 odst. 1 – limit 150 m<sup>2</sup> pro záchranný archeologický výzkum, nehrazený stavebníkem, je nedostatečný, měl by být limitován i hloubkou výkopu. Náklady na výzkum v této ploše v historickém jádru města mohou dosáhnout při hloubce výkopu několika metrů velkých finančních částek.

K § 87 odst. 2 – návrh neobsahuje definici pojmu „zásady ochrany archeologického dědictví“, ačkoli se od nich má odvíjet minimalizace nákladů na záchranný archeologický výzkum (!).

K § 89 odst. 8, § 90 odst. 5 c) – není žádný důvod, aby nahlížení do nálezových zpráv archeologického výzkumu, který se provádí ve veřejném zájmu, bylo omezováno pouze pro „studijní nebo výzkumné účely na základě písemného potvrzení příslušného školského zařízení, výzkumného nebo vědeckého pracoviště“. Nálezové zprávy by měly být veřejně přístupné; ochranu autorských práv řeší zvláštní předpis.

K § 93 odst. 1,2 – režim oznámení náhodného archeologického nálezu je zastaralý, malé obce by zbytečně zatěžoval a povede ke zbytečným prodloužením. V době elektronické komunikace by měla být o nálezů především informována odborná pracoviště.

K 93 odst. 5 – ustanovení, že vyhledávat archeologické nálezy lze pouze v rámci archeologického výzkumu, je zcela absurdní. V praxi by to znamenalo, že archeolog na dovolené či poučený amatér nemůže sebrat nalezený střep, který následně odevzdá regionálnímu muzeu. Kromě toho nemovité archeologické nálezy může nedestruktivním způsobem vyhledávat každý – např. pozůstatky zaniklých středověkých vsí, historické komunikace apod.

Naproti tomu návrh vůbec neřeší obzvláště závažnou problematiku tzv. detektorářů, rabujících archeologické dědictví ve velkém převážně ze ziskových důvodů. Toto ustanovení uvedený problém vyřešit nemůže.

K § 96 – návrh zachovává nevhodný model tzv. štěpeného vlastnictví movitých archeologických nálezů. Zcela nehorázný je odst. 5, který předpokládá, že každý kraj může nařízením upravit požadavky na zpracování movitých archeologických nálezů a dokumentace k nim a způsob jejich předání kraji. Péče o archeologické dědictví by měla v tak malé zemi, jakou je Česká republika, probíhat logicky podle zcela jednotných kritérií.

K § 101 odst. 1 – požadavek, aby žadatel předložil jím zpracované 3 stavebně historické průzkumy budov, jejichž stavební vývoj je starší 50 let je zcela formální – tomuto nesmyslnému kritériu by snadno vyhověly účelově provedené průzkumy 3 rodinných domků z počátku 60. let 20. století.

K § 103 odst. 2 – návrh nespecifikuje míru plynného či prašného znečištění ani neodkazuje na zvláštní předpisy, ačkoli jde o kritérium, podle něhož bude ministerstvo kultury posuzovat vhodnost budovy s prostory pro vědecké poznání umístění, dokumentaci archeologických nálezů a dočasné uložení movitých archeologických nálezů.

K § 106 – prokazování znalostí právních předpisů u regulovaných činností je nadbytečné a diskriminační oproti jiným činnostem, dotýkajícím se památkového fondu, které regulovány nejsou – např. umělecko-historický průzkum (§§ 21 odst. 3, 31. odst. 3), dendrologický průzkum, atd.

K § 108 odst. 3 – povinnost restaurátora vykonávat regulovanou činnost, k níž je oprávněn, osobně, je v případě ateliérového provádění restaurování nekontrolovatelná.

K § 120 odst. 2 – podle tohoto ustanovení návrhu je osoba, které zaniklo oprávnění ke zpracování stavebně historického průzkumu nebo je jí pravomocně uložen zákaz této činnosti, povinna vrátit podklady sloužící pro vyhotovení stavebně historického průzkumu bez zbytečného odkladu objednateli tohoto průzkumu. Jde opět o nesmyslný zásah do sjednaných podmínek smluvního vztahu mezi objednatelem a zpracovatelem průzkumu, nehledě na to, že ve většině případů by tyto podklady byly zpracovatelé poskytnuty objednavatelem v kopiích, tj. trvale. Toto ustanovení návrhu opět dokládá naprostou odtrženost jeho autorů od praxe.

K § 125 odst. 1 a) – skutková podstata neobsahuje poškození věci či stavby, o níž se vede řízení o prohlášení za kulturní památku.

K § 125 odst. 5 c), § 126 b), c) a § 127 odst. 2 - zcela absurdní jsou sankce, kterými mají být zpracovatelé stavebně historických průzkumů postihováni. Zpracovatel průzkumu může být postihován pokutou do výše 50 000,- Kč, pokud neodevzdá památkovému ústavu stavebně historický průzkum. Takovýto postih opomenutí administrativní povahy, při němž nevzniká žádná skutečná škoda, lze sotva rozumně odůvodnit, nehledě na to, že povinnost odevzdání průzkumu by měla dopadat na vlastníka památkově chráněné stavby, nikoli na zpracovatele.

Ještě důraznější jsou horní hranice postihů za poškození stavby při zpracování stavebně historického průzkumu (2 000 000,-Kč), či zničení stavby, o které byl zpracováván stavebně historický průzkum (5 000 000,-Kč). Tato ustanovení dokládají svérázné myšlení autorů návrhu a jejich naprostou odtrženost od praxe. Za dobu, kdy jsou u nás stavebně historické průzkumy ve větším rozsahu prováděny (tj. od šedesátých let 20. století), není znám případ, že by při nich byla zkoumaná stavba zničena, či poškozena.

Pokud by se tak skutečně stalo, jakkoli je to nepravděpodobné, půjde o obecnou odpovědnost za způsobenou škodu a je nadbytečné tyto otázky řešit ve zvláštním předpisu. Uvedená ustanovení tedy nemají pro praxi žádný smysl.

Kupodivu návrh zákona v této souvislosti neobsahuje obdobné skutkové podstaty pro přestupky osob dalších profesí, při jejichž výkonu vstupují do památkově chráněných staveb, a to od komíníků, přes malíře pokojů až po deratizátory, nemluvě o nájemcích prostor v těchto stavbách, kteří se nepochybně jejich poškozování mohou dopustit snáze, než zpracovatelé stavebně historických průzkumů, nehledě na případy, kdy dochází k likvidaci památkově chráněné stavby v důsledku nekvalifikovaně či dokonce účelově zpracovaného statického posudku. Je tedy více než zřejmé, že jde o závažný pokus zcela záměrně diskriminace této nevelké profesní skupiny.

K § 147 odst. 1 – do rejstříku osob oprávněných k výkonu regulované činnosti v rámci zpracovávání stavebně historických průzkumů by měl být ministerstvem kultury ze zákona zapsán pouze památkový ústav, ostatní zpracovatelé by byli nuceni žádat o zapsání do tohoto seznamu na základě § 148 odst. 2 a není vůbec zřejmé, v jaké lhůtě by mohli zápisu dosáhnout, což by diskriminačním způsobem znevýhodňovalo ty zpracovatele stavebně historických průzkumů, pro něž takto aktivita představuje jedinou výdělečnou činnost.

K § 148 odst. 2 – žadatel o udělení oprávnění k zpracování stavebně historického průzkumu, který zpracovával do nabytí účinnosti navrhovaného zákona stavebně historické průzkumy, má doložit svou žádost 5 stavebně historickými průzkumy, které zpracoval do nabytí jeho účinnosti na základě závazného stanoviska orgánu státní památkové péče podle § 14 zákona č. 20/1987 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti navrhovaného zákona, splňují-li obsahové náležitosti podle § 73 odst. 2. Současná metodika Národního památkového ústavu (P. Macek, Standardní nedestruktivní stavebně-historický průzkum, Praha 2001, 2. vyd.), již by se zpracovatelé průzkumu měli řídit, však není s uvedeným ustanovením návrhu zcela kompatibilní.

Kromě toho značná část v současné době zpracovávaných stavebně historických průzkumů není zpracovávána na základě podmínky závazného stanoviska orgánu státní památkové péče podle § 14 zákona č. 20/1987 Sb., přičemž tato okolnost samozřejmě nic nevyovídá o jejich kvalitě.

K § 152 – návrh předpokládá nabytí účinnosti dne 1. ledna 2018 s výjimkou ustanovení části první § 24 odst. 2 věty druhé a § 48 odst. 2 písm. b), které by měly nabýt účinnosti dnem 1. ledna 2020, vyžadujících předložení stavebně historického průzkumu. Po dobu dvou let po nabytí účinnosti navrhovaného zákona by tedy bylo převážně postupováno v rozporu s § 52 odst. 1 a), neboť příslušné orgány bez aktuálního stavebně historického průzkumu by nemohly moci rozhodovat v souladu se současným stavem poznání hodnot kulturní památky nebo památkového území. To je ostatně v rozporu s obecným požadavkem zjištění stavu věci podle § 3 správního řádu.