**Stanovisko Ministerstva kultury,**

**památková inspekce**

**č. j. MK 7778/2023 OPI**

**ze dne 27. března 2023**

Věc: Interpretace způsobu ochrany pozemků bez staveb, resp. staveb bez pozemků, ve spojitosti s obnovou vybraného segmentu areálů nemovitých kulturních památek a způsob uplatňování § 14 odst. 1 zákona o státní památkové péči

Ministerstvo kultury, odbor Památková inspekce (dále jen „Památková inspekce“), obdrželo podání s žádostí o metodickou pomoc v souvislosti s postupem orgánu památkové péče v řízení dle § 14 odst. 1.

Předmětem dotazu byl postup orgánu památkové péče dle § 14 odst. 1 nebo 2 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní památkové péči“), v případě, že se jedná o stavbu *stojící na pozemku, který je ovšem chráněn bez této stavby. Obdobně obtížně uchopitelná je rovněž opačná situace, kdy ochrany požívá výlučně pozemek bez stavby.* … *Správní orgán s odkazem na shora uvedené musí nutně poukázat na skutečnost, že v případě mnohých areálů nemovitých kulturních památek častokrát nastávají okolnosti, za kterých jsou jednotlivé pozemky chráněny toliko bez staveb. Předešle uvedená relevantní informace se současně také odráží ve výpisu z Ústředního seznamu kulturních památek České republiky (dále jen „ÚSKP“), který spolu se zákresem rozsahu ochrany dané nemovité kulturní památky představuje neoddělitelnou součást Národním památkovým ústavem, generálním ředitelstvím, zpracovaného a následně orgánu státní památkové péče poskytnutého penza materiálů.*

Podle platného právního řádu Ministerstvo kultury není oprávněno podávat závazný výklad právních předpisů, k tomu by byl v konkrétním případě oprávněn pouze soud. Z této pozice je třeba přijímat níže prezentované názory Ministerstva kultury.

V odpovědi na Vaši otázku je třeba se nejdříve zabývat historickými důvody vzniku tohoto problému. Kulturní památka dle zákona č. 22/1958 Sb., o kulturních památkách, byla vymezena v § 2 odst. 1 zákona jako *kulturní statek,* *který je dokladem historického vývoje společnosti, jejího umění, techniky, vědy a jiných oborů lidské práce a života, nebo jest jí dochované historické prostředí sídlištních celků a urbanistických souborů, anebo věc, která má vztah k význačným osobám a událostem dějin a kultury.* Za kulturní památku byl považován také soubor kulturních statků a věcí, i když některé z nich památkami nebyly.Kulturním statkem se rozuměl i celek tvořený více pozemky a stavbami, vytvářející spolu hodnotu daného kulturního statku. Za nemovitou kulturní památku byla považována i*skupina budov a přilehlých ploch /nádvoří, parků, zahrad apod./, které tvoří historicky spolu související jednotku /např. Valdštejnský palác v Praze, hrad Křivoklát apod./.* Nemovitá kulturní památka mohla mít podle okolností i několik popisných čísel. Evidovala se podle popisného čísla hlavní budovy; k ostatním mohly být podle potřeby vyhotoveny doplňkové listy.[[1]](#footnote-2) Kulturním statkem mohl být i soubor movitých věcí, nebo též část věci nebo stavby.[[2]](#footnote-3) Samotný zápis byl proveden za právního stavu, kdy kulturní památka byla chráněna *ex lege* a pro výkon památkové péče nebyl akt zápisu podstatný. Ani provedená „generální aktualizace“ nebo jiné „opravy“ státních seznamů nemohou splňovat dnešní nároky na jednoznačnost a určitost výroku správního rozhodnutí. K výrazné změně došlo účinností zákona o státní památkové péči. Za kulturní památku dle § 2 odst. 1 tohoto zákona *prohlašuje Ministerstvo kultury České republiky nemovité a movité 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* adle původního odst. 2, dnes odst. 3, je možné za kulturní památku prohlásit soubor věcí nebo staveb, *i když některé z nich nevykazují znaky kulturní památky podle odstavce 1*. Dle § 42 odst. 1 jsou kulturními památkami také *kulturní památky zapsané do státních seznamů kulturních památek podle dřívějších právních předpisů*. K výkladu této věty pomáhá rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 330/2016 – 192 ze dne 7. 2. 2018, který dovozuje, že z dikce § 42 odst. 1 zákona o státní památkové péči lze vyčíst pro zachování ochrany věci (resp. kulturního statku) jako kulturní památky podle dnešních předpisů tyto podmínky *– 1) existence zápisu ve státních seznamech kulturních památek ke dni 1. 1. 1988*, 2) *provedení zápisu za účinnosti dřívějších právních předpisů, 3) zápis věci jako kulturní památky a 4) možnost identifikovat zapsanou kulturní památku podle zapsaných údajů ve státních seznamech kulturních památek, případně doprovodných listin (§ 2 vyhlášky č. 116/1959 Ú. l.) –* za jejichž splnění se věc (resp. kulturní statek) považuje za kulturní památku po 1. 1. 1988.

Zákon o státní památkové péči je, jak uvádí i jeho důvodová zpráva, navázán na občanský zákoník.[[3]](#footnote-4) Nemá vlastní definici pojmu movitá a nemovitá věc a při neexistenci jiné veřejnoprávní úpravy je nutné vycházet z obecného vymezení těchto pojmů v občanském zákoníku, protože bez vazby na soukromoprávní pojetí věci není možné poskytnout kulturní památce ochranu. Nutno však zdůraznit, že památková péče spadá do oblasti práva veřejného, nikoliv práva soukromého, a proto může aplikovat zásady práva soukromého podpůrně pouze tam, kde je to v souladu se smyslem a účelem zákona o státní památkové péči, tedy ochranou kulturního dědictví. Pozemek a stavby na něm stojící byly již od dob římského práva jedinou věcí - pozemkem. Změnil to politicky účelově dnem 1. 1. 1951 zákon č. 141/1950 Sb., občanský zákoník, který v § 25 uvádí, že *stavby nejsou součástí pozemku* a v § 26 *pozemky a stavby, s výjimkou staveb dočasných, jsou věci nemovité*. Obdobnou formulaci pak převzal zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, v § 119. Samotné tvrzení, že *stavba není součástí pozemku* (tj. § 120, odst. 2), však snad trochu překvapivě přibylo až po velké novele zákonem č. 509/1991 Sb. (účinné od 1. 1. 1992). Zásada *superficies solo cedit***[[4]](#footnote-5)**, tj. „povrch ustupuje půdě“, běžná v okolní Evropě, se nesrovnávala se změněnými sociálně ekonomickými poměry a postupujícím socializačním procesem*.* Tehdejší společnosti a kolektivizaci zemědělské výroby, na půdě v soukromém vlastnictví občanů, vyhovovalo, že vlastník pozemku a stavby nemusel být tentýž. Do socialistického společenského vlastnictví náležely např. stavby jednotného zemědělského družstva, ty se tak nestaly součástí pozemku, na kterém byly postaveny. Jelikož vlastník mnohdy nemohl takový pozemek nijak využívat, dalo se hovořit o *nuda proprietas,* „tj. holém vlastnictví“.**[[5]](#footnote-6)** S obdobným přístupem k omezení vlastnictví pozemků, které byly v trvalém užívání socialistickými právními osobami[[6]](#footnote-7) byly vystavěny i jiné veřejně prospěšné stavby. Následky této nekorigované výstavby řešíme bohužel u kulturních památek dodnes. Tento stav trval až do 1. 1. 2014, kdy začal platit zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „nový občanský zákoník“), kdy se do českého právního řádu vrátila zásada *superficies solo cedit*. Až na výjimky (kdy stavba a pozemek mají rozdílného vlastníka) stavba přestala být samostatnou nemovitou věcí a stala se *ex lege* součástí pozemku (tam, kde stavba a pozemek byly dvě samostatné věci v právním smyslu, se staly opět věcí jedinou – pozemkem). Od 1. 1. 1951 do 1. 1. 2014 nebyla tedy stavba součástí pozemku.[[7]](#footnote-8) Změny jsou stanoveny v § 498 nového občanského zákoníku, kterým se zavádí, že věci nemovité jsou vymezené jako *pozemky a podzemní stavby se samostatným účelovým určením, jakož i věcná práva k nim, a práva, která za nemovité věci prohlásí zákon*. *Stanoví-li jiný právní předpis, že určitá věc není součástí pozemku, a nelze-li takovou věc přenést z místa na místo bez porušení její podstaty, je i tato věc nemovitá*. Dle § 506 *je součástí pozemku prostor nad povrchem i pod povrchem, stavby zřízené na pozemku a jiná zařízení (dále jen „stavba“) s výjimkou staveb dočasných, včetně toho, co je zapuštěno v pozemku nebo upevněno ve zdech.* *Není-li podzemní stavba [samostatnou] nemovitou věcí, je součástí pozemku, i když zasahuje pod jiný pozemek.* Zákonem č. 303/2013 Sb. byl v souvislosti s nabytím účinnosti nového občanského zákoníku novelizován i zákon o státní památkové péči. V § 2 byl mezi první a druhý odstavec vsunut nový odst. 2 *„Za podmínek podle odstavce 1 písm. a) nebo b) lze za kulturní památku samostatně prohlásit stavbu, která není samostatnou věcí, nebo soubor staveb; i taková kulturní památka se považuje za nemovitou kulturní památku.[[8]](#footnote-9)“* a ustanovení § 3 odst. 4 umožnilo nově Ministerstvu kultury v rozhodnutí o prohlášení nemovité věci za kulturní památku současně uvést, *že výslovně uvedené stavby se kulturní památkou nestávají, ačkoli pozemek, na kterém jsou zřízeny, se za kulturní památku prohlašuje.[[9]](#footnote-10)* Dále je v článku III zákona č. 303/2013 Sb. v přechodném ustanovení uvedeno, že *dosavadní rozsah ochrany stavby nebo pozemku jako kulturní památky není dotčen tím, že se stavba podle občanského zákoníku stala součástí pozemku*. Nabytím účinnosti nového občanského zákoníku tak nedošlo k nárůstu, ani k omezení rozsahu kulturních památek oproti stavu před 1. 1. 2014. I nadále je tedy možné prohlásit za kulturní památku stavbu bez pozemku (např. kaplička v polích) stejně jako pozemek bez stavby (např. zámecký park bez garáží) a nezatěžovat vlastníka nadbytečnou administrativou. Za 63 let, kdy stav platil, vedlo oddělení pozemku a stavby na něm stojící (často i reálně majetkové) v památkové péči k pochybnostem, zda je ochrana pozemku potřebná, zda pozemek má hodnoty, pro které je nutné ho chránit. V případě zahrad, hřbitovů či archeologických lokalit jsou důvody pro přiznání ochrany jednoznačné. U pozemků, na kterých stojí budova/soubor budov, nebo pozemků bezprostředně navazujících a tvořících areál kulturní památky bývá někdy zpochybňována. Již zákon č. 22/1958 Sb., o kulturních památkách, považoval za potřebné chránit spolu se stavbou i pozemky.[[10]](#footnote-11) Historické souvislosti jsou zřejmé: pozemek dokládá vývoj sídla v čase a prostoru, lidskou činnost v dané lokalitě. Pozemek pod stavbou může nést stopy staveb předchozích, protože lidská sídla se v daném místě intenzivně vyvíjela. Dvůr zemědělské usedlosti může uchovávat stopy dřívější činnosti, která na něm probíhala: studnu nebo její zbytky, samostatně přístupný sklep apod. Ačkoli nový občanský zákoník přišel v § 506 odst. 1 s koncepcí, že stavba je součástí pozemku, musela ještě na tento fakt a předchozí právní úpravu reagovat i přechodná ustanovení nového občanského zákoníku. Podle § 3054 nového občanského zákoníku přestala být stavba, která původně nebyla součástí pozemku a která dnem nabytí účinnosti tohoto zákona měla stejného vlastníka s pozemkem, samostatnou věcí a stala se součástí pozemku. Podle § 3058 odst. 1 se součástí pozemku staly i stavby, které měly stejného vlastníka s pozemkem až po 1. 1. 2014. Stavba, která do účinnosti občanského zákoníku nebyla součástí pozemku a ke dni účinnosti občanského zákoníku měla odlišné vlastníky (či stejné vlastníky ale různé vlastnické podíly), zůstala i po 1. 1. 2014 samostatnou nemovitou věcí (§ 3055 odst. 1 občanského zákoníku).

Bez ohledu na skutečnost, zda se stavba z hlediska soukromého práva stala součástí pozemku, je možné u kulturních památek prohlašovaných po 1. 1. 2014 podle § 2 odst. 2 a 3 zákona o státní památkové péči poskytnout ochranu jako kulturní památce stavbě či souboru staveb, aniž by se kulturní památkou stal pozemek, se kterým jsou takové stavby spojené pevným základem. Podle důvodové zprávy k zákonu č. 303/2013 Sb. má i dnes být možné, bez vazby na soukromoprávní pojetí věci, poskytnout ochranu jako kulturní památce stavbě (včetně drobných staveb jako jsou kaple, křížky, boží muka nebo samostatně stojící sochy či sousoší), aniž by bylo třeba omezovat dispozici (prohlášením za kulturní památku) s pozemkem, na kterém se takové stavby nacházejí. Skutečnost, že veřejnoprávní ochrana není poskytována věci ve smyslu soukromoprávním, navíc není v tuzemské právní úpravě něčím novým, neboť například na úseku ochrany přírody a krajiny je možné chránit součást věci, aniž by věc celá požívala ochrany, typicky lze hovořit o památných stromech. Obdobně jako v případě staveb umožňuje § 3 odst. 4 zákona o státní památkové péči Ministerstvu kultury ochranu poskytnout pozemku, ale ochranu výslovně uvedených staveb neposkytnout. Důležité je uvést, že dosavadní vymezení rozsahu ochrany u kulturních památek zůstává v platnosti i po 1. 1. 2014. Určuje tak přechodné ustanovení k novele č. 303/2013 Sb., konkrétně čl. III části druhé, kde je stanoveno, že dosavadní rozsah ochrany stavby nebo pozemku jako kulturní památky není dotčen tím, že se stavba podle občanského zákoníku stala součástí pozemku. Bez ohledu na skutečnost, zda stavba, která vznikla před 1. 1. 2014, splynula s pozemkem a stala se z hlediska nového občanského zákoníku součástí pozemku, se na ochraně poskytnuté podle § 3 zákona o státní památkové péči do budoucnosti nic nemění. Pokud byla chráněna samostatně stavba bez pozemku, bude nadále kulturní památkou jen stavba, a naopak pokud je kulturní památkou pozemek bez stavby, která vznikla před 1. 1 2014, je kulturní památkou pouze pozemek nikoli stavba. Tolik k historii současného problematického stavu.

Z pohledu evidence kulturních památek v Ústředním seznamu kulturních památek České republiky je také třeba zmínit některé historické souvislosti. Pozemek tvořící z památkového hlediska se stavbou nebo jiným nemovitým objektem významový (historicky, architektonicky a jinak logický) celek je kulturní památkou, resp. její součástí, je-li ve státních seznamech příslušný kulturní statek zapsán bez omezení. Rozsah zapsaného kulturního statku je stavba včetně celého pozemku, na kterém stála. Výjimku tvoří samostatně zapsané entity či doplňkové stavby (např. sochy, výklenkové kaple, smírčí kříže, boží muka, pranýře, kašny na náměstí, samostatný špýchar z usedlosti), kde pozemek, na kterém se tato entita nachází, je příliš rozsáhlý a jeho ochrana by ve vztahu k této kulturní památce byla neodůvodněná. Takový pozemek kulturní památkou není, ale spolu s jejím okolím tvoří její prostředí.

Rozsah zapsané kulturní památky vychází z podkladů státního seznamu. Ty byly sestavovány za právního stavu odlišného od dnešního, kdy kulturní památka byla chráněna *ex lege* a pro výkon památkové péče nebyl přesný rozsah podstatný. Ačkoliv pro vedení seznamů existovala závazná pravidla a formuláře, výkon těchto pravidel se v jednotlivých krajích někdy i časových obdobích odlišoval. Podklady státních seznamů je třeba vyhodnocovat ve vzájemných souvislostech, nikoliv izolovaně. Podrobnými pravidly pro určování rozsahů kulturních památek na základě důkladné analýzy dostupných materiálů historické evidence, právních předpisů a vyhlášek, metodických pokynů se zabývá Metodika určování rozsahu kulturních památek a způsobu jejich evidence, kterou připravuje Národní památkový ústav v úzké spolupráci s Ministerstvem kultury. Stavby, které samy nejsou kulturní památkou, ač jsou hodnotné a stojí na pozemku, který je kulturní památkou, mají obvykle složitou „evidenční minulost“. Je pravděpodobné, že takové stavby byly do 1. 1. 1988 kulturními památkami *ex lege* a jen „chybou“ (neuvedením např. hospodářské stavby na některém z dokumentů) v evidenci státních seznamů, která tehdejším pracovníkům památkové péče nemusela připadat nijak zásadní, se nestaly kulturní památkou dle zákona o státní památkové péči. I tehdejší památková péče si nejednotnosti v evidenci byla vědoma a průběžně byly ukládány úkoly, např. generální aktualizace či revize zahrad a parků I. kategorie, která měla být dokončena v roce 1987, resp. 1985, s cílem zpřesnit a prohloubit evidenční údaje pro informační systém.

Výkladová pravidla ohledně evidence kulturních památek se v průběhu pětatřiceti let účinnosti zákona o státní památkové péči mnohokrát změnila v návaznosti na další zákony, související judikaturu, technické pokroky v oblasti evidence kulturních památek (např. MonumIS) či požadavky na stále větší podrobnost a zpřesňování podkladů (digitální katastrální mapy). Podle výše uvedené metodiky jsou u větších areálů kulturních památek, zapsaných podle věci hlavní, za kulturní památku považovány krom věci hlavní (zámek, tvrz) všechny pozemky se všemi součástmi a ze staveb pouze ty, které jsou přímo uvedeny v dokumentech státního seznamu. Stavba, která výslovně nebyla prohlášena za kulturní památku, ač stojí na pozemku, který za kulturní památku prohlášen byl, je obvykle vůči hodnotám kulturní památky stavbou rušivou a pozemek by byl hodnotnější bez této stavby nebo s hodnotou kulturní památky nijak nesouvisí. Obvykle jde o novostavby v historických areálech či o novostavby na pozemcích s archeologickými nalezišti.

K samotné problematice *jak nahlížet na nemovitost, která se nachází v areálu kulturní památky a není zapsána v Ústředním seznamu kulturních památek ČR, zda je tato nemovitost kulturní památkou nebo se nachází v prostředí kulturní památky a zda-li může obecní úřad obce s rozšířenou působností při obnově takovéto nemovitosti určovat podmínky, které se týkají interiéru* se již dříve vyjadřovalo Ministerstvo kultury ve svých stanoviscích č. j. 11357/2005 ze dne 9. 8. 2005 a  č. j. 10298/2007 ze dne 11. 9. 2007. Ministerstvo kultury se již tehdy domnívalo, že takové nemovitosti je třeba chápat jako nemovitosti v „prostředí kulturní památky[[11]](#footnote-12)*“,* ať již je zmiňováno v § 9 odst. 3, § 11 odst. 2, § 14 odst. 1 nebo § 17 odst. 1 a 3 zákona o státní památkové péči a z tohoto pohledu také musí být posuzovány.

Obdobně zněly i závěry ze zjištění Památkové inspekce z kontroly krajského úřadu v roce 2013, viz <https://www.mkcr.cz/kontrolni-zjisteni-248.html>, kapitola Závazná stanoviska dle správního řádu, zjištění 2013-05-II týkající se zajištění pozemku v bezprostředním sousedství národní kulturní památky „*Pozemek (…) je (…) ve vlastnictví* (… jiného subjektu) *a z hlediska zájmů státní památkové péče nepodléhá ani plošné ochraně. V dané věci však měl být tento pozemek řešen jako „prostředí památky“, přičemž je nezbytné tento fakt uvést ve výrokové části závazného stanoviska.*

V nedávné době se přístupem správních orgánů k nemovitosti v prostředí kulturní památky zabýval Krajský soud v Brně ve svém rozsudku č. j. 30 A 75/2021-239 ze dne 9. 12. 2021[[12]](#footnote-13) „*Orgány státní památkové péče podle soudu ve svých závazných stanoviscích vydaných podle § 14 odst. 6 zákona o státní památkové péči chybně vyhodnotily, že dům … netvoří prostředí památkově chráněné … vily. Přestože účastníci správního řízení upozorňovali na vzájemnou souvislost obou domů, orgán státní památkové péče tuto argumentaci odmítl s nepřípadným odůvodněním, že obě budovy mají odlišný vlastnický režim. Tato skutečnost však neznamená, že by dům … nemohl být chráněn jako prostředí kulturní památky. I ze znění § 11 odst. 2 zákona o státní památkové péči plyne, že ochrana prostředí kulturní památky není podmíněna totožným vlastnickým režimem. Vzhledem k tomu, že domy … jsou součástí téhož dvojdomu, je úzká souvislost domu … s chráněnou kulturní památkou naprosto zřejmá. Bez ohledu na odlišný vlastnický režim obou objektů tak dům … musí být chápán jako prostředí kulturní památky, neboť necitlivé zásahy do tohoto rodinného domu mohou poškodit kulturně historické hodnoty památkově chráněné … vily. V dalším řízení tak bude na dotčených orgánech chránících zájmy státní památkové péče, aby zvážily, jakou míru ochrany v rámci zajištění veřejného zájmu na ochraně kulturních památek bude nutno domu … z pozice bezprostředního sousedství s … vilou přiznat. Je zřejmé, že ochrana prostředí kulturní památky nemůže být srovnatelná sochranou poskytovanou samotným kulturním památkám. Soudu nepřísluší konkrétní podmínky ochrany v tomto rozsudku předjímat, to bude úkolem dotčených orgánů v dalším řízení.“*

Vlastní obsah pojmu „prostředí kulturní památky“ je pak třeba odvozovat od předmětu ochrany kulturní památky, konkrétně od jeho hodnoty. Hodnota souvztažnosti památky s prostředím patří mezi hodnoty, jejichž posuzování je výlučnou doménou památkové péče. Vyjadřuje význam památky v organismu nadřazeného celku, jehož je tato památka součástí. Intenzita vztahu k nadřazenému celku (zpravidla areálu, urbanistickému souboru, sídlu, krajinářské kompozici, části kulturní krajiny atd.) zásadním způsobem ovlivňuje požadavky na charakter stavební obnovy, popř. rekonstrukce. Respektování urbanistických vlastností areálu a jejich neodmyslitelný podíl na hodnotě kulturní památky by měly v některých odůvodněných případech omezit či dokonce vyloučit některé činnosti způsobující výrazné hmotové či pohledové změny. Vnímání celistvé podoby areálu bývá pokládáno za další předpoklad plnohodnotného prožitku z uměleckého celku. Tato podoba existuje bezesporu v čisté formě v okamžiku dokončení, veškeré následující zásahy mají tendenci tuto původní podobu měnit. I na této úrovni je však třeba rozlišit případy, kdy změna poznamenávající celek měla charakter pouze aditivní a kdy naopak zasáhla celý stavební organismus, že její výsledek představuje zcela svébytnou kvalitu. (blíže in: Radová, Milena: *Koncepce památkového zásahu do stavebního díla, její úloha a východiska*, in: Památky a příroda, XII, 1987, č. 1, str. 1 - 9, č. 2 str. 65 – 75 nebo Láska, Vojtěch: *Hodnota, autenticita a integrita stavebního díla minulosti – teorie a praxe*, in: Památky středních Čech, XIV, 2000, č. 2, str. 1 – 27.). Ve vztahu k této hodnotě je pak třeba v konkrétním případě pojem prostředí kulturní památky aplikovat. Zde mohou být návodem i mezinárodní dokumenty jako např. Mezinárodní charta o zachování a restaurování památek a sídel (Benátky 1964)[[13]](#footnote-14), která v článku šestém uvádí „*konzervace památky v sobě zahrnuje uchování jejího prostředí v odpovídajícím měřítku. Pokud tradiční prostředí existuje, je nutné ho udržet. Každou novostavbu, demolici či úpravu, která by změnila vztahy objemů a barev, je třeba zamítnout“* a v článku sedmém *„památku nelze oddělit od historie, jíž je svědkem, a od prostředí, v němž se nachází“.* V případě pojmu „prostředí kulturní památky“ jde o předmět ochrany přímo svázaný s kulturní památkou a jeho užití je na místě tam, kde je určitá kulturní památka (ať movitá či nemovitá) nějak úzce spjata se svým okolím. Pokud by bylo toto okolí narušeno, umenšily by se hodnoty kulturní památky a její uplatnění v kontextu, v němž je začleněna. V takovém případě je předmětem ochrany nejen kulturní památka jako taková, ale i její okolí. Příkladem může být historický park (nebo jiný prvek kulturní krajiny), v němž je kulturní památka situována. V každém jednotlivém případě je nutno posoudit, zda okolí kulturní památky je pro její uplatnění natolik významné, že má být předmětem ochrany jako „prostředí kulturní památky“ ve smyslu zákona o státní památkové péči. Prostředím kulturní památky může být dle veřejného obhájce práv[[14]](#footnote-15) okolní zástavba, krajina obklopující památku, přilehlý park nebo třeba jen lipová alej vedoucí k zámku či jiné památkově chráněné stavbě. Jako příklad ohrožení společenského uplatnění kulturní památky lze uvést například nevhodně umístěnou velkoplošnou reklamu, která téměř zakrývá konkrétní památku, využití sakrální památky (třeba budovy bývalého kostela) jako skladovacích prostor nebo jako obchodu apod.

V návaznosti na výše zmíněné se zdá nezpochybnitelné, že na stavbu, která nebyla prohlášena za kulturní památku, ač se nachází uvnitř areálu kulturní památky a vytváří tak jakési „bílé místo“, je možné aplikovat ustanovení § 11 odst. 2 nebo případně § 14 odst. 1 zákona o státní památkové péči. Obdobně, pokud jde o činnosti, které by mohly způsobit nepříznivé změny na vnímání hodnot kulturní památky, je pak možné rozhodovat o pozemku, jehož součástí je kulturní památka (stavba), ač sám pozemek nebyl za kulturní památku prohlášen, ale i o pozemku ke kulturní památce přiléhajícím.

Rozdíl aplikace výše uvedených ustanovení spočívá v osobě vlastníka kulturní památky. Jestliže vlastník zamýšlí provést údržbu/obnovu stavby (či pozemku), která se, ač sama kulturní památkou není, nachází v prostředí kulturní památky, jedná se z hlediska zákona o státní památkové péči o údržbu/obnovu prostředí kulturní památky a vlastník je tedy povinen vyžádat si závazné stanovisko podle § 14 odst. 1. Podmínkou vydání závazného stanoviska je úmysl vlastníka kulturní památky (nikoli jiného subjektu) provést zásah do jejího prostředí. Ustanovení § 11 odst. 2 zákona o státní památkové péči naproti tomu „prostředí kulturní památky“ k žádné osobě neváže a umožňuje tak limitovat činnost jakékoli fyzické nebo právnické osoby. Na druhou stranu však nejde o řízení povolovací, zahajované na návrh účastníka řízení, ale o řízení, které je zahajováno z vlastního podnětu správního orgánu, jsou-li k tomu dány zákonné předpoklady podle § 11 odst. 2 zákona o státní památkové péči, tj. činnost fyzické nebo právnické osoby působí nebo by mohla způsobit nepříznivé změny stavu kulturní památky nebo jejího prostředí anebo ohrožují zachování nebo společenské uplatnění kulturní památky s tím, že tato škodlivá činnost může mít původ právě v prostředí kulturní památky (např. umístění zdroje vibrací, znečištění atp.).

Ve Vašem dotazu jde o příklady historicky a funkčně ohraničených areálů zapsaných kulturních památek (často ohradní zdí či zdivem staveb), z nichž jedna stavba je určující kulturní památkou (zámek, tvrz). Takovéto areály jsou typickou ukázkou kulturních památek, které jsou chráněny jako celek včetně přilehlých ploch a staveb, přestože některé jejich hodnoty jsou potlačeny rušivou výstavbou budov funkčně nesouvisejících. Stavbami, které nejsou kulturní památkou, ač jsou součástí pozemku, který kulturní památkou je, mohou být jak kvalitní historické stavby opomenuté při zápisu, tak i zcela rušivé parazitující stavby. Mohou jimi být ale i relativně neutrální nerušící novostavby.

Z hlediska památkové hodnoty je třeba popsat, čím je areál výjimečný, unikátní, do jaké míry je intaktně dochovaný a které jeho objekty a konstrukce jsou nejhodnotnější, které jsou méně hodnotné a které jsou rušivé. U nechráněných objektů je třeba posoudit jejich urbanistickou hodnotu v rámci areálu. V jednotlivých případech je třeba rozlišovat, zda jde o stavby, které jsou hodnotnou, nehodnotnou či neutrální součástí areálu, resp. prostředím kulturní památky. Odpovědím na tyto otázky by měl u jednotlivých areálů pomoci kvalitně zpracovaný stavebně historický průzkum.[[15]](#footnote-16)

Hodnotné stavby by měly být navrženy k prohlášení za kulturní památku, tzv. doprohlášeny. Ostatní stavby je třeba posuzovat z hlediska jejich urbanistických a pohledových vazeb na kulturní památku, resp. její areál. Orgán památkové péče bude posuzovat hmotové, materiálové či barevné změny jednotlivých staveb tak, aby kulturní památku „dojmově nepřebíjely“ a vytvářely jí jakousi kulisu. Není v jeho kompetenci posuzovat architektonické kvality, nenarušují-li hodnotu kulturní památky.

U nehodnotné a rušící novodobé zástavby, tzv. parazitní zástavby, přisazené k objektu nebo stojící uvnitř areálu, budou pravděpodobně největším problémem urbanistické závady, tj. závady, kdy je narušena urbanistická struktura celku. Narušením urbanistických vazeb mohou trpět jak jednotlivé objekty kulturní památky, tak i areál jako celek. Kvalitní urbanismus je u řady areálů součástí jejich celkové hodnoty. Pokud byl takovým nevhodným zásahem (parazitní zástavbou) porušen původně zamýšlený dojem areálu či jen objektu, je třeba posoudit míru narušení. V některých případech bude nejvhodnějším řešením odstranění parazitní zástavby a uvedení ploch do stavu odpovídajícího hodnotám kulturní památky. Zda má být taková stavba odstraněna, rozhoduje orgán památkové péče. Odstranění musí být odůvodněné, opodstatněné a proporcionální. Pokud se opodstatněnost takového zásahu neprokáže, pak by mělo být cílem, aby nová zástavba nezastiňovala či neodváděla pozornost od hodnotných částí kulturní památky. Orgán památkové péče by měl dohlížet na to, aby stavba např. nenavyšovala svou hmotu, a měl by klást důraz na použitou barevnost, materiály, viditelnost, ale např. i na velikost a viditelnost instalovaných zařízení aj. Vše by mělo být řešeno s ohledem na potlačení takové stavby v dálkových i blízkých pohledech i uvnitř areálu.

U každé údržby, opravy, rekonstrukce, restaurování, přístavby, nástavby, modernizace a dalších činností v prostředí kulturní památky je třeba posuzovat, zda se nezmění vztahy objemů a barev, zda nebudou způsobeny nepříznivé změny anebo ohroženo, poškozeno či znehodnoceno zachování nebo společenské uplatnění kulturní památky, a případně tyto činnosti zamítnout či omezit.

Hodnocení vlivu prostředí na konkrétní památku je nově se prosazujícím aspektem posouzení kulturní památky. Bude proto úkolem příštích let, aby obor památkové péče nalezl jednotící přístup k podobným stavbám a naučil se kvalitněji pečovat o prostředí kulturních památek.

Revize aktuálnosti textu stanoviska proběhla naposledy dne:16. června 2023

1. Metodický pokyn k založení a jednotnému vedení státních seznamů kulturních památek z roku 1961, str. 3 v oddíl II, část 1. [↑](#footnote-ref-2)
2. Typicky např. zápis dům čp. XY z toho jen průčelí. [↑](#footnote-ref-3)
3. Nejprve to byl od 1. 4. 1964 do 31. 12. 2013 zákon č. 141/1950 Sb., občanský zákoník, pak zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, a od 1. 1. 2014 zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. [↑](#footnote-ref-4)
4. V praxi znamená, že všechny věci, nejen [stavby](https://cs.wikipedia.org/wiki/Stavba), které se nacházejí na [pozemku](https://cs.wikipedia.org/wiki/Pozemek) a jsou pevně spojené se zemí, patří neoddělitelně k tomuto pozemku. Z právního hlediska se taková věc stává součástí pozemku a přestává vést vlastní samostatnou existenci, tedy již není věcí v právním slova smyslu a nemůže být ani objektem práv - vlastnická práva přecházejí na pozemek, jehož je součástí. Zásada pochází z [římského práva](https://cs.wikipedia.org/wiki/%C5%98%C3%ADmsk%C3%A9_pr%C3%A1vo), kde byla zformulována právníkem Gaiem (Institutiones II 73). [↑](#footnote-ref-5)
5. POSPÍŠIL, B. *Právní aspekty a problémy evidence nemovitostí*. Praha: Academia, 1975, s. 10. [↑](#footnote-ref-6)
6. § 158 zákona č. 141/1950 Sb., občanský zákoník. [↑](#footnote-ref-7)
7. Viz § 25 zákona č. 141/1950 Sb., občanský zákoník a § 120 odst. 2 zákona č. 40/1964, občanský zákoník, neboť se již zásada *superficies solo cedit* „nesrovnávala se změněnými sociálně ekonomickými poměry a postupujícím socializačním procesem“ in POSPÍŠIL, B. *Právní aspekty a problémy evidence nemovitostí*. Praha: Academia, 1975, s. 10. [↑](#footnote-ref-8)
8. Úprava dle zákona č. 303/2013 Sb. platná od 1. 1. 2014. [↑](#footnote-ref-9)
9. Za kulturní památku lze tedy prohlásit samotný pozemek bez staveb, které jsou jeho součástí - Úprava dle zákona č. 303/2013 Sb. …. platná od 1. 1. 2014. [↑](#footnote-ref-10)
10. Zákon č. 22/1958 Sb.: …*kulturní statek, který je dokladem historického vývoje společnosti, … dochovalé historické prostředí sídlištních celků a architektonických souborů,* Metodické pokyny č. 1/1961: *Za nemovitou kulturní památku se považuje i skupina budov a přilehlých ploch /nádvoří, parků, zahrad apod./, které tvoří historicky spolu související jednotku* [↑](#footnote-ref-11)
11. Daný termín "prostředí kulturní památky" lze považovat za neurčitý právní pojem. Neurčité právní pojmy zahrnují jevy nebo skutečnosti, které nelze zcela nebo přesně definovat. Jejich obsah a rozsah se může měnit, bývá podmíněn úrovní poznání v technických vědách i časem a místem aplikace normy. Zákonodárce vytváří prostor správě, aby zhodnotila, zda konkrétní případ patří do rozsahu neurčitého pojmu. Vyžaduje především její odbornost (blíže in: Hendrych, Dušan a kolektiv: Správní právo, obecná část, Praha 1998, str. 55 – 56). [↑](#footnote-ref-12)
12. Proti tomuto rozsudku byla podána kasační stížnost. Ve věci vedené pod sp. zn. 5 As 17/2022 dosud Nejvyšší správní soud nerozhodl. [↑](#footnote-ref-13)
13. Mezinárodní dokumenty ICOMOS o ochraně kulturního dědictví vydal v roce 2001 Český národní komitét ICOMOS, dostupné z <https://www.icomos.cz/images/dokumenty/benatska-charta.pdf> [↑](#footnote-ref-14)
14. in: VARVAŘOVSKÝ, Pavel a kol. *Památková péče.* Brno: Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci se společností Wolters Kluwer ČR Praha, 2012. 152 s. Stanoviska: sborník stanovisek veřejného ochránce práv; 8. ISBN 978-80-7357-940-1. [↑](#footnote-ref-15)
15. PAŘÍZKOVÁ ČEVONOVÁ, Jana et al. *Metodika stavebněhistorického průzkumu*. 1. vydání. Praha: Národní památkový ústav, 2015. 175 stran. Odborné a metodické publikace; svazek 70. ISBN 978-80-7480-037-5. [↑](#footnote-ref-16)