**IV.**

**DŮVODOVÁ ZPRÁVA**

**A. Obecná část**

Návrh zákona o ochraně památkového fondu a o změně zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů (zákon o ochraně památkového fondu) je předkládán podle Plánu legislativních prací na rok 2019 schváleného usnesením vlády ze dne 12. prosince 2018 č. 830.

1. Zhodnocení platného právního stavu včetně zhodnocení současného stavu ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen

Regulace týkající se kulturního dědictví vychází z potřeby každé země uchovat si svoji kulturně historickou identitu. Proto také v České republice, zemi s bohatou historickou tradicí, musí fungovat památková péče, která by měla mít k dispozici vhodné nástroje regulace.

Základ pro ochranu kulturních památek vytváří již preambule Ústavy České republiky, která předpokládá odhodlání společně střežit a rozvíjet zděděné přírodní a kulturní hmotné a duchovní dědictví, na níž navazuje Listina základních práv a svobod, která podle čl. 34 odst. 2 zaručuje každému za zákonem stanovených podmínek právo přístupu ke kulturnímu bohatství a současně v čl. 35 odst. 3 pak stanoví, že nikdo nesmí při výkonu svých práv ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem.

Platná právní úprava památkové péče je obsažena především v zákoně č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní památkové péči“). Zákon o státní památkové péči obsahuje jednak hmotněprávní úpravu a jednak i částečně procesní ve vazbě jak na správní řád, tak na stavební zákon a zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

Zákon o státní památkové péči vymezuje základní předměty ochrany v oblasti hmotného kulturního dědictví na úseku památkové péče a definuje je pod pojmy - kulturní památka, národní kulturní památka, památková rezervace a památková zóna a rovněž archeologické nálezy. Upravuje prohlašování věci nebo stavby za kulturní památku, prohlašování národních kulturních památek, prohlašování památkových území – památkových rezervací a památkových zón a vedení jejich evidence v Ústředním seznamu kulturních památek České republiky, stanovuje povinnosti vlastníků jednotlivých předmětů ochrany, pravomoci orgánů státní památkové péče a okruhy činností odborné organizace státní památkové péče (jíž je Národní památkový ústav) a dále povinnosti právnických a fyzických osob a činnosti obcí a krajů směřující k naplnění účelu zákona, jímž je ochrana, vytvoření podmínek pro uchování a využití kulturních památek, památkových rezervací, památkových zón a archeologických nálezů.

Zákon o státní památkové péči dále upravuje jednotlivé nástroje a opatření k ochraně, užívání a uchování kulturních památek a památkových území, jakými jsou zejména ochranná pásma a oznamovací povinnosti vlastníka kulturní památky, právo státu na přednostní koupi kulturních památek, udělování oprávnění k restaurování kulturní památky, zavádí opatření k zajištění péče o kulturní památky a možnost poskytnutí příspěvku na zachování a obnovu kulturní památky či povolovací proces pro vývoz, resp. přemístění kulturní památky. Specifickým institutem ochrany pak je obnova kulturních památek, k níž je vlastník (správce či uživatel) povinen si předem vyžádat závazné stanovisko orgánu státní památkové péče, v památkových územích pak tato povinnost dopadá na vyjmenované práce (zamýšlenou stavbu, prodejní stánek, konstrukci a zařízení pro slavnostní výzdobu a osvětlení budov, jejichž umístění nepřesáhne 30 po sobě jdoucích dnů, změnu stavby, terénní úpravy, umístění nebo odstranění zařízení, odstranění stavby, úpravu dřevin nebo udržovací práce) na nemovitosti, která není kulturní památkou, ale nachází se v památkové rezervaci, památkové zóně a dále v ochranném pásmu kulturní památky, národní kulturní památky, památkové rezervace nebo památkové zóny. V oblasti archeologie zákon o státní památkové péči stanovuje podmínky pro získání oprávnění k provádění archeologických výzkumů, podmínky pro samotné provádění archeologických výzkumů, definuje pojem archeologický nález a vymezuje zacházení s ním a specifikuje postupy v případě omezení vlastníka (správce, uživatele) z titulu provádění archeologického výzkumu, upravuje vlastnictví archeologických nálezů a náhrady za majetkovou újmu v souvislosti s prováděním archeologických výzkumů. Zákon o státní památkové péči stanoví hlavní úkoly Památkové inspekci jako specializovanému vnitřnímu kontrolnímu orgánu Ministerstva kultury. Za porušení povinností pak stanoví sankce.

Jednotlivé předměty ochrany a jejich úprava je v zásadě vyhovující, je nutné spíše zpřesnit obsah pojmů a v kontextu mezinárodních smluv jej případně rozšířit tak, aby odpovídal mezinárodním závazkům, jimiž je Česká republika v této oblasti vázána. V řízení o prohlášení za kulturní památku se zpřesňují povinnosti vlastníka tak, aby byla zajištěna účinnější ochrana po dobu tohoto řízení, v řízení o zrušení prohlášení je nutné reagovat na současnou judikaturu a připustit kromě ztráty kulturních hodnot i důvody jiného mimořádně významného zájmu. Kategorie národních kulturních památek je rovněž vyhovující. Pokud jde o památková území, dochází v reakci na možnosti dané správním řádem ke sjednocení způsobu prohlašování z dosavadní formy právním předpisem nově opatřením obecné povahy, které dává větší možnosti dotčeným vlastníkům a dalším osobám účastnit se aktivně procesu vymezování. Pokud jde o evidenci předmětů ochrany, stávající Ústřední seznam kulturních památek České republiky již neodpovídá základním principům informačních systémů veřejné správy a je nutné jej nejen nově strukturovat, ale i odpovídajícím způsobem propojit se základními registry a dalšími informačními systémy veřejné správy, především základním registrem územní identifikace, adres a nemovitostí a katastrem nemovitostí. Platná právní úprava neupravuje dostatečně komplexně práva, povinnosti vlastníků kulturních památek a práva a povinnosti vlastníků nemovitostí v památkových územích. Naprosto neúnosnou je chybějící možnost kompenzace za omezení vlastnických práv těchto vlastníků. Územní nástroje ochrany, jimiž jsou plán ochrany památkového území, ochranné pásmo předmětu ochrany, zachovává s určitými modifikacemi i navrhovaná právní úprava, jednotně se pak budou vymezovat opatřeními obecné povahy. V reakci na správní řád dochází v rámci obnovy kulturní památky a zamýšlených prací v památkových územích a ochranných památkových pásmech jednotlivých předmětů ochrany jednak k terminologické změně a namísto závazného stanoviska, které je zvláštním institutem podle § 149 správního řádu, bude používán termín posouzení prací na kulturní památce, posouzení prací v památkovém území a posouzení prací v ochranném památkovém pásmu. A dále jsou v důsledku na jedné straně neustálé liberalizace stavebního práva a na druhé straně požadavku na omezení nadbytečné administrativy tyto nástroje ochrany nově upraveny, ovšem se zachováním podílu účasti odborné složky památkové péče. Další instituty ochrany, jakými jsou přemístění kulturní památky ať už v rámci území České republiky nebo mimo její území a právo přednostní koupě státu zůstávají v principu jako žádoucí zachovány.

Na základě politického zadání byla z návrhu zákona vypuštěna úprava archeologie, která bude zachována ve stávajícím zákoně o státní památkové péči a v budoucnu bude řešena zcela novou, samostatnou právní úpravou.

Restaurování kulturní památky jako regulovaná činnost je zachováno, pouze se sjednocuje obecná úprava udělení povolení, nově se upravuje procesní stránka, požadavky pro žadatele a možnost evaluace, resp. ověření znalostí, včetně podmínek pro pozastavení či zrušení povolení. V případě sankcí za porušení zákonných povinností lze konstatovat, že v rámci nové právní úpravy správního trestání byla platná právní úprava uvedena do souladu se zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich; v navrhované právní úpravě tak dojde k úpravě struktury a rozdělení přestupků podle nositelů jednotlivých povinností.

Vedle památkového zákona upravují některé dílčí oblasti i prováděcí právní předpisy – vyhlášky Ministerstva kultury.

Jedná se o vyhlášku č. 66/1988 Sb., kterou se provádí zákon České národní rady č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči. Tato vyhláška upravuje podrobnosti prohlašování věcí za kulturní památky, památkových zón, vedení Ústředního seznamu kulturních památek České republiky, žádost o zrušení prohlášení věci za kulturní památku, ochranu a užívání kulturních památek, definuje některé pojmy v souvislosti s obnovou kulturních památek a upravuje žádost o obnovu, žádost o příspěvek na zachování a obnovu kulturní památky a žádost o předchozí souhlas k vývozu kulturní památky. Rovněž stanoví podmínky pro poskytování odměny a náhrady nálezci archeologického nálezu a podrobněji upravuje úkoly Památkové inspekce. Některé instituty svým charakterem spadají spíše do zákonné úpravy, a proto budou zahrnuty do navrhované nové právní úpravy.

Vyhláška č. 187/2007 Sb., kterou se stanoví obsah a náležitosti plánu území s archeologickými nálezy, vychází ze základní premisy pozitivního vymezení území s archeologickými nálezy na území České republiky. S ohledem na skutečnost, že úprava ochrany archeologického dědictví byla z návrhu zákona vypuštěna, bude tato vyhláška ponechána v platnosti.

Dalším prováděcím právním předpisem je vyhláška č. 420/2008 Sb., kterou se stanoví náležitosti a obsah plánu ochrany památkových rezervací a památkových zón. Cílem této vyhlášky bylo zajistit jednotný systém a postup krajských úřadů při vydávání vlastních plánů ochrany památkových území a současně zajistit i přehlednost pro vlastníky dotčených nemovitostí v památkových rezervacích či zónách a ostatní dotčené subjekty, včetně orgánů památkové péče. Plán ochrany památkových rezervací a památkových zón nebo jejich částí se vydává krajský úřad formou opatření obecné povahy v přenesené působnosti, a to na dobu nejdéle 10 let; může jej vydat výlučně po projednání s Ministerstvem kultury, orgánem územního plánování a příslušnou obcí jako dotčenými orgány. Plány ochrany by měly sloužit i k určité eliminaci nadbytečné administrativní zátěže, a proto mohou se znalostí podmínek v daném území určit nemovitosti nebo určité druhy prací na nich, které nebudou napříště vyžadovat závazné stanovisko orgánu státní památkové péče, a současně stanoví způsob zabezpečení kulturních hodnot daného památkového území. Plány ochrany mají umožnit, aby nebyly orgánem státní památkové péče posuzovány práce, které nemohou narušit hodnoty památkové rezervace nebo památkové zóny. Díky plánu ochrany může vlastník zjistit, zda u zamýšlené práce je povinnost vyžádat si závazné stanovisko či nikoliv. Plány ochrany představují také jeden z podkladů pro posouzení určitých zásahů, resp. záměrů, pro potřeby ochrany kulturního dědictví v procesech územního plánování. V současné době je vydáno již několik plánů ochrany, jejich zpracování je poměrně náročné, a nově navrhovaná právní úprava s nimi po určitém zpřesnění počítá i do budoucna jako s nástrojem pro památkovou péči vhodným.

Lze shrnout, že platná úprava památkové péče vychází z odlišných společenských podmínek a jednotné formy vlastnictví, kdy přes veškerou snahu a četné novely již nelze do budoucna předpokládat efektivní přizpůsobování vývoji okolního právního prostředí. Stávající právní úprava má svoji strukturu a limity, které neposkytují odpovídající a dostatečný právní rámec pro nastavení koncepčně nových pravidel památkové péče a nakládání s památkovým fondem.

Specifická situace je na úseku ochrany nemateriálního dědictví, na které zákon a státní památkové péči nedopadá. Už od roku 1983 se pokoušelo o vytvoření definice nemateriálního dědictví UNESCO. Tato snaha došla naplnění až roku 2003 v Paříži, kdy byla přijata Úmluva o zachování nemateriálního kulturního dědictví. Česká republika přistoupila k této úmluvě v roce 2009, byla publikována pod č. 39/2009 Sb. m. s. Přímo na základě této úmluvy je veden národní seznam nemateriálního dědictví, provádějí se nominace na Reprezentativní seznam nemateriálního kulturního dědictví lidstva, Česká republika spolupracuje s kraji a dalšími odbornými subjekty při mapování a ochraně tohoto dědictví a poskytuje státní podporu na jeho zachování.

V Evropě je problematika ochrany nemateriálních statků řešena na úrovni vnitrostátních předpisů pouze ve dvou případech, jde o čl. 46 a 47 zákona č. 16 o španělském kulturním dědictví z 25. 6. 1985 a čl. 9 chorvatského zákona o ochraně a zachování kulturních statků z 18. června 1999. Oba předpisy však byly přijaty ještě před přijetím Úmluvy o zachování nemateriálního kulturního dědictví. V současné době zahraniční právní předpisy předpokládají, že kulturními památkami se mohou stát pouze hmotné statky a ochranu nemateriálního dědictví tyto státy řeší výlučně na základě zmíněné mezinárodní úmluvy bez nutnosti tuto problematiku řešit ještě speciální vnitrostátní úpravou. V tuto chvíli tedy ani zahraniční zkušenosti nenasvědčují závěru, že by k ochraně nemateriálního dědictví, ke které se Česká republika zavázala přistoupením k Úmluvě o zachování nemateriálního kulturního dědictví, bylo třeba přidávat další vnitrostátní instrument v podobě zákonné úpravy ochrany nemateriálního dědictví.

Cílem nové právní úpravy je upravit výkon památkové péče a současně upravit chybějící instituty památkové péče tak, aby odpovídala právnímu prostředí 21. století.

Závěrem lze uvést, že na základě zhodnocení právní úpravy památkové péče a úkolů vyplývajících pro Ministerstvo kultury jak ze schváleného věcného záměru zákona o památkovém fondu a potřeb resortu byl Ministerstvem kultury již na obdobném půdorysu předložen v roce 2015 návrh 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), který vláda na svém jednání dne 20. listopadu 2015 usnesením č. 929 schválila a předložila dne 4. 12. 2015 Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky. Dne 12. července 2017 Poslanecká sněmovna ve 3. čtení návrh zákona zamítla. Nová právní úprava přinášela řadu důležitých změn a nových mechanismů. Lze mezi ně zahrnout zejména možnost kompenzovat náklady vlastníkům nemovitostí v památkových územích, zavedení nástrojů umožňujících reagovat na neplnění povinností vlastníka kulturní památky nebo nemovitosti v památkovém území, změnu povahy dnešního Ústředního seznamu kulturních památek České republiky a jeho propojení na základní registry, eliminaci nadbytečné administrativní zátěže, posílení pravomocí Památkové inspekce a novou úpravu sankcí za neplnění či porušení povinností.

Současná právní úprava není diskriminační ani nemá dopady na rovnost žen a mužů.

Podrobnější informace k tomuto bodu jsou obsaženy v závěrečné zprávě z hodnocení dopadů regulace.

1. Odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy včetně dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen

Jednotlivé součásti památkového fondu jsou dokladem historického vývoje společnosti, tvůrčích schopností lidstva a významných historických událostí a tvoří nedílnou součást života společnosti. Základní povinností památkové péče každého státu je ochrana, zachování, využívání, údržba, prezentace a předání kulturního dědictví dalším generacím.

Pro Českou republiku znamenají tyto povinnosti obzvlášť významný závazek, neboť Česká republika náleží z hlediska kulturních hodnot mezi nejbohatší země světa. O kvalitě českého památkového fondu svědčí mimo jiné i nadprůměrně vysoký počet zápisů do Seznamu světového kulturního a přírodního bohatství UNESCO.

Cílem památkové péče je uchovávat specifickou součást hmotného kulturního bohatství společnosti pokud možno v původním stavu a v původním prostředí pro následující generace v souladu s udržitelným rozvojem společnosti, což je možné jen díky omezování negativních vlivů na kulturní dědictví. V návaznosti na výše uvedené tak lze hlavní cíl nové právní úpravy stanovit následovně: **Hlavním cílem zákona o ochraně památkového fondu navazujícího na stávající legislativu je zajištění optimální ochrany památkového fondu efektivním, co nejméně nákladným a transparentním způsobem.**

Předložený návrh zákona je novou právní úpravou v oblasti ochrany hmotného kulturního dědictví a památkové péče, která nahrazuje s výjimkou úpravy ochrany archeologického dědictví dosavadní zákon o státní památkové péči, a přináší významné změny k lepší a účinnější péči o tento fond. Návrh zákona jednak již v samém úvodu zdůrazňuje veřejný zájem na ochraně památkového fondu a jednak vytváří podmínky pro účinnější péči o jednotlivé složky tohoto fondu navázané na stěžejní související zákony, jakými jsou především správní řád, stavební zákon, zákon o základních registrech, občanský zákoník, katastrální zákon, zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a další. Neméně důležitým principem prolínajícím celou právní úpravou je i podstatné posílení právní jistoty vlastníků i všech ostatních subjektů působících v systému památkové péče. Současně má právní úprava za cíl zpružnit a zefektivnit systém památkové péče vytvořením informačních systémů veřejné správy napojených na základní registry s využitím informačních technologií a tím přispět k větší transparentnosti a otevřenosti celé oblasti. Koncepčně zcela nově je upraveno nejenom vedení seznamu památkového fondu, ale i dokumentace v něm. Ve srovnání s platnou právní úpravou pak jsou souhrnně stanovena práva a povinnosti vlastníků kulturních památek a nemovitostí v památkových územích, nově pojat systém různých forem náhrad včetně podstatného rozšíření nástrojů finančních náhrad a poskytování bezplatné pomoci. Zákon současně stanoví kritéria poskytování dotací ze státního rozpočtu. Významných změn doznala i úprava obnovy kulturních památek (práce na památce) a zamýšlených prací v památkových územích a ochranných pásmech (práce v památkovém území, práce v ochranném památkovém pásmu), nedotčena zůstává působnost orgánů památkové péče vydat posouzení těchto prací, přičemž podíl odborné složky při vydávání posouzení zůstává z hlediska rozmanitosti možných záměrů a zajištění především specifické odbornosti rovněž zachován.

Návrh zákona tedy přináší celou řadu velmi důležitých změn a nových mechanismů péče o kulturní dědictví. Mezi nejvýznamnější lze uvést

* zakotvení možnosti ze strany státu kompenzovat náklady vlastníkům nemovitostí v památkových územích, tzn. v památkových rezervacích a památkových zónách, vzniklé v důsledku omezení jejich vlastnických práv, což dnešní úprava neobsahuje;
* jednotné prohlašování památkových území opatřením obecné povahy, které zvyšuje podíl veřejnosti při jeho vymezování, umožňuje nově i soudní přezkum, který byl doposud vyloučen;
* zavedení nástrojů, které umožní reagovat na neplnění povinností vlastníka kulturní památky nebo vlastníka nemovitosti nacházející se v památkovém území uložením opatření k nápravě; dnes je ingerence památkové péče zejména v územích omezená a bez zakotvení účinných možností nápravy;
* provázání se závazky z mezinárodních úmluv, jimiž je ČR vázána, např. bude upravena památka s mezinárodním statusem, dále pak zavádí Radu světové památky a plány jejich ochrany, což koresponduje s požadavky úmluvy UNESCO;
* eliminace nadbytečné administrativní zátěže v rámci obnovy památkového fondu, nově bude nastavena informační povinnost vůči památkovému ústavu u všech řízení a dalších postupů, které řeší práce na kulturní památkce, v památkových územích a v ochranných památkových pásmech;
* posílení pravomocí Památkové inspekce, včetně rozhodovací pro stanovené případy;
* úpravu sankcí za neplnění či porušení povinností koncipovanou v souladu se zákonem o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich;
* úpravu dosavadních vztahů, probíhajících řízení apod. v závěrečných ustanoveních;
* v úvodu naopak svodnou úpravu pojmů a rovněž organizaci památkové péče včetně dalších subjektů, které se na ní významně podílejí;
* změnu aktů veškerých nástrojů k ochraně jednotlivých prvků památkového fondu, které budou vymezovány rovněž opatřením obecné povahy (plán ochrany památkového území a ochranné památkové pásmo).

Samozřejmě okruh významných změn oproti stávající právní úpravě je výrazně širší a je třeba si uvědomit, že všechny změny nelze řešit novelizací stávající právní normy, ale vyžaduje úpravu s provázáním jednotlivých částí zákona jako celku. Současně návrh zákona představuje promítnutí dlouhodobých zkušeností s hájením zájmů památkové péče, námitek veřejnosti vůči stávající právní úpravě a podnětů odborné i laické veřejnosti. Oblast ochrany archeologického dědictví bude řešena samostatně a její úprav bude nyní v zákoně o státní památkové péči.

Navrhovaná právní úprava nebude mít negativní dopad na rovné postavení mužů a žen, neboť nijak nerozlišuje, ani nezvýhodňuje jedno z pohlaví a nestanoví pro něj odlišné podmínky, a neporušuje zákaz diskriminace.

Podrobnější informace jsou obsaženy v závěrečné zprávě z hodnocení dopadů regulace RIA.

1. Vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy v jejím celku

Nezbytnost nové právní úpravy vyplývá zejména ze skutečnosti, že zákon o státní památkové péči, který vešel v účinnost 1. ledna 1988, je přes své četné novely právním předpisem již v mnohém překonaným a obtížně vymahatelným, protože nereflektuje zcela zásadní společenské změny po roce 1989, zejména v souvislosti s přechodem k tržní ekonomice a s faktickým znovuzavedením institutu soukromého vlastnictví, stejně tak jako překotný vývoj právního řádu, na který současně platná právní úprava nedokáže jako celek odpovídajícím způsobem reagovat. Rovněž je nutné zdůraznit, že novelami nelze vždy upravit zákon do adekvátní podoby, resp. je čím dál obtížnější promítat změny vyvolané jak aktuálními potřebami praxe, tak i vývojem okolního právního prostředí. Navrhovaná právní úprava stanoví koncepčně nově pravidla ochrany a způsobu nakládání s památkovým fondem a systémově je navazuje na ostatní související zákony, zejména pak na správní řád, stavební zákon, zákon o základních registrech, občanský zákoník, katastrální zákon, zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a další.

Současně platný zákon o státní památkové péči ve své koncepci vychází z dobových ideologických axiomů, založených na naprosté prevalenci veřejného (státního) zájmu a popření ochrany práv jednotlivce; na tento nedostatek ostatně upozornil i Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/04 dne 26. dubna 2005. V této souvislosti je obecně nezbytné nalezení rovnováhy mezi všemi zájmovými skupinami, působícími v oblasti památkové péče, včetně občanských iniciativ. Rovněž zásadní je potřeba nalezení rovnováhy mezi kompenzacemi za omezení vlastnického práva v souvislosti s ochranou památkového fondu a limity, které jsou dotčené subjekty ochotny akceptovat, včetně potřeby nalezení vhodných ekonomických nástrojů, které umožní adekvátní kompenzaci při hájení veřejného zájmu v oblasti památkové péče.

Platná právní úprava obsahuje celou řadu zásadních problémů, které je nezbytné napravit, a to v rámci zcela nové právní úpravy, neboť dílčí novely stávajícího předpisu nejsou vždy vhodné, resp. lze je hodnotit jako nesystémové, nekonzistentní a pouze omezeně účinné. Konkrétně jde o tyto problémy:

* Stávající právní úprava, tedy zákon o státní památkové péči, pracuje s celou řadou pojmů, které jsou v praxi neuchopitelné kvůli nedostatečné nebo zcela chybějící definici památka s mezinárodním statusem).
* Na základě stávající právní úpravy je vlastníkům nemovitostí v památkových rezervacích a zónách, aniž by tyto nemovitosti byly kulturními památkami, ukládána řada omezení bez možnosti poskytnout za tato omezení ve veřejném zájmu náhradu z prostředků státu. Stát se tak může např. dostávat do rozporu se závazky vyplývajícími z čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně architektonického dědictví Evropy.
* Stávající právní úprava je zcela nedostatečná v oblasti nakládání s nemovitostmi v památkové rezervaci či zóně. Tento problém je v současné době o to závažnější, že v důsledku liberalizace stavebního práva nelze část památkářsky významných činností řešit ve spolupráci se stavebními úřady.
* Stávající právní úprava neřeší situaci, kdy je kulturní památka ohrožena nebo poškozena nikoli protiprávním jednáním vlastníka (ať již činností nebo naopak nečinností), ale nečinností třetí osoby (neprovádění údržby na sousední nemovitosti atp.).
* Současná právní úprava generuje nadbytečnou administrativní zátěž v rámci obnovy památkového fondu, a to zejména ukládáním povinnosti zpracovat vyjádření ze strany odborné organizace památkové péče ve všech případech obnovy, byť se může jednat o opakující se, běžnou agendu.
* Současná právní úprava opomíjí závazky z mezinárodních úmluv, jimiž je ČR vázána na poli ochrany památkového fondu, např. ve vztahu k Úmluvě o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví apod.

1. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky

Návrh zákona je v souladu s ústavním pořádkem České republiky, jak jej vymezuje čl. 112 Ústavy, včetně judikatury Ústavního soudu. Ústava České republiky již ve své preambuli odkazuje na odhodlání „…společně střežit a rozvíjet zděděné přírodní a kulturní, hmotné a duchovní bohatství“. Návrh zákona současně naplňuje ustanovení čl. 34 odst. 2 Listiny základních práv a svobod („Právo přístupu ke kulturnímu bohatství je zaručeno za podmínek stanovených zákonem.“) a čl. 35 odst. 3 Listiny základních práv a svobod („Při výkonu svých práv nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem.“). Ačkoliv návrh přináší řadu změn, základní koncepce ochrany je předpokládána v mezích stávající judikatury Ústavního soudu i dalších soudů, a proto lze konstatovat, že principy návrhu zákona jsou v souladu s ústavním pořádkem.

Ústavní soud se principy, na nichž stojí památková péče, zabýval opakovaně. Protiústavnost právní úpravy však shledal dosud pouze v otázce procesní, a to ve vyloučení aplikace správního řádu, který na novou právní úpravu dopadá v celé šíři. Samotnou otázku omezení vlastnického práva s ohledem na zájmy státní památkové péče však v rozporu s ústavními předpisy neshledal, ač tato otázka byla výslovně nastolena.

Stávající judikatura Ústavního soudu se primárně týká prohlašování věcí za kulturní památky, kdy ve svém nálezu sp. zn. I. ÚS 35/94 Ústavní soud shledal omezení související s prohlášením věci za kulturní památku konformní s čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod a následně ve svém nálezu publikovaném pod č. 240/2005 Sb. dospěl k závěru, že po procesní stránce trpělo řízení o prohlášení věci za kulturní památku ústavním deficitem v podobě vyloučení aplikace správního řádu a absence plnohodnotné procesní úpravy tohoto řízení přímo v zákoně o státní památkové péči. Závěr o materiálním souladu institutu prohlášení věci za kulturní památku, jak byl popsán ve výše uvedeném nálezu Ústavního soudu, byl i tímto nálezem výslovně respektován. Opakovaně konformnost zájmů státní památkové péče s čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod potvrdil Ústavní soud ve svých usneseních sp. zn. II. ÚS 1577/14 a sp. zn. II ÚS 3244/15. Ústavní konformitu stávající právní úpravy při ukládání nápravného opatření podle zákona o státní památkové péči potvrdil Ústavní soud ve svém usnesení sp. zn. III. ÚS 3147/18. V další své rozhodovací činnosti se již Ústavní soud památkové péči věnoval spíše okrajově. Například dospěl v rámci posuzování ústavnosti některých ustanovení zákona č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích k závěru, že stávající zákon o státní památkové péči nerozlišuje v řízení o prohlášení věci za kulturní památku vlastnický režim takové věci (nález sp. zn. Pl. ÚS 25/98) nebo se vyjádřil k otázce obcházení právní regulace shromažďovacího práva regulací dle jiného právního předpisu (v tomto případě zákona o státní památkové péči), jak to popsal ve svém nálezu sp. zn. II. ÚS 459/04.

Rozsáhlejší rozhodovací činnost, která se dotýká zájmů památkové péče, lze sledovat na úrovni správního soudnictví. Návrh zákona pak v řadě případů vychází i z dalších institutů ochrany kulturního dědictví, které obstály v procesu správního soudnictví a kde rozpor s ústavním pořádkem nebyl rovněž shledán. Nejvyšší správní soud se opakovaně zabýval prohlášením věci za kulturní památku, kdy například ve sporech vedených pod č.j. 10 As 299/2017 – 41, 6 As 299/2016 – 19, 3 A 138/2014 – 51, 9 As 133/2015 – 36, 2 As 120/2011 – 173, 6 As 37/2009 - 135, 7 As 45/2006 - 64, 6 A 106/2002 - 81 shledal, že v rámci shromažďování důkazů a jejich hodnocení se správní orgán vypořádal přezkoumatelně s otázkou naplnění definičních znaků kulturních památek v projednávaných věcech, a naopak ve sporu vedeném pod č.j. 5 As 84/2009 - 100 dospěl k závěru opačnému. Nejvyšší správní soud se ve věci vedené pod č.j. 2 As 322/2015 – 73 nebo 8 As 133/2014 – 51 zabýval i otázkou aplikace pojmu mimořádně závažných důvodů v řízení o zrušení prohlášení za kulturní památku. Ve vztahu ke kulturním památkám chráněným již s poukazem na zákon č. 22/1958 Sb., o kulturních památkách, který předcházel zákonu o státní památkové péči, jsou stěžejními rozsudky Nejvyššího správního soudu č.j. 9 As 330/2016 – 192 a 5 As 309/2018 - 40. Další častou oblastí, která je předmětem rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu, je posuzování žádostí o nakládání s kulturními památkami nebo nemovitostmi, které podléhají regulaci podle zákona o státní památkové péči, zde lze například uvést věci vedené pod č.j. 4 As 165/2019 – 39, 5 As 155/2015 – 35, 10 As 220/2014 – 101, 6 As 138/2014 – 45, 6 As 72/2014 – 88, 7 As 183/2014 – 43, 9 As 163/2012 – 26, 9 As 99/2012 – 30, 8 As 63/2012 – 37, 8 As 12/2010 - 113, 8 As 42/2009 - 232, 6 As 36/2009 - 162, 7 As 43/2009 - 52, 8 As 42/2009 – 232, 1 As 104/2008 - 92, 1 As 93/2008 – 95, 3 As 9/2007 - 132. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci vedené pod č.j. 3 As 73/2017 – 41 se zabýval ukládáním nápravných opatření podle zákona o státní památkové péči. V oblasti udělování a odebírání povolení k restaurování vedl Nejvyšší správní soud řízení pod č.j. 5 As 18/2007 - 157, 5 A 63/2001 - 41. Otázkám vymezování ochranných pásem podle zákona o státní památkové péči se věnoval Nejvyšší správní soud v řízení vedeném pod č.j. 2 As 51/2018 – 140, 10 as 380/2017 – 46, 9 As 210/2014 – 26.

Relativně rozsáhlá je pak rozhodovací činnost Nejvyššího správního soudu na úseku správního trestání v oblasti památkové péče, kde lze například uvést věci vedené pod č.j. 7 As 94/2018 – 26, 4 As 73/2018 – 31, 1 As 169/2016 – 39, 6 As 138/2016 – 25, 1 As 225/2015 – 34, 9 As 28/2015 – 46, 10 As 261/2014 – 49, 7 As 44/2014 – 79, 1 As 95/2013 – 31, 8 As 48/2013 – 36, 5 As 26/2011 - 49, 2 As 11/2009 - 64. Jediný případ mimo výše uvedené, kdy v návaznosti na rozsudky správních soudů byla úspěšně napadena ústavnost aplikace stávajícího zákona o státní památkové péči, byl postup, kdy podle stávajícího zákona o státní památkové péči byl obejit zákon o shromažďování občanů. Zde však, jak je uvedeno shora, nebyla podle Ústavního soudu shledána protiústavnost právní normy, ale za protiústavní byla označena aplikace nesprávného právního předpisu na řešený případ.

Okrajově, byť z hlediska výkladu jednotlivých ustanovení stávajícího zákona o státní památkové péči významně, se v několika případech památkové péče dotkl i Nejvyšší soud, lze uvést zejména věci vedené pod sp. zn. 28 Cdo 4816/2015, 22 Cdo 4057/2015, 22 Cdo 3938/2013, 8 Tdo 503/2005, 8 Tdo 924/2006, 21 Cdo 1126/2008, 31 Cdo 3310/2009, 22 Cdo 2977/2010.

Návrh zákona tedy respektuje obecné zásady ústavního pořádku České republiky a jeho obsah neporušuje ústavní principy rovnosti v právech a zákazu retroaktivity. Právní úprava je navrhována tak, aby byla v souladu se zásadami zákonnosti, legitimity cílů a přiměřenosti zásahu do základních práv a svobod. Na závěr je tedy možné uvést, že navrhovaná právní úprava je v souladu s ústavním pořádkem České republiky.

1. Zhodnocení slučitelnosti navrhované právní úpravy s předpisy Evropské unie, judikaturou soudních orgánů Evropské unie nebo obecnými právními zásadami práva Evropské unie

Na úrovni Evropské unie neexistuje obecný právní předpis v oblasti ochrany a nakládání s kulturním dědictvím, který by se přímo týkal předkládaného návrhu zákona, neboť Evropská unie ponechává legislativní úpravu kulturního dědictví jednotlivých členských států na nich samotných.

Z hlediska závazků vyplývajících pro Českou republiku z jejího členství v Evropské unii tedy lze konstatovat, že navrhované řešení ochrany památkového fondu a obecně památkové péče nespadá, s výjimkou úpravy pro udělování povolení k restaurování kulturních památek, do pravomoci Evropské unie, ale do pravomoci členských států.

Navrhované právní úpravy se dotýkají následující předpisy Evropské unie:

* Smlouva o Evropské unii (Lisabonská smlouva) – čl. 3 respektování bohaté kulturní a jazykové rozmanitosti, zachování a rozvoj evropského kulturního dědictví,
* Smlouva o fungování Evropské unie (Lisabonská smlouva nebo SFEU) - čl. 6 podpora Evropské unie mj. kultury, čl. 35 a 36 o volném pohybu zboží, čl. 107 a násl. pro oblast dotací na kulturní památky, čl. 167 pro oblast zachovávání kulturního dědictví,
* nařízení Rady (ES) č. 116/2009 ze dne 18. prosince 2008 o vývozu kulturních statků (kodifikované znění),
* nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2019/880 ze dne 17. dubna 2019 o vstupu a dovozu kulturních statků,
* směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/60/EU ze dne 15. května 2014 o navracení kulturních statků neoprávněně vyvezených z území členského státu a o změně nařízení (EU) č. 1024/2012 (přepracované znění) (dříve směrnice Rady 93/7/EHS ze dne 15. března 1993 o navracení kulturních statků neoprávněně vyvezených z území členského státu),
* směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/36/ES ze dne 6. července 2005 o uznávání odborných kvalifikací, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/55/EU,
* směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu,
* směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/1535 ze dne 9. září 2015 o postupu při poskytování informací v oblasti technických předpisů a předpisů pro služby informační společnosti,
* nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů – tzv. GDPR),
* nařízení Komise (EU) č. 651/2014 ze dne 17. června 2014, kterým se v souladu s články 107 a 108 Smlouvy prohlašují určité kategorie podpory za slučitelné s vnitřním trhem, ve znění nařízení Komise (EU) č. 2017/1084 ze dne 14. června 2017 – nařízení Komise (EU) č. 651/2014 je použitelné do 31. 12. 2020,
* nařízení Komise (EU) č. 1407/2013 ze dne 18. prosince 2013 o použití článku 107 a 108 Smlouvy o fungování Evropské unie na podporu de minimis – toto nařízení je použitelné do 31. 121. 2020.

Lisabonská smlouva (Smlouva o Evropské unii) se dotýká předmětu úpravy v čl. 3, který stanoví, že Evropská unie respektuje svou bohatou kulturní a jazykovou rozmanitost a dbá na zachování a rozvoj evropského kulturního dědictví. Rovněž zavádí pravomoc Evropské unie provádět činnosti, jimiž podporuje, koordinuje nebo doplňuje činnosti členských států mj. v oblasti kultury (čl. 6 SFEU).

Výkon povolání restaurátora podléhá jednotnému systému uznávání odborné kvalifikace a jiné způsobilosti získané v jiných členských státech Evropské unie podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/36/ES o uznávání odborných kvalifikací ze dne 7. září 2005, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/55/EU, kterou se mění směrnice 2005/36/ES o uznávání odborných kvalifikací a nařízení (EU) č. 1024/2012 o správní spolupráci prostřednictvím systému pro výměnu informací o vnitřním trhu ("nařízení o systému IMI") ze dne 20. listopadu 2013. Výkonu činnosti restaurátora se zčásti dotýká směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES o službách na vnitřním trhu ze dne 12. prosince 2006. Není předpokládána změna postavení osob, na které se vztahuje postup při uznávání odborné kvalifikace a jiné způsobilosti podle zákona č. 18/2004 Sb., o uznávání odborné kvalifikace, implementujícího příslušné předpisy Evropské unie; bude ponechána stávající konstrukce, která tuto problematiku řeší v zákoně o státní památkové péči. Vyloučení trvalého vývozu (přemístění do zahraničí) národních kulturních památek, kulturních památek nebo jejich částí do zahraničí, jakož i úprava oprávnění k restaurování kulturních památek, jsou plně v souladu s články 36 a 45 Smlouvy o fungování Evropské unie. Evropská unie ponechává legislativní úpravu ochrany kulturního dědictví jednotlivých členských států na nich samotných, včetně stanovení podmínek pro vývozy (přemístění do zahraničí) předmětů movitého kulturního dědictví. S ohledem na dobudování vnitřního trhu však bylo třeba přijmout pravidla pro obchodování s třetími zeměmi, která by zajišťovala ochranu kulturních statků, a to nařízením Rady (EHS) č. 3911/92, o vývozu kulturních statků, ze dne 9. prosince 1992, ve znění nařízení Rady (ES) č. 2469/96 a nařízení Rady (ES) č. 974/01, a nařízením Komise č. 752/93/ES, kterým se stanoví způsob provádění nařízení Rady (EHS) č. 3911/92, resp. nařízením Rady č. 116/2009/ES, o vývozu kulturních statků (kodifikované znění), ze dne 18. prosince 2008. Evropská unie stanovila jednotné podmínky pro vývoz určitých kategorií kulturních statků, stanovených v příloze uvedeného nařízení Rady (např. kulturní památky, národní kulturní památky, sbírky a sbírkové předměty, předměty kulturní hodnoty a archiválie). Tyto kulturní statky musí mít vývozní povolení vydané orgánem příslušného členského státu, a vývozce statku je povinen prokázat se jím při vývozu příslušným celním orgánům. Adaptace nařízení Rady (EHS) č. 3911/92 (nyní nařízení Rady č. 116/2009/ES), do právního řádu České republiky se zajišťuje pro oblast kulturních statků souhrnně, tj. včetně kulturních památek, samostatným zákonem č. 214/2002 Sb., o vývozu některých kulturních statků z celního území Evropských společenství. Tento zákon zajišťuje, aby vývoz kulturních statků podléhal jednotné kontrole na vnějších hranicích Evropské unie, čehož se dosahuje zavedením povinnosti prokázat se vývozním povolením při vývozu kulturního statku z celního území Evropské unie. Zvláštní ochrana při obchodování se třetími státy se však nebude poskytovat všem kulturním statkům, ale pouze některým vymezeným kategoriím podle nařízení Rady č. 116/2009/ES (dříve EHS č. 3911/92). Návrh je rovněž v souladu s obecnými zásadami zakotvenými ve Smlouvě o Evropské unii, a váže na stávající vymezení pojmu národní kulturní poklad v § 2 odst. 2 zákona č. 101/2001 Sb., o navracení nezákonně vyvezených kulturních statků, jenž zahrnuje i kulturní památky a národní kulturní památky, přičemž se vylučuje možnost trvalého vývozu (přemístění do zahraničí) národních kulturních památek a kulturních památek nebo jejich částí do zahraničí ve smyslu čl. 36 - 40 SFEU. Vymezení účelu navrhované právní úpravy je pak provedeno s důrazem na význam ochrany jednotlivých složek památkového fondu v České republice jako zdroje k uchování evropského a světového kulturního dědictví s přihlédnutím k článku 167 SFEU, který v odstavci 1 uvádí, že „Unie přispívá k rozkvětu kultur členských států a přitom respektuje jejich národní a regionální různorodost a zároveň zdůrazňuje společné kulturní dědictví“.

Pokud se týče režimu navracení kulturních památek, národních kulturních památek a jejich částí jako kulturních statků nezákonně vyvezených z území České republiky, je příslušná právní úprava z hlediska transpozice práva Evropské unie obsažena již v uvedeném zákoně č. 101/2001 Sb., o navracení nezákonně vyvezených kulturních statků, který začlenil do právního řádu České republiky směrnici 93/7/EHS o navracení kulturních statků neoprávněně vyvezených z území členského státu, ze dne 15. března 1993, ve znění směrnice 96/100/ES ze dne 17. února 1997 a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/38/ES ze dne 5. června 2001 (dnes směrnice 2014/60/EU). Směrnice představovala první krok ve spolupráci v oblasti ochrany kulturních statků v rámci jednotného evropského hospodářského prostoru, v němž se volně pohybuje zboží. Na základě článku 36 SFEU si jednotlivé státy mohou prostřednictvím vlastních právních norem určit svůj národní kulturní poklad, jenž má uměleckou, historickou nebo archeologickou hodnotu a přijmout opatření nezbytná k jeho ochraně v oblasti volného pohybu zboží. Předpokládá se, že uchování národního kulturního pokladu na území členského státu je veřejným zájmem, a proto za stát jedná jím určený ústřední kompetentní orgán, nikoliv jednotliví vlastníci nezákonně vyvezených kulturních statků. V roce 2014 přijal Evropský parlament a Rada novou směrnici 2014/60/EU ze dne 15. května 2014 o navracení kulturních statků neoprávněně vyvezených z území členského státu a o změně nařízení (EU) č. 1024/2012, která s účinností od 19. prosince 2015 nahradila dosavadní směrnici 93/7/EHS. Ministerstvo kultury zpracovalo za tím účelem novelu zákona č. 101/2001 Sb., o navracení nezákonně vyvezených kulturních statků, která byla uveřejněna ve Sbírce zákonů pod č. 358/2015 Sb. s účinností od 21. prosince 2015. Mezi základní změny oproti dosavadní úpravě lze zahrnout zejména širší definici kulturního statku, kterým je takový předmět, jenž je součástí národního kulturního pokladu členského státu v souladu s čl. 36 Smlouvy o fungování Evropské unie. Neplatí již podmínka, že musí být i součástí veřejné sbírky muzeí, galerií, archivů nebo knihoven, či inventářem církví nebo náboženských společností, ani nemusí náležet do stanovených kategorií nebo splňovat kritéria stáří či finanční hodnoty podle dosavadní přílohy. Nyní tedy postačí, že kulturní statek bude vymezen nebo označen jako národní kulturní poklad, čemuž odpovídá již stávající znění ustanovení § 2 odst. 2 zákona č. 101/2001 Sb. Další změny se bezprostředně nedotýkají problematiky řešené navrhovaným zákonem. Navracení kulturních památek, národních kulturních památek a jejich částí jako kulturních statků nezákonně vyvezených z území České republiky je z hlediska transpozice práva Evropské unie obsažena v uvedeném zákoně č. 101/2001 Sb.

V kontextu návrhu zákona lze dále zmínit nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2019/880 ze dne 17. dubna 2019 o vstupu a dovozu kulturních statků, které nabylo účinnosti dne 27. června 2019, a které stanovuje nejen podmínky a postupy pro vstup a dovoz kulturních statků, ale především podmínky pro předcházení nedovolenému obchodování s kulturními statky, a to zejména v těch případech, kdy toto nedovolené obchodování může přispět k financování terorismu. Toto nařízení, které se týká obchodu se třetími zeměmi, by tedy mělo být formou účinné ochrany kulturních statků před nedovoleným obchodováním s kulturními statky a před jejich ztrátou nebo zničením, a dále by mělo zabránit financování terorismu a praní peněz prostřednictvím prodeje kulturních statků v Evropské unii. Návrh zákona není s tímto nařízením v rozporu.

V širších souvislostech se návrh zákona dotýká nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů (GDPR), které představuje základní právní rámec ochrany osobních údajů platný na celém území EU, a které hájí práva jejích občanů proti neoprávněnému zacházení s jejich daty a osobními údaji.

Návrh zákona je v souladu s principy uvedenými v čl. 5 nařízení, a to s principem zákonnosti, korektnosti a transparentnosti podle čl. 5 odst. 2 písm. a), principem účelového omezení podle čl. 5 odst. 2 písm. b), principem minimalizace údajů podle čl. 5 odst. 2 písm. c), principem přesnosti podle čl. 5 odst. 2 písm. d), principem omezení uložení podle čl. 5 odst. 2 písm. e), principem integrity a důvěrnosti podle čl. 5 odst. 2 písm. f) a principem odpovědnosti podle čl. 5 odst. 2 nařízení. Osobní údaje jsou

* zpracovávány při výkonu veřejné moci, kterým je správce pověřen přímo ze zákona (princip zákonnosti),
* zpracovávány pro určité, výslovně vyjádřené a legitimní účely, kterými jsou výkon státní správy na úseku památkové péče, a zároveň jsou zdrojem dat pro navazující informační systémy veřejné správy (princip účelového vymezení),
* zpracovávány v nezbytném rozsahu ve vztahu k účelu, pro který jsou zpracovávány – jde pouze o jména a příjmení osob, jejich data narození apod. (princip minimalizace),
* v případě potřeby aktualizované (princip přesnosti),
* uloženy ve formě umožňující identifikaci subjektů údajů po dobu ne delší, než je nezbytné – např. osobní údaje o vlastníkovi věci nebo stavby, jejíž prohlášení za kulturní památku bylo zrušeno, jsou zpracovávány po dobu tří let od zrušení prohlášení za kulturní památku (princip omezení uložení),
* zpracovávány způsobem, který zajišťuje jejich náležité zabezpečení (princip integrity).

Dle principu odpovědnosti pak správce odpovídá za dodržování shora zmíněných principů.

Pro účely nařízení je Národní památkový ústav správcem seznamu památkového fondu, zatímco ministerstvo je správcem rejstříku restaurátorů a dočasných restaurátorů.

Subjektem údajů ve smyslu nařízení je fyzická osoba, tj. v případě návrhu zákona jak vlastník kulturní památky nebo národní kulturní památky, tak i fyzická osoba s povolením ministerstva k restaurování kulturní památky – tj. restaurátor.

Co se týče osobních údajů, v seznamu památkového fondu jde především o neveřejné údaje o vlastníkovi kulturní památky nebo vlastníkovi národní kulturní památky, kterými jsou jména a příjmení, datum narození, adresa místa trvalého pobytu nebo adresa bydliště (tj. místo trvalého pobytu).

Návrh zákona dělí údaje v rejstříku restaurátorů a dočasných restaurátorů na veřejné a neveřejné. Jako veřejné údaje se zde zapisují především jména a příjmení restaurátora a dočasného restaurátora. Do rejstříku restaurátorů a dočasných restaurátorů se jako neveřejný údaj o restaurátorovi nebo dočasném restaurátorovi zapisují datum jejich narození.

V rámci projednávání věcného záměru zákona, jehož paragrafované znění bylo vládě předloženo v roce 2015, byl předkladatel upozorněn, že může být dotčena též směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/34/ES o postupu při poskytování informací v oblasti norem a technických předpisů a předpisů pro služby informační společnost (která byla v roce 2015 nahrazena směrnicí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/1535 o postupu při poskytování informací v oblasti technických předpisů a předpisů pro služby informační společnosti), neboť některá ustanovení mohou mít povahu technického předpisu a omezit tak použití určitého výrobku - věci (viz čl. 1 bod 11. směrnice). Návrh zákona by pak mohl být považován za technický předpis, který by bylo nutné v průběhu legislativního procesu oznámit Evropské komisi podle směrnice 98/34/ES, resp. směrnice (EU) 2015/1535 za účelem projednání ustanovení způsobilých zavést překážku volnému pohybu zboží a vyčkat souhlasu Evropské komise s navrhovanou úpravou.

Při projednávání tohoto věcného záměru byl předkladatel v tomto kontextu dále upozorněn na příliš širokou definici kulturní památky a národní kulturní památky a související omezení trvalého vývozu do zahraničí, což otevřelo otázku nastavení právní úpravy tak, aby nedošlo k zásahu do základních svobod, které jsou jednou ze zásad vnitřního trhu Evropské unie s tím, že je nutno velmi vážit zájem na ochraně kulturního dědictví na straně jedné a práv subjektů vyplývajících z principu jednotného trhu a pohybu v něm na straně druhé. Námitky směřovaly k tomu, že okruh kulturních památek musí být jednoznačný a ne neomezený a jedině k jasně definovanému okruhu takovýchto předmětů lze případně vztáhnout omezení trvalého vývozu, resp. jeho zákazu, neboť pouze tak lze prokázat, u kterých předmětů zájem na jejich ochraně zahrnující i zákaz trvalého vývozu převýší zájem na ochraně a naplnění svobod volného pohybu. K tomu je nutno podotknout, že podle stávající právní úpravy i podle úpravy navrhované musí kulturní památka splnit zákonem stanovené znaky, které musí zohlednit celé široké spektrum předmětů od nemovitých věcí (hradů a zámků, kostelů, lidovou architekturu) po věci movité (obrazy, knihy, drobné šperky až po lokomotivu nebo jiné památky). Tyto znaky se posuzují jednotlivě v rámci správního řízení o prohlášení za kulturní památku, které vede ministerstvo. Kulturní památka se tedy prohlašuje na základě splnění zákonem stanovených podmínek individuálním správním aktem - rozhodnutím, který je opatřen odůvodněním a proti němuž lze podat opravné prostředky, případně se po jejich vyčerpání lze obrátit k soudu. Nejvýznamnější kulturní památky se pak prohlašují nařízením vlády za národní kulturní památky. Režim ochrany národních kulturních památek je stejný, s výjimkou přednostního práva státu na koupi, tedy podmínky vývozu, resp. přemístění do zahraničí se nemění. Všechny kulturní památky jsou pak vedeny v Ústředním seznamu kulturních památek České republiky, který bude překlopen do Seznamu památkového fondu. Nejde tedy o neomezený okruh předmětů při splnění znaků ze zákona, ale o formální pojetí a individuální prohlášení. Pokud by byla právní úprava shledávána i za předpis technický ve smyslu práva Evropské unie, neboť zasahuje do oblasti volného pohybu zboží tím, že stanoví určité požadavky na výrobky (věci) volný pohyb omezující [ve smyslu směrnice EP a Rady (EU) 2015/1535 o postupu při poskytování informací v oblasti technických předpisů a předpisů pro služby informační společnosti], a z toho důvodu by ji bylo nutné v průběhu legislativního procesu oznámit Evropské komisi, lze vzít tuto skutečnost na vědomí, nicméně existují pochybnosti o tom, že kulturní památku lze považovat za výrobek podléhající technickým předpisům a normám. V tomto ohledu se nabízí srovnání především v tom směru, že je vhodné zpřesnit či omezit definiční znaky např. výčtem podle nařízení Rady č. 116/2009/ES (dříve EHS č. 3911/92), resp. směrnice 93/7/EHS, kde jsou uvedeny jednotlivé kategorie kulturních statků, které mohou být za kulturní bohatství či poklad považovány. Tento postup by byl zřejmě ospravedlnitelný, neboť se takto postupuje při vývozu do třetích zemí. S tímto postupem však nelze souhlasit, protože ve svém důsledku je příloha k uvedeným předpisům širší než okruh skutečně prohlášených kulturních památek, neboť ne každý statek spadající pod jednotlivé kategorie je a bude nutně prohlášen za kulturní památku a na druhé straně je limitující např. ve vztahu k dalším možnostem připadajícím v úvahu na základě vývoje poznání. Směrnice nadto neměla za cíl vymezit národní kulturní poklad, ale vymezit okruh předmětů, které mohou být předmětem řízení o navrácení v jejím smyslu. Navíc dosavadní směrnice 93/7/EHS, kterou lze brát v úvahu jako argument pro omezení okruhu případných kulturních památek a zpřesnění jejich definičních znaků, byla na základě dosavadní praxe nahrazena směrnicí novou 2014/60/EU, jak je uvedeno výše, která nově definuje kulturní statek již pouze ve vztahu k národnímu kulturnímu pokladu ve smyslu čl. 36 SFEU a upustila propříště od stávajících omezujících kritérií jednak podle přílohy a v ní uvedených kategorií kulturních statků spolu s časovým či finančním omezením nebo bez použití přílohy za předpokladu, že kulturní statek je součástí veřejných sbírek zapsaných v inventářích muzeí, archivů, fondů knihoven, nebo je součástí inventářů církevních zařízení. Je tedy na členských státech, které kulturní statky budou požívat v souladu s jejich národní právní úpravou ochranu jako národní kulturní poklad s uměleckou, historickou nebo archeologickou hodnotou a budou moci omezit nebo zakázat jejich vývoz. Ačkoliv uvedené předpisy Evropské unie slouží jinému účelu, a nemají výslovně určit, co je považováno za národní kulturní poklad, ale co má být opatřeno vývozním povolením nebo může být předmětem navrácení na území domovského členského státu, je zřejmé, že snaha členských států je ochránit svůj národní kulturní poklad bez dalších omezení. Navíc má svoji nepominutelnou logiku, že národní kulturní poklad toho kterého státu má být primárně v dispozici, resp. na území právě tohoto státu. Národní kulturní poklad České republiky je definován zákonem č. 101/2001 Sb., o navracení nezákonně vyvezených kulturních statků, podle jehož § 2 odst. 2 jsou i kulturní památky a národní kulturní památky jeho součástí. V současné době tedy stojíme před problémem spočívajícím zřejmě v omezení volného pohybu zboží, které právo Evropské unie v souladu s čl. 36 SFEU připouští na základě národní legislativy. Kulturní památky jsou, jak již bylo výše uvedeno, podle našeho právního řádu součástí národního kulturního pokladu, přičemž naplnění definičních znaků je sice podmínkou, ale zároveň je důležitý ten fakt, že kulturní památky jsou prohlašovány jednotlivě ve správním řízení, takže se rozhodně nejedná o neuchopitelný objem nedefinovaných statků. Návrh zákona, jakož i stávající právní úprava definiční znaky stanoví, jsou z povahy věci velmi obecné, právě proto, aby nenastala situace, kdy nebude možno prohlásit hodnotnou věc jen proto, že ji nepostihnou úzce a příliš konkrétně vymezené znaky kulturní památky. Tyto aspekty jsou podstatné právě s důrazem na jednotlivá správní řízení, na jejichž základě je prohlášena věc za kulturní památku (formální pojetí), na rozdíl od situace, kdy by na základě naplnění definičních znaků byly věci kulturními památkami přímo ze zákona (materiální pojetí). Návrh zákona obsahuje jasná kritéria znaků, podle nichž probíhá rozhodování správního orgánu při prohlašování věci za kulturní památku. Skutečnost, že se o tom, zda bude věc prohlášena za kulturní památku, bude rozhodovat ve správním řízení, je v souladu s právem Evropské unie a volným pohybem zboží, kdy správní orgán bude moci svoji pravomoc využívat pouze podle předem zákonem stanovených kritérií. Současně bude jeho výstup - individuální správní akt přezkoumatelný tzn., že nehrozí diskriminační jednání.

Nehledě na to, že jde o jediný problém stran notifikace, a sice omezení vývozu na dobu neurčitou proto, že má kulturní památka, resp. zákon o ochraně památkového fondu zřejmě povahu normy a technického předpisu, a vývoz má být vztažen pouze na jasný okruh věcí, které mají mít konkrétní definiční znaky, aby právě bylo možno jejich pohyb omezit. Definiční znaky v potřebné flexibilitě v návrhu obsaženy jsou a okruh památek je dán správním rozhodováním a následným zveřejněním v Seznamu památkového fondu. Návrh zákona je slučitelný s právem Evropské unie, kulturní památky nemusí mít striktní vymezení a omezení jejich vývozu, především trvalého, je v souladu s čl. 36 ve vztahu k č. 167 SFEU, kdy národní legislativa právě navrhovaným zákonem přijala jistá omezení. Kulturní památka není v žádném případě výrobkem, je hmotným dokladem života společnosti, kulturním dědictvím a pramenem poznání pro příští generace, a jako takovou je nezbytné ji chránit. Podle směrnice (EU) 2015/1535 je výrobkem každý průmyslově vyrobený výrobek a každý zemědělský produkt včetně produktů rybolovu. Technickým předpisem je pak technická specifikace nebo jiné požadavky nebo předpisy pro služby včetně příslušných správních předpisů, jejichž dodržování je při uvedení na trh, při poskytování služeb atd. závazné de iure i de facto. Účelem směrnice je zaručit jednu ze základních zásad Společenství, a sice ochránit vnitřní trh, který představuje prostor bez vnitřních hranic, ve kterém je zajištěn volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu se zákazem kvantitativních omezení pohybu zboží a zákazem opatření s rovnocenným účinkem, dále zajištěna největší transparentnost národních iniciativ při zavádění norem nebo technických předpisů v zájmu hladkého fungování vnitřního trhu, to vše s cílem vytvoření prostředí vedoucího ke konkurenceschopnosti podniků. Tyto atributy kulturní památka a zákon o ochraně památkového fondu jako součásti národního kulturního pokladu České republiky nenaplňuje a ani naplnit nemůže. Ze shora uvedených důvodů a výsledků dosavadních projednávání tedy není zapotřebí předpis notifikovat.

Rovněž lze vztáhnout k navrhované úpravě do jisté míry i čl. 107 SFEU upravující podpory poskytované státy, který ve svém odstavci 3 písm. d) stanoví, že za slučitelné s vnitřním trhem mohou být považovány podpory určené na pomoc kultuře a zachování kulturního dědictví, jestliže neovlivní podmínky obchodu a hospodářské soutěže v Unii v míře odporující společnému zájmu. Jde o kompenzace a příspěvky na podporu zachování kulturních památek či památkových území a na úhradu nákladů, které by nesla osoba při provedení záchranného archeologického výzkumu. Dnem 1. července 2014 vstoupilo v platnost nařízení Komise (EU) č. 651/2014 ze dne 17. června 2014, kterým se v souladu s čl. 107 a 108 Smlouvy prohlašují určité kategorie podpory za slučitelné s vnitřním trhem, ve znění nařízení Komise (EU) č. 2017/1084 ze dne 14. června 2017 (obecné nařízení o blokových výjimkách). Nařízení Komise (EU) č. 651/2014 upravuje nově pravidla poskytování podpory, přináší rozšířené možnosti poskytování veřejné podpory do nových oblastí, zároveň byla navýšena většina intenzit i absolutních částek podpory, jež je možno v režimu blokové výjimky podnikům poskytovat, čímž se rovněž dotýká dosavadní podpory de minimis podle nařízení Komise č. 1998/2006 ze dne 15. 12. 2006, o použití článků 87 a 88 Smlouvy o založení ES na podporu de minimis, jehož platnost byla omezena do 31. 12. 2013, resp. do 30. 6. 2014 a které stanovilo finanční strop podpory ve výši 200 000 EUR v období tří fiskálních let (čl. 2 odst. 2). Nové nařízení Komise (EU) č. 1407/2013 ze dne 18. 12. 2013 o použití článku 107 a 108 Smlouvy o fungování Evropské unie na podporu de minimis pak vstoupilo v platnost 1. 1. 2014 a výši podpor řeší ustanovení čl. 3 odst. 3 nařízení. Některé dosavadní podpory v režimu de minimis v oblasti kultury – např. na zachování kulturního dědictví či provoz kulturních institucí mohou být napříště poskytovány podle nařízení Komise (EU) č. 651/2014, protože jde o podpory považované za slučitelné se společným trhem podle čl. 107 SFEU. Podpora, která splňuje podmínky stanovené v nařízení pro příslušné kategorie, bude vyňata z oznamovací povinnosti stanovené v čl. 108 odst. 3 SFEU. Nařízení č. 651/2014 nově umožňuje veřejnou podporu kultury a zachování kulturního dědictví (čl. 1 bod 1 písm. j) a čl. 53). V čl. 4 stanoví prahové hodnoty oznamovací povinnosti, kdy se nařízení nepoužije na podporu, jejíž výše přesáhne tyto prahové hodnoty. Podle bodu 1. písm. z) čl. 4 jsou hodnoty stanoveny u investiční podpory kultury a zachování kulturního dědictví 100 mil EUR na projekt, u provozní podpory kultury a zachování kulturního dědictví 50 mil EUR na podnik ročně s tím, že podle bodu 2. téhož čl. 4 nesmí být prahové hodnoty obcházeny tím způsobem, že se režimy či projekty uměle rozdělí. Čl. 53 - Podpora kultury a zachování kulturního dědictví pak v bodě 1. stanoví, že podpora kultury a zachování kulturního dědictví je slučitelná s vnitřním trhem ve smyslu čl. 107 odst. 3 Smlouvy a je vyňata z oznamovací povinnosti podle čl. 108 odst. 3 Smlouvy, pokud jsou splněny podmínky stanovené v tomto článku a v kapitole I. V bodě 2. čl. 53 pak upravuje, že podpora se poskytuje na vyjmenované kulturní účely a činnosti, kde je pod písm. b) výslovně zahrnuto hmotné dědictví, včetně všech forem movitého a nemovitého kulturního dědictví a archeologických nalezišť, památek, historických památek a budov; přírodní dědictví související s kulturním dědictvím nebo, pokud je formálně uznáno za kulturní nebo přírodní dědictví, příslušnými orgány veřejné moci členského státu. Podle písm. a) bodu 2. čl. 53 lze podporu poskytovat na kulturní účely a činnosti mj. muzea, archivy, knihovny, umělecká a kulturní centra či prostory, filmové archivy a další podobná umělecká a kulturní zařízení, organizace a instituce. Přičemž podpora může mít ve smyslu bodu 3. tohoto čl. podobu investiční podpory, včetně podpory na výstavbu nebo modernizaci kulturní infrastruktury nebo provozní podpory a ve smyslu bodu 8. pak může být, pokud podpora nepřesáhne 1 mil EUR vedle metod stanovených v bodech 6. a 7., její maximální výše stanovena také jako 80 % způsobilých nákladů. Uvedené články tedy umožňují čerpání prostředků z veřejných rozpočtů, aniž by se jednalo o podporu neslučitelnou s vnitřním trhem ve smyslu čl. 107 odst. 3 SFEU a aniž by musela být oznámena podle čl. 108 odst. 3 SFEU.

Judikatura soudních orgánů Evropské unie se na danou oblast nevztahuje, s výjimkou judikatury týkající se veřejných podpor (např. rozhodnutí Evropské komise NN 43/2007 NN 50/2007, N 106/2005, N 357/2007). Návrh zákona je v souladu s obecnými právními zásadami práva Evropské unie a je plně slučitelný s právními předpisy Evropské unie, jichž se dotýká. Návrhem zákona nejsou do právního řádu ČR implementovány předpisy Evropské unie.

Návrh zákona je také v souladu s nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů), které nabylo účinnosti 25. května 2018.

Návrh není v rozporu s předpisy Evropské unie, judikaturou soudních orgánů Evropské unie a obecnými právními zásadami práva Evropské unie; návrh zákona je s právem Evropské unie plně slučitelný.

1. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána

Navrhovaná zákonná úprava je v souladu s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika v oblasti památkové péče, resp. oblasti hmotného kulturního dědictví vázána. Na řešenou problematiku se konkrétně vztahují zejména následující mezinárodní smlouvy, kterými je Česká republika vázána:

* Úmluva o ochraně architektonického dědictví Evropy, publikovaná pod č. 73/2000 Sb. m. s. – tzv. Granadská úmluva
* Úmluva o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví, publikovaná pod č. 159/1991 Sb.
* Úmluva o opatřeních k zákazu a zamezení nedovoleného dovozu, vývozu a převodu vlastnictví kulturních statků, publikovaná pod č. 15/1980 Sb.
* Evropská úmluva o krajině, publikovaná pod č. 13/2005 Sb. m. s.
* Úmluva o zachování nemateriálního kulturního dědictví, publikovaná pod č. 39/2009 Sb. m. s.

Úmluva o ochraně architektonického dědictví Evropy řeší ochranu architektonického dědictví Evropy, která spočívá především v zavedení zákonných procedur, jež mají zamezit znetvoření tohoto dědictví (demolicí budov, výstavbou nových budov, závažnými změnami prvků architektonického dědictví nebo jejich přemístěním). S ohledem na tyto závazky předložené věcné řešení navrhuje vymezit různé formy předmětu ochrany tak, aby do nich mohlo být zahrnuto i architektonické dědictví (čl. 1 a 2 úmluvy – hlava I Úvodní ustanovení, hlava III Vymezování prvků památkového fondu, hlava IV Nástroje ochrany prvků památkového fondu – Plán ochrany památkového území, Ochranné památkové pásmo) a stanovuje procedury, které mají zabránit znetvoření, zchátrání nebo demolici chráněných statků (čl. 4, 7, 11 a 12 úmluvy – hlava II Výzkum a dokumentace v oboru památkové péče, hlava IV Nástroje ochrany prvků památkového fondu – Plán ochrany památkového území, Ochranné památkové pásmo, hlava VI Posouzení práce na kulturní památce, v památkovém území a v ochranném památkovém pásmu a hlava VIII Zabezpečení prvků památkového fondu). Navrhovaná úprava též zavádí proceduru povolování přemístění stavby, která je kulturní památkou nebo národní kulturní památkou, nebo jejich součástí, které jsou dílem výtvarných umění nebo uměleckořemeslným dílem (čl. 5 úmluvy – hlava VII Přemístění kulturní památky), zakotvuje finanční podporu údržby a restaurování architektonického dědictví (čl. 6 úmluvy – hlava III Péče o kulturní památku, Péče o památkové území), upravuje postupy vědeckého výzkumu architektonického dědictví (čl. 8 úmluvy – hlava II Výzkum a dokumentace v oboru památkové péče). Navrhovaná úprava též zavádí nápravná opatření, a to nejen pro kulturní památky, ale i pro ostatní statky, které jsou zahrnuty pod definicí architektonického dědictví (čl. 9 úmluvy – hlava VIII Zabezpečení prvků památkového fondu) a promítá potřebu ochrany architektonického dědictví do procesů územního plánování (čl. 10 úmluvy – hlava II Výkon státní správy a činnosti na její podporu, hlava IV Plány ochrany památkového území, hlava XI Dotčení zájmů památkové péče, dotčení jiných veřejných zájmů v řízení podle tohoto zákona). Současně navržený zákon nikterak nebrání plnému uplatnění čl. 11 úmluvy, který stanoví, že při respektování architektonického a historického charakteru dědictví se každá Strana zavazuje podporovat využívání chráněných statků s ohledem na potřeby současného života, a adaptaci starých budov pro nové účely, je-li to vhodné. Návrh zákona rovněž zakotvuje účast spolků na ochraně architektonického dědictví (čl. 14 úmluvy - Hlava II Výkon státní správy a činnosti na její podporu – Účast veřejnosti na ochraně architektonického dědictví). Souběžně řeší ochranu architektonického dědictví ve smyslu této úmluvy i jiné právní předpisy. Jako příklad lze uvést výslovné zakotvení ochrany architektonického dědictví jako cíle územního plánování podle stavebního zákona, což souběžně dokládá skutečnost, že navržený zákon není a ani nemůže být jediným právním předpisem, který závazky z výše uvedené úmluvy v tuzemském právním řádu prosazuje.

Úmluva o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví směřuje k ochránění nejhodnotnějších prvků jedinečného a nenahraditelného kulturního a přírodního dědictví. S ohledem na tyto cíle nová úprava navrhuje (nad rámec ochrany, jež je tomuto kulturnímu dědictví poskytována stejně jako ostatním chráněným statkům) zavést koncepční nástroj, který bude specificky řešit další rozvoj jednotlivých prvků tohoto dědictví a jejich ochranu (čl. 5 a 9 úmluvy – hlava II Výkon státní správy a činnosti na její podporu, hlava IV Rada památky světového dědictví).

Úmluva o opatřeních k zákazu a zamezení nedovoleného dovozu, vývozu a převodu vlastnictví kulturních statků dává základní rámec pro nápravu stavu způsobeného nelegálním pohybem kulturních statků. S ohledem na tyto závazky vyplývající z úmluvy předpokládá navrhované řešení zavedení povolovacího režimu pro vývoz těch kulturních statků, které podléhají režimu této úmluvy (čl. 1 a čl. 6 úmluvy – hlava VII Přemístění kulturní památky a právo přednostní koupě). Předpokládá se též vedení seznamů kulturních statků (čl. 5 úmluvy – hlava III Vymezování prvků památkového fondu, hlava V Seznam památkového fondu).

Evropská úmluva o krajině směřuje zejména k zachování a udržení význačných nebo charakteristických rysů krajiny, odůvodněné její dědičnou hodnotou, vyplývající z její přírodní konfigurace nebo z lidské činnosti. V souladu s těmito závazky je navržen specifický nástroj ochrany v podobě památkových zón, které mohou být chráněny (vymezeny) též jako část krajinného celku (čl. 5 úmluvy – hlava I Úvodní ustanovení, hlava III vymezování prvků památkového fondu, hlava IV Nástroje ochrany prvků památkového fondu) a zejména je pamatováno na potřebu promítnout požadavky památkové péče, které směřují velmi často k ochraně kulturní krajiny, do procesů územního plánování (čl. 5 úmluvy – hlava II Výkon státní správy a činnosti na její podporu – Působnost orgánů veřejné správy, hlava XI Společná, přechodná a závěrečná ustanovení – dotčení zájmů památkové péče).

Cílem Úmluvy o zachování nemateriálního kulturního dědictví je především zachování nemateriálního kulturního dědictví, zajištění úcty k nemateriálnímu kulturnímu dědictví dotčených společenství, skupin a jednotlivců a zvýšení vědomí důležitosti nemateriálního kulturního dědictví. K těmto účelům úmluva nabízí sama instrumenty, které jsou v rámci tuzemské aplikační praxe využívány. Stejně jako v době, kdy Poslanecká sněmovna vyslovila souhlas s ratifikací této úmluvy, ani nyní se nepředpokládá nutnost přijetí zvláštního právního předpisu k provedení čl. 13 této úmluvy, a proto navržený zákon o ochraně památkového fondu dopadá výlučně na ochranu hmotného kulturního dědictví.

Mezinárodní smlouvy o lidských právech a judikatura Evropského soudu pro lidská práva se dané oblasti týkají ve vztahu k ochraně obydlí a zásadě omezení vlastnictví ve veřejném zájmu jen za náhradu (čl. 1 Protokolu č. 1 k Evropské úmluvě o lidských právech). Evropský soud pro lidská práva (dále jen „ESLP“) formuloval tři podmínky, za nichž je možné omezení vlastnického práva z důvodu ochrany kulturního dědictví. Zásah do vlastnictví je možný pouze tehdy, má-li takové omezení jasný právní základ ve vnitrostátním právu (zásada legality), dále pokud je tím sledován legitimní cíl ve veřejném zájmu (ochrana veřejného zájmu), kterým je bezesporu památková péče a konečně, není-li narušena spravedlivá rovnováha mezi veřejným zájmem a vlastnickým právem (zásada proporcionality), která souvisí především s přiměřenou náhradou za omezení vlastnického práva.

Lze konstatovat, že opatření, které je přijímáno za účelem ochrany kulturního dědictví, je svým způsobem vždy zásahem do vlastnického práva, což je podstatné ve vztahu k soukromému vlastnictví. Toto právo však přesto není, jak ostatně ukazuje i ustálená judikatura ESLP, právem absolutním, a tak vlastník může být v jeho užívání omezen. Toto omezení však musí splňovat určité podmínky, v opačném případě by se totiž jednalo o svévoli ze strany veřejné moci.

V daném případě navržená úprava splňuje požadavek legality, neboť je obecně závaznou normou vnitrostátního práva, čímž s ohledem na standardní způsob publikování zajišťuje dostatečnou přístupnost všem. Současně splňuje požadavek předvídatelnosti. Už v úvodním ustanovení je deklarován veřejný zájem na ochraně památkového fondu jako součásti kulturního dědictví. Zde je pak vhodné připomenout, že dle soudobé judikatury ESLP legitimním cílem ve veřejném zájmu, který může odůvodňovat nezbytně nutné zásahy do vlastnického práva, je v obecné rovině zcela jednoznačně i zájem na ochraně kulturního dědictví (z poslední doby např. kníže von Thurn und Taxis v. Německo, 14. května 2013).

Ačkoli ESLP na zájem na zajištění přístupu ke kulturnímu dědictví odkazuje zatím především v souvislosti s předkupním právem státu ke kulturním památkám, je z jeho závěrů možné vyvodit i určitý posun směrem k reflektování otázek spojených s ochranou kulturního dědictví v jednotlivých státech, což může být odrazem skutečnosti, že v mezidobí vstoupily v platnost výše uvedené evropské úmluvy o ochraně kulturního dědictví (viz např. Beyeler v. Itálie, 5. ledna 2000, bod 113).

Slučitelnost konkrétních opatření na ochranu kulturního dědictví řešil ESLP zejména v následujících oblastech:

* předkupní právo ke kulturním památkám, kdy požadavku na slučitelnost vyhovuje taková úprava, která nastavuje spravedlivou rovnováhu mezi veřejným zájmem na ochraně kulturního dědictví a vlastnickým právem jednotlivce; např. bylo shledáno v souladu s uvedenými principy zaplacení kupní ceny v krátkém časovém období (např. Ruspoli Morenes v. Španělsko, 28. června 2011, body 38 až 46 nebo Buonomo Gärber a další v. Itálie, 20. května 2003, str. 9) na rozdíl od uplatnění předkupního práva v řádech let za současného omezení dispozic vlastníka s konkrétním statkem (Beyeler v. Itálie, c.d., body 114 až 122),
* vyvlastnění kulturních památek, kdy i toto opatření bylo ESLP shledáno ospravedlnitelným především v zájmu ochrany, zachování a udržitelného využívání kulturního dědictví (např. Kozacioğlu v. Turecko, 19. února 2009, bod 53 – 54; Helly a další v. Francie, 11. října 2011, str. 9 – 10),
* prohlášení věci za kulturní památku, kdy ESLP požaduje, aby k prohlášení za kulturní památku došlo za podmínek stanovených zákonem (Yildiz a další v. Turecko, 12. ledna 2010, str. 6), při respektování legitimního cíle, kterým je veřejný zájem na ochraně kulturního dědictví (Yildiz a další v. Turecko, c.d., str. 6) a nastavení spravedlivé rovnováhy mezi požadavky veřejného zájmu a imperativem základních práv jednotlivce; v této souvislosti má ESLP za to, že omezení vyplývající z prohlášení za kulturní památku nezakládají podstatné snížení možnosti nakládat s předmětným majetkem, byť je spojeno s řadou omezení, kdy však zároveň prohlášení za kulturní památku nemá za následek absolutní nemožnost na památce provádět stavební práce nebo ji prodat nebo jinak převést vlastnictví k ní, nýbrž že omezení daná prohlášením spočívají především v tom, že si vlastníci pouze musejí za účelem provádění změn svého majetku nebo jeho prodeje požádat u příslušných orgánů o povolení (Yildiz a další v. Turecko, c.d., str. 6 až 7),
* nakládání s kulturní památkou, kdy ESLP výslovně konstatuje, že z čl. 1 Protokolu č. 1 nelze dovozovat zásadu, že prohlášení za kulturní památku a omezení plynoucí ze zavedení památkové ochrany musí být bezpodmínečně vázána na poskytnutí adekvátní náhrady vlastníkům, a současně uvádí, že omezení vlastnického práva z důvodu ochrany kulturního dědictví je vnímáno jako veřejná služebnost, která je za obvyklých okolností s Evropskou úmluvou o lidských právech, resp. Protokolem č. 1 slučitelná (Valette a Doherier v. Francie, 29. listopadu 2011, body 3, 9, 16, 19 a 20); ESLP nepovažuje za neslučitelnou a priori ani povinnost vlastníků nést náklady na údržbu kulturních památek, což odůvodňuje argumentem, že vlastník přispívá primárně k zachování nebo zhodnocení vlastního majetku (kníže von Thurn und Taxis v. Německo, c.d., bod 21 a 28).

Kompenzace omezení vlastnického práva jsou podle navrženého zákona založeny na kombinaci různých forem náhrad, jak finančních tak nefinančních, a v případě finančních jak přímých tak nepřímých (podrobněji viz K § 17 a K § 27). S ohledem na výše uvedené lze ve vztahu k navrhované právní úpravě konstatovat, že vlastník nebude v důsledku případných zásahů do svého vlastnického práva vyvolaných zájmy památkové péče nést nepřiměřené břemeno. Nad to je nezbytné uvést, že navrhovaná úprava nepředpokládá prolomení zásady nedotknutelnosti obydlí (podrobněji viz K § 12).

Sankční ustanovení jsou konstruována v souladu s obecnými zásadami správního trestání, čímž musí naplňovat právo na spravedlivý proces, které je zajištěno požadavkem na jednotnou úpravu správního trestání v České republice. Navržená úprava se od obecných principů správního trestání neodchyluje, a tedy respektuje obecné požadavky souladu těchto předpisů s čl. 6 a 7 Evropské úmluvy o lidských právech. Veškerá správní rozhodnutí vydávaná podle tohoto zákona mohou být předmětem přezkumu jednak nadřízených správních orgánů, jednak soudů, což naplňuje jak požadavky čl. 6 Evropské úmluvy o lidských právech, tak požadavky čl. 13 téže úmluvy.

Navržený zákon tedy ve všech výslovně zmíněných oblastech respektuje uvedené zásady a v obecné rovině zakládá vlastníkům kulturních památek i vlastníkům nemovitých věcí, které nejsou kulturní památkou, ale nacházejí se v památkových územích, právo na různé formy kompenzací (viz § 17 a § 27). Souladu s výše uvedenou judikaturou u vybraných institutů se navíc věnuje i zvláštní část důvodové zprávy (viz K § 12).

S ohledem na výše uvedené se navržená úprava vyrovnává s uvedenými principy obsaženými v Evropské úmluvě o lidských právech, resp. Protokolu č. 1 k ní a navazující judikatuře ESLP.

Závěrem lze shrnout, že navrhovaná právní úprava není v rozporu se závazky vyplývajícími pro Českou republiku z mezinárodních smluv ani obecně uznávaných zásad mezinárodního práva. Navrhovaná úprava je v souladu s Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod.

1. Předpokládaný hospodářský a finanční dopad navrhované právní úpravy na státní rozpočet, ostatní veřejné rozpočty, na podnikatelské prostředí České republiky, dále sociální dopady, včetně dopadů na rodiny a dopadů na specifické skupiny obyvatel, zejména osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny a dopady na životní prostředí

Hospodářský a finanční dopad na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty, resp. na územní samosprávné celky je vyčíslen vždy v příslušném tematickém okruhu materiálu Hodnocení dopadů regulace (RIA), který je součástí návrhu zákona o ochraně památkového fondu.

Předložený návrh zákona nepředpokládá, až na níže uvedené výjimky, zvýšené nároky na státní rozpočet. Zvýšené nároky na státní rozpočet předpokládá na poskytování dotací na náhradní výkon opatření uložených orgány památkové péče a na poskytování nových nenárokových dotací ve prospěch vlastníků nemovitostí, které nejsou kulturní památkou, ale nacházejí se v památkovém území, kdy je nutné posílit rozpočet kapitoly 334 – Ministerstvo kultury cca o 320 mil. Kč ročně s trvalým dopadem od roku 2022. Dále bude nezbytné posílit personální kapacity Ministerstva kultury o 4 zaměstnance (služební místa), a to na zajištění výkonu agendy poskytování dotací podle tohoto zákona, včetně nového dotačního titulu vztahujícímu se k náhradnímu výkonu rozhodnutí, a rovněž na výkon agendy spojené např. s řešením otázek týkajících se výzkumu architektonického dědictví a s opravou údajů v seznamu památkového fondu nebo seznamu restaurátorů a dočasných restaurátorů.

V personální oblasti Ministerstva kultury je nutné v souvislosti se zajištěním výkonu agendy poskytování dotací podle tohoto zákona posílení přepočteného stavu zaměstnanců o 4 služební místa - 4.0 úvazků, PT 13 v 9. platovém stupni 35.580 Kč, tj. 426.960 Kč ročně bez dalších složek). Náklady na platy budou tedy počínaje rokem 2022 zvýšeny o částku 2.920.406 Kč, která zahrnuje povinné odvody, osobní ohodnocení a odměny státních zaměstnanců. Jejich úkolem bude zejména alokovat finanční prostředky ve prospěch vlastníků nemovitostí, které nejsou kulturní památkou, ale nacházejí se v památkovém území, včetně zajištění nového dotačního titulu vztahujícímu se k náhradnímu výkonu rozhodnutí.

Ostatní dopady budou hrazeny v rámci rozpočtové kapitoly 334 - Ministerstva kultury.

Zvýšené dopady na ostatní veřejné rozpočty navrhovaná právní úprava nepředpokládá.

Dopad na podnikatelské prostředí a na mezinárodní konkurenceschopnost ČR je uveden v kapitole Návrh variant řešení, vyhodnocení nákladů a přínosů, návrh řešení - hodnocení dopadů opatření jednotlivých věcně souvisejících okruhů (Tabulka Souhrn nákladů a přínosů se zhodnocením dopadů na podnikatelskou sféru). Hodnocení dopadů regulace (RIA) - Souhrn nákladů a přínosů se zhodnocením dopadů na podnikatelskou sféru.

Navrhovaná právní úprava nepředpokládá žádné sociální dopady, včetně dopadů na rodiny, na specifické skupiny obyvatel, ať se jedná o dopady na osoby sociálně slabé a na osoby se zdravotním postižením nebo dopad na národnostní menšiny, a nemá dopad do oblasti životního prostředí, naopak lze předpokládat pozitivní vliv na životní prostředí, neboť pro zachování kulturních hodnot památkového fondu, zejména památkových území má nezpochybnitelný a zásadní význam právě zachování autenticity prostředí s minimalizací jeho narušení nevhodnými zásahy.

Dopady na spotřebitele jsou uvedeny v kapitole Návrh variant řešení, vyhodnocení nákladů a přínosů, návrh řešení - hodnocení dopadů opatření jednotlivých věcně souvisejících okruhů (RIA - Tabulka Souhrn nákladů a přínosů se zhodnocením dopadů na podnikatelskou sféru). Obecně lze konstatovat, že dopady na spotřebitele budou pozitivní, neboť navrhovaný zákon zpřesňuje podmínky pro výkon regulované činnosti – restaurování kulturních památek a stanovuje kontrolní mechanismy, které dnes upraveny nejsou.

1. Zhodnocení dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů

Návrh zákona nebude mít dopad na ochranu soukromí a osobních údajů, neboť nepřináší změny v oblasti zpracování osobních údajů. Návrh zákona nezasahuje do ochrany osobních údajů, neboť žádným způsobem nemění dosavadní praxi v této oblasti. Návrh zákona je v souladu se zákonem č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů.

Návrh zákona je v souladu s nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů - GDPR), které představuje základní právní rámec ochrany osobních údajů platný na celém území EU, a které hájí práva jejích občanů proti neoprávněnému zacházení s jejich daty a osobními údaji.

Návrh zákona upravuje seznam památkového fondu a rejstřík restaurátorů a dočasných restaurátorů, které budou informačními systémy veřejné správy s provázáním na základní registry, především na základní registr územní identifikace, adres a nemovitostí a katastr nemovitostí a základní registr právnických osob, podnikajících fyzických osob a orgánů veřejné moci, což umožní jednak přesnou identifikaci předmětů památkového fondu, poskytování úplných informací o památkové ochraně a jejím rozsahu a o restaurátorech a dočasných restaurátorech, a jednak poskytne dostatečné záruky ve správnost údajů. Seznam památkového fondu nahradí stávající Ústřední seznam kulturních památek České republiky s tím, že na rozdíl od dosavadní podzákonné úpravy bude nově zákonem upraven rozsah vedených údajů. Zákonem označené údaje budou veřejné (§ 36 odst. 1 a 2), a to způsobem umožňujícím dálkový přístup. Neveřejné údaje a další podklady pak budou zpřístupněny vlastníkovi, orgánům památkové péče a pro badatelské účely pak pouze s potvrzením příslušného výzkumného nebo vědeckého pracoviště. Dalším osobám mohou být neveřejné údaje zpřístupněny jen se souhlasem vlastníka. Údaje o památkovém fondu budou zpracovávány po dobu neurčitou, údaje o vlastnících jen po omezenou dobu po zrušení památkové ochrany.

Rejstřík restaurátorů a dočasných restaurátorů bude zaveden pro všechny restaurátory a dočasné restaurátory podle tohoto zákona. Údaje se budou dělit na veřejné, zpřístupňované způsobem umožňujícím dálkový přístup (§ 82 odst. 1 a 3), a neveřejné, k nimž bude mít přístup ministerstvo nebo osoba při výkonu státní správy. Restaurátoři a dočasní restaurátoři budou mít přístup ke všem údajům, které se dotýkají jejich činnosti. Veškeré údaje budou vedeny po dobu platnosti oprávnění a 5 let ode dne jeho zániku či podání posledního oznámení, což koresponduje se lhůtami v oblasti správního trestání.

1. Zhodnocení korupčních rizik

Navrhovaná právní úprava s sebou nepřináší žádná korupční rizika, neboť nijak nerozšiřuje pravomoci orgánů státní správy.

Největším problémem současně platného zákona z hlediska korupčních rizik jsou vágní definice některých pojmů, chybějící úprava některých postupů, v některých případech vyšší administrativní zátěž kladená na vlastníky dotčených objektů (detailně viz definice problému u jednotlivých kapitol hodnocení věcných okruhů), které mohou motivovat dotčené subjekty např. ke snaze zákon obcházet a mohou být zdrojem korupčních rizik.

1. Přiměřenost

Daný návrh je rozsahově přiměřený vztahům, které má upravovat, a nerozšiřuje neúměrně kompetence orgánů státní správy. Naopak ve vybraných případech dochází ke snížení nepřiměřené administrativní zátěže a ke zpřesňování jednotlivých právních vztahů a definic (viz např. RIA - kapitoly Ochranné památkové pásmo, Plán ochrany památkového území apod.).

1. Efektivita

K vyšší efektivitě a snížení korupčních rizik přispěje zejména zpřesnění definic jednotlivých pojmů v novém zákoně o ochraně památkového fondu a přesnější úprava procesních postupů.

Implementace zákona bude záležitostí státních orgánů. Vyjma zavedení nových seznamů se výrazně nezmění počet agend, které budou dotčené orgány státní správy provádět, proto z hlediska korupce nebude docházet k navyšování rizika jejího výskytu.

Návrh zákona o ochraně památkového fondu detailně vymezuje přestupky, po jejichž spáchání může být uložena pokuta. Výše této pokuty je omezena pouze stanovenou maximální hranicí. Tato oblast tak může být určitým zdrojem korupčních rizik. Tato rizika však budou výrazně vyvážena reálnou vynutitelností plnění povinností stanovených návrhem nového zákona, která je v současnosti nízká.

Inspekční a kontrolní činnosti budou ponechány stejným orgánům památkové péče, které již tuto činnost v současnosti vykonávají. Rizika korupce tedy nebudou oproti současnému stavu zvýšena.

1. Odpovědnost

Nová úprava jasně definuje zodpovědné orgány, které jsou kompetentní k výkonu jednotlivých agend. Osoby, které jsou přímo zodpovědné za jednotlivá rozhodnutí, však zákon determinovat nemůže. Jejich dohledatelnost závisí na vnitřních předpisech jednotlivých orgánů a institucí, resp. organizačním uspořádání konkrétního správního orgánu, přičemž popis své organizační struktury je správní orgán povinen zveřejnit na základě zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Z hlediska eliminace rizika korupce je tento koncept dostačující.

Celá úprava rovnoměrně rozděluje pravomoci mezi jednotlivé a zainteresované orgány a nedochází k soustředění pravomocí na jeden subjekt nebo naopak rozptýlení pravomocí na větší množství subjektů. Vhodným protikorupčním opatřením je např. kontrola odbornosti prováděná vedle správního orgánu Národním památkovým ústavem.

1. Opravné prostředky

Správní procesy v oblasti památkové péče jsou navrhovány v souladu se zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád, který zajišťuje obranu dotčeného subjektu jak během, tak i po ukončení příslušného procesu. V této oblasti tedy nevyvstávají žádná vážnější rizika korupce.

1. Kontrolní mechanismy

Co se týče kontrolních mechanismů, funguje oblast památkové péče v procesním režimu správního řádu, který obsahuje úpravu kontroly a přezkumu přijatých rozhodnutí, příp. opatření obecné povahy, a to formou opravných prostředků. Proti rozhodnutím je možno podat odvolání či užít mimořádných opravných prostředků či jiných prostředků ochrany. Nová právní úprava tak v této oblasti nepovede ke zvýšení korupčních rizik. Nová úprava v této souvislosti posiluje postavení Památkové inspekce a předpokládá plné využití zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád).

Počet a charakter dotčených subjektů, četnost rozhodování apod. jsou vyhodnoceny v RIA v jednotlivých kapitolách hodnocení věcných okruhů.

1. Transparence a otevřenost dat

Z hlediska transparence a otevřenosti dat lze konstatovat, že navrhovaná úprava zvýší dostupnost informací a dat o dané oblasti, neboť je navrhována úprava vedení či vytvoření nových seznamů.

Zhodnocení korupčních rizik jednotlivých věcných oblastí je uvedeno v materiálu RIA, kapitola 1.6.

Předkládaným návrhem se nezakládají žádné systémově nové kompetence orgánů státní správy. Povinnosti zakládané návrhem zákona jsou přiměřené cílům, kterými jsou uchovávání jednotlivých segmentů kulturního dědictví. Právní úprava nepřináší žádné systémově nové rozhodovací pravomoci orgánům státní správy. Systémy kontroly a přezkoumávání rozhodnutí již existují, stejně jako nezbytné funkční sankční mechanismy. Řízení o uložení sankce bude podléhat správnímu řádu a zákonu o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

1. Zhodnocení dopadů na bezpečnost nebo obranu státu

Navrhovaná právní úprava žádným způsobem neovlivní bezpečnost nebo obranu státu.

**B. Zvláštní část**

**K části první**

K § 1 Předmět úpravy

Účelem zákona o ochraně památkového fondu je vyjádření a zdůraznění veřejného zájmu na ochraně a prezentaci hmotného kulturního dědictví České republiky, které je součástí národního kulturního pokladu České republiky, tedy historicky vzniklých kulturních hodnotách tvořících součást prostředí života naší současné a budoucí společnosti, což je svodně konstatováno hned v úvodních ustanoveních.

Národním kulturním pokladem České republiky jsou podle § 2 odst. 2 zákona č. 101/2001 Sb., o navracení nezákonně vyvezených kulturních statků, věci nebo soubory věcí, které jsou vymezeny jinými právními předpisy jako kulturní památky a národní kulturní památky (zákon o státní památkové péči), sbírky muzejní povahy a jednotlivé sbírkové předměty (zákon č. 122/2000 Sb., o ochraně sbírek muzejní povahy a o změně některých dalších zákonů), archiválie (zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů) nebo předměty kulturní hodnoty (zákon č. 71/1994 Sb., o prodeji a vývozu předmětů kulturní hodnoty), pokud tyto předměty splňují podmínky pro prohlášení za kulturní památku podle zákona o státní památkové péči.

Památkový fond představuje významnou část národního kulturního pokladu a je jím míněn soubor kulturních památek, národních kulturních památek, památkových rezervací a památkových zón. Jednotlivé součásti památkového fondu mohou být rovněž chráněny i v rámci mezinárodních závazků České republiky; jako památky světového dědictví, památky označené známkou evropského dědictví, památky označené tzv. modrým štítem podle Haagských úmluv apod. Památkový fond České republiky je součástí evropského a světového kulturního dědictví neocenitelné a nenahraditelné hodnoty. Ztráta v důsledku poškození nebo zmizení některé součásti památkového fondu tak představuje ochuzení nejenom České republiky, ale také světové veřejnosti.

Návrh zákona reflektuje historickou zkušenost s péčí o hmotné kulturní dědictví v České republice, která vyplývá nejen z uvedených mezinárodních závazků. Je tedy ve veřejném zájmu a i v zájmu České republiky, aby památkový fond byl systematicky chráněn a aby byly vytvořeny právní i věcné podmínky pro jeho uchování, využití, poznávání, dokumentaci, zprostředkování a zpřístupňování. Veřejný zájem na zachování, ochraně a prezentaci hmotného kulturního dědictví bude naplněn tehdy, pokud aplikace navrženého zákona zajistí, že předměty ochrany nebudou poškozovány nebo ničeny, neboť jejich poškození nebo zničení by pro hmotné kulturní dědictví znamenalo ztrátu. Tyto zásady musejí být aplikovány s ohledem na potřeby moderní společnosti a jejích požadavků, aniž by to znamenalo ohrožení chráněných hodnot, čímž navrhovaný zákon navazuje zejména na ustanovení čl. 11 Úmluvy o ochraně architektonického dědictví Evropy a zásady ochrany světového dědictví.

K § 2 Vymezení základních pojmů

Zákon o ochraně památkového fondu i nadále zachová stávající kategorie památkového fondu dle jejich povahy a hodnoty (kulturní památky, národní kulturní památky, památkové zóny, památkové rezervace). Větší důraz je kladen na provázání systému památkové péče s mezinárodními úmluvami, kterými je Česká republika vázána. Ve vazbě na mezinárodní závazky České republiky bude zavedena kategorie památky s mezinárodním statusem.

**Kulturní památka** jako základní kategorie památkového fondu je definována znaky, které obecně musejí splňovat podmínku výjimečnosti. Pojem kulturní památka prošel v České republice stejně jako v ostatních zemích nemalým vývojem. Od původní ochrany v prvé řadě staveb neobvyklé krásy a starožitností, inspirované francouzskou praxí, dospěla památková péče postupně k ochraně věcí takřka soudobých. Zájem se rozšířil z jednotlivých věcí na jejich soubory, zmnožila se a rozšířila vědecká a věcná kritéria. Dnešní památková péče se už výlučně nevztahuje pouze na ochranu obzvláštních krás. Objekt může být dnes zachován i jako svědek a výraz historické, společenské, hospodářské a technické situace. Vědecký zájem tak byl přiznán v reprezentativní podobě i průmyslovým stavbám a zařízením [v Seznamu světového dědictví, který je veden na základě Úmluvy o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví, již figuruje nejedna technická památka jako příklady ze severní a střední Evropy je možné uvést železnou huť Engelsberg ve Švédsku (zapsána na Seznam světového dědictví v roce 1993) nebo Völklingenské železárny v jihozápadním Sársku, Spolková republika Německo (zapsány na Seznam světového dědictví v roce 1994)].

V případě kulturní památky se musí jednat o významnou věc nebo soubor věcí z hlediska historického, uměleckého, architektonického, uměleckořemeslného, řemeslného, technického, urbanistického, případně musí mít krajinotvornou hodnotu nebo být významným pozůstatkem lidského osídlení převážně na našem území v minulosti nebo se vázat k významným osobnostem, událostem či společenským činnostem. Při posuzování, zda věc má charakter kulturní památky, je nezbytné zkoumat její památkové hodnoty, které jsou zejména obsaženy v míře autenticity a jejím zachování, ve stáří věci, četnosti věci, umělecko – řemeslné či výtvarné úrovni zpracování věci, v jejím historickém významu, historickém kontextu s dějinným vývojem společnosti, v míře tvorby určitého místa nebo působení na určité místo (tj. genius loci) a ojedinělosti technologie vzniku věci. Tyto aspekty však nelze posuzovat v absolutním měřítku, neboť posouzení významu není empiricky měřitelné, ale vždy je nutné vycházet z několika rovin hodnocení, specifických znaků jednotlivých věcí, nebo také ze současných trendů a vědeckého chápání názorového vývoje společnosti. Při hodnocení kvality věci je nezbytné v rámci řízení o prohlášení za kulturní památku mít stále na paměti, že hodnota, nebo množina hodnot věci, musí mít nadprůměrné ukazatele, musí jít o významné nebo spíše výjimečné či jedinečné hodnoty. Ukazatelem, zda jde o významný doklad, je celková hodnota věci, přesněji řečeno celková památková hodnota věci, kdy je nezbytné oprostit se od vedlejších, pro památkovou péči nepodstatných, vjemů. Aby věc měla nadání být kulturní památkou, musí splňovat, mimo výše pojednaná hodnotová kritéria, předpoklady dochování původní hmoty, a to za současně působící podmínky míry původnosti věci.

Stejně jako dosavadní právní úprava i tento zákon předpokládá dvě základní hodnotová kritéria, která však nemusí každá kulturní památka naplnit současně. Těmito hodnotami mohou být nejen kvality konkrétní věci samotné, ale rovnocennou kvalitou mohou být situace, kdy se konkrétní věc nebo stavba váže k významným osobnostem, událostem či společenskému životu. Ve druhém případě tedy může jít např. o věc, která z hlediska svých kvalit hodnotové hledisko významnosti sama nesplní, může jít i o masový produkt, ale svůj význam získává v důsledku svých nehmotných vlastností, vztahem k určité osobnosti, historické události nebo společenskému životu. Zde hodnota nemůže být odvozována čistě od fyzických vlastností takové věci, ale nositelem té rozhodné hodnoty je nemateriální složka takové kulturní památky (k této problematice např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 6 A 106/2002 – 81 z 28. 4. 2004 o prohlášení rodného domu Jaroslava Haška). Příkladem velmi specifické nehmotné hodnoty je i například národní kulturní památka pole s pomníkem Přemysla Oráče ve Stadicích, přičemž tato národní kulturní památka není chráněna pro kvalitu či bonitu půdy, archeologické nálezy, které se zde mohou nacházet, ale pro svou souvislost s utvářením české státnosti. Navzdory této nemateriální hodnotě je i tato národní kulturní památka vymezena jako hmotná, nemovitá věc. Ona nehmotná složka se pak může podílet i na celkové hodnotě věcí, o jejichž výjimečných vlastnostech pochyb není, kdy nesporně u hudebního nástroje takovou hodnotou musí být nejen fyzické provedení takového nástroje, ale současně by takovou hodnotou měl být i zvuk takového nástroje, který by při následných úpravách měl být rovněž respektován. Typickým příkladem této smíšené hodnoty jak materiální, tak nemateriální mohou být například historické varhany.

Stejně jako např. zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů (označení národní kulturní památky pro nejvýznamnější archivní kulturní památky) nebo zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (národní parky, národní přírodní rezervace, národní přírodní památka) zachovává i zákon o ochraně památkového fondu pro označení nejvýznamnějších součástí našeho dědictví označení **národní kulturní památky**. Za národní kulturní památky mohou být prohlášeny nejvýznamnější kulturní památky. Národními kulturními památkami se mohou stát takové kulturní památky, které mají z hlediska památkové péče zcela mimořádné památkové hodnoty a tvoří nejvýznamnější součást kulturního bohatství České republiky. Národní kulturní památky mohou mít též mezinárodní význam, a to nejen v evropském historickém kontextu. Výjimečnost a exkluzivitu souboru národních kulturních památek potvrzuje i skutečnost, že z počtu cca 40.000 nemovitých kulturních památek je dnes prohlášeno pouze 343 národních kulturních památek.

Pojem **památkové rezervace** byl koncipován tak, aby umožnil za památkovou rezervaci prohlásit mimořádně hodnotné a intaktně zachovalé území, které je především určeno skupinou nemovitých kulturních památek v původní historické skladbě, popřípadě architektonicko – urbanistické dílo člověka vytvořené v návaznosti na přírodu, případně významnou archeologickou lokalitu se zachovanými nálezy. Možnost prohlašovat archeologické rezervace je promítnutím čl. 2 odstavce ii) Úmluvy o ochraně archeologického dědictví Evropy (revidované), která umožňuje jejich zřízení i tam, kde nejsou viditelné pozůstatky na povrchu nebo pod vodou, za účelem uchování hmotných důkazů ke studiu příštími generacemi.

**Památkovou zónou** je území jako celek tvořené vzájemně prostorově spojitou skupinou městských nebo venkovských staveb nebo kombinovanými díly člověka a přírody, popřípadě vytvořené v návaznosti na přírodu nebo komponované v rámci kulturní krajiny představující dostatečně charakteristické a sourodé oblasti, ale z hlediska památkové hodnoty nedosahující takových mimořádných kvalit, jako je tomu u památkových rezervací. Pojem krajina je pak třeba vnímat ve smyslu ustanovení čl. 1 písm. a) Evropské úmluvy o ochraně krajiny jako část území tak, jak je vnímána obyvatelstvem, jejíž charakter je výsledkem činnosti a vzájemného působení přírodních a/nebo lidských faktorů. V tomto smyslu jde i o vysoce urbanizovanou krajinu, jakou je zástavba měst a vesnic. Na rozdíl od památkových rezervací bude tedy moci být památková zóna vymezena i z důvodu ochrany pozoruhodné kulturní krajiny, což je promítnutím čl. 6 bodu E Evropské úmluvy o ochraně krajiny. Krajinnou památkou zónou bude území jako celek představující kombinované dílo přírody a člověka, vzniklé a utvářené cílevědomou lidskou činností za účelem kulturní, estetické nebo hospodářské kultivace prostředí, dokládající vývoj společnosti a lidských sídel v průběhu staletí, případně krajinný celek historicky související s kulturním vědomím společnosti a její historií. Krajinná památková zóna je nástrojem zaměřeným na ochranu, správu a plánování krajiny a zná jej již dosavadní právní úprava (lednicko-valtický areál na jižní Moravě, soubor památkových zón hornické kulturní krajiny v Krušných horách).

**Památka s mezinárodním statusem** není samostatným vnitrostátním předmětem ochrany, ale shrnujícím pojmem pro ty součásti památkového fondu, které požívají vedle ochrany podle tohoto zákona i ochrany či evidence podle mezinárodních smluv, kterými je Česká republika v oblasti ochrany kulturního dědictví vázána. Přímo závaznými předpisy v tomto smyslu jsou např. Úmluva o ochraně architektonického dědictví Evropy a Druhý protokol k Haagské úmluvě na ochranu kulturních statků za ozbrojeného konfliktu z roku 1954 Haag, dále jde o Úmluvu na ochranu kulturních statků za ozbrojeného konfliktu a Protokolu k ní a o Úmluvu o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví.

K § 3 Vymezení některých dalších pojmů

Návrh zákona zavádí pro případy shodného režimu pro památkovou rezervaci a památkovou zónu pro účely tohoto zákona svodné označení **památkové území**.

S ohledem na obecnou definici architektonického dědictví v čl. 1 a čl. 10 odst. 4 Úmluvy o ochraně architektonického dědictví Evropy, hlavní úkoly územního plánování dle § 18 a 19 stavebního zákona, specifickou ochranu detailů stavby nalezených při postupu podle stavebního zákona je třeba hned v úvodních ustanoveních navrhovaného zákona určit, že tento zákon nemůže a ani neupravuje ochranu architektonického dědictví beze zbytku. Proto pro účely tohoto zákona výslovně vymezuje pojem **architektonické dědictví**, které zahrnuje nemovité kulturní památky a dále památkově chráněná území. Ve výslovně uvedených případech pak zákon odkazuje na obecný obsah pojmu architektonické dědictví podle Úmluvy o ochraně architektonického dědictví Evropy, které má širší obsah. Děje se tak vždy s odkazem na tuto úmluvu a v situacích, kdy je tento pojmový přesah nezbytný.

Návrh zákona rovněž vymezuje pojem **památková péče**, který v návaznosti na ustanovení § 1 odst. 1 a 2 vypočítává činnosti, které je nezbytné ve veřejném zájmu provádět, aby byla zabezpečena ochrana památkového fondu, a současně uvádí, kdo se na ochraně památkového fondu má podílet. Konkrétní výkon státní správy a činnosti na její podporu právě na úseku památkové péče je pak rozepsán v navazující části návrhu zákona, pojem památková péče následně určuje tu skutečnost, že daný subjekt nebo daná činnost je regulována tímto předpisem (např. památkový ústav je státní příspěvkovou organizací zřizovanou ministerstvem pro výkon a koordinaci odborných činností v oblasti památkové péče, výzkum a dokumentace dle § 12 jsou také vázány pouze na oblast památkové péče apod.).

Navrhovaná právní úprava pro své účely vymezuje nově pojem **práce na kulturní památce**. Tento pojem nahrazuje dosavadní spojení obnova kulturní památky. Obecně lze konstatovat, což platí zejména pro stavební kulturní památky, že ne vždy je cílem vlastníka kulturní památky při nakládání s ní obnovit předchozí či původní stav kulturní památky, ale takovým cílem je přiznat případně kulturní památce i novou funkci, jak k tomu také vyzývá čl. 11 Úmluvy o ochraně architektonického dědictví Evropy. Až v následujícím procesu posuzování takového úmyslu je úkolem orgánů památkové péče dosáhnout toho, aby realizace tohoto úmyslu neodporovala zachování hodnot, pro které je kulturní památka chráněna.

Smyslem tohoto ustanovení je vypočíst práce, které s ohledem na svůj charakter mohou hodnoty kulturní památky ovlivnit a umožnit v rámci správního postupu podle § 40 a násl. jejich korekci nebo vyloučení jejich realizace, pokud by odporovaly současnému stavu poznání hodnot konkrétní kulturní památky. V návrhu zákona jsou tedy taxativně stanoveny práce na kulturní památce (resp. na národní kulturní památce), které budou vyžadovat posouzení podle § 40 a násl., přičemž forma tohoto posouzení je ve vazbě na zásadu koncentrace zejména řízení a postupů podle stavebního zákona popsána v § 97 návrhu zákona.

**Prací na kulturní památce** se rozumí zásah do vzhledu nebo hmotné podstaty kulturní památky nebo její části, který souvisí s výslovně uvedenými typy prací. Pro to, aby výslovně uvedené práce podléhaly regulaci podle navrhovaného zákona, tedy budou muset být uvedeny v taxativním výčtu a současně musí představovat zásah do hmotné podstaty nebo i do vzhledu kulturní památky. Intenzita vstupu konkrétně zamýšlené práce do hmotné podstaty již dnes není vnímána jednotně a při konstrukci míry zásahu do kulturní památky bylo třeba respektovat i rozbor Nejvyššího správního soudu uvedený v jeho rozsudku č.j. 8 As 63/2012 – 37 z 6. 8. 2013, který se týkal výkladu spojení „znetvoření, zchátrání nebo demolici“ chráněných statků podle čl. 4 Úmluvy o ochraně architektonického dědictví Evropy. V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud uvedl, že pokud druhý bod článku 4 zmíněné úmluvy hovoří o předcházení, je tento soud toho názoru, že vyvěšování reklamních plachet nezpůsobuje žádný z těchto následků. Zchátrání nemovitosti či její demolici vyvěšení reklamní plachty nezpůsobí. Aby tedy vzhledem k etymologii slova došlo ke znetvoření, muselo by docházet ke změně vnějšího tvaru budovy. I o znetvoření člověka hovoříme tehdy, došlo-li k (trvalému) poškození jeho vzhledu, např. částí jeho těla nebo obličeje, a nikoli tehdy, pokud je jen neslušivě oblečen. Tuto úvahu pak nepřímo potvrzuje úmluva samotná, když v čl. 4 bodu 2 pod písmenem b) vyžaduje předkládání plánů památkovým úřadům, které obsahují demolici budov, výstavbu nových budov nebo závažné změny, které se dotýkají charakteru architektonického souboru nebo místa (v originálech substantial alterations, modifications importantes, ve Vysvětlující zprávě k úmluvě pak major alterations). Jakkoli tedy vyvěšení reklamní plachty v památkové zóně může vést k nevzhlednosti budovy, respektive k narušení kulturně historických hodnot chráněných navrhovaným zákonem, nelze jej však označit za závažnou změnu na budově samotné ve výše vyloženém smyslu. Z tohoto rozboru lze dovodit závěr plně platný i pro kulturní památky, tj. že pokud hodlá památková péče regulovat zásahy, které nepředstavují zásah do hmotné podstaty kulturní památky (např. polepů skel, které mohou vzhled stavby významně pozměnit), je třeba kromě zásahů do hmotné podstaty regulovat i ty zásahy, které se odrážejí výlučně na vzhledu kulturní památky, ale její hmotnou podstatu tak, jak jí ve výše uvedeném rozsudku vnímá Nejvyšší správní soud, nemění.

Při respektování výše uvedené zásady tedy do výčtu prací podléhajících regulaci spadá oprava, údržba, konzervování, umístění nebo odstranění zařízení podle stavebního zákona, umístění nebo odstranění reklamního či informačního poutače, pokud nejde o zařízení podle stavebního zákona, změna dokončené stavby, změna stavby před dokončením, terénní úprava pozemku, který je kulturní památkou, umístění stavby na kulturní památce, a odstranění stavby, která není kulturní památkou, ale nachází se na pozemku, který je kulturní památkou.

Řada výše uvedených pojmů, které se vážou zejména ke stavebním kulturním památkám, vychází z pojmosloví stavebního zákona. Což je případ pojmů umístění nebo odstranění zařízení podle stavebního zákona, změna dokončené stavby, změna stavby před dokončením, umístění stavby na kulturní památce nebo odstranění stavby, která není kulturní památkou, ale nachází se na pozemku, který je kulturní památkou. Posledně uvedená situace reaguje na faktický stav, kdy bez ohledu na to, zda je stavba součástí pozemku nebo nikoli, nemusí tento fakt hrát rozhodující roli v tom, zda taková stavba je nebo není kulturní památkou. Odstranění stavby, která není kulturní památkou, ale nachází se na pozemku, který kulturní památkou je, tedy také patří mezi situace, které navrhovaná úprava zahrnuje mezi práce, které podléhají regulaci. Jednoznačnou vazbu na stavební předpisy pak má i pojem terénní úprava pozemku, který je kulturní památkou.

Toto ustanovení reaguje na stav, kdy se na vzhledu kulturních památek velmi intenzivně podílejí nejen zařízení, které reguluje stavební zákon, ale i další poutače, které nelze pod vymezení pojmu zařízení podle stavebního zákona i s ohledem na závěry citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu rozsudku č.j. 8 As 63/2012 – 37 podřadit. Navrhovaná úprava se zaměřuje na situace, kdy umisťování a odstraňování reklamních a informačních poutačů (nejen plošně rozsáhlých reklamních plachet, ale i reklamních sdělení, která jsou promítána a kdy fasáda kulturní památky slouží jako promítací plocha tohoto reklamního sdělení) není regulováno právními předpisy, především stavebním zákonem, ovlivňuje však výrazným způsobem památkové hodnoty jednotlivých kulturních památek, když jsou například z nemalé části skryty pod pravidelně obměňovanou reklamní plachtou. Pro posouzení, zda v konkrétním případě jde o umístění nebo odstranění reklamního či informačního poutače, který není zařízením podle stavebního zákona, je stěžejní otázkou, zda konkrétní poutač je nositelem reklamních sdělení ve smyslu zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, tj. zda jsou věcí mající za cíl podporu podnikatelské činnosti (zejména podporu spotřeby nebo prodeje zboží, pronájmu nebo prodeje nemovitostí, poskytování služeb apod.).

Ne všechny kulturní památky mají povahu stavebních kulturních památek v užším slova smyslu, aby nakládání s nimi mohla pokrýt terminologie stavebního práva (např. národními kulturními památkami jsou jak větrný mlýn v Kuželově, lázeňská kolonáda v Mariánských Lázních, vodní elektrárna - přehrada Les Království v Bílé Třemešné, čistírna odpadních vod v Praze v Bubenči, Pietní území Ležáky, soubor pozůstatků velkomoravské sídelní aglomerace Staré Město - Uherské Hradiště – Modrá, Důl Mauritius v Hřebečné, Dlouhá stoka s rybníky Kladským a Novým, park a zámek v Průhonicích, železniční motorový vůz M 290.001 – „Slovenská strela“, zlomek latinského překladu Kroniky tak řečeného Dalimila, Přemyslovský krucifix z Jihlavy, soubor movitých archeologických nálezů z hradiště Mikulčice z období Velké Moravy, soubor zvonů a cimbálů chrámu sv. Víta v Praze, soubor barokních oltářních obrazů Karla Škréty a Petra Brandla nebo Kynžvartská daguerrotypie). Pojmy oprava, údržba, konzervování kulturní památky je třeba vykládat právě s ohledem na specifické vlastnosti jednotlivých kulturních památek, což již ve vztahu k používání pojmů údržba nebo oprava podle stávajícího zákona o státní památkové péči uvádí ve svém rozsudku č.j. 2 As 11/2009 – 64 z 29. 7. 2009 Nejvyšší správní soud.

Dnes není například sporu, že údržbou kulturní památky, která má povahu historické zahrady či parku je i kácení, prořez a výsadba dřevin (k tomu například rozsudek Městského soudu v Praze č.j. 11 Ca 259/2007 – 99 z 18. 6. 2009 a navazující usnesení Nejvyššího správního soudu č.j. 1 As 79/2009 - 165 z 22. 3. 2011). Tedy i práce zasahující kulturní památku, jejíž rozhodující charakter je vázán na její rostlinnou složku (právě historické zahrady a parky), jsou pracemi, které spadají pod pojem práce na kulturní památce. Současně však vzhledem k tomu, že v právním státě platí předpoklad, že zákonodárce směřuje k racionální úpravě společenských vztahů (lépe řečeno: princip racionálního zákonodárce musí platit jako výkladová směrnice, ač tomu skutečnost nemusí odpovídat), je nutno tento výklad odmítnout a zvolit takový, který odpovídá jejich rozumnému uspořádání (k požadavku rozumného výkladu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 1 As 9/2003 – 90 z 13. 5. 2004). Při používání pojmu údržba je třeba pamatovat na to, že údržbou je v prvé řadě zásah do vzhledu nebo hmotné podstaty kulturní památky. Pod pojem údržba tedy nelze podřadit úkony běžné péče o kulturní památku, které do podstaty a vzhledu památky nezasahují, jako je čištění kulturní památky (např. pravidelné mytí oken), ochrana před nepříznivými a destruktivními vlivy, práce související s každodenním užíváním kulturní památky, včetně např. výkonu kultu. S ohledem na výše uvedené by bylo v rozporu s racionálním výkladem, pokud by někdo v údržbě kulturní památky spatřoval sekání trávníku, pravidelné utírání prachu či ometání pavučin, řez ovocných stromů v ovocném sadu nebo umístění dětského obrázku za okno.

Metoda konzervování kulturní památky nemusí vždy souviset s jejím restaurováním, neboť například archeologickými vykopávkami odkrytá národní kulturní památka keltské oppidum Závist byla na počátku tohoto století zakonzervována zavezením nové separační vrstvy a tím zachována pro další generace.

Pojem **restaurování kulturní památky** vymezuje návrh zákona obdobně jako dosavadní právní úprava a váže obsah tohoto pojmu k těm kulturním památkám nebo jejich částem, které jsou díly výtvarných umění nebo uměleckořemeslnými díly. Další pojmovou vlastností restaurování kulturní památky je cíl takového zásahu. Takovým cílem musí být zachování autenticity kulturní památky, což sebou zároveň nese povinnost při restaurování kulturní památky respektovat dochovanou materii, vědecké informace a historické prameny. Ačkoli tento obsah pojmu restaurování kulturní památky představuje pouze omezený okruh zásahů na kulturních památkách, některé používané metody se mohou s pracemi na kulturní památce pojmově překrývat. I v případě volby například konzervační metody nelze automaticky od volby metody odvozovat to, zda jde nebo nejde o restaurování kulturní památky, ale tyto metody jsou pouze doprovodným znakem základního vymezení pojmu restaurování kulturní památky zmíněného v úvodu tohoto odstavce.

**Ochranné památkové pásmo** slouží jako nástroj ochrany prostředí kulturní památky, památkové rezervace, popř. památkové zóny již od přijetí první komplexní normy upravující na území České republiky zájmy památkové péče, a proto s ochranným památkovým pásmem jako nástrojem ochrany počítá i navrhovaná úprava. Ačkoli ochranné památkové pásmo slouží k ochraně prostředí kulturní památky, památkové rezervace nebo památkové zóny, důvodem jeho vymezení nejsou vlastní hodnoty daného území, ale to jak se toto prostředí podílí na hodnotě konkrétní kulturní památky, památkové rezervace nebo památkové zóny, a proto také ochranné památkové pásmo nepředstavuje předmět ochrany ve smyslu písmene a) tohoto ustanovení.

Zatímco dosavadní zákon označuje regulované zásahy na kulturní památce za jejich obnovu, pak v případě zásahů na nemovitostech, které nejsou kulturními památkami, ale nacházejí se v památkovém území, jejich pojmenování svodně neupravuje. Zákon o státní památkové péči pouze opakovaně uvádí výčet takových prací. Z tohoto důvodu je nově navrhován pojem **práce v památkovém území**. Shodně jako v případě práce na kulturní památce respektují některé pojmy pojmosloví stavebního zákona. To je případ pojmů zřízení stavby, změna dokončené stavby, změna stavby před dokončením, terénní úpravy, odstranění stavby, umístění nebo odstranění zařízení podle stavebního zákona. Shodně jako u práce na kulturní památce spadá mezi regulované práce i umístění nebo odstranění reklamního či informačního poutače, pokud nejde o zařízení regulované podle stavebního zákona. Prací v památkovém území se rozumí i výsadba a kácení dřevin na veřejném prostranství, které ustanovení § 34 obecního zřízení vymezuje jako všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejnou zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru. Současně je však třeba zdůraznit, že regulaci podle § 40 tohoto zákona nepodléhá například údržba v interiéru nemovitosti v památkové zóně, která zároveň nevyžaduje ohlášení nebo stavební povolení podle stavebního zákona.

Obdobně jako v případě prací v památkovém území neznala dosavadní právní úprava svodné označení pro **práce v ochranném památkovém pásmu**.V tomto případě je výčet prací a jejich navázání na ostatní předpisy konstruován shodně jako v případě práce v památkovém území s tím, že s ohledem na skutečnost, že ochranné památkové pásmo není památkovým územím, ale je nástrojem ochrany architektonického dědictví chráněného podle tohoto zákona, je výčet prací užší.

K § 4 Výkon státní správy a činnosti na její podporu

Úprava působnosti orgánů památkové péče byla nově umístěna hned za úvodní ustanovení zákona, kde lze nalézt souhrnný přehled všech orgánů státní správy na úseku památkové péče a jejich kompetencí. Nejvýznamnější úloha připadá obecním úřadům obcí s rozšířenou působností a krajským úřadům; obě tyto instance vykonávají památkovou péči jako výkon státní správy v přenesené působnosti. Významnou roli pak má dále ministerstvo a v případě kontrolní činnosti a z ní získaných poznatků Památková inspekce. Jako odborná složka bude i nadále fungovat Národní památkový ústav.

Explicitně se stanovuje, že státní správu na úseku památkové péče vykonávají pouze ty orgány památkové péče, jejichž přehled je součástí vymezení pojmu orgán památkové péče. Návrh zákona oproti dosavadní právní úpravě zařazuje výslovně nově mezi orgány památkové péče též Kancelář prezidenta republiky. Dále se upravuje působnost ministerstva jako odvolacího správního orgánu pro Kancelář prezidenta republiky a postavení Památkové inspekce, pokud jde o kontrolu nad dodržováním zákona o ochraně památkového fondu.

K § 5 Ministerstvo kultury

Stanovují se úkoly ministerstva jako ústředního orgánu památkové péče, pokud nejsou již obsaženy v jiných částech zákona, přičemž jeho základní kompetence jsou vymezeny především § 8 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky. Ministerstvo vedle řešení koncepčních otázek či poskytování dotací vykonává také funkci zřizovatele Národního památkového ústavu.

Toto ustanovení dále upravuje dotčenost ministerstva ve stanovených případech, kdy je nezbytné hájit zájmy památkové péče např. při postupu příslušného orgánu při vyhlašování ochranných pásem podle zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon) nebo při zpracování metodických nástrojů státní lesnické politiky a zásad hospodaření v lesích (oblastních plánů rozvoje lesů).

K § 6 Památková inspekce

Památková inspekce zůstává jako samostatný útvar uvnitř úřadu ministerstva a ministerstvo bude jejím prostřednictvím provádět kontrolní činnosti, které jsou důležitým nástrojem ke zjišťování a odstraňování nedostatků v péči o památkový fond. Ačkoli je tedy činnost Památkové inspekce na rozdíl od ostatních útvarů ministerstva výslovně zmíněna v návrhu zákona, nebude novou organizační složkou státu, ani právnickou osobou. V čele Památkové inspekce bude i nadále ředitel jmenovaný a odvolávaný státním tajemníkem ministerstva v souladu se zákonem o státní službě.

Působnost Památkové inspekce je vymezena tak, aby ministerstvo, jemuž přísluší výkon vrchního státního dozoru na úseku památkové péče, jejím prostřednictvím průběžně zjišťovalo, jak je prováděna památková péče a zabezpečena ochrana památkového fondu v praxi. Památková inspekce vykonává dozor nad prováděním tohoto zákona vyjmenovanými orgány památkové péče a nad dodržováním povinností uložených tímto zákonem jak těmto orgánům, tak vlastníkům kulturních památek a nemovitých věcí v památkových územích.

K § 7 Krajský úřad

Ustanovení obsahuje vymezení úkolů krajského úřadu, jenž bude v přenesené působnosti vykovávat památkovou péči v kraji, pokud již nejsou upraveny v jiných částech zákona. Krajskému úřadu zůstane zachována i jeho role při vydávání posouzení ve věci rozhodování o pracích na národní kulturní památce nebo jejím restaurování.

K § 8 Obecní úřad obce s rozšířenou působností

Základním článkem výkonu státní správy na úseku památkové péče budou obecní úřady obcí s rozšířenou působností. Současně se v tomto ustanovení upravují ty působnosti obecního úřadu, které nejsou obsaženy v jiných částech zákona.

Obecní úřad bude mimo jiné i nadále vydávat posouzení ve věci rozhodování o pracích na kulturní památce nebo jejím restaurování.

K § 9 Kancelář prezidenta republiky

Pražský hrad je historickou, mimořádně cennou národní kulturní památkou a má nezastupitelný symbolický význam pro českou státnost. Byl v minulosti sídlem českých knížat, králů, dvou císařů a v novodobých dějinách, od vzniku České republiky až do současnosti je sídlem prezidenta republiky. Národní kulturní památkou je od r. 1962 a v současné době v rozsahu stanoveném nařízením vlády č. 147/1999 Sb., o prohlášení a zrušení prohlášení národních kulturních památek za národní kulturní památky.

Kanceláři prezidenta republiky se upravuje výkon státní správy na úseku památkové péče v prvním stupni ve správním obvodu vymezeném územím národní kulturní památky Pražský hrad a plnění s tím souvisejících dalších úkolů uložených jí tímto zákonem. Navrhovanou úpravou se přímo v památkovém zákoně zakotvuje dosavadní praxe Kanceláře prezidenta republiky, vycházející z vládního nařízení o chráněné oblasti Pražského hradu (č. 55/1954 Sb.). Podle § 2 nařízení spravuje objekty chráněné oblasti Kancelář prezidenta republiky, která též na území chráněné oblasti vykonává veškerou správu v oboru státní památkové péče. Výkon působnosti památkové péče ve vztahu ke kulturní památce „zámek s kostelem a parkem“ v obci Lány ve Středočeském kraji je však třeba pro Kancelář prezidenta republiky zákonem založit nově, a to tak, aby byla péče o kulturní dědictví, které je tvořeno sídlem prezidenta republiky ve smyslu § 3 odst. 1 zákona č. 114/1993 Sb., o Kanceláři prezidenta republiky, co do výkonu sjednocena. Navazuje se tím na prvorepublikovou tradici, kdy architekti působící na Pražském hradě působili i na zámku Lány. Ostatně tento faktický stav zmiňuje rovněž důvodová zpráva k zákonu o státní památkové péči.

K § 10 Národní památkový ústav

Národní památkový ústav (dále jen „památkový ústav“) je státní příspěvková organizace s celostátní působností pro zajišťování a poskytování v zásadě všech odborných činností nezbytně nutných pro kvalifikovaný výkon památkové péče, která v českých zemích funguje kontinuálně již více než 160 let.

Vůbec první institucí památkové péče, kterou lze označit za předchůdce dnešního památkového ústavu, byla na základě návrhu ministra obchodu, průmyslu a veřejných prací v roce 1850 zřízena Ústřední komise pro zjišťování a zachování stavebních památek. Od roku 1872 byl předmět činnosti komise rozšířen i na movité památky a její název zněl Ústřední komise k vyhledávání a zachování uměleckých a historických památek. V roce 1911 byla komise přebudována na odborný úřad spojený s vědeckým ústavem, podléhající přímo Ministerstvu kultu a vyučování. Samotná komise se skládala z předsednictva, rady pro památky a ze státního úřadu pro památky, v němž působili jak státní úředníci, tak i konzervátoři. Zemský památkový úřad pro království České byl přeměněn na Státní úřad památkový a 1. dubna 1920 zahájil svou činnost památkový úřad pro Moravu a Slezsko se sídlem v Brně.

Památkové úřady, resp. státní památkové úřady byly zachovány i v období Československé republiky, včetně období protektorátu Čechy a Morava. Státní památkové úřady neměly s výjimkou vývozu a otázek pozemkové reformy rozhodovací pravomoc a svá opatření v zájmu ochrany památek vykonávaly pouze prostřednictvím rozhodnutí příslušných správních úřadů.

Od roku 1952 pak fungovaly vedle sebe krajské národní výbory, které vykonávaly veřejnou správu v oblasti památkové péče a Státní památkový ústav, jehož úkolem byla pouze odborná a metodická pomoc při výkonu památkové péče. V roce 1953 byly sloučeny Národní kulturní komise, Státní památkový ústav a Státní fotoměřický ústav do nově vzniklé Státní památkové správy. Avšak již v roce 1958 vznikl na základě zákona č. 22/1958 Sb., o kulturních památkách Státní ústav památkové péče a ochrany přírody (přímý předchůdce Národního památkového ústavu). Na úrovni krajů vznikla krajská střediska státní památkové péče a ochrany přírody, čímž byl zakotven systém institucí památkové péče. Tuto organizační strukturu převzal i zákon o státní památkové péči. Po zániku krajů v roce 1990 přešly jednotlivé krajské organizace do působnosti ministerstva (pražská až v roce 2001). Na začátku devadesátých let proběhla odluka oboru ochrany přírody a jeho přechodu z resortu kultury do působnosti Ministerstva životního prostředí. Národní památkový ústavjako státní příspěvková organizacevznikl splynutím dosavadních krajských odborných organizací státní památkové péče a Státního ústavu památkové péče k 1. lednu 2003.

Zákon o ochraně památkového fondu vedle dalších činností předpokládá, že památkový ústav se stane správcem seznamu památkového fondu, čímž navržená úprava navazuje na způsob evidence kulturních památek upravené dosavadními právními předpisy. Správa informačního systému veřejné správy je ipso facto výkonem výsostné veřejné správy, a proto je památkový ústav v tomto rozsahu orgánem veřejné moci. Zapsání údajů do seznamu památkového fondu nemá konstitutivní povahu, tj. v souvislosti s ním se nezakládají nová práva nebo nestanoví nové povinnosti. Zápisem kulturní památky nebo památkového území do seznamu památkového fondu nedochází ke změně vlastnických a jiných práv ke kulturní památce nebo k nemovitým věcem, které nejsou kulturními památkami, ale nacházejí se v památkovém území.

Památkový ústav bude také poskytovat bezplatnou odbornou pomoc při nakládání s památkovým fondem, včetně konzultační činnosti.

K § 11 Úloha veřejnosti při ochraně architektonického dědictví

Návrh zákona zcela nově zakotvuje právní úpravu aktivní účasti veřejnosti na ochraně architektonického dědictví. Pro spolky (dříve občanská sdružení), nadace, nadační fondy, ústavy nebo obecně prospěšné společnosti, které podle svého zakladatelského právního jednání (stanov, statutu, zřizovací listiny) vyvíjejí činnost při ochraně architektonického dědictví ve smyslu Úmluvy o ochraně architektonického dědictví Evropy, a obce stanovuje významné právo se podílet za přesně vymezených podmínek na řízeních nebo jiných postupech vedených orgány památkové péče. Toto právo se zakládá s přihlédnutím k povaze památkové péče jako vysoce specializovaného oboru, s cílem umožnit uvedeným subjektům aktivně a účinně přispívat k ochraně architektonického dědictví a současně zapojit veřejnost a zvýšit společenskou kontrolu v této oblasti. Ustanovení § 11 odst. 3 návrhu zákona nezakládá samo o sobě oprávnění pro orgán památkové péče, aby u subjektů, které vyvíjejí činnost při ochraně architektonického dědictví, libovolně volil mezi individuálním doručením nebo doručením veřejnou vyhláškou, jako by šlo o rovnocenné alternativy na výběr. Toto ustanovení dle judikatury (rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 6 As 38/2013 – 23 ze dne 23. 10. 2013) pouze pro oba způsoby doručování upřesňuje, který den se považuje za den sdělení informace o zahájení řízení. Možnost doručovat takové oznámení veřejnou vyhláškou se musí pro dané řízení opírat o jiný právní předpis (např. § 144 odst. 2 správního řádu, který upravuje zahájení řízení s velkým počtem účastníků).

Zakotvení podílu výše uvedených subjektů na ochraně architektonického dědictví vyplývá rovněž z čl. 14 Úmluvy o ochraně architektonického dědictví Evropy. Toto ustanovení ukládá stranám úmluvy „zřídit na různých stupních rozhodovacího procesu náležité mechanismy pro poskytování informací, konzultace a spolupráci mezi státem, regionálními a místními úřady, kulturními institucemi a spolky a veřejností“.

Ustanovení o úloze veřejnosti při ochraně architektonického dědictví zavádí zcela nový prvek v možnosti, aby výše uvedené subjekty organizované v oblasti ochrany architektonického dědictví spolupracovaly za určitých podmínek s orgány veřejné moci způsobem popsaným ve shora citovaném článku Úmluvy o ochraně architektonického dědictví Evropy.

K § 12 Výzkum a dokumentace v oboru památkové péče

Pro účinnou ochranu památkového fondu je nezbytné zajistit kontinuální poznávání nejen všech jeho segmentů, ale i věcí, které jsou předměty památkového zájmu a mohou se stát součástmi památkového fondu. Odborné poznávání v oblasti památkové péče není v současné době komplexně upraveno. Z tohoto důvodu jsou v návrhu zákona stanovovány předpoklady a podmínky jeho provádění. Z hlediska obecných principů pak toto ustanovení navazuje i na mezinárodní právní úpravy v oblasti památkové péče. Např. čl. 2 Úmluvy o ochraně architektonického dědictví Evropy předpokládá, že za účelem přesné identifikace architektonického dědictví budou vedeny jeho soupisy. V obecné rovině se k ochraně architektonického dědictví v souladu s čl. 10 zmíněné úmluvy jako jednoho z principů územního plánování hlásí stavební zákon, podle něhož orgány územního plánování pořizují územně analytické podklady, které obsahují zjištění a vyhodnocení stavu a vývoje území, jeho hodnot, omezení změn v území z důvodu ochrany veřejných zájmů, vyplývajících z právních předpisů nebo stanovených na základě zvláštních právních předpisů nebo vyplývajících z vlastností území. Rovněž Mezinárodní rada pro památky a sídla (ICOMOS) jako nevládní organizace UNESCO v řadě svých dokumentů zdůrazňuje význam poznání kulturního dědictví jako základní předpoklad pro jeho smysluplnou ochranu. V čl. 9 Dokumentu o autenticitě, Nara 1994 se například uvádí, že posouzení autentičnosti díla, stejně jako jeho formy a použitého materiálu, je založeno na znalostech, pochopení a interpretaci informačních zdrojů, ve vztahu k původním i dalším charakteristikám dědictví, k jeho historickému vývoji i k jeho významu. Proto také jednotlivé vnitrostátní úpravy památkové péče tuto problematiku výslovně upravují, jako např. v Polsku, Vlámském regionu v Belgii a na Slovensku. Z řady německých spolkových úprav lze zmínit specifickou úpravu v Bádensku-Württembersku, která např. povoluje prohlížet prostory veřejně přístupných kostelů pouze v době, kdy se nekonají bohoslužby. Památkový ústav má podle § 10 za úsek památkové péče poskytovat údaje pro územně analytické podklady včetně údajů o urbanistických a architektonických hodnotách území, což může činit jedině na základě odborných informací, které byly získány vědeckou a výzkumnou činností.

Splnění shora uvedených předpokladů není možné bez výzkumu a dokumentace v oboru památkové péče. Zatímco nahlížení do archiválií jako sekundárního pramene poznání upravuje výslovně § 34 a násl. zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, fyzické zkoumání a dokumentování tohoto samotného dědictví již logicky archivní zákon neupravuje. Navržená úprava jako základní princip řešení této situace předpokládá souhlas vlastníka s tím, že konkrétní osoba provede výzkum a dokumentaci. Formální náležitosti udělení souhlasu navržený zákon nestanoví a nevylučuje tedy ani možnost konkludentního udělení souhlasu. Protože však nelze obecně vyloučit případy, kdy takový souhlas nebude získán, stanoví navrhovaný zákon okolnosti a předpoklady, kdy vzniká památkovému ústavu povinnost pokusit se o uzavření veřejnoprávní smlouvy, která v případě přetrvávajícího nesouhlasu může být nahrazena správním rozhodnutím. Jedná se o velký posun oproti dosavadní právní úpravě, která bez dalšího tuto problematiku řešila jako obecné oprávnění orgánů památkové péče a památkového ústavu ke vstupu do objektů, nahlížení do dokumentace a dalších dokumentů.

Ustanovení umožňuje, aby památkový ústav mohl zkoumat předměty kulturní hodnoty či architektonické dědictví, a to za splnění dvou podmínek – výzkum bude prováděn za 1) ve veřejném zájmu a za 2) pouze za účelem provádění vědeckovýzkumné a dokumentační činnosti v oboru památkové péče.

V případě potřeby úpravy podmínek strpění vědeckovýzkumné a dokumentační činnosti památkového ústavu bude tato problematika řešena veřejnoprávní smlouvou splňující obecné náležitosti podle části páté, resp. § 159 odst. 1 správního řádu. Toto ustanovení, resp. působnost celé části páté správního řádu, je nutné vykládat extenzivně (viz J. Vedral: Správní řád – komentář, II. vydání, 2012, str. 1244), a proto mezi veřejnoprávní smlouvy můžeme zařadit jakékoliv smlouvy (ať už dvoustranné či vícestranné), které zakládají práva a povinnosti v oblasti veřejného práva, mezi něž lze začlenit i vztah mezi památkovým ústavem na jedné straně a vlastníkem na straně druhé. Rozhodující pro zařazení určité smlouvy mezi smlouvy veřejnoprávní není to, jak je smlouva v příslušném právním předpise nazývána, ale to, jaký je její obsah, který se musí přímo dotýkat úpravy práv a povinností v oblasti veřejného práva (viz J. Vedral, c. d., str. 1248).

Veřejnoprávní smlouva se totiž, stejně jako ostatní právní jednání, musí posuzovat podle svého skutečného obsahu, kterým je v tomto případě památková péče, resp. ochrana, popř. výzkum a dokumentace památkového fondu, která svou povahou obsahově spadá (a přímo se dotýká) do oblasti (sféry) práva veřejného, resp. správního.

Veřejnoprávní smlouva mezi památkovým ústavem a vlastníkem působí konstitutivně, tzn. zakládá určitá práva a povinnosti oběma subjektům, a není pouze deklaratorním osvědčením existence práv a povinností. Veřejnoprávní smlouva může být uzavřena nejen mezi subjekty veřejného práva, ale i mezi subjekty soukromoprávními (kam spadají vlastníci jakožto fyzické nebo právnické osoby) a subjekty veřejného práva, v tomto případě památkovým ústavem, tedy právnickou osobou veřejného práva zřízenou k plnění úkolů ve veřejném zájmu.

Předpokladem pro zahájení řízení před ministerstvem je mimo jiné prokázání, že byl ze strany památkového ústavu učiněn nesporný krok k uzavření veřejnoprávní smlouvy a že tento krok, byť nečinností ze strany vlastníka, k uzavření veřejnoprávní smlouvy nevedl. V tomto případě tedy na rozdíl od situace upravené v odstavci prvním, je třeba trvat na tom, aby celý proces již byl formalizován, neboť musí být prokázán nejen samotný fakt, že vlastník nehodlá umožnit provedení výzkumu a dokumentace, ale i za jakých podmínek, měly být výzkum a dokumentace provedeny. Pro tyto případy je třeba trvat na dodržení zásady písemnosti.

Současně je však třeba konstatovat, že svým rozhodnutím nemůže ministerstvo prolomit nedotknutelnost obydlí podle čl. 12 odst. 1 Listiny. Podle čl. 12 Listiny „obydlí je nedotknutelné. Není dovoleno do něj vstoupit bez souhlasu toho, kdo v něm bydlí“. Nedotknutelnost obydlí musí být chápána ve svém širokém významu dle čl. 8 Úmluvy o lidských právech a základních svobodách, která má dle čl. 10 Ústavy přednost před zákonem. ESLP opakovaně zdůraznil, že pojem „obydlí“ ve smyslu Úmluvy má širší význam než slovo „obydlí“ („home“), (Niemietz v. Německu, 16. prosince 1992, § 30 - 31; Société Colas Est a ostatní v. Francii, č. 37971/97, 16. dubna 2002, § 40 - 41, 49). Obecně lze obydlí vymezit jako prostorově chápanou životní sféru, kterou osoba užívá a kterou zbavila obecné přístupnosti. Je přitom lhostejno, kde se nachází, či jak je vybavená. Nezáleží ani na tom, zda je prostora užívána trvale či přechodně. Stejně tak nehraje roli vlastnictví prostory. Právě tak je tedy třeba nedotknutelnost obydlí dodržet ve vztahu k objektům sloužícím k bydlení řeholních komunit, jako jsou třeba kláštery, dále fary, části sakrálních a kultovních objektů, do nichž nemá široká veřejnost přístup (typicky refektáře, rajské dvory, prostory klauzury, sakristie apod.), modlitebny a oratoře. Nedotknutelnost obydlí se uplatní obzvláště, jde-li o prostory, kde jsou uplatňována zákonem stanovená opatření k ochraně uchovávaných osobních údajů nebo obchodní tajemství. Citovaná ustanovení chrání vlastníka nebo oprávněného uživatele obydlí proti komukoliv, tj. proti zásahům orgánu veřejné moci i proti zásahům soukromých subjektů. Ochrana obydlí sice může být prolomena v případech specifikovaných Listinou v čl. 12 odst. 2 a 3 a Úmluvou o lidských právech a základních svobodách v čl. 8 odst. 2, pod tyto případy však postup podle tohoto ustanovení podřadit nelze. Druhý odstavec citovaného článku Listiny připouští výjimku v případě provedení domovní prohlídky pro účely trestního řízení. Podle odstavce třetího pak zásahy do nedotknutelnosti obydlí mohou být dovoleny zákonem, je-li to v demokratické společnosti nezbytné pro ochranu života nebo zdraví osob, pro ochranu práv a svobod druhých, nebo pro odvracení závažného ohrožení veřejné bezpečnosti a pořádku. V případě výzkumu a dokumentace prostorů, které slouží k bydlení, je zjevné, že jsou meze uvážení krajského úřadu jednoznačně dány Listinou a Úmluvou o lidských právech a základních svobodách, a že tyto meze v případě nesouhlasu osoby, která v prostorách bydlí, nemůže ministerstvo překročit a nesouhlas takové osoby nahradit svým rozhodnutím.

ESLP svou judikaturou významně posouvá v některých případech význam pojmu obydlí (srov. např. Delta Pekárny v. Česká republika, 2. října 2014), pod které lze podřadit například pracovnu nebo kancelář příslušníka svobodného povolání a za určitých okolností i sídlo, pobočky nebo obchodní prostory. ESLP konstatuje, že zásah do takto koncipovaného obydlí automaticky nevyžaduje předchozí povolení soudu. Absence předchozího povolení soudu může být vykompenzována účinnou soudní ochranou ex post facto. Podstatné pro tuto následnou kontrolu je to, aby existoval prostředek nápravy, který by umožnil přezkum důvodů, pro něž je do obydlí právnické osoby zasahováno, účelu, který je zásahem sledován, a toho, zda zásah byl nezbytný a přiměřený. S ohledem na výše uvedené tedy navrhovaný zákon předpokládá výslovné omezení okruhu věcí, které mohou být předmětem výzkumu a dokumentace. V případě absence veřejnoprávní smlouvy pak současně musí být nejen prokázána existence veřejného zájmu na provedení výzkumu a dokumentace, ale současně musí být prokázáno, že poznatky nelze získat jinou cestou bez omezení práv vlastníka. Všechny tyto okolnosti tedy musejí být i předmětem následného soudního přezkumu, což představuje záruky vyžadované ESLP. Současně je třeba konstatovat, že ESLP má dlouhodobě za to, že legitimním cílem ve veřejném zájmu, který může odůvodňovat zásahy do vlastnického práva, je v obecné rovině zcela jednoznačně i zájem na kulturním dědictví (z poslední doby srov. např. kníže von Thurn und Taxis v. Německo, 14. května 2013).

K § 13

Jakkoliv vědeckovýzkumná a dokumentační činnost předmětů kulturní hodnoty a architektonického dědictví představuje veřejný zájem, není současně jedinou právem chráněnou hodnotou. Proto se stanovuje povinnost provádět výzkum a dokumentaci za současného respektu k jiným právem chráněným zájmům. V demonstrativním výčtu se zejména uvádí ochrana práv a právem chráněných zájmů vlastníků, neboť zásah do nich je pojmovým znakem výzkumu a dokumentace. Při výzkumné a dokumentační činnosti v objektech sakrální či kultovní povahy přichází v úvahu také možný zásah do práva na svobodu náboženského vyznání. Povinnost stanovená v odstavci 1 tak vede k respektu k pravidlům církve nebo náboženské společnosti upravujícím zacházení s předměty vyloučenými z profánního užívání (např. bohoslužebné nádoby, relikvie a relikviáře), pohyb v některých prostorách mimořádného významu (např. prostor za ikonostasem, před svatostánkem apod.) či dobu provádění činnosti (náboženské svátky apod.).

Navržená úprava předpokládá, že v případě výzkumu a dokumentace v oboru památkové péče nelze vyloučit i při respektování práv a oprávněných zájmů vlastníků situaci, kdy vlastníkovi vznikne újma v důsledku omezení v užívání věci. Taková újma může vlastníkovi vzniknout přímo tím, že je sám omezen v užívání věci, ale lze si představit i případ, kdy takováto újma vznikne např. v důsledku omezení nájemce, který v souvislosti s tímto omezením požaduje přiměřenou slevu z nájemného. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že se jedná o újmu, která byla vlastníkovi způsobena legálním prováděním výzkumu a dokumentací v oboru památkové péče, a nikoli o úpravu právního vztahu vzniklého na základě porušení povinnosti ze strany památkového ústavu. Na takováto jednání by plně dopadala civilní úprava škodní odpovědnosti.

Návrh zákona stanoví vlastníkovi prekluzivní lhůtu k uplatnění svého nároku u památkového ústavu, pokud v souvislosti s omezením užívání při provádění výzkumu a dokumentace podle § 12 došlo k majetkové újmě. Běh této lhůty je navázán na ukončení omezení způsobené daným výzkumem a dokumentací. Navrhovaný zákon předpokládá i založení pravomoci ministerstva rozhodnout v případě, kdy nedošlo ke shodě ve věci určení náhrady za omezení způsobené výzkumem nebo dokumentací podle § 12.

K § 14 Prohlášení za kulturní památku

Zůstává zachován stávající stav prohlašování za kulturní památku daný nabytím účinnosti občanského zákoníku. Za kulturní památku lze prohlásit movitou nebo nemovitou věc v právním smyslu a dále stavbu, i když ve smyslu občanského zákoníku není samostatnou věcí, nebo pozemek bez stavby, která se na něm nachází a je jeho součástí. Důvodem této úpravy je minimalizace omezení vlastníka, které by nebylo ani odborně odůvodnitelné. Kulturní památkou se může stát výklenková kaple bez toho, aby kulturní památkou bylo několika hektarové pole a stejně tak není odborný důvod, aby se se zámeckým parkem stal kulturní památkou i panelový bytový dům v něm postavený. V mnoha případech je nositelem kulturně historické hodnoty stavba a nikoli pozemek, na kterém se stavba nachází, nebo naopak pozemek ovšem bez některých nebo i všech staveb, které se na něm nacházejí. Řada zahraničních právních předpisů bez výslovné vazby na soukromoprávní úpravu předpokládá, že samostatně jako kulturní památky mohou být chráněny stavby (např. Belgie, Finsko, Irsko, Litva, ve Spolkové republice Německo – Bavorsko, Berlín, Braniborsko, Brémy, Dolní Sasko, Hamburk, Meklenbursko – Přední Pomořany, Porýní – Falc, Sársko, Sasko, Sasko – Anhaltsko, Severní Porýní – Vestfálsko), a k této možnosti se přiklonil i navrhovaný zákon, který předpokládá, že samostatně chráněným statkem může být nejen věc ve smyslu občanského zákoníku, ale i stavba, která je podle práva soukromého součástí pozemku, na němž samotném se zájmy památkové péče neuplatňují.

V rozhodnutí o prohlášení za kulturní památku může ministerstvo uvést, že výslovně uvedená stavba se kulturní památkou nestává, ačkoliv pozemek, na kterém je zřízena, se za kulturní památku prohlašuje. Zásada občanského zákoníku „superficies solo cedit“ je promítnuta i v ustanovení § 18. V případě následného vzniku stavby na nemovité věci, která je kulturní památkou, může ministerstvo na žádost vlastníka stavby nebo z moci úřední rozhodnout, že tato stavba kulturní památkou není. Pro prohlášení celých vývojových řad, historicky vzniklých souborů nebo areálů návrh zákona předpokládá možnost za kulturní památku prohlásit i ty jednotlivé věci z těchto souborů, které by samostatně znaky kulturní památky nenaplňovaly. I zde se jedná o stejnou právní úpravu jako dnes.

Za jednu kulturní památku je možné prohlásit také hromadnou věc nebo jiný soubor věcí, který jako celek je nositelem jedné společné hodnoty. Součástí tohoto souboru se mohu stát i věci, které samy zmíněné vlastnosti nemají, ale památkovou hodnotu mají právě ve spojení s ostatními částmi daného souboru a spoluvytvářejí tak jeho celkovou památkovou hodnotu. Za kulturní památku byla například prohlášena podniková sbírka motocyklů JAWA, která zahrnuje vývojovou řadu výroby těchto motocyklů. Vedle skutečně sběratelsky, historicky nebo technicky jedinečných motocyklů, jako je např. motocykl Jawa 500 OHV Rumpál nebo motocykl Jawa 350 633-01 Bizon, jsou zde zastoupeny motocykly, které byly pro svoje výborné vlastnosti velmi oblíbené, a tudíž byly vyráběny ve velkém množství kusů, jako např. motocykl Jawa 250/350 Pérák nebo motocykl Jawa 175 Kývačka. Ačkoliv by takto masově vyráběný motocykl nemohl mít sám o sobě hodnotu kulturní památky, je přesto jeho zastoupení ve vývojové řadě motocyklů JAWA naprosto zásadní. Obdobně může být za jednu kulturní památku prohlášen soubor staveb kaplí křížové cesty, a to i bez pozemků, jichž jsou součástí, a za situace, kdy jedna kaple může být novodobá (náhrada za zničenou původní stavbu), avšak z povahy věci (duchovní rozměr, urbanistický koncept apod.) je nezbytné za kulturní památku prohlásit kompletní soubor kaplí křížové cesty jako celek.

K § 15 Řízení o prohlášení za kulturní památku

Řízení o prohlášení za kulturní památku vede z moci úřední ministerstvo. Odstraňuje se nedostatek § 3 dnešního zákona o státní památkové péči, který byl přijat jako speciální procesní úprava vůči tehdejšímu správnímu řádu.

V řízení o prohlášení za kulturní památku si ministerstvo vyžádá vyjádření krajského úřadu, obecního úřadu obce s rozšířenou působností a památkového ústavu. Z hlediska právní formy jde o vyjádření, které znal i dosavadní zákon o státní památkové péči. Nepůjde tak o závazné stanovisko, ale o vyjádření odborného náhledu spojeného se znalostí místní situace, což ve svých rozsudcích k tomuto aktu zdůrazňují správní soudy (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 2 As 120/2011 – 173 ze dne 31. 10. 2013 nebo rozsudky Městského soud v Praze č.j. 11 Ca 159/2008 - 60 ze dne 18. 6. 2009, popř. č.j. 3 A 90/2010-116 ze dne 27. 7. 2011).

Památkový ústav bude zveřejňovat údaje o kulturních památkách v seznamu památkového fondu. V případě nemovitých kulturních památek bude tento seznam propojen se základním registrem územní identifikace, adres a nemovitostí a s katastrem nemovitostí. Návrh zákona stanoví ministerstvu lhůtu na předání pravomocného rozhodnutí o prohlášení za kulturní památku.

Pokud ministerstvo neshledá důvody pro prohlášení za kulturní památku, rozhodne meritorně o tom, že věc nebo stavba nemá význam předpokládaný v § 2 odst. 2 (k otázce potřeby meritorního rozhodnutí v takových případech viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 5 As 30/2011 – 93 ze dne 28. července 2011).

K § 16 Povinnosti vlastníka v řízení o prohlášení za kulturní památku

Návrh zákona stanovuje vlastníkovi určité povinnosti z důvodu, aby nebyl zmařen účel řízení tj. znemožněno rozhodování o kulturněhistorických hodnotách předmětu řízení. Vlastník nesmí po dobu řízení předmět poškodit, zničit anebo jej přemístit do zahraničí. Z procesních důvodů jde za vlastníkem, který věc vlastní v době zahájení řízení a následně ji hodlá převést na jiného jednak povinnost informovat budoucího nabyvatele a jednak ministerstvo, že tak hodlá učinit. Tato úprava tak dopadá i na případy opuštění věci. Současně se zakotvuje oznamovací povinnost ministerstvu i pro nabyvatele, na kterého přešlo vlastnické právo k takové věci po zahájení řízení. Tato povinnost se vztahuje však pouze na věci, které nejsou evidovány v katastru nemovitostí. Vlastník je povinen oznámit ministerstvu každé poškození nebo ohrožení předmětu řízení. Stejně tak jej vlastník informuje ve lhůtě 15 dnů před započetím prací o záměru provést změnu dokončené stavby, udržovací práce na stavbě, o jejímž prohlášení za kulturní památku se vede řízení, nebo záměr provést stavbu na pozemku nebo terénní úpravy pozemku. Ministerstvo má možnost vyhodnotit stav a v případě potřeby předběžným opatřením zatímně upravit poměry účastníků postupem podle § 61 správního řádu.

K § 17 Péče o kulturní památku

Zcela nově je souhrnně v § 17 uveden katalog práv a povinností vlastníka kulturní památky. Systém práv jako náhrad za omezení vlastnického práva vychází z nálezu Ústavního soudu ÚS 35/94 ze dne 23. 6. 1994, kterým byl shledán zákon o státní památkové péči za ústavně konformní. Kompenzace jsou založeny na kombinaci různých forem náhrad, jak finančních tak nefinančních, a v případě finančních, jak přímých tak nepřímých. Základním nástrojem přímé finanční podpory je poskytování dotací ze státního rozpočtu, které přinášejí významné efekty ve prospěch ochrany a zachování kulturních památek. Jde současně o provedení závazku vyplývajícího z článku 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně architektonického dědictví Evropy, který předpokládá poskytování finanční podpory na údržbu a restaurování architektonického dědictví v souladu s celostátními, regionálními a místními pravomocemi. Zároveň zákon stanovuje kritéria poskytování dotací ze státního rozpočtu. Další náhradou je poskytování daňových úlev, jejichž rozsah zakotvují jiné právní předpisy, a proto návrh zákona o ochraně památkového fondu tak činit nemůže. Současně je třeba zdůraznit, že tyto úlevy jsou vázány výlučně na existenci předmětu ochrany podle navrhovaného zákona a bez výslovného zakotvení ochrany podle tohoto zákona by tyto úlevy neměly žádný věcný základ. Dnes je takovým případem např. osvobození od daně ze staveb a jednotek podle § 9 odst. 1 písm. d) zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí. Jím jsou osvobozeny stavby kulturních památek, které jsou veřejně přístupné. Nejde o jakékoli zpřístupnění, nýbrž o zpřístupnění na základě písemné smlouvy uzavřené mezi ministerstvem a vlastníkem kulturní památky. V této smlouvě musí být uveden časový a prostorový rozsah zpřístupnění a stanoven jeho režim, a to v souladu s památkovou hodnotou (jde například o hodnoty architektonické, technické či umělecké) a dalšími způsoby využití kulturní památky. Rozsah zpřístupnění se může týkat například určení, které místnosti stavby budou zpřístupněny, nebo v kterých dnech roku bude kulturní památka zpřístupněna a podobně. Specificky na kulturní památky pak pamatují ustanovení § 23 odst. 6 písm. b) bod 1, § 27 písm. e), § 29 odst. 1 písm. d) a § 30 odst. 6 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů. Významnou náhradou jsou bezplatné informační, poradenské a další odborné služby památkového ústavu. Zahrnují poskytování odborných konzultací, výsledků z provedených průzkumů, výsledků z provedené měřické, fotografické nebo jiné obrazové dokumentace, metodické podpory a návrhů pro jím zamýšlené zpřístupnění kulturní památky veřejnosti, kdy však nelze vlastníkovi zpřístupnění jeho kulturní památky nařídit. Zároveň zpřístupnění nesmí dle čl. 12 Úmluvy o ochraně architektonického dědictví Evropy negativně ovlivnit architektonický a historický charakter chráněných statků a jejich okolí či archeologickou a vědeckou povahu archeologických nalezišť a jejich okolí. Významný je rovněž závazek České republiky podporovat vlastníka při prezentaci kulturní památky a jejího kulturního významu. Památkový ústav rovněž umožní vlastníkovi kulturní památky bezplatný dálkový přístup k údajům v seznamu památkového fondu vedeným památkovým ústavem, pokud se týkají jeho kulturní památky.

Ustanovení § 17 upravuje povinnosti vlastníka kulturní památky, které umožní zachování a ochranu kulturních památek a jejich kulturně historických hodnot. Vlastník kulturní památky je povinen ji na svůj náklad chránit před poškozením, znehodnocením, zničením nebo odcizením, udržovat ji v takovém stavu, aby se zachovala hodnota, pro kterou je chráněna, a užívat ji způsobem, který odpovídá jejímu technickému stavu a jejím technickým možnostem, a v souladu s významem, pro který je chráněna. Rovněž je vlastník kulturní památky, je-li ta stavbou nebo nemovitou věcí strpět její označení tabulkou s nápisem „Kulturní památka“ nebo „Národní kulturní památka“.

Vlastník má povinnost předem písemně oznámit osobě, na niž převádí vlastnické právo ke kulturní památce, nebo osobě, které pronajme, propachtuje nebo přenechá kulturní památku k užívání, nebo osobě, které předává kulturní památku k provedení prací na kulturní památce, průzkumu, výzkumu, pořízení dokumentace o kulturní památce nebo k jinému účelu, že jde o kulturní památku. Cílem je, aby při nakládání s kulturními památkami byly subjekty informovány o jejich ochraně.

Promítnutím článku 35 Listiny základních práv a svobod je zákaz všem subjektům nejenom vlastníkům kulturních památek poškozovat kulturní památky a ohrožovat jejich zachování.

K § 18

Jak již bylo výše uvedeno, občanský zákoník vrátil do tuzemského práva zásadu „superficies solo cedit“, v důsledku čehož se stavba, nejedná-li se o stavbu jen dočasnou, stává součástí pozemku. V mnoha případech je nositelem kulturně historické hodnoty stavba a nikoli pozemek, na kterém se stavba nachází, nebo naopak pozemek ovšem bez některých nebo i všech staveb, které se na něm nacházejí.

Navržená právní úprava obdobně jako úprava stávající, která byla přijata v souvislosti s občanským zákoníkem, umožňuje reagovat i na možnost vzniku novostaveb na pozemcích, které již jsou kulturní památkou a jejichž součástí se taková novostavba stala, a to deklarací toho, že taková novostavba není předmětem zájmu památkové péče.

K § 19 Zrušení prohlášení za kulturní památku

V případě rušení prohlášení za kulturní památku se navazuje na dnešní a judikaturou potvrzený postup (např. rozsudek Městského soudu v Praze č.j. 5 A 103/2010 – 41 ze dne 8. 1. 2014). Zrušení prohlášení za kulturní památku přichází v úvahu v případě ztráty kulturně historických hodnot, pro které byla věc nebo stavba za kulturní památku chráněna nebo v případě jiného mimořádně závažného zájmu, který by převážil nad ochranou kulturní památky. Takovým zájmem by mohla být např. ochrana života a zdraví, ale nelze vyloučit případy, kdy by se nemuselo jednat pouze o veřejný zájem. Stejný důvod uvádí i dnešní § 8 zákona o státní památkové péči a jeho aplikace nečiní problémy. Je třeba zdůraznit, že Nejvyšší správní soud judikoval např. ve svém rozsudku č.j. 8 As 133/2014 – 51 ze dne 4. 9. 2015, že prokázání existence takového mimořádně závažného zájmu (důvodu) je obligatorním předpokladem pro zrušení prohlášení za kulturní památku. Nedoložení nebo nedostatečné doložení existence takového zájmu ze strany vlastníka kulturní památky je naopak důvodem pro to, že ke zrušení prohlášení za kulturní památku dojít nemůže. Z důvodu minimalizace ztráty ochrany lze v případě kulturních památek - souboru věcí, souboru staveb, které nejsou samostatnou věcí, nebo souboru pozemků bez staveb, které se na nich nacházejí, zrušit místo celého prohlášení za kulturní památku i prohlášení jen jednotlivé stavby, která není samostatnou věcí, jednotlivého pozemku bez stavby, která se na něm nachází, nebo jednotlivé věci. Prohlášení lze zrušit pouze u kulturní památky a nikoliv národní kulturní památky. V takovém případě by nejdříve muselo být změněno nebo zrušeno nařízení vlády o prohlášení kulturní památky za národní kulturní památku.

Podle stávající úpravy na úseku stavebního práva při odstraňování staveb platí výslovně zakotvená zásada, že u stavby, která je kulturní památkou, se postupuje podle zvláštního právního předpisu, kterým je právní předpis upravující zájmy památkové péče. I nadále tak bude respektována zásada, že k odstranění stavby, která je kulturní památkou, může s výjimkou bezprostředního ohrožení života osob nebo zvířat zřícením stavby dojít až po zrušení prohlášení takové stavby za kulturní památku.

K § 20 Řízení o zrušení prohlášení za kulturní památku

Řízení může být zahájeno na návrh vlastníka nebo z moci úřední ministerstvem. Žadatel je povinen uvést důvody, pro které by mělo být prohlášení zrušeno. V řízení o zrušení prohlášení za kulturní památku si ministerstvo vyžádá vyjádření krajského úřadu, obecního úřadu obce s rozšířenou působností a památkového ústavu. Z hlediska právní formy jde vyjádření, které znal i dosavadní zákon o státní památkové péči. Nepůjde tak o závazné stanovisko. Půjde o vyjádření odborného náhledu spojeného se znalostí místní situace, což ve svých rozsudcích k tomuto aktu zdůrazňují správní soudy v případě těchto vyjádření v řízení o prohlášení za kulturní památku (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 2 As 120/2011 – 173 ze dne 31. 10. 2013 nebo rozsudky Městského soud v Praze č.j. 11 Ca 159/2008 - 60 ze dne 18. 6. 2009, popř. č.j. 3 A 90/2010-116 ze dne 27. 7. 2011).

Ministerstvo může vlastníkovi kulturní památky uložit, aby na své náklady zpracoval nezbytné měřické, fotografické a jiné obrazové dokumentace, provedení potřebných průzkumů kulturní památky pro účely doložení stavu kulturní památky a především mu stanovit lhůtu pro jejich odevzdání. Zpracování průzkumů a dokumentací v případě zrušení prohlášení za kulturní památku umožní zachovat sekundární pramen poznání o věci nebo stavbě, která byla chráněna jako kulturní památka a jejíž hodnoty po zrušení prohlášení za kulturní památku ve většině případů zcela zaniknou.

Pokud ministerstvo neshledá důvody pro zrušení prohlášení za kulturní památku, rozhodne meritorně o tom, že věc nebo stavba nepozbyla svůj význam jako kulturní památka (k otázce potřeby meritorního rozhodnutí v takových případech viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 5 As 30/2011 – 93 ze dne 28. 7. 2011).

K § 21 Prohlášení kulturní památky za národní kulturní památku

Prohlášením za národní kulturní památku se s výjimkou přednostního práva státu na koupi nemění povinnosti jejího vlastníka ani rozsah již poskytnuté ochrany. Jedná se o výběr nejvýznamnějších a nejhodnotnějších věcí ze souboru již prohlášených kulturních památek nikoliv nově konstituovanou veřejnoprávní ochranu. Z toho důvodu zákon zachovává dnešní způsob vymezování tohoto předmětu ochrany, a to nařízením vlády.

K § 22 až § 26 Památkové území

Památkové území, tj. památková rezervace nebo památková zóna, bude vymezováno v řízení vedeném z moci úřední ministerstvem formou opatření obecné povahy. Na ministerstvo se oproti dosavadnímu stavu přesouvá zmocnění vymezovat památkové rezervace, a to z důvodu zajištění větší transparentnosti a zajištění možnosti účasti vlastníků a dalších dotčených osob v procesu vymezování územní ochrany. Příprava, projednávání a schvalování opatření obecné povahy je obdobná, jako tomu je v případě schvalování územně plánovací dokumentace podle stavebního zákona. Dojde-li k rozporu mezi dotčenými orgány navzájem nebo mezi dotčeným orgánem a ministerstvem postupuje se podle § 136 odst. 6 správního řádu.

Návrh na prohlášení zpracuje ministerstvo na základě bezplatně poskytnutých podkladů, údajů a informací od památkového ústavu. Z důvodu zajištění odbornosti návrhu na vymezení památkového území návrh zákona stanovuje povinnost ministerstva projednat tento návrh s odborným garantem památkové péče, tj. památkovým ústavem. Rovněž se návrh projedná s krajskými úřady a obecními úřady obcí s rozšířenou působností, které jako instančně podřízené orgány památkové péče disponují významnými místními znalostmi. Subjekty uvedené v tomto odstavci mohou v zákonem stanovené lhůtě k návrhu uplatnit připomínky, se kterými se musí ministerstvo při vydávání opatření obecné povahy vypořádat.

Mezi dotčenými orgány má zvláštní postavení orgán územního plánování, se kterým musí být návrh na vymezení památkového území rovněž projednán. Všechny dotčené orgány se k návrhu na vymezení památkového území vyjadřují formou stanovisek. Stejně jako v územním plánování i zde je stanovena koncentrační zásada a k pozdě uplatněným připomínkám a stanoviskům se nepřihlíží. Při vzniku rozporu mezi ministerstvem a dotčenými orgány nebo mezi dotčenými orgány navzájem se postupuje podle správního řádu. Obecnou úpravu stanovisek vydávaných do řízení podle tohoto zákona, vázanost dotčeného orgánu svým předchozím stanoviskem a další náležitosti přináší navrhovaný zákon v ustanovení § 96. Jedná se o úpravu obdobnou, která je obsažena v ustanovení § 4 stavebního zákona.

Oproti dnešnímu stavu, kdy památkové rezervace a památkové zóny jsou konstituovány obecně závazným právním předpisem, opatření obecné povahy bude umožňovat aktivní účast vlastníků pozemků a staveb dotčených návrhem na prohlášení památkového území a rovněž i obce, na jejímž území má být památkové území prohlášeno. Návrh zákona řeší jak změny návrhu na prohlášení památkového území v řízení, tak situaci, pokud bylo rozhodnutí o námitce v odvolacím řízení změněno nebo zrušeno a již přijaté opatření je zapotřebí změnit, aby bylo v souladu s rozhodnutím o odvolání. Stejná pravidla platí i v rámci územního plánování.

Návrh zákona současně řeší i obsahové náležitosti opatření obecné povahy. Mezi tyto náležitosti pak patří i odůvodnění, které musí obsahovat vedle vymezení území v prvé řadě vymezení hodnot, pro které má být dané památkové území chráněno.

Změna opatření obecné povahy, kterým bylo vymezeno památkové území, může být provedena ministerstvem v řízení z moci úřední, jen pokud se podstatně změnilo poznání hodnot, pro jejichž ochranu bylo památkové pásmo vymezeno.

K § 27 Péče o památkové území

Zcela nově jsou svodně upravena práva a povinnosti vlastníka nemovité věci, která není kulturní památkou, ale nachází se v památkovém území. Stávající právní úprava klade na takového vlastníka pouze povinnosti spočívající v získání souhlasu orgánu památkové péče s prováděním prací. Za omezování vlastnického práva je dnes jedinou náhradou možnost konzultace s památkovým ústavem. Tento stav opakovaně ve svých zprávách kritizoval Veřejný ochránce práv. Kompenzace jsou založeny na kombinaci různých forem náhrad, jak finančních, tak nefinančních. Základním nástrojem finanční podpory bude poskytování dotací ze státního rozpočtu v rámci programů památkové péče, které mohou přinášet významné efekty ve prospěch ochrany a zachování architektonického dědictví chráněného podle tohoto zákona. Jde současně o provedení závazku vyplývajícího z článku 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně architektonického dědictví Evropy, který předpokládá poskytování finanční podpory na údržbu a restaurování architektonického dědictví v souladu s celostátními, regionálními a místními pravomocemi. Zároveň zákon stanovuje kritéria poskytování dotací ze státního rozpočtu. Nově je formulován okruh náhrad, které poskytuje vlastníkovi památkový ústav. Jsou jimi bezplatné informační, poradenské a další odborné služby památkového ústavu. Zahrnují poskytování odborných konzultací, výsledků z provedených průzkumů, výsledků z provedené měřické, fotografické nebo jiné obrazové dokumentace, metodické podpory a návrhů pro jím zamýšlené zpřístupnění kulturní památky veřejnosti. Významný je rovněž závazek České republiky podporovat vlastníka při prezentaci této nemovité věci a jejího kulturního významu a umožnit mu bezplatný dálkový přístup k údajům v seznamu památkového fondu vedeným památkovým ústavem, pokud se týkají jeho nemovité věci.

Zcela nové ustanovení § 27 odst. 4 upravuje povinnosti vlastníka nemovité věci, která není kulturní památkou, ale nachází se v památkovém území, které umožní zachování a ochranu těchto nemovitých věcí a tím i kulturně historických hodnot, pro které bylo památkové území chráněno. Vlastník takové nemovité věci je povinen na svůj náklad ji užívat tak, aby zachoval hodnotu, pro kterou je dané území chráněno jako památková rezervace nebo památková zóna.

Stanovení zákazu poškozování hodnot, pro které je památkové území chráněno jako památková rezervace nebo památková zóna, má za cíl umožnit správní trestání, které dnes není možné, respektive je vázáno pouze na nesplnění procesních povinností, případně nedodržování podmínek závazného stanoviska orgánu památkové péče.

K § 28 až § 30 Plán ochrany památkového území

Vydat plán ochrany lze na základě důkladného odborného poznání a respektování hodnot, pro jejichž ochranu je památkové území chráněno a s ohledem na potřeby současného života. Návrh opatření obecné povahy zpracuje krajský úřad s pomocí podkladů, které mu bezplatně poskytuje odborná složka památkové péče tj. památkový ústav. Krajský úřad může opatřením obecné povahy určit na úseku památkové péče jednodušší režim pro část nebo i celé památkové území. Za podmínky poznání kulturně historických hodnot památkového území lze tímto nástrojem snížit administrativní zátěž tam, kde by z hlediska památkové péče byla nadbytečná. Stejně tak nebude např. nutné u všech staveb památkového území regulovat úpravy interiéru. Plán ochrany však nemůže přinést osvobození povinností stanovených návrhem zákona pro kulturní památky, které se nacházejí v památkovém území. Krajský úřad v plánu ochrany uvede způsob zabezpečení hodnoty památkového území, tj. okruh záležitostí podléhajících rozhodovací pravomoci orgánu památkové péče a dále identifikaci nemovitých věcí nebo staveb z památkového území a výčet druhu prací, u nichž bude vyloučena povinnost vyžádat si předem posouzení orgánu památkové péče. Rozsah poskytnutého osvobození musí být samozřejmě odůvodněn pro případné přezkumné řízení nebo přezkum ve správním soudnictví. Obdobně jako tomu je v územním plánování ani plán ochrany nelze v přezkumném řízení změnit, ale jenom zrušit. Plán ochrany slouží jako podklad pro územně plánovací dokumentaci a pravomoc orgánu územního plánování vydávat územně plánovací dokumentaci formou opatření obecné povahy tímto ustanovením není dotčena. Návrh zákona dále musí vyřešit v úvahu přicházející střet plánu ochrany a územního plánu s prvky regulačního plánu nebo regulačního plánu. Pokud dojde k rozporu, pak pozbývají účinnosti podmínky plánu ochrany, které jsou v rozporu s územním plánem s prvky regulačního plánu nebo regulačním plánem. Je potřeba uvést, že při přípravě a vymezování plánu ochrany se budou dotčené orgány včetně v zákoně výslovně uvedeného orgánu územního plánování k návrhu vyjadřovat a stejně tak se budou k územně plánovací dokumentaci vyjadřovat v pozici dotčených orgánů orgány památkové péče. Případné rozdíly územního plánu s prvky regulačního plánu nebo regulačního plánu pak budou vyplývat z uplatnění nových skutečností nebo z výsledků řešení rozporů. Z pravidla vyjádřeného ve správním řádu i stavebním zákoně, tj. že dřívější stanovisko dotčený orgán zavazuje, pokud nenastaly nové skutečnosti nebo se nezměnily poměry, plyne, že ve stejných nebo podobných věcech dotčený orgán vydá stejné nebo obdobné stanovisko. Odpovědnost za promítnutí případných změn plánu ochrany v důsledku následného schválení územního plánu s prvky regulačního plánu nebo regulačního plánu má krajský úřad, nicméně orgán územního plánování má oprávnění provedenou změnu v plánu ochrany rozporovat s tím, že po procesní stránce se na řešení případného sporu použije přiměřeně ustanovení § 136 odst. 6 správního řádu o řešení rozporů.

Při projednávání plánu ochrany postupuje krajský úřad obdobně jako ministerstvo při vymezování památkového území, tj. je zachováno postavení odborných složek památkové péče, postavení dotčených orgánů a obce, kde se nachází památková rezervace nebo zóna, pro něž je plán ochrany vymezován. Stejně jako ministerstvo i krajský úřad musí projednat návrh plánu ochrany s odborným garantem, kterým je památkový ústav.

Návrh zákona řeší jak změny návrhu plánu ochrany v řízení, tak situaci, pokud bylo rozhodnutí o námitce v odvolacím řízení změněno nebo zrušeno a již přijaté opatření je zapotřebí změnit tak, aby bylo v souladu s rozhodnutím o odvolání o námitce. Stejná pravidla platí pro územní plánování.

Změna opatření obecné povahy, kterým byl vydán plán ochrany, může být provedena krajským úřadem v řízení z moci úřední, jen pokud se podstatně změnilo poznání hodnot, pro které bylo památkové území vymezeno.

K § 31 až § 33 Ochranné památkové pásmo

Pouze k ochraně architektonického dědictví chráněného podle tohoto zákona může obecní úřad obce s rozšířenou působností z moci úřední opatřením obecné povahy vymezit ochranné památkové pásmo. Z logiky věci nemá smysl vymezovat ochranné pásmo u movitých věcí. Ochranné památkové pásmo se vymezuje vždy k ochraně a zachování hodnot architektonického dědictví chráněného podle tohoto zákona a nikoliv pro ochranu kvalit vlastního území vymezeného jako ochranné památkové pásmo. Samozřejmě, pokud se v ochranném památkovém pásmu nachází např. kulturní památka, bude ta chráněna v prvé řadě jako kulturní památka. Návrh na vymezení ochranného památkového pásma pořizuje obecní úřad obce s rozšířenou působností, a to na základě podkladů, údajů a informací, které mu bezplatně poskytuje památkový ústav. V ochranném památkovém pásmu, respektive v opatření obecné povahy lze vymezit, že u určitých staveb a pozemků nebo jejich částí, které nejsou kulturní památkou, a druhů prací v ochranném památkovém pásmu, nebude nutné vyžádat si předem posouzení orgánu památkové péče podle § 40. Cílem je snížení administrativní zátěže tam, kde jí z hlediska ochrany památkové péče není zapotřebí. Části staveb nebo pozemků připadají v úvahu v případě, když se jedná o pozemky pod vodními toky nebo komunikacemi. V těchto případech je logické a méně zatěžující nevymezovat ochranu pro celý pozemek, ale jen pro jeho část, která souvisí s ochranou poskytovanou dle tohoto zákona a stejně tak je vymezené území logicky určeno, než by tomu bylo v případě, kdy by hranice sledovala hranice pozemků. Obdobný princip se uplatňuje u vymezování památkového území. Vedle výše uvedeného opatření obecné povahy samozřejmě může obecní úřad obce s rozšířenou působností stanovit podmínky ochrany v ochranném památkovém pásmu. Postup projednávání a schvalování opatření obecné povahy, kterým se vymezuje ochranné památkové pásmo, je obdobný jako u opatření obecné povahy, kterým je vymezováno památkové území. Např. obecní úřad obce s rozšířenou působností projedná návrh na vymezení ochranného památkového pásma s památkovým ústavem, aby byla zajištěna možnost odborné organizace památkové péče podávat připomínky k tomuto návrhu. Stejně jako u vymezování památkového území i opatření obecné povahy o vymezení ochranného památkového pásma nelze změnit v přezkumném řízení.

V minulosti byla řada ochranných pásem podle stávajícího nebo předchozího zákona o kulturních památkách vymezena jako náhrada za plošnou památkovou ochranu tj. místo památkové rezervace nebo památkové zóny, čemuž odpovídají i stanovené podmínky ochrany. Současná možnost změny takových pásem v § 17 zákona o státní památkové péči pomocí územního rozhodnutí se vzhledem k procesní obtížnosti ukázala jako nereálná a neaplikovatelná. Řada dosavadních ochranných pásem ztratila smysl, když byla na stejném území ve stejném rozsahu nebo i jen z části vymezena památková rezervace nebo památková zóna. Z tohoto důvodu zruší obecní úřad obce s rozšířenou působností ochranné památkové pásmo zcela nebo z části. Stejně tak jej může zrušit, pokud zanikl předmět ochrany, pro jehož ochranu bylo ochranné památkové pásmo vymezeno. Prostor pro správní uvážení zde musí být zachován zejména s ohledem na skutečnost, že řada ochranných památkových pásem je vymezena jako nástroj ochrany celého souboru kulturních památek a dílčí úpravy tohoto souboru (včetně rušení prohlášení jednotlivých věcí nebo staveb, které jsou součástí pozemku, nikoli však celého souboru za kulturní památku) nemusí automaticky představovat i důvod pro zánik takového ochranného památkového pásma. V obou případech je povinnou součástí řízení vyjádření památkového ústavu, aby byla dána možnost uplatnění odbornosti.

K § 34 Rada památky světového dědictví

Návrh nového předpisu akcentuje zejména péči o památky světového dědictví, když podle čl. 5 Úmluvy o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví je smluvní stát povinen mimo jiné přijmout vhodná právní, vědecká, technická, správní a finanční opatření na ochranu statku (památky) zapsaného na Seznam (světového dědictví) a vytvořit předpoklady pro jeho ochranu, zachování a zhodnocení. Z tohoto důvodu se navrhuje zřízení Rady světové památky, která bude trvale a koncepčně napomáhat k zajištění dobré správy takovéto památky, protože tzv. Budapešťská deklarace organizace UNESCO vyzývá smluvní státy k systematickému nakládání s památkou světového dědictví a k zachování péče o její hodnoty, a to zejména institucionální podporou, zajišťující péči o ni. Členem Rady památky světového dědictví vždy musí být zástupci těch subjektů, které se bezprostředně podílejí na její správě a vytvářejí základní předpoklady pro zachování výjimečné světové hodnoty tohoto statku, tedy vlastník kulturního statku, zástupci obce a kraje, na jejichž území se tento statek nachází, zástupci místně příslušných orgánů památkové péče a památkového ústavu. Fakultativně mohou členy Rady být, dle aktuální situace a povahy památky světového dědictví, zástupci dalších subjektů, ať už se bude jednat o orgány na úseku cestovního ruchu nebo místního rozvoje, či odborné instituce, jako např. muzea, nestátní neziskové organizace apod. Jiný okruh subjektů lze předpokládat u památky světového dědictví, která má povahu jednotlivosti jako je Sloup Nejsvětější Trojice v Olomouci a výrazně širší okruh členů Rady bude u městských jader nebo u rozsáhlého území kulturní krajiny, jakým je Lednicko – valtický areál. Způsob jmenování členů Rady stanoví pro každou jednotlivou památku světového dědictví její statut, přičemž se předpokládá, že ministerstvo jmenuje delegované zástupce výše jmenovaných subjektů. Ze svého středu Rada určí hlavního koordinátora, který je obvykle označován jako site manager. Rada památky světového dědictví není správním orgánem, má však povahu koncepčního tělesa. Tento poradní, konzultační a koordinační orgán schvaluje zadání řídící koncepce památky a projednává a schvaluje řídící koncepci, která navrhne způsob ochrany hodnoty této památky tak, aby byla v co největší míře umožněna ochrana památkové podstaty statku nebo území, a současně aby byly respektovány jiné hodnoty nebo veřejné zájmy, které se zde uplatňují. Na zajištění činnosti tohoto poradního orgánu bude moci ministerstvo poskytnout finanční prostředky formou dotace. Řídící koncepce, neboli Management Plan, sestává z analytické části a návrhové části, kdy analytická část musí obsahovat výčet platných právních předpisů, pravomocných správních rozhodnutí a účinných opatření obecné povahy (zejména územně plánovací dokumentace) a návrhová část musí z těchto podkladů vycházet. Řídící koncepce je v současné době vždy součástí nominační dokumentace pro zápis statku na Seznam světového dědictví. Již zapsané statky musejí být o tento dokument doplněny. Jak předložení nominační dokumentace, tak také doplňování jednotlivých součástí již předložené dokumentace zapsaných statků, je možné pouze prostřednictvím úkonů smluvního státu, v tomto případě České republiky, vůči příslušným orgánům UNESCO.

K § 35 až § 39 Seznam památkového fondu

Evidence památkového fondu má klíčovou úlohu nejenom při výkonu státní správy na úseku památkové péče, ale je rovněž zdrojem dat pro navazující informační systémy veřejné správy a pro další činnosti, zejména pro územní plánování. Seznam památkového fondu nahrazuje Ústřední seznam kulturních památek České republiky, který je evidenčním nástrojem památkové péče dle současně platného právního předpisu. Vedení seznamu památkového fondu bude i nadále svěřeno památkovému ústavu. Základním principem vedení seznamu památkového fondu je jeho napojení na systém základních registrů v souladu s principy zákona č. 111/2009 Sb., o základních registrech. Údaje ze seznamu památkového fondu o památkové ochraně bude památkový ústav poskytovat základnímu registru územní identifikace, adres a nemovitostí (dále jen „RÚIAN“), pokud se vztahují k územním prvkům evidovaným v RÚIAN. Seznam památkového fondu bude obsahovat především údaje o identifikaci kulturní památky, národní kulturní památky, památkového území nebo ochranného památkového pásma podle údajů RÚIAN, u předmětů ochrany neevidovaných v RÚIAN identifikaci popisem, u věcí movitých též jejich umístění v nemovitosti identifikované podle údajů RÚIAN, uvedení aktu, na jehož základě byla věc do seznamu zařazena, způsob ochrany, údaje o vlastníkovi (vlastnících) kulturní památky a odborné podklady. Materiály související s kulturními památkami (např. záznamy o obnově kulturní památky, výsledky vědeckého zkoumání kulturní památky) budou vedeny samostatně. Údaje z tohoto informačního systému budou veřejně přístupné v rozsahu podle § 54 odst. 1 písm. f) a i) zákona č. 111/2009 Sb., o základních registrech; údaje o umístění movité kulturní památky a o vlastnictví kulturní památky budou přístupné pouze orgánům veřejné správy a památkovému ústavu pro plnění jejich povinností, dalším osobám jen se souhlasem vlastníka kulturní památky. Je stanovena povinnost památkovému ústavu ve stanovené lhůtě provést příslušný zápis do seznamu památkového fondu, rovněž tak je stanovena ohlašovací povinnost vlastníka věci, dotčené touto evidencí, oznámit změnu relevantních údajů, příp. odcizení věci.

Návrh zákona upravuje způsob vedení tohoto seznamu, opravu údajů a jejich zpřístupňování. Závěrečná restaurátorská zpráva podle § 46 může teoreticky splňovat podmínky pro autorskoprávní ochranu, tj. být jedinečným výsledkem tvůrčí činnosti autora vyjádřené v jakékoli objektivně vnímatelné podobě. S ohledem na celkový kontext, v němž tento výtvor vzniká, zejm. za jakým účelem, lze tento výtvor považovat za dílo vyloučené z autorskoprávní ochrany podle § 3 písm. a) autorského zákona, a sice za „jiná taková díla, u nichž je veřejný zájem na vyloučení z ochrany“. V případě, že by v daném případě bylo pro zpracování výše zmíněné zprávy využito, např. jen z části, již dříve vzniklé autorské dílo, vztahovala by se na užití takového díla (tj. na jeho zveřejnění a zpřístupňování prostřednictvím internetu) tzv. úřední licence podle § 34 písm. a) autorského zákona, podle níž do práva autorského nezasahuje ten, kdo užije v odůvodněné míře dílo na základě zákona k úřednímu účelu. Tato zákonná licence se přitom vztahuje i na dílo nezveřejněné (výklad a contrario ustanovení § 29 odst. 2 autorského zákona).

Návrh zákona zakotvuje možnosti opravit údaje i ve vazbě na zánik věci nebo stavby. K takové změně údajů je třeba přikročit ve vzájemné součinnosti památkového ústavu a orgánu památkové péče. Pokud nedojde mezi nimi ke shodě v otázce, zda věc nebo stavba zanikla, památkový ústav změnu údajů nezapíše a postoupí v zákonem stanovené lhůtě věc k rozhodnutí ministerstvu.

Údaje v seznamu památkového fondu se zpracovávají na dobu neurčitou, aby byla zajištěna paměťová stopa o tuzemském kulturním dědictví. Jedinou výjimkou jsou osobní údaje o vlastníkovi věci nebo stavby, jejíž prohlášení za kulturní památku bylo zrušeno. Tyto údaje jsou zpracovávány po dobu tří let od nabytí právní moci rozhodnutí o zrušení prohlášení za kulturní památku nebo od zápisu o zániku kulturní památky do seznamu památkového fondu. Tato lhůta tak koresponduje zejména se lhůtou o zániku odpovědnosti za přestupek.

K § 40 Posouzení práce na kulturní památce, v památkovém území a v ochranném památkovém pásmu

Toto ustanovení obsahuje výčet prací či činností, které z hlediska zájmů památkové péče podléhají předchozímu posouzení. Obsah jednotlivých pojmů „práce na kulturní památce“, „restaurování kulturní památky“, „práce v památkovém území“ a „práce v ochranném památkovém pásmu“ je vymezen v § 3. Současně toto ustanovení zakotvuje, který orgán památkové péče je v první instanci příslušný k posouzení jednotlivých zamýšlených prací či činností.

Povinnost vyžádat si posouzení může jak v případě památkové rezervace, tak památkové zóny vyloučit plán ochrany památkového území přijatý podle § 28 a násl. Současně se tato povinnost nevztahuje na ty případy vnitřních úprav nemovitých věcí v památkových zónách, které nepodléhají regulaci podle stavebního zákona a současně nepředpokládají zásah do vnějšího vzhledu stavby nebo pozemku. Návrh zákona v tomto případě volí odlišnou formulaci než stavební zákon, který v souvislosti s volným režimem podle stavebního řádu tj. osvobozením z povolovací a ohlašovací povinnosti vyjímá práce, které nemění vzhled stavby. Jedním ze zájmů památkové péče je zachování autenticity kulturního dědictví, jak to na mezinárodní úrovni například předpokládá Dokument o autenticitě, Nara 1994. Proto v případě památkových zón nelze obdobně jako ve stavebním právu ponechat ve volném režimu zásahy, jejichž výsledek sice nemusí být vnímán jako změna vzhledu, ale které by ve své podstatě představovaly ztrátu autenticity místa ve smyslu čl. 1 odst. 3 Úmluvy o ochraně architektonického dědictví Evropy, jímž ve smyslu § 2 návrhu zákona je památková zóna.

Povinnost vyžádat si posouzení může v případě prací v ochranném památkovém pásmu vyloučit vymezení ochranného památkového pásma podle § 35 a násl. Současně se tato povinnost nevztahuje na ty případy vnitřních úprav nemovitých věcí v ochranných památkových pásmech, které nepředpokládají zásah do vnějšího vzhledu stavby nebo pozemku. Na rozdíl od památkových zón je u vnitřních prací v ochranném památkovém pásmu, které nepředpokládají zásah do vnějšího vzhledu stavby nebo pozemku, nerozhodné, zda podléhají regulaci podle stavebního zákona, neboť k takovým úpravám posouzení orgánu památkové péče není třeba bez dalšího, neboť vnitřní úpravy nemohou mít vliv na ochranu „jádra“, které je chráněno ochranným památkovým pásmem. Tímto navrhovaná úprava přejímá stávající právní úpravu a zažitou praxi, která na úseku památkové péče nečiní aplikační obtíže.

Plán ochrany konkrétní památkové rezervace, památkové zóny ale i vymezení ochranného památkového pásma může obsahovat výčet nemovitých věcí nebo prací na nich, pro které nebude stanovena povinnost vyžádat si posouzení orgánu památkové péče.

Usnesením vlády č. 1397 ze dne 16. listopadu 2009 byl schválen materiál Ministerstva vnitra - Harmonogram prací při realizaci Koncepce budoucí právní úpravy, která povede ke sjednocení právní úpravy postupů při výkonu jednotlivých správních agend s minimem odchylek a výjimek, kterým byl ministerstvu uložen úkol nahradit v současném zákoně o státní památkové péči pojem „závazné stanovisko“ tam, kde je tento pojem užíván ve významu odlišném, než v jakém je používán správním řádem, jiným pojmem. S vědomím této skutečnosti bylo pro akt, který ve výše uvedených věcech přijímá orgán památkové péče, zvoleno označení „posouzení“.

Posouzení je tedy označením aktu orgánu památkové péče, který může mít formu jak závazného stanoviska podle § 149 správního řádu, tak formu správního rozhodnutí. V § 97 návrhu zákona je pak výslovně zakotveno, že posouzení orgánu památkové péče bude mít formu závazného stanoviska podle § 149 správního řádu, pokud je podle jiné právní úpravy příslušný ve věci rozhodovat jiný správní orgán, ve všech ostatních případech bude mít posouzení formu samostatného správního rozhodnutí. Pro stanovení formy posouzení jako závazného stanoviska podle § 149 správního řádu je tedy dostačující fakt, že je zde jiný příslušný správní orgán, který může ve věci rozhodnout nebo využít jiný zjednodušující postup, pokud ho jiná právní úprava předpokládá. Pro ilustraci lze uvést situaci, kdy s ohledem na přednostní užívání zjednodušujících postupů podle stavebního zákona může stavební úřad využít své zmocnění rozhodovat pouze ve stanovených případech a v ostatních případech je úřední postup ukončen právě zjednodušeným neformálním aktem. Jiným příkladem je povinnost stavebního úřadu rozhodnout usnesením o provedení stavebního řízení ukončeného rozhodnutím, pokud dojde stavební úřad k závěru, že záměr nesplňuje podmínky pro vydání souhlasu s provedením ohlášeného stavebního záměru. I v těchto případech s ohledem na obecně založenou příslušnost stavebního úřadu ve věci rozhodovat by posouzení orgánu památkové péče mělo formu závazného stanoviska podle § 149 správního řádu.

K § 41 Žádost o posouzení práce na kulturní památce

Toto ustanovení upravuje speciální požadavky na obsah a případné přílohy žádosti o posouzení práce na kulturní památce, které nevyplývají ze správního řádu. Zatímco navrhovaným zákonem určené obsahové náležitosti se týkají jakékoli žádosti o posouzení práce na kulturní památce, pak povinnost předložit stanovené přílohy se omezuje pouze na výslovně uvedené případy.

Základním předpokladem pro požadavek předložení příloh je skutečnost, že zamýšlená práce na kulturní památce nepodléhá pouze posouzení podle navrhovaného zákona, ale současně podléhá regulaci zejména podle stavebního zákona a tento předpis a předpisy vydané k jeho provedení vyžadují, aby taková dokumentace byla zpracována. Úprava platná na úseku stavebního práva již před přijetím navrhovaného zákona jednoznačně vymezuje okruh prací, které musí být popsány v dokumentaci, a současně zmiňuje, že součástí takové dokumentace bude výčet a závěry provedených průzkumů a rozborů. Toto ustanovení tedy nezakládá novou povinnost zpracovat dokumentaci, ale propojuje existenci této povinnosti zejména podle předpisů stavebního práva s procesem vydání posouzení podle navrhovaného zákona.

Rozhodnou osobou pro podání žádosti je vlastník kulturní památky. Protože však řada právních předpisů předpokládá, že oprávnění podat žádost o rozhodnutí podle jiného právního předpisu nebo oprávnění provést práce nemusí být vždy odvislé od vůle vlastníka kulturní památky, mohou žádost také podat osoby, kterým takové oprávnění jiné právní předpisy přiznávají. Příklad takového řešení je obsažen ve stavebním právu, kdy žadatel o územní rozhodnutí nemusí ke své žádosti připojovat souhlas vlastníka nemovité věci, lze-li dotčený pozemek nebo stavbu vyvlastnit.

K § 42 Žádost o posouzení restaurování kulturní památky

Cílem restaurování je zachovat autenticitu kulturní památky, přičemž se má restaurování zakládat na respektování technické a výtvarné struktury originálua vycházet z autentických dokumentů. Navrhovaná úprava proto předpokládá, že posouzení restaurování kulturní památky proběhne ve dvou základních fázích a úměrně tomuto předpokladu také stanoví požadavky na obsahové náležitosti žádosti a její přílohy.

V první fázi posouzení přípravy restaurování kulturní památky je nezbytné nejprve navrhnout základní koncepci restaurování, popsat předpoklady pro stanovení takové koncepce a současně navrhnout průzkumné práce a jejich rozsah, které tyto předpoklady ověří a zpřesní. Každý záměr restaurování by měl začínat základními odbornými (vědeckými) průzkumy. Na mezinárodní úrovni je tento přístup zakotven například v dokumentu ICOMOS Principy ochrany a konzervování - restaurování nástěnných maleb, přijatém na jeho 14. generálním shromáždění v Zimbabwe, 2003. Článek 2 tohoto dokumentu zdůrazňuje, že cílem těchto průzkumů je soustředit pokud možno co nejvíce informací o výstavbě struktury nástěnné malby, jejích významných vrstvách a jejích historických, estetických a technických rozměrech.

Zejména v případech, kdy se při provedení takových průzkumných prací nelze vyhnout destruktivním technikám, které zasahují do hmotné podstaty kulturní památky, je nezbytné, aby tato otázka byla předmětem posouzení orgánu památkové péče, který následně stanoví i kritéria pro zpracování vlastního restaurování. S ohledem na tyto požadavky jsou navrhovaným zákonem upraveny i náležitosti žádosti o posouzení přípravy restaurování kulturní památky. Na druhou stranu nelze vyloučit spíše výjimečný případ, kdy potřeba provedení průzkumných prací v konkrétním případě nebude dána. V takovém případě si lze představit využití obecného institutu společného řízení dle správního řádu.

V následné fázi posuzování restaurování kulturní památky tvoří základní podklad restaurátorský záměr, který již musí být zpracován restaurátorem s povolením pro danou restaurátorskou specializaci. Restaurátorský záměr obsahuje především konkrétní technický a technologický návrh, který musí vycházet z provedených průzkumů a zjištěných důvodů závad.

K § 43 Žádost o posouzení práce v památkovém území a ochranném památkovém pásmu

Toto ustanovení upravuje speciální požadavky na obsah a případné přílohy žádosti o posouzení práce v památkovém území nebo ochranném památkovém pásmu, které nevyplývají ze správního řádu. Zatímco navrhovaným zákonem určené obsahové náležitosti se týkají jakékoli žádosti o posouzení práce v památkovém území nebo ochranném památkovém pásmu, pak povinnost předložit stanovené přílohy se omezuje pouze na výslovně uvedené případy.

Základním předpokladem pro předložení přílohy uvedené v odstavci 2 je skutečnost, že zamýšlená práce v památkovém území nebo ochranném památkovém pásmu nepodléhá pouze posouzení podle navrhovaného zákona, ale současně podléhá regulaci zejména podle stavebního zákona a spolu s předpisy vydanými k jeho provedení vyžadují, aby taková dokumentace byla zpracována.

Rozhodnou osobou pro podání žádosti je vlastník dotčené nemovité věci. Protože však řada právních předpisů předpokládá, že oprávnění podat žádost o rozhodnutí podle jiného právního předpisu nebo oprávnění provést práce nemusí být vždy odvislé od vůle vlastníka dotčené osoby, mohou žádost podat také osoby, kterým takové oprávnění jiné právní předpisy přiznávají. Příklad takového řešení je obsažen ve stavebním právu, kdy pro účely vydání stavebního povolení není stavebník podzemních staveb podléhajících stavebnímu zákonu povinen prokazovat vlastnické právo nebo právo založené smlouvou provést stavbu nebo opatření nebo právo odpovídající věcnému břemenu k dotčenému pozemku nebo stavbě, jde-li o veřejně prospěšné stavby, které funkčně ani svou konstrukcí nesouvisejí se stavbami na pozemku ani s provozem na něm a které ani jinak nemohou mít vliv na využití pozemku k účelu, pro který je určen.

K § 44 Vyjádření památkového ústavu

Odborné zhodnocení práce na kulturní památce, restaurování kulturní památky, práce v památkovém území a práce v ochranném památkovém pásmu vyžaduje široké odborné znalosti, které se týkají mnoha typů předmětů ochrany (např. u kulturních památek lze uvažovat o gotické soše, zvonu, parní lokomotivě, zámeckém parku, archeologické lokalitě keltského oppida nebo varhanách). Představa o tom, že je reálné obsadit jednotlivé správní úřady, jejichž struktura v souladu s usnesením vlády č. 559 ze dne 20. července 2011 o Základním rámci pro Koncepci dokončení reformy veřejné správy musí respektovat výsledky stávající reformy výkonu veřejné správy, dostatečným počtem odborníků, kteří pro každý jednotlivý úřad pokryjí beze zbytku jen naznačený rozsah odborných znalostí, je iluzorní. Z tohoto důvodu zachovává návrh koncepci účasti odborného subjektu při vydávání posouzení, kterou již obsahuje platný zákon o státní památkové péči. V případě této koncepce je reálně možné zajistit i specifickou odbornost pro rozhodování o všech typech předmětů ochrany od relativně běžných typů předmětů ochrany a standardních postupů až po velmi specifické oblasti, které ani na úrovni památkového ústavu nelze pokrýt pro každý kraj (typicky hudební nástroje, památky montánního dědictví atp.).

Návrh zákona předpokládá zapojení památkového ústavu do procesu posouzení. Památkový ústav se může po obdržení informace o zamýšlených pracích od orgánu památkové péče rozhodnout, zdali bude vyjádření zpracovávat nebo použije zjednodušený postup (sdělí, že rozhodovací praxe je ustálena, není důvod se od ní odchylovat, a proto své vyjádření ke konkrétní žádosti nebude formulovat), případně se nevyjádří vůbec. Informace, kterou orgán památkové péče předává památkovému ústavu, musí být dostatečně vypovídající, aby si mohl památkový ústav učinit konkrétní úsudek o předmětu řízení. Z informace tedy musí jednoznačně vyplývat nejen, které věci, popř. stavby, ale i které její části, se dané řízení týká, jaké práce jsou zamýšleny, jaké metody prací žadatel předpokládá. Cest, jak tomuto požadavku dostát, je pochopitelně řada, od vlastní formulace ze strany orgánu památkové péče až po kopii žádosti a je na uvážení orgánu památkové péče, jakou cestu s ohledem na okolnosti konkrétního případu zvolí. V souvislosti s vypracováním svého vyjádření má památkový ústav právo nahlížet do spisu a s tím spojené právo činit si výpisy a právo na to, aby správní orgán pořídil kopii spisu nebo jeho části. Památkový ústav může ve stanovené 20 denní lhůtě vypracovat vyjádření k žádosti. Jde-li však o věc, ve které již došlo k ustálení rozhodovací praxe a není třeba se od této praxe odchylovat, může tuto skutečnost památkový ústav bezodkladně konstatovat, aniž by poskytoval své vyjádření k dané žádosti, což může celý proces vydávání posouzení zásadním způsobem zrychlit a zároveň umožní zdůraznit kontinuitu a předvídatelnost odborného posuzování v daném správním obvodě. Tato cesta tedy umožní identifikovat památkovému ústavu na jedné straně převážně bagatelní případy, zároveň však je pro její použití podmínkou nastavení ustálené rozhodovací praxe, což by mělo zabránit neodůvodněným výkyvům v posuzování skutkově shodných nebo podobných případů. K vyjádření, které bylo doručeno po stanovené lhůtě, se nepřihlíží.

K § 45

Zákon stanoví hlediska, ze kterých orgán památkové péče zkoumá žádost o vydání posouzení, mimo jiné též soulad zamýšlených prací se současným stavem poznání hodnot kulturní památky nebo památkového území.

Článek 11 Úmluvy o ochraně architektonického dědictví Evropy ukládá smluvním stranám podporovat využívání chráněných statků s ohledem na potřeby současného života, a adaptaci starých budov pro nové účely, je-li to vhodné, a to při respektování architektonického a historického charakteru dědictví. Současně článek 12 téže úmluvy předpokládá, že, ačkoli je hodnota zpřístupnění chráněných statků veřejnosti obecně uznávána, zavazuje se každá smluvní strana přijmout opatření, která budou nutná k zajištění toho, aby důsledky tohoto zpřístupnění, zvláště jakékoli stavební úpravy, neovlivnily negativně architektonický a historický charakter takových statků a jejich okolí. Bez zhodnocení souladu zamýšlených prací se současným stavem poznání hodnot kulturní památky nebo památkového území, tedy nelze výše uvedené předpoklady využití architektonického dědictví naplnit a současně je toto zhodnocení zásadním limitem správního uvážení orgánu památkové péče. V tomto směru návrh zákona zachovává kontinuitu s dosavadní právní úpravou při stanovení limitu správního uvážení, který se opakovaně stal v konkrétních případech i předmětem přezkumu v rámci správního soudnictví.

V posouzení také orgán památkové péče vyjádří, zda lze zamýšlené práce již realizovat nebo k jejich realizaci je třeba zpracovat podrobnější žádost a tu znovu posoudit. Důvodem pro toto zmocnění není jen specifická situace v rámci restaurování, ale i možnost žadatele získat rozhodnutí orgánu památkové péče ke konceptu zamýšlených prací, aniž by vše bylo automaticky spojeno s potřebou vypracování rozsáhlé a finančně náročné projektové dokumentace. Na rozdíl od neformálních konzultací tato cesta poskytuje dostatečné právní záruky žadateli v podobě práv, která na základě posouzení může nabýt v dobré víře a jejichž následné zpochybnění i po procesní stránce rozhodně není jednoduché.

K § 46 Závěrečná restaurátorská zpráva a její odevzdání

Ačkoli lze bez dalšího zmocnění v souladu s navrhovaným zákonem a kontrolním řádem realizovat průběžnou kontrolu v rámci restaurování kulturní památky, je třeba formalizovat závěrečnou fázi restaurování. Dosavadní postupy bez výslovné opory v platné právní úpravě navázaly na praxi památkové péče z počátku 20. století, kdy zemský konzervátor a následně státní památkový úřad prováděl dohled nad konzervačními pracemi a konečnou kolaudaci vykonaných prací. Závěrečná kontrola restaurované kulturní památky, pro kterou se v oboru restaurování vžilo označení kolaudace, je nezbytná proto, že restaurování je složitý interdisciplinární proces, jehož výsledek by měl být ve všech případech nejen formálně, ale i odborně posouzen. Bez navázání tohoto procesu na rozhodovací pravomoc orgánu památkové péče by jakýkoli odborný závěr nemohl být vynucován. Z tohoto pohledu se musí úprava věnovat v prvé řadě procesním otázkám, bez kterých by uplatnění odborného názoru postrádalo právní základ. Zatímco povinnost uvést v protokolu o kontrole kontrolní zjištění obsahující zjištěný stav věci (bez ohledu na to, zda byly zjištěny nedostatky) vyplývá z § 12 odst. 1 písm. h) kontrolního řádu, chybělo v dosavadní právní úpravě navazující zmocnění k nařízení odstranění závad, za které nenese odpovědnost vlastník kulturní památky.

V současné době již restaurování není výlučně otázkou výtvarného cítění restaurátora, byť tento prvek restaurování patří k těm základním, ale do procesu restaurování začali vstupovat odborníci z oblasti přírodních věd, kteří přinesli do oboru restaurování zcela nové principy. Se vstupem přírodních věd se od poměřování výtvarných a estetických kvalit zásahu začalo čím dál více uplatňovat měření provedeného zásahu i z čistě fyzikálního a chemického hlediska, tj. jaké materiály by měly být použity, jaké jsou jejich vztahy, reakce s původními materiály, jaké byly materiály dřívějších zásahů, atd. Ani množství shromážděných vědeckých dat však mnohdy nestačí na jednoduché posouzení vhodnosti zásahu, které má vycházet z toho, jak se podařilo zachovat hodnoty (výtvarné, estetické, památkové, atd.) restaurovaného artefaktu, což je i primárním požadavkem památkové péče a restaurování.

Z tohoto důvodu je třeba stanovit základní obsahové náležitosti závěrečné restaurátorské zprávy, která musí být srozumitelná těm, kterým je určena. Závěrečná restaurátorská zpráva totiž nevypovídá pouze o míře zachované autenticity kulturní památky, ale i způsobu provedení restaurování, použitých materiálech, což zásadním způsobem může limitovat budoucí nakládání s kulturní památkou a její případné následné restaurování.

K § 47 a § 48 Přemístění kulturní památky v tuzemsku

Kulturní památka je neoddělitelná od historie, jíž je svědkem, a od prostředí, v němž je umístěna. Proto článek 5 Úmluvy o ochraně architektonického dědictví Evropy předpokládá povinnost zakázat přemístění celku nebo části chráněné památky, kromě případů, kdy fyzická ochrana takových památek přemístění nezbytně vyžaduje.

Na tento mezinárodní závazek reaguje navržený zákon úpravou povolovací povinnosti v případě zamýšleného přemístění stavby, která je kulturní památkou. V důsledku nové koncepce vymezení věci nemovité podle občanského zákoníku byl změněn § 18 odst. 1 zákona o státní památkové péči, který respektoval toto vymezení a povinnost vyžádat si předchozí souhlas byla směřována již nikoli k nemovitým kulturním památkám, ale nově ke stavbám, které jsou kulturními památkami. Na stejných předpokladech je postavena i navrhovaná úprava.

Povolovací povinnosti podléhá nejen záměr přemístění stavby jako celku, ale stejné regulaci podléhá i záměr přemístit součást takové stavby, pokud je tato součást dílem výtvarných umění nebo uměleckořemeslným dílem. Prvky sochařství, malířství nebo výzdoby, které tvoří součást kulturní památky (tj. jako součást věci chápanou dle občanského zákoníku), by od ní měly být odděleny jen, pokud toto opatření představuje jediný prostředek, který je schopen zaručit jejich zachování. Tato regulace však ve smyslu citovaného článku Úmluvy o ochraně architektonického dědictví Evropy nevylučuje zakázat podle § 59 navrhovaného zákona přemístění takové součásti kulturní památky, která není dílem výtvarných umění nebo uměleckořemeslným dílem, nicméně navrhovaný zákon nepředpokládá pro všechny tyto případy regulaci v podobě stanovení předchozí povolovací povinnosti.

Orgán památkové péče povolí přemístění v souladu s uvedeným článkem Úmluvy o ochraně architektonického dědictví Evropy pouze, pokud je přemístění nezbytné pro ochranu hodnot a zachování stavby, která je kulturní památkou. Jiným případem je, když je kulturní památka přemisťována z druhotného místa na místo, pro které byla zhotovena nebo určena. Ne ve všech případech bude takový návrat možný, např. z důvodu výrazné změny původního místa. Při takovém návratu nebude zapotřebí prokazovat ohrožení kulturní památky na místě druhotného umístění. Za tohoto předpokladu je podle článku 5 Úmluvy o ochraně architektonického dědictví Evropy orgán památkové péče povinen přijmout nezbytná bezpečnostní opatření k jejich demontáži, převozu a opětovnému postavení na vhodném místě. Navrhovaný zákon výslovně nemusí upravovat možnost spojit povolování přemístění s posouzením prací na kulturní památce nebo restaurováním kulturní památky, neboť na takovou možnost pamatuje obecná procesní norma - správní řád. Navržená úprava předpokládá, že prvoinstančním orgánem v případě stavby, která je kulturní památkou, bude obecní úřad obce s rozšířenou působností, který je příslušný i k posouzení prací na kulturní památce nebo k posouzení restaurování, a nikoli, jak stanovuje dosavadní právní úprava, krajský úřad.

K § 49

Návrh opouští povolovací povinnost v případě přemístění movité věci, která je kulturní památkou. Návrh zákona v souvislosti s přemístěním movité věci, která je kulturní památkou, zachovává pouze dosavadní oznamovací povinnost vůči seznamu památkového fondu. Předmětem oznamovací povinnosti pak rovněž nebude každé přemístění movité věci, která je kulturní památkou, ale pouze takové přemístění, které překročí dobu 90 dnů. Tato konstrukce odpovídá, vzhledem k povaze movitých kulturních památek, principu nezatěžování občanů nadměrnými povinnostmi, protože movité kulturní památky jsou obecně velmi často přemisťovány, např. k výstavním účelům, nebo jsou přemisťovány v rámci běžných činností vlastníka, jako např. liturgické předměty. S ohledem na skutečnost, že cílem úpravy je zachování přehledu o umístění movité věci v seznamu památkového fondu, pak této regulaci podléhá přemístění z jedné nemovité věci do druhé a nikoli přemístění v rámci téže nemovitosti.

K § 50 až § 52 Kulturní památka ve vztahu k zahraničí

Podstatnou součástí ochrany památkového fondu, zejména movitých kulturních památek, je regulace jejich vyvážení mimo území České republiky, přičemž nejdelší možná doba takového přemístění do zahraničí je 5 let. Neumožňuje se přemístění kulturní památky do zahraničí na dobu neurčitou anebo natrvalo, protože by nebyl možný účinný dohled orgánů moci výkonné České republiky nad plněním povinností vlastníka kulturní památky a garance ochrany kulturní památky ve veřejném zájmu České republiky. Návrh zákona umožňuje vyvézt kulturní památku do zahraničí za podmínky souhlasu ministerstva, což bude aktem vnitrostátního práva. Povolení bude možné správním rozhodnutím vydaným na žádost prodloužit, např. z důvodů posunutí termínů úspěšné výstavy v zahraničí nebo sjednání navazujících výstav kulturní památky v zahraničí, tj. bez nutnosti nadbytečného návratu zpět do České republiky. Vnitrostátní právo upravuje vztahy mezi subjekty v mezích jurisdikce určitého státu, v daném případě České republiky. Ke svrchovanosti státní moci se vyjadřují autoři publikace Boguszak, J., Čapek J., Gerloch A.: Teorie práva, 2. Vydání, ASPI 2004 „Toto pojetí odpovídá suverenitě (svrchovanosti) jako specifickému znaku státu, jímž se odlišuje stát od součástí státu, a jako jednoho ze základních pojmů a principů národního a mezinárodního práva. Ze suverenity, tj. výsostné moci, nezávislosti státní moci na jakékoli jiné moci jak uvnitř, tak vně hranic státního území, vyplývá, že není žádné, ještě vyšší moci, jejíž akty by jednostranně zavazovaly stát nebo přímo subjekty na území státu.“ Princip teritoriality ve vztahu k působnosti ministerstva vyplývá předně ze zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (kompetenční zákon). Podle § 1 ve spojení s § 8 cit. zákona je ministerstvo ústředním orgánem státní správy pro kulturní památky s působností v České republice. Ministerstva mají podle § 24 pravomoc pečovat o náležitou právní úpravu věcí patřících do působnosti České republiky a mimo jiné i povinnost dbát o zachovávání zákonnosti v okruhu své působnosti. Působnost ministerstva je tedy založena na principu teritoriality (území České republiky). Z výše uvedeného vyplývá, že ochranu kulturních památek České republiky není možno garantovat naším státem v zahraničí z důvodu principu teritoriality a z důvodu jurisdikce cizího státu, který není vázán správním aktem orgánu veřejné moci České republiky. Součástí kulturního dědictví České republiky nejsou pouze kulturní památky čistě národní provenience, jak je mnohdy v souvislosti s vývozem kulturních památek do zahraničí tvrzeno, ale jde o široké spektrum zejména uměleckých děl různého původu a různého autorství. Definice uvedená v čl. 4 Úmluvy o opatřeních k zákazu a zamezení nedovoleného dovozu, vývozu a převodu vlastnictví kulturních statků stanoví, že kromě jiného, jsou součástí kulturního dědictví každého státu „kulturní statky vytvořené individuálním nebo kolektivním tvůrčím úsilím občanů příslušného státu a kulturní statky významné pro příslušný stát, vytvořené na jeho území cizími státními příslušníky nebo osobami bez státní příslušnosti, které mají bydliště na tomto území“. Rovněž čl. 4 Úmluvy o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví stanoví, že každý smluvní stát uznává, že v první řadě je jeho povinností zabezpečit označení, ochranu, zachování, prezentování a předávání budoucím generacím kulturního dědictví, které se nachází se na jeho území, popřípadě bylo na jeho území zákonným způsobem dovezeno. Tomuto ostatně koresponduje i vymezení národního kulturního pokladu České republiky, v souladu čl. 36 SFEU, který umožňuje regulaci jeho vývozu, v § 2 zákona č. 101/2001 Sb., o navracení nezákonně vyvezených kulturních statků, který mj. zahrnuje i kulturní památky. Uvedený zákon současně upravuje i postupy při navracení nezákonně vyvezených kulturních statků. Současně však musí navržená úprava respektovat svobodu pohybu a pobytu osob na území Evropské unie, obsaženou zejména v čl. 3 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii, článek 21 SFEU, a hlavy IV a V SFEU. Důsledkem této skutečnosti je speciální úprava prolongace povolení přemístění kulturní památky mimo území České republiky v případech osobních potřeb vlastníka kulturní památky.

Ustanovení § 52 garantuje záruky České republiky cizím státům, které na území České republiky zapůjčily věci kulturní povahy, že tyto věci budou vráceny zpět, aniž by Česká republika přijala jakékoli rozhodnutí nebo opatření, které by bránilo vrácení takové věci tomuto cizímu státu.

K § 53 Přednostní právo České republiky na koupi kulturní památky

Návrh zákona o ochraně památkového fondu předpokládá zachování přednostního práva státu na koupi, a to ke všem národním kulturním památkám a k movitým věcem, které jsou kulturními památkami. V důsledku zavedení zásady superficies solo cedit občanským zákoníkem může být stavba, chráněná jako národní kulturní památka, součástí pozemku, který sám národní kulturní památkou není. Aby bylo možné uplatnit přednostní právo státu na koupi kulturních památek, musí být toto právo vztaženo k věci tak, jak ji pojímají předpisy soukromého práva. V souladu s touto koncepcí se tak bude přednostní právo státu v případech, kdy stavba chráněná jako národní kulturní památka je součástí pozemku, který sám národní kulturní památkou není, vztahovat na věc nemovitou, jejíž součástí je národní kulturní památka. Účelem výhrady přednostní koupě kulturních památek je umožnit státu, prostřednictvím ministerstva, aby v odůvodněných případech, a to pouze, pokud existuje veřejný zájem na zpřístupnění kulturní památky veřejnosti pro vzdělávací účely, anebo je-li veřejný zájem na zvýšené péči o ni, mohl odpovídajícím způsobem zabezpečit její uplatnění v rámci řádné péče o památkový fond. Jde-li o převod vlastnictví mezi osobami blízkými nebo jedná-li se o uplatnění zákonného předkupního práva podle předpisů soukromého práva (tato výluka se naopak nevztahuje na případy smluvně zřízeného předkupního práva), nepostupuje se podle tohoto ustanovení. Obdobná povinnost, tedy přednostní právo státu na koupi, je založena rovněž např. v zákoně č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů (§ 28 - převod archiválií) nebo v zákoně č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (§ 61 - předkupní právo státu a financování výkupu pozemků).

Soukromé právo vedle převodu vlastnického práva upravuje i přechod vlastnického práva. Nabytí vlastnického práva ke kulturní památce státem je možno předpokládat nejen v důsledku převodu vlastnického práva na základě dvoustranných právních jednání. Občanský zákoník výslovně v § 1045 odst. 2 stanoví, že opuštěná nemovitá věc připadá do vlastnictví státu, což se pochopitelně vztahuje také na opuštěnou nemovitou věc, která je kulturní památkou. V souladu s projevem zásady autonomie vůle je tedy možné opustit nemovitou věc s úmyslem zbavit se vlastnického práva výslovným právním jednáním.

K § 54

Lhůta pro uplatnění přednostního práva státu na koupi se stanovuje jednotně pro všechny stanovené druhy památek, a to 3 měsíce. Oproti tomu se zajišťuje volná dispozice vlastníka památky po uplynutí této lhůty, jestliže ministerstvo vlastníku neoznámí, že jeho nabídku (úplatného převodu vlastnictví) přijímá, anebo po záporném vyjádření ministerstva během této lhůty tím, že přednostní právo státu na koupi zanikne. Pokud by se vlastník národní kulturní památky nebo movité kulturní památky pokusil tuto povinnost obejít, bude takové právní jednání relativně neplatné, pokud se ministerstvo neplatnosti dovolá do tří let ode dne uskutečnění tohoto právního jednání.

K § 55 Odstraňování závadného stavu

Cíl zákona o ochraně památkového fondu vyjádřený v § 1, tj. uchování, využití, poznávání, dokumentaci, zprostředkování a zpřístupňování památkového fondu by nebylo možné dosáhnout, pokud by neexistovalo nápravné opatření, jímž by orgány památkové péče mohly z moci úřední reagovat na porušování zákona. Možnost uložení nápravného opatření je orgánům památkové péče dána v případě porušování zákonných povinností vlastníka kulturní památky nebo národní kulturní památky vyplývajících z § 17 odst. 4, při provedení prací na kulturní památce bez nebo v rozporu s posouzením orgánu památkové péče, nebo v případě, že práce byly na kulturní nebo národní kulturní památce provedeny na základě posouzení orgánu památkové péče a toto posouzení bylo jako nezákonné pravomocně zrušeno v přezkumném řízení nebo v případě, že v rozporu s § 17 odst. 8 někdo poškodil nebo poškozuje kulturní památku nebo národní kulturní památku anebo v rozporu s § 17 odst. 8 ohrožuje její zachování. Oproti stávajícímu stavu bude orgán památkové péče mít pravomoc ukládat nápravné opatření i v případě zabezpečovacích prací na nemovitých věcech, které nejsou kulturní památkou, ale nacházejí se v památkovém území. Na základě této změny budou orgány památkové péče oprávněny reagovat i na protiprávní stav u architektonického dědictví v rozsahu, který předpokládá čl. 9 Úmluvy o ochraně architektonického dědictví. Konstrukce nápravných opatření je stejná jako u kulturních památek. Orgán památkové péče bude moci nařídit provedení nápravného opatření i v případě provedených prací, které byly realizovány v ochranném památkovém pásmu. Důvodem pro tento postup bude poškození hodnot kulturní památky nebo památkového území, pro jejichž ochranu bylo ochranné památkové pásmo vymezeno. Nově bude moci reagovat na zjištění z prováděné kontroly Památková inspekce tím, že nápravné opatření podle tohoto ustanovení bude moci vydat sama. Nebude muset podávat podnět k příslušnému orgánu památkové péče, který by se se stavem kulturní památky musel duplicitně seznamovat, aby mohl nápravné opatření uložit. Návrh zákona stanoví způsob zapojení dotčených orgánů do řízení o uložení nápravného opatření, a to formou závazného stanoviska dle § 149 správního řádu a při stanovení zásady koncentrace běžné ve stavebním zákoně. Na rozdíl od současného zákona o státní památkové péči umožňuje navrhovaný zákon uložit nápravné opatření nejen vlastníkovi kulturní památky, který neplní své zákonné povinnosti, ale i jiné osobě, která v rozporu s navrhovaným zákonem porušila své povinnosti tím, že předmět ochrany uvedla do závadného stavu.

V souvislosti s uloženým opatřením, a to zejména takovým, kterým se nařizuje odstranění úpravy, která je výsledkem práce provedené bez posouzení orgánu památkové péče, je třeba pamatovat na skutečnost, že pouhé odstranění takových úprav ještě nemusí znamenat bezvadný stav z hlediska památkové péče. Proto při nařízení odstranění určitých nepovolených úprav (konstrukcí nebo prvků) je třeba obdobně jako ve stavebním právu vyřešit situaci, aby kulturní památka nebyla poškozována v důsledku přijetí nápravného opatření spočívající jenom v odstranění těchto úprav. Například po pouhém odstranění nepovoleného výkladce by byla kulturní památka následně volně přístupná. Bez zmocnění podle § 55 odstavce 4 by orgán památkové péče nemohl řešit tuto situaci a výsledkem provedeného nápravného opatření by bylo jen další poškozování kulturní památky, byť jinou formou.

K § 56 Vyjádření památkového ústavu

K zajištění odbornosti výkonu památkové péče při ukládání nápravných opatření slouží zapojení památkového ústavu do tohoto správního řízení. Stejně jako v případě posouzení i zde zákon umožňuje památkovému ústavu vyjádřit se k předmětu řízení. Za tím účelem jej orgán památkové péče vždy musí informovat. Informace, kterou orgán památkové péče předává památkovému ústavu, musí být dostatečně vypovídající, aby si mohl památkový ústav učinit konkrétní úsudek o předmětu řízení. Z informace tedy musí jednoznačně vyplývat nejen, které věci, popř. stavby, ale i které její části, se dané řízení týká, jaké práce jsou zamýšleny. Z důvodu zbavení se opakující se agendy je pak na uvážení památkového ústavu, zdali vypracuje ve lhůtě 20 dnů od obdržení informace vyjádření, nebo lhůta marně uplyne.

K § 57

Návrh zákona přináší institut známý ze stavebního zákona, konkrétně § 137 odst. 5, tedy možnost orgánu památkové péče nařídit zpracování projektové dokumentace nebo jiné podklady, pokud nápravné opatření zpracování projektové dokumentace vyžaduje. Postup je obdobou úpravy podle stavebního zákona s tím, že zakotvuje navíc rozhodovací pravomoc orgánu památkové péče ve věci uložení uhrazení nákladů na pořízení potřebných podkladů a založí tak exekuční titul. Orgán památkové péče nařídí vlastníkovi obstarání projektové dokumentace nebo jiných podkladů, kterými mohou být různé posudky nezbytné pro provedení prací nutné jako např. mykologický posudek, restaurátorský průzkum, statický posudek atp. Zároveň orgán památkové péče stanoví vlastníkovi lhůtu pro předložení takové dokumentace. Pokud vlastník uloženou povinnost nesplní, uplatní se náhradní výkon rozhodnutí a dokumentaci na náklad vlastníka obstará orgán památkové péče. Na tuto možnost musí být vlastník orgánem památkové péče dopředu upozorněn. Postup podle § 57 návrhu zákona lze uplatnit v případě kulturních památek, národních kulturních památek a nemovitých věcí v památkových územích a ochranných památkových pásmech.

K § 58

V případě řízení o uložení nápravného opatření ve věci provedených prací na kulturní památce, národní kulturní památce, v památkovém území nebo v ochranném památkovém pásmu bez nebo v rozporu s posouzením orgánu památkové péče, nebo v případech, kdy bylo posouzení orgánu památkové péče jako nezákonné v přezkumném řízení pravomocně zrušeno, orgán památkové péče bude zjišťovat, zdali provedené práce jsou v souladu se zájmy památkové péče. V případě kladného zjištění orgán památkové péče řízení o uložení nápravného opatření zastaví, protože tak odpadne důvod pro uložení nápravného opatření. Důvodem pro uložení nápravného opatření tak není procesní pochybení, ale skutečnost, že stav kulturní památky nebo nemovitosti, která není kulturní památkou, ale nachází se v památkovém území nebo v ochranném památkovém pásmu, odporuje zájmům památkové péče. Uložení nápravného opatření tedy nelze vnímat jako formu dodatečného schválení stavu, kterého bylo dosaženo v rozporu s postupy podle tohoto zákona nebo jiného právního předpisu. Pokud orgán památkové péče dojde k závěru, že není možné nápravným opatřením uvést předmět ochrany do souladu se zájmy památkové péče, řízení také zastaví. Zastavení řízení o uložení nápravného opatření však samozřejmě nevylučuje možnost ukládání sankcí podle navrhovaného zákona.

K § 59 Omezení činnosti ohrožující kulturní památku

U kulturních památek nebo národních kulturních památek je dána shodně se stavem podle dosavadního zákona o státní památkové péči pravomoc orgánu památkové péče omezit stanovením podmínek činnost ohrožující zachování předmětů ochrany nebo i tuto činnost zakázat. Při rozhodování dle tohoto ustanovení bude orgán památkové péče zkoumat, zdali k ochraně veřejného zájmu nepostačí omezení závadné činnosti předtím než by uložil její zákaz. I v tomto řízení se orgán památkové péče může opřít o vyjádření památkového ústavu podle § 56.

K § 60 Ohrožení kulturní památky a nutné zabezpečovací práce

Ohrožení kulturní památky především mimořádnou událostí, typicky živelní pohromou, je v návrhu zákona řešena novou konstrukcí. Pravomoc orgánu památkové péče rozhodnout o provedení nutných zabezpečovacích prací již není vázána na podání žádosti vlastníka kulturní památky o rozhodnutí o způsobu odstranění závady, jak stanoví dnešní § 12 odst. 1 zákona o státní památkové péči a jak konstatovala judikatura k tomuto ustanovení. Zůstává zachována oznamovací povinnost vlastníka kulturní památky, který musí informovat o ohrožení nebo poškození kulturní památky příslušný orgán památkové péče. Ten za situace, kdy je bezprostředně ohrožena hodnota, pro kterou je kulturní památka chráněna, může z moci úřední zahájit řízení, ve kterém uloží provedení nutných, nikoliv však jakýchkoliv, zabezpečovacích prací. Návrh zákona stanoví formu zapojení dotčených orgánů do řízení o uložení nápravného opatření, a to formou závazného stanoviska dle § 149 správního řádu a při stanovení zásady koncentrace běžné ve stavebním zákoně. Současný zákon umožňuje uložit nápravné opatření pouze vlastníkovi kulturní památky, který neplní své zákonné povinnosti, a nedokáže bezprostředně reagovat na ohrožení kulturní památky, vyvolané např. třetí osobou a kdy vlastník zůstane pasivní.

K § 61 Ohrožení nemovité věci v památkovém území a nutné zabezpečovací práce

Zcela novým institutem je pravomoc orgánu památkové péče rozhodnout z moci úřední v případě ohrožení nemovité věci, která není kulturní památkou, ale nachází se v památkovém území, o provedení nutných zabezpečovacích prací. Památková rezervace a památková zóna jsou tvořeny vzájemně prostorově provázanými nemovitými věcmi, kdy zpravidla většina z nich nejsou chráněny jako kulturní památky a nelze jim poskytnout ochranu podle předchozího ustanovení. Chráněnou hodnotou je zde soubor nemovitých věcí vykazující historický, archeologický, umělecký, architektonický, urbanistický, typologický, vědecký, společenský nebo technický a v případě památkových zón i krajinný význam. Zničením nebo znehodnocením části chráněného souboru se znehodnocuje a snižuje jeho význam. Je zde dán nástroj památkové péče, který umožní na toto ohrožení reagovat. Jedná se o stejnou konstrukci jako u institutu ohrožení kulturní památky včetně možnosti zapojení dotčených orgánů do správního řízení prostřednictvím závazných stanovisek dle § 149 správního řádu.

K § 62 Provedení nutných zabezpečovacích prací

Návrh zákona o ochraně památkového fondu přináší institut známý z § 135 stavebního zákona. Ten dává stavebnímu úřadu pravomoc nařídit vlastníku stavby neodkladné odstranění stavby a zabezpečit její odstranění, pokud jsou ohroženy životy osob nebo zvířat tím, že předmětná stavba hrozí zřícením. Orgán památkové péče chrání veřejný zájem na jiném úseku veřejné správy a v případě tohoto institutu nemůže být cílem orgánu památkové péče zničení věci, ale naopak zachování předmětů ochrany. Jinak konstrukce institutu zůstává shodnou s úpravou ve stavebním zákoně. Vzhledem k širokému rozpětí druhů předmětů ochrany dle návrhu tohoto zákona, kdy se v řízení před orgánem památkové péče může jednat o obraz, sochu gotické madony, lokomotivu, automobil, stavbu v podobě kapličky, ale i v podobě hradního nebo zámeckého areálu nebo areálu industriálního charakteru, musí být osoba, která bude provádět nutné zabezpečovací práce, vymezena obecně, aby bylo možné pod toto označení podřadit v úvahu přicházející odborné profese. Návrh zákona dále přináší zapojení dotčených orgánů do řízení o uložení nápravného opatření, a to formou závazného stanoviska dle § 149 správního řádu při stanovení zásady koncentrace běžné ve stavebním zákoně.

Ministerstvo předpokládá, že by finanční prostředky za tímto účelem poskytovalo ve shodě s průřezovou dohodou ústředních orgánů státní správy a Kanceláře Veřejné ochránkyně práv, která reaguje na obdobný, výše citovaný institut ve stavebním zákoně. Poskytování prostředků k tomuto účelu by mělo formu vratné dotace, tj. ministerstvo by rozhodnutím o poskytnutí dotace určilo příslušnou obec nebo kraj (jejíž orgán památkové péče vydal rozhodnutí o uložení povinnosti v první instanci) jako příjemce prostředků a odeslalo je příslušné obci nebo kraji. Obec nebo kraj by tyto prostředky přijímaly jako prostředky státního rozpočtu. Program, který bude upravovat pravidla poskytování těchto dotací, stanoví mimo jiné požadavek na prokázání skutečného vymáhání takto vynaložených prostředků uplatněného vůči vlastníkovi ze strany obce nebo kraje. Postup vychází z § 7 odst. 1 písm. c) a § 19 odst. 2 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů. Ministerstvo vyčlení v prvním roce účinnosti zákona ve věci zajištění náhradního výkonu rozhodnutí vydaných za účelem ochrany zájmů památkové péče v případech, kdy vlastníci své povinnosti a nařízená opatření nesplní, částku 20 miliónů Kč.

K § 63 až § 84 Oprávnění k restaurování kulturní památky

Následující ustanovení podrobně rozpracovávají úpravu oprávnění k restaurování kulturní památky. Navrhovaná norma tak upravuje vznik, pozastavení a zánik oprávnění k restaurování kulturní památky. Ustanovení jsou v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2005/36/EU o uznávání odborných kvalifikací, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/55/EU.

Restaurování kulturní památky jako výrazně specializovaná odborná činnost s vysokou mírou zodpovědnosti mohou provádět fyzické osoby, pokud trvale splňují pro výkon této činnosti odborné a další předpoklady, a to na základě povolení, které jim může na jejich žádost udělit ministerstvo.

Ověřování odborných znalostí u restaurátorů doposud není řešeno na zákonné úrovni, tj. je zákonem upraveno zcela nově.

K § 63

Toto ustanovení upravuje obecně vznik oprávnění k restaurování kulturní památky, které nemůže být už ze své podstaty a z důvodu veřejného zájmu spočívajícího v ochraně památkového fondu přístupné všem, ale vždy pouze vybraným fyzickým osobám, které splňují zákonem stanovené podmínky.

Fyzická osoba proto může restaurovat kulturní památku pouze na základě povolení vydaného ministerstvem. K žádosti o udělení oprávnění k restaurování kulturní památky, jejíž vzor je přílohou návrhu zákona, je nutné přiložit listiny, které prokazují další konkrétní předpoklady nutné k restaurování.

Zákon vyžaduje, aby žadatel vedle podání žádosti splnil další předpoklady pro získání oprávnění, kterými jsou také odborná kvalifikace, bezúhonnost a plná svéprávnost.

K § 64 Obecné předpoklady pro vznik oprávnění k restaurování kulturní památky

Splní-li žadatel předpoklady, rozhodne ministerstvo o vzniku oprávnění této osoby restaurovat kulturní památky. Návrh zákona pak dále hovoří o této osobě jako restaurátorovi. Ministerstvo povolení k restaurování kulturní památky nevydá, pokud žadatel nebude splňovat zákonem stanovené předpoklady.

Předpoklady jsou odborná kvalifikace (tedy především dosažená kvalifikace, kterou je dosažené vzdělání a odborná praxe), bezúhonnost (tedy neexistence pravomocného odsouzení pro trestný čin spáchaný v souvislosti s restaurováním kulturní památky) a plná svéprávnost.

Pokud žadatel splní tyto podmínky a přiloží k žádosti úředně ověřené kopie dokladů o dosažené kvalifikaci podle § 66, vydá mu ministerstvo povolení k restaurování kulturní památky.

K § 65 Žádost o udělení oprávnění k restaurování kulturní památky

Ustanovení specifikuje potřebné předpoklady pro restaurování kulturní památky, které musí splnit každý žadatel o povolení. V žádosti musí žadatel uvést restaurátorskou specializaci, kterou hodlá vykonávat. Konkrétní restaurátorské specializace jsou uvedeny v katalogu restaurátorských specializací, který tvoří přílohu č. 3návrhu zákona.

K žádosti dále musí žadatel přiložit vyplněný přehled provedených restaurátorských prací v posledních pěti letech před podáním žádosti, a náležitě vyhotovenou dokumentaci nejméně tří samostatně provedených restaurátorských prací na věcech, které nejsou kulturními památkami, z nichž nejméně jedna práce nesmí být starší dvou let. Je však nutné, aby všechny předložené práce byly provedeny v té restaurátorské specializaci, o níž žádá. V opačném případě by se jednalo o nesplnění podmínky.

Žadatel o povolení k restaurování kulturní památky musí v prvé řadě splnit obecné předpoklady dané zákonem. Kromě plné svéprávnosti a bezúhonnosti musí splňovat tzv. odbornou kvalifikaci, kterou je buď požadované vzdělání, nebo vzdělání s náležitou délkou praxe v oboru.

Zatímco požadované vzdělání se dokazuje vysokoškolským diplomem nebo maturitním vysvědčením, odborná praxe se dokládá smlouvou o dílo, písemným potvrzením vlastníka restaurované věci nebo jiným dokladem o vykonané odborné praxi v požadované restaurátorské specializaci na věci, která však nesmí být kulturní památkou.

Návrh zákona ve shodě se stávajícím zákonem o státní památkové péči v zásadě rozlišuje dva druhy odborné kvalifikace – podle toho, zda se jedná o restaurování kulturní památky, která je dílem výtvarných umění, či restaurování kulturní památky, která je uměleckořemeslným dílem.

V případě restaurování kulturní památky, která je dílem výtvarných umění, zákon stanovuje, že odbornou kvalifikací je buď magisterské vysokoškolské vzdělání v oblasti umění se zaměřením na restaurování děl výtvarných umění v příslušné restaurátorské specializaci, nebo bakalářské vysokoškolské vzdělání v oblasti umění se zaměřením na restaurování děl výtvarných umění v příslušné restaurátorské specializaci a dva roky odborné praxe. Z toho plyne, že pro absolventa magisterského studijního programu není vyžadována praxe.

V případě restaurování kulturní památky, která je uměleckořemeslným dílem, je odbornou kvalifikací dosažená kvalifikace a odborná praxe, jimiž jsou vyšší odborné nebo střední vzdělání s maturitou v příslušné restaurátorské specializaci nebo vyšší odborné nebo střední vzdělání s maturitou v příslušném výtvarném nebo uměleckořemeslném oboru a pět let odborné praxe. Zde je praxe povinná v obou případech.

Pokud žadatel žádá o restaurátorskou specializaci, pro niž střední vzdělání s maturitou nebylo vůbec zřízeno, v takovém případě bude jako dosažená kvalifikace postačovat stejně jako dosud vyučení v příslušném uměleckořemeslném oboru a osm let odborné praxe.

Ačkoli navržený zákon stejně jako dosavadní zákon o státní památkové péči předpokládá, že restaurování kulturních památek může provádět výhradně restaurátor, byla zachována dosavadní výjimka. Tato výjimka se týká studentů vysokých škol, kteří tak v rámci studia v oboru restaurování na vysoké škole nebo na vyšší odborné škole mohou restaurovat kulturní památky pod dohledem pedagoga, který je restaurátorem v příslušné restaurátorské specializaci.

K § 66

Aby mohlo být fyzické osobě uděleno oprávnění k restaurování kulturní památky, musí kromě žádosti o povolení přiložit též úředně ověřené kopie dokladů o dosažené kvalifikaci (tedy kopie dokladů o dosaženém vzdělání).

K § 67 Bezúhonnost

Ustanovení upravuje pojem bezúhonnosti jako jeden z obecných potřebných předpokladů pro restaurování kulturní památky. Za bezúhonného se pro účely povolení k výkonu této činnosti nepovažuje ten, kdo byl pravomocně odsouzen pro trestný čin spáchaný v souvislosti s restaurováním kulturní památky podle tohoto zákona.

Pro účely tohoto zákona není nutné specifikovat trestné činy, k nimž může dojít v souvislosti s restaurováním kulturní památky, a proto se ponechává v návrhu zákona pouze obecná definice.

Bezúhonnost se dokládá výpisem z evidence Rejstříku trestů, který nesmí být starší tří měsíců a který si vyžádá přímo ministerstvo, z čehož plyne, že není nutné, aby jej žadatel obstarával sám.

Zvláštní ustanovení upravuje případy zjišťování bezúhonnosti u fyzické osoby, která není státním občanem České republiky. Pokud jiné státy nevydávají výpisy z Rejstříku trestů, postačí, když fyzická osoba předloží čestné prohlášení o své bezúhonnosti.

K § 68 Oprávnění k restaurování kulturní památky

Pokud ministerstvo rozhodne o udělení oprávnění k restaurování, musí zároveň v rozhodnutí stanovit vybranou restaurátorskou specializaci podle přílohy č. 3 k návrhu zákona.

K § 69

Toto ustanovení zakotvuje základní zásady restaurování kulturní památky. Návrh zákona dále upravuje obecné povinnosti, které by měl při restaurování kulturní památky dodržovat každý restaurátor.

Zakotvuje se, že restaurátor smí vykonávat tuto činnost pouze v rozsahu svého oprávnění, tj. v mezích daných jak tímto zákonem, tak především povolením vydaným ministerstvem, a to včetně mezí specializace uvedené v příloze č. 3 návrhu zákona.

Je výslovně stanoveno, že restaurátor musí restaurovat kulturní památku pouze osobně, což znamená, že právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba může zajišťovat restaurování kulturní památky pouze prostřednictvím restaurátora jako fyzické osoby. V opačném případě se tato osoba dopouští přestupku podle sankčních ustanovení návrhu zákona.

K § 70 Vzdělávání restaurátorů

Toto ustanovení zakládá vůči restaurátorovi obecnou povinnost průběžného vzdělávání ve svém oboru, kterým si může postupně prohlubovat své znalosti. Tato povinnost má svůj protipól v oprávnění ministerstva ověřit odborné znalosti podle § 71.

K § 71 Ověřování odborných znalostí

Toto ustanovení se použije v případě restaurátorů, u nichž jsou pochybnosti, zda nepozbyli některé předpoklady potřebné k řádnému restaurování kulturní památky nebo jimž byl uložen zákaz výkonu činnosti podle tohoto zákona.

Pro shora řečené osoby pak vyplývá povinnost podrobit se ověření odborných znalostí v oblasti restaurování kulturní památky. Podrobnosti o způsobu, formě a průběhu ověřování odborných znalostí stanoví ministerstvo vyhláškou.

Z důvodu právní jistoty zákon výslovně stanovuje, že ověření odborných znalostí může být restaurátorovi uloženo nejdříve tři roky po předchozím úspěšném absolvování ověření odborných znalostí.

K § 72 až § 76 Uznávání odborné kvalifikace a jiné způsobilosti uchazeče pro restaurování kulturní památky

Po vstupu České republiky do Evropské unie byl v rámci volného pohybu osob zaveden zvláštní právní režim restaurování v České republice pro osobu, kterou zákon o uznávání odborné kvalifikace nazývá „uchazeč“. Ustanovení § 1 odst. 2 zákona č. 18/2004 Sb. (zákon o uznávání odborné kvalifikace) vymezuje pojmem „uchazeč” okruh osob, na které dopadá regulace podle téhož zákona. Jde zejména o státního příslušníka jiného členského státu Evropské unie, z jiného smluvního státu Dohody o Evropském hospodářském prostoru (Islandu, Norska, Lichtenštejnska) nebo ze Švýcarské konfederace.

V těchto ustanoveních je tedy upraveno uznávání odborné kvalifikace a jiné způsobilosti, které se dotýká osob, tzv. uchazečů podle § 1 odst. 2 zákona o uznávání odborné kvalifikace, jež chtějí restaurovat kulturní památku v České republice trvale, a osob, které chtějí v České republice restaurovat kulturní památku dočasně nebo příležitostně. Uchazeč, jemuž byla ministerstvem uznána odborná kvalifikace, může restaurovat kulturní památku za situace, kdy toto restaurování je stejné nebo srovnatelné jako činnost, pro kterou získal odbornou kvalifikaci v jiném členském státě EU.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/36/ES ze dne 7. září 2005 o uznávání odborných kvalifikací sjednotila systém vzájemného uznávání kvalifikací, který byl původně založen na 15 směrnicích. Směrnice stanoví automatické uznávání u omezeného počtu povolání, které bylo založeno na harmonizovaných minimálních požadavcích na odbornou přípravu (odvětvová povolání), obecný systém uznávání dokladů o odborné přípravě a automatické uznávání odborné praxe. Směrnice 2005/36/ES také stanovila nový systém volného poskytování služeb; tato směrnice byla novelizována směrnicí 2013/55/EU.

K § 72

Zatímco v případě žadatelů o oprávnění restaurovat kulturní památku, kteří získali vzdělání v tuzemsku, je nutné, aby splnili obecné předpoklady, v případě uchazeče se vedle splnění obecných předpokladů podle § 64, předpokládá i uznání jeho odborné kvalifikace, kterou nabyl v jiném členském státě a též uznání jeho bezúhonnosti.

Ministerstvo jako uznávací orgán podle § 29 zákona o uznávání odborné kvalifikace vede společné řízení o udělení povolení k restaurování kulturní památky a o uznání odborné kvalifikace a bezúhonnosti. Řízení o uznání odborné kvalifikace se vedle navrhovaného zákona řídí primárně zákonem o uznávání odborné kvalifikace a probíhá před ministerstvem; na toto řízení se vztahuje režim správního řádu.

K § 73

Ustanovení, ve shodě s dikcí zákona o uznávání odborné kvalifikace, umožňuje, aby ministerstvo před uznáním kvalifikace uložilo uchazeči splnění tzv. kompenzačního opatření, a to v případě, že ministerstvo dojde k závěru, že předpokládané restaurování kulturní památky není stejného nebo srovnatelného obsahu jako činnost, pro kterou uchazeč získal odbornou kvalifikaci v jiném členském státě.

Kompenzační opatření může mít v souladu se směrnicí 2013/55/EU, respektive směrnicí 2005/36/ES, dvě formy, a to formu rozdílové zkoušky, nebo formu adaptačního období. V případě nařízení splnění kompenzačního opatření by uchazeči mělo být umožněno, aby splnil požadovanou rozdílovou zkoušku do šesti měsíců od vydání rozhodnutí, zatímco v případě adaptačního období platí, že jeho doba nesmí překročit tři roky, v některých případech pak dva roky. Tato opatření mohou být za výjimečných okolností předpokládaných zákonem o uznávání odborné kvalifikace uložena současně.

Rozdílová zkouška, která může zahrnovat ověření teoretických i praktických dovedností uchazeče, které nejsou podle předloženého dokladu součástí odborné kvalifikace uchazeče, bude vykonána ve škole, kterou musí na žádost ministerstva do jednoho měsíce od podání žádosti určit Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy.

Adaptačním obdobím se rozumí období provádění restaurování kulturní památky v České republice, které musí absolvovat uchazeč pod dohledem odborně způsobilé fyzické osoby za účelem doplnění znalosti teoretických a praktických oblastí, které jsou součástí obsahu vzdělávání a přípravy vedoucí k vydání dokladu o dosažené kvalifikaci vyžadovaného v České republice a jejichž znalost je nezbytná pro restaurování kulturní památky. Součástí adaptačního období může být i další vzdělávání nebo příprava zaměřené na doplnění odborné kvalifikace.

Další podrobnosti týkající se obsahu vzdělávání a přípravy nutné pro restaurování kulturní památky jsou stanoveny v příloze č. 4 k  zákonu.

K § 74

Ustanovení vymezuje „dočasného restaurátora“, tj. osobu, která ministerstvu oznámila svůj záměr provést restaurování kulturní památky v rámci svobody poskytování služeb, přiložila doklady podle § 36a odst. 5 zákona o uznávání odborné kvalifikace a zároveň doložila náležitosti oznámení podle § 75 návrhu zákona. Tato osoba je oprávněna restaurovat kulturní památku dočasně nebo příležitostně, aniž by jí byla uznána odborná kvalifikace a jiná způsobilost, za předpokladu, že takovou činnost může vykonávat ve státě původu, resp. usazení a splní požadavky podle zákona o uznávání odborné kvalifikace a navrhovaného zákona. Oznámení má platnost jednoho roku a lze jej podat opakovaně. Při posuzování, zda je restaurování vykonáváno dočasně nebo příležitostně, se přihlíží zejména k době trvání, četnosti, pravidelnosti a nepřetržitosti restaurování na území České republiky.

Ustanovení se tedy týká osob, které restaurují kulturní památky v rámci svobody poskytování služeb na území celé Evropské unie. Svoboda poskytovat služby na vnitřním trhu Evropské unie znamená, že jejich poskytovatel může provozovat svou činnost v kterémkoli jiném členském státě, za stejných podmínek jako příslušníci tohoto státu, tedy bez diskriminace na základě státní příslušnosti a za stejných podmínek jako státní příslušníci České republiky.

K § 75 Náležitosti oznámení osoby dočasně oprávněné k restaurování kulturní památky

Ustanovení upravuje náležitosti oznámení osoby dočasného restaurátora, který hodlá na území České republiky v rámci svobody poskytování služeb restaurovat kulturní památky. Vedle obecných požadavků podle § 36a odst. 4 zákona o uznávání odborné kvalifikace a obecných požadavků, jež se vztahují na toto regulované povolání, upravuje i speciální požadavky, které se týkají restaurování kulturní památky (např. restaurátorská specializace).

K § 76 Povinnosti dočasného restaurátora

Toto ustanovení upravuje povinnosti osoby dočasného restaurátora, na něhož se vztahují i povinnosti, kterým podléhá restaurátor. Návrh zákona v této souvislosti používá legislativní zkratku „dočasný restaurátor“, s níž dále pracuje.

K § 77 Pozastavení oprávnění k restaurování kulturní památky

Navržená úprava předpokládá, že může nastat dočasná okolnost, která brání řádnému restaurování kulturní památky, nebo dojde k okolnosti, která založí zákonem taxativně uvedené pochybnosti o tom, že osoba oprávněná k restaurování kulturní památky má i nadále předpoklady, pro které bylo uděleno povolení k restaurování kulturní památky. Na takové případy umožňuje navržená úprava reagovat pozastavením restaurování kulturní památky.

Navržená úprava rozlišuje mezi obligatorními a fakultativními důvody pozastavení oprávnění k restaurování kulturní památky. Mezi obligatorní důvody zařazuje pochybnosti o bezúhonnosti nebo rozsahu svéprávnosti. V těchto případech je oprávnění pozastaveno do pravomocného ukončení trestního stíhání nebo do pravomocného rozhodnutí soudu v otázce omezení svéprávnosti. V těchto případech se oprávnění k restaurování kulturní památky pozastavuje do odstranění důvodů, pro které bylo oprávnění pozastaveno, nejdéle však na dobu dvou let. Fakultativním důvodem pro pozastavení oprávnění k restaurování kulturní památky je nařízená povinnost zúčastnit se ověření odborných znalostí.

Ministerstvo rozhodne o pozastavení oprávnění též na žádost osoby oprávněné k restaurování kulturní památky. Rozhodnutí o pozastavení oprávnění k restaurování kulturní památky je předběžně vykonatelné, protože s ohledem na důvody, pro které je předpokládáno takové pozastavení oprávnění, hrozí neodborné nakládání s památkovým fondem a tím i vznik nevratných škod. Z těchto důvodů byl u rozkladu proti prvoinstančnímu rozhodnutí o pozastavení oprávnění k restaurování kulturní památky zákonem vyloučen odkladný účinek.

K § 78

Ve vazbě na pozastavení oprávnění k restaurování kulturní památky předpokládá navrhovaná úprava povinnost ukončit restaurování kulturní památky s jedinou výjimkou, kterou je dokončení restaurování kulturní památky, pokud bylo započato před vydáním rozhodnutí o pozastavení oprávnění k restaurování kulturní památky. Předpokladem pro uplatnění výše uvedené výjimky je, že tato povinnost vyplývá z rozhodnutí ministerstva.

Souběžně s povinností nezahajovat po pozastavení oprávnění k restaurování kulturní památky nové restaurování kulturní památky vzniká tomu, komu bylo pozastaveno oprávnění k restaurování kulturní památky, povinnost oznámit tuto skutečnost všem, pro které restauroval kulturní památky v době pozastavení oprávnění k restaurování.

K § 79 Zánik oprávnění k restaurování kulturní památky

Důvodem zániku oprávnění k restaurování kulturní památky může být buď nabytí právní moci správního rozhodnutí o zrušení oprávnění k restaurování kulturní památky, nebo výslovně uvedené právní události.

Návrh zákona uvádí taxativní důvody, pro které ministerstvo rozhodne o zrušení oprávnění k restaurování kulturní památky. Prvním okruhem je ztráta předpokladů, pro které bylo povolení uděleno. Těmi jsou ztráta bezúhonnosti, omezení svéprávnosti, ztráta fyzických schopností restaurovat kulturní památku. Důvodem pro zrušení oprávnění k restaurování kulturní památky je pak i neodstranění výslovně uvedených závad, pro které bylo pozastaveno oprávnění k restaurování kulturní památky, ve stanovené lhůtě. Neúspěch při ověřování odborných znalostí podle § 71 stejně jako bezdůvodné nedostavení se k ověření odborných znalostí je rovněž důvodem pro zrušení oprávnění k restaurování kulturní památky. O zrušení oprávnění k restaurování kulturní památky může rovněž požádat sama osoba oprávněná k restaurování kulturní památky. Protože však tento krok představuje významný zásah do právní sféry takové osoby, předpokládá navrhovaný zákon, že taková žádost bude opatřena úředně ověřeným podpisem. Rozhodnutí o zrušení oprávnění k restaurování kulturní památky je předběžně vykonatelné, protože s ohledem na důvody, pro které je předpokládáno zrušení oprávnění, hrozí neodborné nakládání s památkovým fondem a tím i vznik nevratných škod. Z těchto důvodů byl u rozkladu proti prvoinstančnímu rozhodnutí o zrušení oprávnění k restaurování kulturní památky zákonem vyloučen odkladný účinek.

K § 80

Ve vazbě na zánik oprávnění k restaurování kulturní památky podle § 79 nebo zákaz této činnosti podle § 86 je třeba upravit postup v případě, kdy restaurování kulturní památky není dokončeno. V případě restaurování kulturní památky je osoba, které zaniklo oprávnění k restaurování kulturní památky nebo jí tato činnost byla pravomocně zakázána, povinna ukončit restaurování (výjimkou zde je případ, kdy z hlediska technického nebo technologického by zastavení probíhajících procesů v souvislosti s restaurováním kulturní památky představovalo hrozbu nevratné škody na takové památce). S tím je spojena povinnost předání již pořízené dokumentace památkovému ústavu, zpracování restaurátorské zprávy v rozsahu provedeného restaurování a především navrácení restaurované kulturní památky, včetně jejích součástí vlastníkovi kulturní památky.

K § 81 až § 84 Rejstřík restaurátorů a dočasných restaurátorů

Dosavadní právní úprava předpokládá vedení dvou samostatných rejstříků. Údaje o restaurátorech, kterým bylo uděleno povolení k restaurování podle dosavadních právních předpisů, jsou obsaženy v Seznamu osob s povolením k restaurování. Údaje o osobách oprávněných k restaurování (tedy o osobách, které oznámily svůj záměr provést restaurování v rámci svobody poskytování služeb, přiložily stanovené doklady a zároveň doložily stanovené náležitosti oznámení) jsou obsaženy v evidenci osob oprávněných k restaurování.

Rejstřík restaurátorů a dočasných restaurátorů tak bude představovat jednotný rejstřík všech osob oprávněných k restaurování kulturní památky (restaurátorů i dočasných restaurátorů). Rejstřík restaurátorů a dočasných restaurátorů bude zahrnovat údaje o osobách, kterým bylo uděleno oprávnění restaurovat kulturní památku čistě v režimu navrhovaného zákona, o osobách, kterým bylo uděleno povolení k restaurování kulturní památky v souvislosti se systémem uznávání odborné kvalifikace a jiné způsobilosti získané v jiných členských státech Evropské unie, a o osobách, které oznámily svůj záměr provést restaurování kulturní památky v rámci svobody poskytování služeb, přiložily stanovené doklady a zároveň oznámili stanovené náležitosti.

Rejstřík restaurátorů a dočasných restaurátorů jako informační systém veřejné správy bude spravovat ministerstvo. Restaurování kulturní památky nespadá pod regulaci podle živnostenského zákona a jednotlivé osoby, které výlučně restaurují kulturní památku podle tohoto zákona, nejsou ve vztahu ke své podnikatelské činnosti vedeny v jiném rejstříku. Návrh zákona upravuje způsob vedení tohoto rejstříku, opravu údajů a jejich zpřístupňování.

K § 85 až § 88 Přestupky

Úvodem k sankčním ustanovením je vhodné poznamenat, že správní trestání je v rámci ochrany a zachování kulturního dědictví, resp. památkového fondu poslední nástroj. Jde o nástroj represivní s jistými prvky prevence vůči ostatním či dalším porušením povinností, nicméně reaguje až na stav, kdy již mnohdy došlo k nevratnému poškození kulturního dědictví. Proto je systém památkové péče založen především na soustavě nástrojů směřujících k průběžné ochraně kulturního dědictví a sankce jsou až posledním z nich. Na základě dosavadních zkušeností se stávající právní úpravou, kde je otázka sankcí řešena neúplně, předpokládá navrhovaný zákon zcela novou komplexnější úpravu, u které byl zvolen jednotný formální přístup k vymezení skutkových podstat přestupků a sankcí vycházející z obecné úpravy (zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich) a také ze Zásad tvorby právní úpravy přestupků a jiných správních deliktů upravujících výkon veřejné správy. Návrh zákona se chce vyvarovat toho, co přináší stávající právní úprava, kdy na porušení některých povinností nelze reagovat uložením sankce. Po stránce věcné pak vychází úprava přestupků ze stávající právní úpravy na úseku památkové péče, současně ji však o některé prvky rozšiřuje.

Návrh zákona člení přestupky na všeobecné, tj. takové, ke kterým může dojít v souvislosti s výhradním porušením povinnosti při ochraně památkového fondu, a speciální přestupky, u kterých může dojít k porušení povinností při ochraně památkového fondu a nakládání s ním v souvislosti s restaurováním kulturní památky.

Návrh zákona přináší zásadní změnu – nové členění přestupků podle jednotlivých subjektů přestupku. Zatímco zákon o státní památkové péči, rozlišoval skutkové podstaty podle orgánu, který je ukládal (obecní úřad obce s rozšířenou působností nebo krajský úřad), návrh zákona rozlišuje několik konkrétních subjektů (fyzických, právnických a podnikajících fyzických osob), které se mohou dopustit protiprávního jednání. Přestupku se tak podle zákona může dopustit nejen fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba bez zvláštních vlastností, ale i speciální okruhy subjektů - vlastník předmětu řízení o prohlášení za kulturní památku, vlastník kulturní památky, vlastník národní kulturní památky, vlastník nemovité věci, která není kulturní památkou, ale nachází se v památkovém území nebo v ochranném památkovém pásmu, osoba provádějící zabezpečovací práce, restaurátor a dočasný restaurátor.

Přestupky na úseku památkové péče lze v obecném slova smyslu rozdělit na přestupky ohrožovací, tj. takové, které jsou škodlivé již tím, že vytvářejí nebezpečnou situaci, aniž by však muselo dojít ke konkrétní škodě na památkovém fondu, a přestupky poškozovací (nebo též poruchové), tj. takové, které zákonem chráněný zájem, tedy v tomto případě památkový fond přímo porušují. Mezi typické přestupky ohrožovací patří například situace, kdy vlastník nechrání kulturní památku před poškozením, znehodnocením, zničením nebo odcizením; naproti tomu mezi typické přestupky poškozovací lze zařadit třeba situaci, kdy vlastník kulturní památku přímo poškodí nebo zničí. Za přestupek lze obecně (podle zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich) uložit napomenutí, pokutu, zákaz činnosti, propadnutí věci nebo náhradní hodnoty. Pokud má být umožněno uložit zákaz činnosti, zákon tuto možnost musí výslovně stanovit. Ostatní zmíněné správní tresty lze uložit vždy, není-li to zákonem výslovně vyloučeno. Za přestupek podle návrhu zákona lze tedy výslovně uložit pokutu nebo zákaz činnosti. Napomenutí a propadnutí věci nebo náhradní hodnoty, které jsou tzv. univerzálními správními tresty, lze uložit i bez zmocnění v zákoně. Je tudíž možné, není-li to výslovně vyloučeno, uložit spolu s pokutou (při splnění zákonných podmínek) další správní trest jako je zákaz činnosti nebo propadnutí věci. Napomenutí jako další správní trest však nelze uložit spolu s pokutou. Zároveň však platí, že zákaz činnosti lze uložit (samostatně nebo i společně s pokutou) jen v souvislosti s porušením povinností při restaurování kulturní památky. Návrh zákona zároveň umožňuje v případě, že byl přestupek spáchán opakovaně (tedy opakované porušení stejné povinnosti v době 2 let ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o uložení sankce), uložit pokutu až ve výši dvojnásobku horní hranice sazby pokuty.

Navrhovaný zákon předpokládá na rozdíl od dosavadní právní úpravy, že výše pokut jsou koncipovány tak, aby umožňovaly postihnout všechny případy diferencovaně podle míry poškození zákonem chráněného zájmu, a s přihlédnutím k tomu, že převážná část vymezených přestupků může ve svém důsledku znamenat nenávratné, zpravidla fakticky nevyčíslitelné škody na památkovém fondu jako součásti národního kulturního pokladu. Na druhou stranu však navržená úprava předpokládá oproti dosavadnímu stavu razantní snížení horní hranice pokut v případě protiprávního jednání, které je spojeno s nesplněním oznamovacích povinností.

Skutková podstata přestupku musí být vždy jasně vymezena zákonem, a proto návrh zákona obsahuje vyčerpávající souhrn skutkových podstat, které připadají v úvahu při porušení povinností vyplývajících ze zákona. Návrh zákona dále obsahuje taxativní výčet možných trestů.

Při určování druhu a výše sankce musí rozhodující orgán vycházet ze základních zásad správního trestání, jimiž jsou zejména zásada zákonnosti, zákaz retroaktivity, zákaz analogie k tíži pachatele, zásada rovnosti před zákonem, zásada presumpce neviny a zásada ne bis in idem. Při stanovení výše sankcí přihlíží orgán projednávající přestupek k obecným kritériím, jež jsou detailně upravena v obecné úpravě (zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich).

K § 85 Přestupky fyzických, právnických nebo podnikajících fyzických osob

Návrh zákona přináší rozšíření skutkových podstat přestupků, kterých se může fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba dopustit v souvislosti s porušením povinností stanovených v návrhu zákona. Jedná se především o činnosti, jež by mohly narušovat nebo narušují ochranu památkového fondu nebo věc nebo stavbu, o níž se vede řízení o prohlášení za kulturní památku.

Toto ustanovení dále rozlišuje sankce, které dopadají na závadné nakládání s kulturními památkami a sankce, které dopadají na závadné jednání při nakládání s národními kulturními památkami, a to s ohledem na význam těchto památek, které tvoří nejvýznamnější součást národního kulturního dědictví. Za porušení povinnosti týkající se národní kulturní památky se proto stanovuje vyšší hranice horní sazby pokuty, kterou lze uložit.

K § 86 Přestupky v souvislosti s restaurováním kulturní památky

Toto ustanovení upravuje skutkové podstaty přestupků, kterých se může dopustit jakákoli osoba v souvislosti s restaurováním kulturní památky. Jde tedy o případy, kdy kulturní památku restauruje osoba bez povolení ministerstva a o protiprávní jednání restaurátora nebo dočasného restaurátora.

Jako sankci za přestupek lze kromě pokuty, kdy horní hranice její sazby odpovídá obecné nebezpečnosti protiprávního jednání, uložit rovněž zákaz činnosti na určitou konkrétní dobu. Trest zákazu činnosti bude možné uložit zejména v případech nejzávažnějších porušení povinností stanovených zákonem.

K § 87

Ustanovení upravuje zpřísněný postih za opakované spáchání přestupku, k němuž podle návrhu zákona dojde v případě, že ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o uložení pokuty za nesplnění téže povinnosti vyplývající ze zákona neuplynuly dva roky.

K § 88

Ustanovení upravuje, které přestupky projednává obecní úřad obce s rozšířenou působností, které krajský úřad, a které ministerstvo.

Při ukládání sankcí je v zásadě respektováno pravidlo, podle kterého pokutu ukládá ten orgán památkové péče, do jehož věcné působnosti spadá problematika, jíž se týká porušená povinnost, neboť tento orgán bude nejlépe obeznámen s věcí a bude mít k dispozici potřebné podklady a znalosti pro objektivní a hospodárné vedení řízení. Základním článkem v systému památkové péče je tedy obecní úřad obce s rozšířenou působností a také krajský úřad, zatímco na ústřední úrovni rozhoduje v přesně stanoveném okruhu přestupků ministerstvo.

Pokuty vybrané za porušení povinností uložených zákonem vybírá a vymáhá ten orgán, který je uložil v první instanci. Příjem z pokut je tak příjmem buď obce, nebo kraje, a pouze v případě pokut, které uložilo ministerstvo, je příjemcem Státní fond kultury České republiky (analogicky jako na úseku životního prostředí, kdy jedním z příjmů Státního fondu životního prostředí jsou i pokuty uložené Českou inspekcí životního prostředí za porušení předpisů a opatření k ochraně životního prostředí), a jejich výnos může být použit v oblasti kultury, např. na obnovu a udržování kulturních památek.

V případě vymáhání pokut uložených ministerstvem nepřepokládá navržená úprava speciální řešení. Proto ve vazbě na ustanovení o dělené správě podle § 161 a § 162 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, bude ministerstvem pravomocně uložené pokuty vybírat a vymáhat podle § 8 zákona č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky, příslušný orgán Celní správy České republiky.

K § 89 Společná ustanovení

Toto ustanovení stanovuje princip, který převážně respektuje i stávající zákon o státní památkové péči, ač ho výslovně nedeklaroval, že pokud není v návrhu zákona zavedena odchylná úprava práv a povinností, platí všechna ustanovení ve vztahu ke kulturní památce také pro národní kulturní památku.

K § 90

Občanský zákoník přinesl z hlediska koncepce výkonu vlastnického práva specifickou situaci v případech, kdy jde o majetek ve svěřenském fondu. Podle § 1448 odst. 3 občanského zákoníku vlastnická práva k majetku ve svěřenském fondu vykonává vlastním jménem na účet fondu svěřenský správce. Majetek ve svěřenském fondu však podle téhož ustanovení není ani vlastnictvím správce, ani vlastnictvím zakladatele, ani vlastnictvím osoby, které má být ze svěřenského fondu plněno. Z tohoto důvodu je nezbytné upravit postavení svěřenského správce jako osoby, která ve vztahu k majetku ve svěřenském fondu, který podléhá regulaci podle tohoto zákona, má práva ale i povinnosti, které v jiných případech má vlastník.

K § 91

Navrhovaný režim finančních kompenzací odpovídá například příslušným ustanovením nařízení Komise (EU) č. 651/2014 ze dne 17. června 2014, kterým se v souladu s články 107 a 108 Smlouvy prohlašují určité kategorie podpory za slučitelné s vnitřním trhem, ve znění nařízení Komise (EU) č. 2017/1084 ze dne 14. června 2017, nařízení Komise (EU) č. 1407/2013 ze dne 18. prosince 2013 o použití článků 107 a 108 Smlouvy o fungování Evropské unie na podporu de minimis, nezakládá neslučitelnost s vnitřním trhem a nepodléhá proto oznamovací povinnosti. Pro případy překročení nastavených limitů se považuje za vhodné zakotvit propojení mezi návrhem zákona a zejména nařízením č. 651/2014/EU tak, že v návrhu zákona je uvedeno, že při poskytování dotací podle tohoto zákona je nutno splnit podmínky podle přímo použitelného předpisu Evropské unie v oblasti veřejné podpory, kterým je nařízení č. 651/2014/EU. Obě výše uvedená nařízení mají omezenou dobu použitelnosti, a to do 31. 12. 2020, tj. jako v minulosti se předpokládá jejich nahrazení novými předpisy.

K § 92

Návrh zákona výslovně stanovuje, že se jeho působnost nevztahuje na archiválie. Způsoby nakládání s nimi, jejich ochrana atp. jsou upraveny podle zákona o archivnictví a spisové službě.

K § 93

Ustanovení vymezuje konkrétní údaje, které obecní úřad obce s rozšířenou působností, krajský úřad, Kancelář prezidenta republiky, ministerstvo a památkový ústav mohou využívat ze základního registru obyvatel, z informačního systému evidence obyvatel a z informačního systému cizinců pro výkon své působnosti danou návrhem zákona.

K § 94

Podle § 53 odst. 5 správního řádu lze předložení listiny v případech a za podmínek stanovených jiným zákonem nahradit čestným prohlášením. Zejména u drobných nemovitých staveb (kaple, kříže, pomníčky, ale také mosty, podzemní stavby), neevidovaných v katastru nemovitostí, a u nemalé části věcí movitých nelze doložit listinu, která by prokazovala vlastnický vztah žadatele k takové kulturní památce. Pro tyto případy a pro movité kulturní památky je tak zapotřebí takovéto zmocnění do zákona o ochraně památkového fondu vnést v obdobné podobě, jakou zná stávající zákon o státní památkové péči.

Obecná úprava místní příslušnosti podle § 11 správního řádu nepamatuje na ty případy, kdy je z hlediska věcných souvislostí třeba místní příslušnost u věcí movitých, které jsou kulturní památkou, navázat nikoli na sídlo nebo bydliště žadatele, ale na nemovitost (rovněž kulturní památku), jíž je movitá věc příslušenstvím. Typicky jde o restaurování mobiliářů státních hradů a zámků, se kterými hospodaří památkový ústav, kdy bez ohledu na místo, kde je movitá kulturní památka (tj. součást mobiliáře) umístěna, by podle obecné úpravy místní příslušnosti rozhodoval Magistrát hl. m. Prahy, neboť sídlem památkového ústavu je Praha. V důsledku takového řešení by došlo k faktickému štěpení péče o zachování kulturního dědictví. O nakládání s movitou věcí, která je kulturní památkou, by rozhodoval jiný orgán památkové péče, než o nakládání s nemovitou věcí, která je rovněž kulturní památkou a jíž je movitá věc příslušenstvím. Podle § 129 odst. 5 správního řádu sice lze ad hoc místní příslušnost usnesením přenést na jiný správní úřad, ovšem pouze se souhlasem jak správního orgánu, jemuž má být věc postoupena, tak se souhlasem žadatele. Tento postup by celé správní řízení prodlužoval a nekorespondoval by zejména se zásadami rychlosti, hospodárnosti a dobré správy ve smyslu základních zásad činnosti správních orgánů podle správního řádu. V tomto směru byl již v roce 2008 novelizován zákon o státní památkové péči a navrhovaný zákon tuto konstrukci pouze přejímá.

Z týchž důvodů je nově zakotven obdobný princip věcné i místní příslušnosti v těch případech, kdy příslušenství národní kulturní památky, která je nemovitou věcí, tvoří movité věci, které jsou kulturními památkami.

Návrh zákona výslovně stanoví, že pokud je kulturní památkou pouze stavba, která není samostatnou věcí nebo soubor staveb, považuje se tato stavba nebo jejich soubor pro účely řízení orgánu památkové péče za nemovitou věc.

K § 95

Ustanovení upravuje ve smyslu § 4 odst. 3 písm. b) kontrolního řádu formu pověření ke kontrole podle navrhovaného zákona. Průkaz bude vydávat orgán památkové péče, do jehož působnosti výkon kontroly spadá.

K § 96 Dotčení jiných veřejných zájmů v řízení podle tohoto zákona

Pro řízení a postupy podle navrženého zákona je mnohdy charakteristické, že se v nich střetávají požadavky na ochranu veřejných zájmů podle jiných právních předpisů. Toto ustanovení tak zakotvuje vzájemnou spolupráci a součinnost orgánů památkové péče a jiných dotčených orgánů, pokud tyto orgány vydávají závazná stanoviska pro rozhodnutí orgánu památkové péče, nebo stanoviska, jejichž obsah je závazný pro opatření obecné povahy podle tohoto zákona.

Zároveň se zakotvuje princip, že dotčený orgán je vždy vázán svým předchozím stanoviskem nebo závazným stanoviskem. Není však vyloučeno, že dotčený orgán uplatní nové, tedy navazující stanovisko v téže věci, ovšem jen za splnění předpokladů uvedených v návrhu zákona, čímž zdůrazňuje kontinuitu stanovisek dotčených orgánů, a které umožňuje uplatňovat nové požadavky pouze na základě nových skutečností, které nemohly být zjištěny dříve. Dotčené orgány navíc budou moci kontrolovat dodržování podmínek, které samy stanovily, ale jen pokud budou součástí výrokové části rozhodnutí či opatření obecné povahy orgánu památkové péče.

Návrh zákona vychází při řešení rozporů mezi dotčenými orgány z jednotné právní úpravy podle správního řádu a v tomto směru pouze na příslušné ustanovení odkazuje (§ 136 správního řádu). Ustanovení je obdobou § 4 stavebního zákona.

K § 97 Dotčení zájmů památkové péče

Obdobně jako stávající zákon o státní památkové péči předpokládá navržený zákon, okruh případů, kdy akt orgánu památkové péče může mít dvě rozdílné formy, a to ve vazbě na skutečnost, zda v téže věci je založena rozhodovací pravomoc jiného orgánu státní správy. Dosavadní právní úprava zužovala tuto problematiku výlučně na činnost stavebního úřadu. Ačkoli do přijetí stávajícího stavebního zákona bylo řetězení správních rozhodnutí typické právě pro oblast související s regulací výstavby, je třeba konstatovat, že touto oblastí se rozhodně řetězení správních rozhodnutí nevyčerpalo a že je i nadále řada oblastí státní správy, kdy dochází k řetězení správních rozhodnutí a kdy možnost obdobné koordinace jako na úseku stavebního práva chybí (typickým příkladem by mohla být otázka kácení dřevin, kde se náhled ochrany přírody a památkové péče mnohdy věcně zásadně rozchází, ale prostor pro koordinaci není dán). Na rozdíl od dosavadní právní úpravy tedy dané ustanovení pojímá tuto problematiku obecně bez výslovné vazby výlučně na rozhodovací pravomoc stavebních úřadů.

V této souvislosti je třeba současně připomenout, že dosavadní zákon o státní památkové péči používá z hlediska terminologie problematické řešení, kdy akt označený jako „závazné stanovisko“ může mít podobu buď závazného stanoviska podle správního řádu, nebo i správního rozhodnutí. Aby se navržený zákon obdobnému terminologicky zavádějícímu označení vyhnul, hovoří v § 45 již nikoli o „závazném stanovisku“, ale o posouzení, které s ohledem na rozhodovací pravomoc jiných správních orgánů může mít podobu závazného stanoviska podle správního řádu nebo i správního rozhodnutí, pokud není založena rozhodovací pravomoc jiného správního orgánu.

Platnost posouzení podle § 40 nebo povolení k přemístění podle § 47 navrhovaného zákona musí být časově omezena. Stav poznání i fyzický stav památkového fondu se v průběhu času proměňují, i v poměrně krátkém období může dojít k podstatným změnám. Představa, že dle rozhodnutí k restaurování kulturní památky vydaného před 10 lety lze provést restaurování kulturní památky nyní a že nedojde ke změně předpokladů, za kterých bylo rozhodnutí vydáno, a že stav kulturní památky by se neproměnil, se míjí se skutečností. Proto také v obdobných případech předpokládají stavební předpisy omezenou platnost jako rozhodnutí stavebních úřadů, tak např. závazného stanoviska orgánu územního plánování podle § 96b stavebního zákona. Nepozbytí platnosti posouzení podle § 40 nebo povolení k přemístění podle § 47 navrhovaného zákona je řešeno obdobně jako na úseku stavebního práva.

K § 98

Toto ustanovení zakotvuje právo orgánů památkové péče uplatňovat při pořizování politiky územního rozvoje, územně plánovací dokumentace a územního opatření o asanaci území svá vyjádření, která se týkají ochrany kulturních památek, památkových území a architektonického dědictví a též připomínky a požadavky na zpracování a schvalování oblastních plánů rozvoje lesů. Tento nástroj má být dostatečnou ochranou před významnými negativními vlivy změn v území, které by mohly mít také dopady na památkový fond.

K § 99 Zmocňovací ustanovení

Ustanovení obsahuje souhrn všech ustanovení návrhu zákona, k jejichž provedení bude nutné vydat prováděcí právní předpis, který bude mít formu vyhlášky ministerstva. Vyhláška je navržena v obecné rovině a po projednání zákona bude podrobena samostatnému legislativnímu procesu.

K § 100 až § 103 Přechodná ustanovení

Přechodná ustanovení jsou koncipována tak, aby byla zachována kontinuita s dosavadní právní úpravou a zajištěna právní jistota subjektů, jejichž práv a povinností se navrhovaná právní úprava týká.

K § 100

Ustanovení zakotvuje, že kulturní památky, památkové rezervace, památkové zóny, chráněné podle dosavadní právní úpravy se považují za předměty ochrany podle zákona o ochraně památkového fondu a budou podle tohoto zákona i nadále chráněny. Tento stav umožní, že doposud shromážděné odborné podklady o předmětech ochrany bude možné využívat i nadále. Obdobná zásada platí i pro ochranná pásma nemovitých kulturních památek, ochranná pásma nemovitých národních kulturních památek, ochranná pásma památkových rezervací nebo ochranná pásma památkových zón vymezená podle dosavadní právní úpravy.

Nová právní úprava předpokládá prohlašování památkových území formou opatření obecné povahy. Vzhledem k tomu, že vyhlašování památkových rezervací a památkových zón bylo za účinnosti předchozích právních předpisů značně roztříštěné, neboť k prohlašování docházelo formou různých obecně závazných právních předpisů na podzákonné úrovni, považuje se za nutné tuto praxi v nové právní úpravě sjednotit. Zakotvuje se, že všechny tyto právní předpisy [zejména pak nařízení vlády, výnosy ministerstva a výnosy ministra kultury, kterými se vyhlašovaly památkové rezervace, a vyhlášky ministerstva a nařízení (resp. vyhlášky) krajských národních výborů, kterými se vyhlašovaly památkové zóny] se napříště budou měnit opatřením obecné povahy podle § 171 a násl. správního řádu.

Odborná organizace státní památkové péče podle zákona o státní památkové péči, tj. Národní památkový ústav, se považuje za památkový ústav podle tohoto zákona.

Údaje o památkových rezervacích, památkových zónách a ochranných památkových pásmech obsažené v Ústředním seznamu kulturních památek České republiky se zapíší do seznamu památkového fondu ke dni účinnosti tohoto zákona. Současně by měly být tyto údaje zapsány do informačního systému územní identifikace (ISÚI). K jednomu datu však nelze současně zapsat tyto údaje jak do Seznamu památkového fondu, tak do ISÚI. Technické řešení si proto žádá určitý časový prostor. Z toho důvodu se navrhuje stanovit období v délce dvou měsíců pro zápis účelových územních prvků do ISÚI a následně v délce šesti měsíců pro provedení kontrol vůči katastru nemovitostí. Po provedení kontrol dojde k zápisu památkových ochran do RÚIAN, přičemž ČÚZK sdělením ve Sbírce zákonů vyhlásí den, kdy k zápisu do RÚIAN dojde. Zavedení ochrany nemovitostí do RÚIAN jako účelových územních prvků se zásadně změní způsob zápisu těchto údajů do informačního systému katastru nemovitostí. Dosud byly do katastru nemovitostí zapisovány na základě ohlášení odborné organizace státní památkové péče příslušnému katastrálnímu úřadu, nově budou do katastru nemovitostí jako referenční údaj přebírány automatizovaně ze základního registru. Jelikož nelze přesně stanovit, jak dlouho tento proces potrvá, je stanovena pouze maximální doba jeho trvání s tím, že přesný okamžik této změny bude stanoven sdělením ve Sbírce zákonů. Obdobné řešení již bylo zvoleno při zavádění volebních okrsků jako účelových územních prvků do RÚIAN.

S ohledem na předchozí ustanovení se i zde stanovuje, že plány ochrany památkových rezervací a památkových zón vydané podle dosavadních právních předpisů se považují za plány ochrany památkového území podle návrhu tohoto zákona.

K § 101

V zákoně je dále potřebné výslovně upravit postup u řízení zahájených před účinností tohoto zákona, aby v praxi nedocházelo k nejasnostem při posuzování této otázky. Proto se z důvodu požadavku právní jistoty zakotvuje, že řízení, která nebyla pravomocně skončena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, se dokončí podle stávajícího zákona o státní památkové péči.

Podle obecných zásad správního trestání a principu nepravé retroaktivity procesních norem platí, že v řízení o přestupku, který byl spáchán přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, se bude postupovat už podle nové právní úpravy, tedy podle tohoto zákona, ale jen, pokud nová právní úprava bude pro obviněného příznivější. Obdobně platí i to, že se řízení o přestupku podle dosavadní právní úpravy zastaví, pokud se podle nové právní úpravy jednání obviněného už nepovažuje za přestupek. Aby bylo možné postupovat podle nového zákona, je tedy nutné splnit podmínku, že nová úprava bude pro obviněného příznivější (zpravidla bude hrát roli výše pokut) nebo takové deliktní právní jednání nebude podle nové právní úpravy již postižitelné jako přestupek.

Ustanovení se dotýká právní úpravy restaurování kulturní památky, které bylo zahájeno ještě před účinností nového zákona. Z tohoto ustanovení plyne, že restaurátor, který zahájí restaurování kulturní památky ještě před nabytím účinnosti tohoto zákona odevzdávat památkovému ústavu a vlastníkovi kulturní památky tzv. restaurátorskou zprávu.

K § 102

Ustanovení vymezuje právní postavení dosavadních restaurátorů, tj. tuzemských i zahraničních, resp. restaurátorů z jiných členských zemí Evropské unie. Pro dosavadní restaurátory, tedy pro restaurátory, kterým bylo uděleno povolení podle § 14a zákona o státní památkové péči, stejně jako pro dočasné restaurátory, tedy pro osoby oprávněné k restaurování podle § 14b zákona o státní památkové péči, platí, že se nadále považují za restaurátory, resp. za dočasné restaurátory podle návrhu zákona.

Zákon stanoví, že údaje o restaurátorech, kterým bylo uděleno povolení k restaurování podle stávajícího zákona, a které se doposud zapisovaly do rejstříku osob s povolením k restaurování, se ke dni účinnosti tohoto zákona nově zapíší do nového informačního systému veřejné správy, kterým bude rejstřík restaurátorů a dočasných restaurátorů upravený v § 81 návrhu.

Ustanovení dále zakotvuje některé povinnosti vyplývající z nové právní úpravy. Restaurátoři, kterým bylo uděleno povolení podle dosavadních právních předpisů a kteří jsou podnikající fyzickou osobou, musí do 3 měsíců ode dne nabytí účinnosti návrhu zákona oznámit ministerstvu své sídlo.

Návrh zákona stanoví, že údaje o dočasných restaurátorech, tedy osobách oprávněných k restaurování podle stávajícího zákona, a které se doposud zapisovaly do tzv. evidence osob oprávněných k restaurování, se ke dni účinnosti návrhu zákona nově zapíší – stejně jako restaurátoři – do nového informačního systému veřejné správy, kterým bude rejstřík restaurátorů a dočasných restaurátorů upravený v § 81 návrhu zákona.

Vzhledem k tomu, že ministerstvo tímto zákonem zřizuje nově rejstřík restaurátorů a dočasných restaurátorů, navrhuje se, aby jak předchozí Seznam osob s povolením k restaurování, tak i evidence osob oprávněných k restaurování zanikly dnem nabytí účinnosti návrhu zákona a oba seznamy byly nahrazeny novou jednotnou databází.

V návrhu zákona je potřebné výslovně upravit postup v případě řízení o udělení povolení k restaurování zahájených před účinností návrhu zákona, aby v praxi nedocházelo k nejasnostem při posuzování této otázky. Proto se z důvodu požadavku právní jistoty zakotvuje, že řízení o udělení povolení k restaurování, které nebylo pravomocně skončeno přede dnem nabytí účinnosti návrhu zákona, se dokončí podle zákona o státní památkové péči. Zároveň ale platí, že restaurátorská specializace se určí již dle katalogu restaurátorských specializací uvedených v příloze 3 nového zákona.

K § 103

Ustanovení § 103 zavádí omezenou platnost posouzení podle § 40 nebo povolení k přemístění podle § 47 navrhovaného zákona. Obdobný princip je třeba zakotvit i ve vztahu k závazným stanoviskům podle § 14 zákona o státní památkové péči a souhlasům k přemístění kulturních památek podle § 18 téhož zákona. V současné době je platnost závazných stanovisek neomezená, což s ohledem na dobu platnosti zákona znamená, že nejstarší závazná stanoviska již mohou platit i 30 let. Jak k rozsáhlým změnám v otázce uplatňovaných technologií od roku 1988 i vlastních restaurátorských postupů v tomto období došlo, není třeba složitě rozebírat. Obdobné platí i pro proměnu fyzického stavu, kdy představa, že předpoklady, za kterých bylo připuštěno restaurování sochy v zámeckém parku v roce 1992, se nezměnily, typicky se nezměnil fyzický stav takové sochy, se nemohou shodovat s reálným stavem. Orgány památkové péče i památkový ústav se v současné době setkávají s případy, kdy až nyní je přikročeno ke konzumaci rozhodnutí z 90. let 20. století, což může mít s ohledem na proměnu poznání hodnot památkového fondu a jeho fyzickou proměnu negativní dopad. Z tohoto důvodu byla platnost takových rozhodnutí a závazných stanovisek omezena obdobně jako v § 97 navrhovaného zákona.

K § 104 Zrušovací ustanovení

Současně s účinností nového zákona se navrhuje zrušení některých novelizací zákona o státní památkové péči, které se nevztahují k oblasti ochrany archeologického dědictví a navazujících ustanovení, která musí zůstat v platnosti s ohledem na část druhou tohoto zákona. Dále se navrhuje i zrušení některých prováděcích vyhlášek, jejichž obsah bude nahrazen novým zákonem o ochraně památkového fondu a vyhláškou ministerstva, která bude vydána k jeho provedení. Prováděcí právní předpisy vymezující jednotlivé předměty ochrany zůstávají v platnosti.

K Části druhé – změna zákona o státní památkové péči

K bodu 1 a 2

Problematika obsažená ve stávající části první a druhé zákona o státní památkové péči, tj. § 1 až § 20 cit. zákona, je beze zbytku řešena předkládaným návrhem zákona o ochraně památkového fondu.

K bodu 3

Jde o legislativně technickou úpravu, která přesouvá legislativní zkratku z rušeného ustanovení § 14a do § 21. Zavedená zkratka se vztahuje na osoby uvedené v § 1 zákona č. 18/2004 Sb., o uznávání odborné kvalifikace a jiné způsobilosti státních příslušníků členských států Evropské unie a některých příslušníků jiných států a o změně některých zákonů (zákon o uznávání odborné kvalifikace), ve znění pozdějších předpisů.

K bodům 4, 6, 7, 10

V souvislosti se zachováním části stávajícího zákona o státní památkové péči vztahující se k oblasti ochrany archeologického dědictví je nezbytné zachovat a odpovídajícím způsobem upravit v tomto rozsahu orgánní strukturu a s tím související přestupky a odkazy na ně.

K bodům 5, 9, 13, 15

Problematika obsažená ve stávajícím § 43, § 44a, přílohách 1 až 3 zákona o státní památkové péči je beze zbytku řešena předkládaným návrhem zákona o ochraně památkového fondu. Proto se navrhují ustanovení § 43, § 44a a přílohy č. 1 až 3 zrušit. V této souvislosti bylo v § 21b odst. 4 vypuštěno označení přílohy.

K bodu 8

Problematika obsažená ve stávajícím § 42 odst. 1, 2, 4 a 5 zákona o státní památkové péči je beze zbytku řešena předkládaným návrhem zákona o ochraně památkového fondu. Proto je navrženo nové znění § 42, které zachovává úpravu stávajícího zákona o státní památkové péči vztahující se k oblasti ochrany archeologického dědictví podle zákona č. 22/1958 Sb. o kulturních památkách.

K bodům 11 a 12

Problematika restaurování kulturních památek obsažená ve stávajícím § 44 zákona o státní památkové péči je řešena předkládaným návrhem zákona o ochraně památkového fondu. Proto je z ustanovení § 44 vypuštěna vazba na restaurování kulturních památek.

K bodu 14

Zmocňovací ustanovení bylo upraveno s ohledem na rozsah právní úpravy v zákoně o státní památkové péči.

K § 107 Účinnost

Navrhuje se stanovit účinnost nového zákona dnem 1. ledna 2022, aby bylo v rámci legisvakanční lhůty možné provést potřebné přípravy pro jeho zavedení do praxe a aby zejména obecní úřady obcí s rozšířenou působností, ale i další subjekty působící v památkové péči měly dostatek času seznámit se s novou právní úpravou. Ke stejnému datu bude navrhováno nabytí účinnosti prováděcí vyhlášky. Současně platí, že po nabytí platnosti navrhovaného zákona musí být do data nabytí účinnosti vysoutěžen dodavatel softwarového řešení dvou nových databází (seznamu památkového fondu a rejstříku restaurátorů a dočasných restaurátorů), toto řešení musí být zpracováno a odladěno, aby ke dni nabytí účinnosti zákona mohly tyto dvě klíčové databáze plnit úlohy, které jim navrhovaný zákon přiřadil.