



MASARYKOVA UNIVERZITA
PRÁVNICKÁ FAKULTA

COFOLA 2018

Část VII.
Památková péče v právních vztazích

ACTA UNIVERSITATIS BRUNENSIS

IURIDICA

vol. 628

SPISY PRÁVNICKÉ FAKULTY
MASARYKOVY UNIVERZITY

řada teoretická
svazek č. 628

COFOLA 2018

Část VII.

Památková péče v právních vztazích

Eds.:

Ivana Průchová, Radek Dřevěný, Michal Janovec

Masarykova univerzita
Brno 2018

Tato publikace vznikla na Masarykově univerzitě v rámci projektu „COFOLA 2018“ číslo MUNI/B/1179/2017 podpořeného z prostředků účelové podpory na specifický vysokoškolský výzkum, kterou poskytlo MŠMT v roce 2018.

Recenzenti:

doc. JUDr. Ing. Branislav Cepek, Ph.D.

prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc.

JUDr. Martina Franková, Ph.D.

JUDr. Michal Maslen

prof. JUDr. Soňa Košičiarová, Ph.D.

JUDr. Hana Mullerová, Ph.D.

JUDr. Michal Sobotka, Ph.D.

JUDr. Ondřej Svaček, Ph.D., LL.M.

JUDr. Veronika Tomoszková, Ph.D.

JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D.

doc. JUDr. Soňa Skulová, Ph.D.

© 2018 Masarykova univerzita

ISBN 978-80-210-9088-0 (online : pdf)

Obsah

Vymezení objektů památkové péče v návaznosti na omezení práv vlastníků.....	7
<i>Dominik Beránek</i>	
Obmedzenia a povinnosti vlastníka kultúrnej pamiatky.....	18
<i>Martin Dufala</i>	
Kauza Šantovka Tower – kdo s koho?.....	32
<i>Jan Hak</i>	
Vybrané problémy ochrany kulturních hodnot v územním plánování.....	53
<i>Anna Lajčíková</i>	
Pamiatkový úrad SR a konflikt záujmov pri výkone reštaurátorskej činnosti v podmienkach Slovenskej republiky.....	66
<i>Anton Martvoň</i>	
Ochrana kulturních památek v mezinárodním trestním právu	85
<i>Jan Průdek</i>	
Vybrané dopady novely stavebního zákona z pohledu památkové péče	109
<i>Pavel Půček</i>	
Vyvlastnenie ako nástroj ochrany kultúrnych pamiatok v podmienkach SR	126
<i>Jana Šmelková</i>	
Ochrana kulturních památek v kontextu horního práva	135
<i>Martina Weissová</i>	
Seznamy světového kulturního a přírodního dědictví UNESCO a proces zápisu jednotlivých statků.....	148
<i>Dominik Židek</i>	

Vymezení objektů památkové péče v návaznosti na omezení práv vlastníků

Dominik Beránek

Katedra práva životního prostředí a pozemkového práva, Právnická
fakulta, Masarykova univerzita, Brno, Česká republika

Abstrakt

Príspevok se zabývá vymezením objektů památkové péče v čase. Začíná ústavními východisky problematiky a navazuje hledáním otázky, jak pojetí kulturní památky ovlivňuje míru omezení vlastníka a jaký vývoj by mohl být z tohoto hlediska žádoucí, aby byla památková ochrana skutečně účinná, avšak zároveň aby byla v co nejvyšší míře chráněna práva vlastníků.

Klíčová slova

Kulturní památky; vlastnické právo; movité věci; nemovité věci.

1 Ústavní základ ochrany kulturních památek na našem území

Památková péče – bez ohledu na určité ideologické zatížení, které v naší právní úpravě přetrvává – vychází všude z téže myšlenky: jedinečné objekty svědčící významným způsobem o kulturním životě lidské společnosti je třeba chránit zákonem a pokud možno zpřístupnit veřejnosti. Tato představa je široce sdílena napříč lidstvem a současně takřka všemi politickými režimy, neboť úzce souvisí s národní identitou. Není tak náhodou, že Úmluva o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví, jejímž hlavním cílem je ochrana světového kulturního dědictví, má již 193 smluvních států a v roce 1991 se stala členským státem také Česká republika.¹

Na našem území se tato tendence začala projevovat již v období „čtvrté“ Československé republiky. Přestože ta ještě nebyla smluvní stranou Úmluvy

¹ Nejprve byla vyhlášena sdělením federálního ministerstva zahraničních věcí č. 159/1991 Sb. v České a Slovenské Federativní Republice, po založení samostatného státu přijala závazky z úmluvy Česká republika.

o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví,² byla ochrana kulturního bohatství zakotvena na nejvyšší úrovni – podle Ústavy z roku 1948 byly kulturní statky pod ochranou státu a stát měl dbát o jejich přístupnost všem.³ K provedení tohoto ústavního závazku byl vydán na našem území historicky první zákon, který práva ke kulturním památkám upravoval; jednalo se o zákon č. 22/1958 Sb., o kulturních památkách (dále také „zákon z roku 1958“).

Možná poněkud překvapivě ochrana kulturních památek chyběla v ústavě z roku 1960,⁴ přestože na mnoha místech tato ústava vyzdvihovala hodnotu kulturního života socialistické společnosti. V tomto ústavním období byl vydán dodnes platný zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči (dále také „PamZ“).

V současné době Listina základních práv a svobod (dále „Listina“)⁵ v čl. 34 odst. 2 znovu hovoří o základním právu zaručujícím přístup ke kulturnímu bohatství za podmínek stanovených zákonem, přičemž k tomuto pozitivně formulovanému právu přidává čl. 35 odst. 3 Listiny navíc omezení ostatních práv, která lze vykonávat pouze tím způsobem, aby nedošlo k ohrožení ani poškození kulturní památky nad míru stanovenou zákonem.⁶

S ohledem na dobu vydání platného zákona o státní památkové péči však není možné tvrdit, že by prováděl ústavně zaručené právo na přístup ke kulturnímu bohatství zakotvené v čl. 34 odst. 2 Listiny; přinejmenším to nelze tvrdit po stránce formální.

² V této souvislosti není bez zajímavosti, že často jsou to právě režimy potlačující základní lidská práva, které si v zájmu posílení pocitu národní jednoty kulturní dědictví vysoce cení. Nacionálním tendencím je však myšlenka Úmluvy o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví (kterou podepsaly státy jako Severní Korea nebo Kuba) vzdálená, neboť vychází z představy lidské jednoty a kulturní odkaz předků označuje za dědictví celého lidstva.

³ Článek 19 odst. 2 ústavního zákona č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky.

⁴ Ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky.

⁵ Usnesení České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.

⁶ Zde je na místě uvést, že čl. 35 odst. 3 Listiny chrání životní prostředí v nejširším smyslu slova, do něhož jsou kulturní památky zahrnuty, stejně jako zmíněné druhové bohatství či přírodní zdroje (je tím výslovně zdůrazněno, že také kulturní památky tvoří hodnotu životního prostředí). Ochrana kulturních památek však na druhou stranu nemá natolik výsadní postavení, jaké by mohl naznačovat jazykový výklad čl. 35 odst. 3., a sice že kulturní památky jsou chráněny zvlášť, vedle životního prostředí, přírodních zdrojů a druhového bohatství (WAGNEROVÁ, Eliška, Vojtěch ŠIMÍČEK, Tomáš LANGÁŠEK a Ivo POSPÍŠIL. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 698. ISBN 978-80-7357-750-6).

2 Kolize s ústavně zaručeným právem vlastnit majetek

I ústavně zaručená práva mohou být ve vzájemné kolizi; je tomu tak i v případě práva na přístup ke kulturnímu bohatství.

Mám pochopitelně na mysli zejména vlastnické právo, jehož zásadní postavení mezi ostatními základními právy vyjádřil Ústavní soud takto: „*Vlastnické právo náleží svou povahou do kategorie základních práv a svobod jednotlivce (core-rights) a tvoří tedy jádro personální autonomie jednotlivce ve vztahu k veřejné moci. Podle liberální tradice, která stála u zrodu ideologie základních práv a svobod, je vlastnické právo vřezábrnující kategorií autonomního postavení jednotlivce vůči veřejné moci [...]*“⁷

Je zřejmé, že přinejmenším v evropském prostoru je přesvědčení o nutnosti ochrany vlastnictví rovněž univerzální.⁸

Listina základních práv a svobod věnuje vlastnickému právu celý článek 11 a vyjadřuje se k němu v několika rovinách. Předně čl. 11 odst. 1 deklaruje všeobecnost práva vlastnit majetek a zaručuje stejný zákonný obsah a ochranu tohoto práva pro všechny; na rozdíl od práva na přístup ke kulturnímu bohatství se mu přiznává přirozenoprávní základ.⁹

Listina také věnuje poměrně značnou pozornost tomu, kdy je možné vlastnické právo omezit a jaký je jeho vztah k ostatním právům. Nejprve v odstavci druhém upravuje možnost vyhradit určitý majetek do vlastnictví státu, následně v odstavci třetím stanoví, že vlastnictví nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy.¹⁰ Tamtéž stanovený zákaz výkonu vlastnického práva způsobem

⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06-1.

⁸ Jako se takto tendence projevila u kulturních památek přijetím Úmluvy o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví, v případě soukromého vlastnictví můžeme uvést za příklad Dodatkový protokol k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících).

⁹ Přestože vyznění článku 11 odst. 1 Listiny je takové, že se vlastnické právo (resp. právo vlastnit majetek) zakládá, tradičně ho řadíme – na rozdíl od práva na přístup ke kulturnímu bohatství – mezi práva přirozená; spolu s životem a svobodou tvoří základní přirozená práva podle evropské liberální tradice (WAGNEROVÁ, Eliška, Vojtěch ŠÍMÍČEK, Tomáš LANGÁŠEK a Ivo POSPÍŠIL. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 3).

¹⁰ V čele s tezí, že vlastnictví zavazuje, tato úprava představuje vyjádření tzv. sociální koncepce vlastnictví, která počítá s užíváním vlastnictví nejen ku prospěchu osobnímu, ale také obecnému.

poškozujícím lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem, duplikuje obecný zákaz čl. 35 odst. 3 Listiny, což pouze podtrhuje důležitost sdělení: ani vlastnické právo, jinak tradičně definováno jako pojmově neomezené právní panství nad věcí,¹¹ není ve skutečnosti zcela neomezené. Na druhou stranu je však natolik významné, že jeho nucené omezení je možné pouze na základě zákona a za náhradu.¹²

Právní věda proto dospívá k závěru, že vlastnické právo je možné omezit pouze v zájmu ochrany práv druhých a v zájmu ochrany veřejného zájmu. Vždy ale platí – a to také s ohledem na čl. 4 odst. 4 Listiny –, že vlastnické právo je možné omezit pouze v přiměřené míře a jen tehdy, je-li to nezbytné.¹³ Soudní judikatura dovodila, že náhrada vlastníkově náleží jen v případech, kdy „omezení dosáhne takové intenzity, že je zasažena samotná podstata vlastnictví“.¹⁴ Obecně se tak dá říct, že hranice mezi běžným omezením vlastnického práva a takovým omezením, za které už přísluší náhrada, leží v intenzitě konkrétního omezení.

Vzniká tak přirozeně napětí mezi ústavně zaručeným právem na přístup ke kulturnímu bohatství (dnes realizovaným mimo jiné prohlášováním objektů za kulturní památky) a ústavně zaručeným právem vlastnit majetek; vlastnické právo ke kulturním památkám náleží z větší části státu, nicméně téměř polovina památek patří soukromým vlastníkům.¹⁵

Ústavní soud v takovém případě považuje za úkol soudů „rozhodnout tak, aby, je-li to možné, zůstalo zachováno z obou základních práv co nejvíce, a není-li to možné,

¹¹ HEYROVSKÝ, Leopold, *Dějiny a systém soukromého práva římského*. 4. opravené vydání. Praha: J. OTTO, 1910, s. 312.

¹² Poskytnutí náhrady plyne přímo z čl. 11 odst. 4 Listiny a podle ustálené judikatury Ústavního soudu proto orgán veřejné moci nepotřebuje pro přiznání náhrady zvláštní zákonné zmocnění; naopak, Listina přímo zakládá povinnost náhradu přiznat (viz náleží pléna Ústavního soudu ze dne 11. 3. 1998, sp. zn. Pl. ÚS 41/97).

¹³ WAGNEROVÁ, Eliška, Vojtěch ŠIMÍČEK, Tomáš LANGÁŠEK a Ivo POSPÍŠIL. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012. ISBN 978-80-7357-750-6. Z judikatury Ústavního soudu např. náleží ze dne 8. 4. 2004, sp. zn. II. ÚS 482/02.

¹⁴ K tomu např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 4. 2013, sp. zn. 22 Cdo 367/2012, uveřejněný ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího soudu pod č. 74/2013).

¹⁵ Již v období přijetí zákona o státní památkové péči se vycházelo z toho, že téměř 40 % kulturních památek je v soukromém vlastnictví (VARHANÍK, Jiří. *Zákon o státní památkové péči: komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, Komentáře Wolters Kluwer, s. 2).

pak dát přednost tomu základnímu právu, v jehož prospěch svědčí obecná idea spravedlnosti. Měly by se tedy snažit o zachování maxima z obsahu vzájemně si kolidujících základních práv. V opačném případě by totiž poskytnutí nepřiměřené ochrany jednomu základnímu právu fakticky představovalo zásah do druhého základního práva, nepřipustně omezující či dokonce zcela znemožňující jeho realizaci“.¹⁶

Prohlášením objektu za kulturní památku vzniká střet práva na přístup ke kulturnímu bohatství a vlastnického práva, přičemž je možné vlastnické právo ve veřejném zájmu (ve prospěch zachování kulturního bohatství) určitým způsobem omezit, nicméně mělo-li by být omezení natolik intenzivní, že by to zasáhlo samu podstatu vlastnictví, měla by se vlastníkově dostat náhrada.

Ústavní soud se již v roce 1994 vyjádřil k ústavnosti samotného prohlášení určitého objektu za kulturní památku podle zákona státní památkové péči. Dospěl k závěru, že není zákonem pojato jako jednostranné omezení vlastnického práva bez náhrady, neboť zákon o státní památkové péči náhradu stanoví (v podobě odborné pomoci a nenárokového příspěvku na zvýšené náklady).¹⁷ Zároveň však nevyloučil přímou aplikaci čl. 11 odst. 4 Listiny tam, kde by vlastníkově vznikly nutnou údržbou památky nepřiměřené náklady.¹⁸ Tento náález je však třeba vnímat v kontextu. Promítla se v něm zcela pochopitelná snaha zabránit faktickému rozpadu památkové péče.¹⁹ To Ústavní soud jistě nemohl připustit a prohlašování objektů za kulturní památky podle zákona o státní památkové péči tak shledal v obecné rovině ústavně konformní.²⁰

Nebylo by však správné z uvedeného usuzovat, že současná úprava ona dvě zmíněná základní práva vodně vyvažuje. Ústavní soud sice v počátcích

¹⁶ Náález Ústavního soudu ze dne 4. 2. 2016, sp. zn. II. ÚS 2144/14.

¹⁷ Omezení spočívá především v povinnosti na vlastní náklad pečovat o zachování kulturní památky, udržovat ji v dobrém stavu a chránit ji před ohrožením, poškozením, znehodnocením nebo odcizením. Užívat ji může pouze způsobem, který odpovídá jejímu kulturnímu významu, památkové hodnotě a technickému stavu (§ 9 odst. 1 a 2 PamZ). Kompenzace takového omezení spočívá ve zmíněné odborné konzultaci (§ 14 odst. 7 a § 33 odst. 2 PamZ) a nenárokové možnosti dosáhnout na příspěvek na zvýšené náklady (§ 16 PamZ).

¹⁸ Náález Ústavního soudu ze dne 23. 6. 1994, sp. zn. I. ÚS 35/94.

¹⁹ Náález totiž řešil situaci, kdy byla plošně zpochybněna ústavnost prohlašování objektů za kulturní památky podle zákona o státní památkové péči.

²⁰ Byť v té době mělo jít o přechodné řešení, než se počítalo s přijetím nového zákona o památkové péči.

samostatné republiky dosavadní úpravu památkové péče z pochopitelných důvodů akceptoval, nicméně o deset let později v plenárním nálezu Pl. ÚS 21/04 nenechal nikoho na pochybách, že důvodem byla především snaha poskytnout zákonodárci čas na urychlenou nápravu.²¹

Ze všeho, co bylo doposud řečeno, vyplývá stěžejní premisa následujících úvah: Prohlášení věci za kulturní památku je zásadním omezením vlastnického práva, a proto je třeba – při zachování smyslu zákona – při takovém rozhodnutí práva vlastníků co nejvíce šetřit.

3 Vymezení kulturních památek

Uvedené se uplatní již ve fázi vymezování kulturních památek. Je třeba dbát důsledně na to, aby při náležité úrovni ochrany kulturní památky byla co nejvíce šetřena práva vlastníků.

3.1 Zákon o kulturních památkách

Podle zákona z roku 1958 byl památkou kulturní statek, který je dokladem historického vývoje společnosti, jejího umění, techniky, vědy a jiných oborů lidské práce a života, nebo dochované historické prostředí sídlištních celků a architektonických souborů, anebo věc, která má vztah k význačným osobám a událostem dějin a kultury. Za památku se považoval také soubor kulturních statků a věcí, i když některé z nich nebyly památkami.²² Tedy byl jí nehmotný statek nebo věc (nebo jejich soubor), která měla náležitou kulturní hodnotu.

Tento zákon, možná poněkud paradoxně, protože ještě tolik nepoznamenaný dobovou ideologií, vhodně vymezil kulturní památky nejen jako věci v právním smyslu, ale také jako jiné statky. Co se však týkalo ochrany práv soukromých vlastníků, realita byla taková, že se příslušné orgány nenechaly ve své práci příliš omezovat.²³ Někdy se tak mohla pozitivně zvolená úprava vymezení kulturních památek projevit, jindy nikoli.

²¹ Tam Ústavní soud uvedl: „Celá koncepce zákona o státní památkové péči, zrcadlící dobové ideologické axiomy, vychází z naprosté prevalence veřejného (státního) zájmu a popření ochrany práv jednotlivce“.

²² Ustanovení § 2 zákona č. 22/1958 Sb., o kulturních památkách.

²³ To je asi nepřekvapivé vzhledem k tomu, jak se tehdejší režim stavěl k významu soukromého vlastnictví vůbec.

Zjevným negativem bylo například běžné omezování okolních pozemků samotné kulturně hodnotné stavby, ačkoli z okolností bylo zřejmé, že kulturně cenná je pouze tato stavba; to zřejmě jen z titulu, že náležely témuž vlastníkovi.²⁴ Taková praxe je z hlediska omezení vlastnického práva (přínejmenším dnešním metrem) nepřijatelná; buďto byly okolní pozemky také kulturně hodnotné, resp. okolí tvořilo se stavbou jeden kulturně-historický celek (pak ale měly být jako kulturní památka rovněž výslovně pojmenovány), anebo tomu tak nebylo a neměla se na tento pozemek vztahovat omezení zákona o kulturní památkách. Tato negativa byla však spíše důsledkem činnosti správních orgánů, nikoli textu zákona.

Na druhou stranu jako velké pozitivum hodnotím, že za kulturní památku mohl být samostatně prohlášen kulturně hodnotný statek samotný, aniž by byla prohlášena celá věc, s níž tento statek souvisí. To je z pohledu minimalizace zásahů do vlastnického práva nejlepší řešení.²⁵

3.2 Zákon o státní památkové péči

Doposud platný zákon o státní památkové péči považuje za kulturní památky ty nemovité a movité věci, popřípadě jejich soubory, které jsou významnými doklady historického vývoje, životního způsobu a prostředí společnosti od nejstarších dob do současnosti, jako projevy tvůrčích schopností a práce člověk z nejrůznějších oborů lidské činnosti, pro jejich hodnoty revoluční, historické, umělecké, vědecké a technické, nebo které mají přímý vztah k významným osobnostem a historickým událostem a které jsou za kulturní památky prohlášené. Za kulturní památku lze samostatně prohlásit stavbu, která není samostatnou věcí, nebo soubor staveb; i taková kulturní památka se považuje za nemovitou kulturní památku. Za kulturní památku lze prohlásit soubor věcí nebo staveb, i když některé z nich nevykazují znaky kulturní památky.²⁶

Zvolená cesta je zjevně odlišná: kulturními památkami mohou být prohlášeny jen movité a nemovité věci v právním smyslu (výjimkou je stavba nebo

²⁴ Jako památkou vybraný příklad můžeme uvést vodní mlýn – Dolejší mlýn v Praze-Hostivaři.

²⁵ Zde mohou posloužit za příklad četné případy prohlášení fasád (bez budovy samotné) za kulturní památku. Namátkou fasáda Městského domu v Benešově nad Černou č. p. 94.

²⁶ Ustanovení § 2 PamZ.

jejich soubor, která není samostatnou věcí),²⁷ ne však již všechny hmotné statky. Tato úprava je však značně problematická.

První okruh problémů s takto zvoleným vymezením kulturních památek – čistě praktický – se týká zvýšených požadavků kladených na správní orgány. Správní orgán prohlašující věc za kulturní památku se musí velmi dobře vyznat ve složité problematice soukromého práva. Musí vědět, že za kulturní památku není možné prohlásit např. bytovou jednotku podle zákona o vlastnictví bytů,²⁸ neboť ta nebyla samostatnou věcí podle občanského zákoníku z roku 1964.²⁹ Musel si být rovněž dobře vědom rozdílu mezi pozemkem a parcelou a důsledků z toho plynoucích.³⁰ Zejména se ale musel dobře vyznat v problematice věcí v právním smyslu, která je velmi komplikovaná i pro osoby znalé civilního práva.

Druhý okruh problémů pochopitelně souvisí s omezením vlastnického práva. Jestliže lze za kulturní památky prohlašovat pouze (celé) věci v soukromoprávním smyslu, pak nevyhnutelně dochází ke zbytečnému omezení vlastnického práva ke zbylé části věci, která zákonem chráněný zájem nepředstavuje.³¹ Omezení vlastnického práva k celé věci je zde přinejmenším sporné, neboť k němu není legitimní důvod, pomineme-li právě skutečnost, že zákon jiné vymezení neumožňuje. Tento problém částečně mírní ustanovení opravňující správní orgán prohlásit za samostatnou kulturní památku stavbu, která není samostatnou věcí. Nicméně ustanovení zjevně míří na institut součásti věci, resp. předpokládá, že stále jde o věc v právním

²⁷ Skutečnost, že soubor věcí nebo staveb lze za kulturní památku označit i tehdy, když není některá z dílčích věcí sama kulturní památkou, je z hlediska památkové ochrany rozumné, nicméně vlastnické právo k předmětům nemajícím kulturní hodnotu je výrazně omezeno a je tak na místě tím spíš uvažovat o náhradě. Typickým příkladem mohou být podle odborné literatury muzejní sbírky (VARHANÍK, Jiří. *Zákon o státní památkové péči: komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, s. 9. Komentáře Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7357-659-2).

²⁸ Zákon č. 72/1994 Sb, kterým se upravují některé spoluvlastnické vztahy k budovám a některé vlastnické vztahy k bytům a nebytovým prostorům a doplňují některé zákony (zákon o vlastnictví bytů).

²⁹ Ustanovení § 119 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník.

³⁰ VARHANÍK, Jiří. *Zákon o státní památkové péči: komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, s. 7. Komentáře Wolters Kluwer.

³¹ V případě zmíněného příkladu s fasádou je podle současného zákona o státní památkové péči prohlašována za kulturní památku nejen fasáda, ale také celková hmota objektu (rozuměj stavba). Konkrétní příklad může být kupříkladu Městský dům č. p. 931 v Moravské Ostravě.

smyslu, jen ne samostatnou. Nadále tak není možné prohlásit za kulturní památku část věci, která nesplňuje definici věci v právním smyslu; navíc se výjimka týká výhradně staveb.³²

Je určitým paradoxem, že zákonodárce vymezení kulturních památek vázal na instituty soukromého práva, které v době přijetí hrálo roli spíše okrajovou, resp. nebyl mu přisuzován velký význam v regulaci otázek veřejného zájmu.

3.3 Vládní návrh zákona o ochraně památkového fondu³³

V současné době prozatím ve třetím čtení Poslaneckou sněmovnou zamítnutý návrh zákona o ochraně památkového fondu vychází podle mne nešťastně z koncepce doposud platného zákona o státní památkové péči, a to téměř výhradně.

Navrhovaná úprava počítá s tím, že za kulturní památku lze prohlásit věc, hromadnou věc, popřípadě jiný soubor věcí. Samostatně lze za kulturní památku prohlásit i stavbu, která není samostatnou věcí, přičemž nově se dodává, že také pozemek bez stavby, která se na něm nachází. Výslovně se pamatuje na možnost prohlásit za památku lidské ostatky nebo jejich soubor, pokud mají historický a kulturní význam pro stavbu, ve které se nacházejí. Za kulturní památku lze prohlásit soubor věcí nebo staveb, které nejsou samostatnou věcí, ačkoliv některé z takových věcí nebo staveb nevykazují znaky podle § 2 odst. 2, ale mají podstatný význam pro prohlášení souboru za kulturní památku.³⁴

Změny jsou tak převážně reakcí na nový občanský zákoník,³⁵ proto v zásadě platí již uvedené námitky. Stále tedy nebude mít řešení situace, kdy je kulturně cenná část pozemku, část stavby apod.

Návrh nové zákoné úpravy představuje příležitost vrátit vymezení kulturních památek do ústavních mezí, a to jak z hlediska ochrany vlastnického

³² Již zmíněná fasáda tak nemůže být samostatnou kulturní památkou nejen proto, že se spíše nejedná o věc v právním smyslu, ale také protože není pochopitelně stavbou.

³³ Sněmovní tisk 666/0 ze dne 4. 12. 2015 – Vládní 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).

³⁴ Ustanovení § 18 vládního návrhu zákona o ochraně památkového fondu.

³⁵ Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále „o. z.“).

práva, tak z hlediska odborných nároků kladených jak na správní orgány, tak koneckonců také na vlastníky dotčených objektů.

Náš právní řád je založen na principu duality soukromého a veřejného práva; to je dnes dokonce normativně zakotveno v § 1 odst. 1 o. z. Nepřímým předmětem veřejných subjektivních práv a povinností nemusí být na rozdíl od práv soukromých pouze věc v právním smyslu, resp. nepřímý předmět nemá u veřejných práv a povinností často vůbec význam rozlišovat.³⁶ Jestliže někdy je vhodné vázat určité veřejné právo či povinnost na věc v právním smyslu, pak tam, kde není potřebné, aby se určitá povinnost týkala celé věci v právním smyslu, je taková praxe naopak nežádoucí, neboť může představovat nedůvodné omezení vlastnického práva.

4 Závěr

Je patrné, že samo vymezení kulturních památek velmi podstatně ovlivňuje míru omezení vlastnických práv. Z toho důvodu je třeba věnovat v návrhu nového zákona o ochraně památkového fondu pozornost i této obecné otázce, protože jakékoli omezení základních práv nesmí překračovat míru nezbytně nutnou; práva vlastníků je třeba v co nejvyšší míře šetřit. Především je třeba vycházet z toho, že není možné bezdůvodně omezovat vlastnické právo tam, kde to veřejný zájem nevyžaduje.

Jsem přesvědčen, že stojí za zvážení návrat k vymezování kulturních památek nejen jako věcí v právním smyslu, ale v odůvodněných případech také jako jiných hmotných statků.

Literatura

Předpisy

Ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky.

Ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky.

Usnesení České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.

³⁶ V úvahu by přicházelo také vykládat pro účely zákona pojem věc odlišně, nicméně toto štěpení jednotnosti právních pojmů je velmi nežádoucí.

Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících.

Zákon č. 22/1958 Sb., o kulturních památkách.

Zákon č. 72/1994 Sb., kterým se upravují některé spoluvlastnické vztahy k budovám a některé vlastnické vztahy k bytům a nebytovým prostorům a doplňují některé zákony (zákon o vlastnictví bytů).

Sněmovní tisk 666/0 ze dne 4. 12. 2015 – Vládní 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).

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále „O. z.“).

Rozhodnutí

Nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06-1.

Nález pléna Ústavního soudu ze dne 11. 3. 1998, sp. zn. Pl. ÚS 41/97.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 4. 2013, sp. zn. 22 Cdo 367/2012.

Nález Ústavního soudu ze dne 4. 2. 2016, sp. zn. II. ÚS 2144/14.

Nález Ústavního soudu ze dne 23. 6. 1994, sp. zn. I. ÚS 35/94.

Monografie

WAGNEROVÁ, Eliška, Vojtěch ŠIMÍČEK, Tomáš LANGÁŠEK a Ivo POSPÍŠIL. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012. ISBN 978-80-7357-750-6.

HEYROVSKÝ, Leopold. *Dějiny a systém soukromého práva římského*. 4. opravené vyd. Praha: J. OTTO, 1910.

VARHANÍK, Jiří. *Zákon o státní památkové péči: komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, Komentáře Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7357-659-2.

Kontakt e-mail

dominik.beranek@gmail.com

Obmedzenia a povinnosti vlastníka kultúrnej pamiatky

Martin Dufala

Katedra správneho a environmentálneho práva, Právnická fakulta,
Univerzita Komenského v Bratislave, Bratislava, Slovenská republika

Abstrakt

Ochrana pamiatkového fondu podľa zákona č. 49/2002 Z. z. je verejným záujmom. Výkon vlastníckeho práva vlastníka kultúrnej pamiatky je obmedzený. Príspevok sa zaoberá vybranými aspektmi konfliktu medzi verejným záujmom, ktorým je ochrana kultúrnych pamiatok, a súkromným záujmom spočívajúcim vo výkone vlastníckeho práva a dispozičného práva vlastníka kultúrnej pamiatky.

Kľúčová slova

Kultúrna pamiatka; povinnosti; vlastník.

1 Úvod

Základ právnej úpravy ochrany pamiatkového fondu, resp. kultúrneho dedičstva a kultúrnych pamiatok môžeme v podmienkach Slovenskej republiky nájsť v zákone č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky („Ústava“). Napriek tomu, že kultúrne pamiatky sú v teórii práva životného prostredia považované za zložku životného prostredia (umelo vytvorenú)¹, platná právna úprava im toto osobitné postavenie nepriznáva, čo bude zrejme dôvodom toho, že ich Ústava uvádza osobitne a nezahŕňa ich pod pojem životné prostredie. Podľa čl. 44 ods. 2 Ústavy *„Každý je povinný chrániť a zveľaďovať životné prostredie a kultúrne dedičstvo.“* Čl. 44 ods. 3 Ústavy ďalej ustanovuje, že *„Nikto nesmie nad mieru ustanovenú zákonom ohrozovať ani poškodzovať životné prostredie, prírodné zdroje a kultúrne pamiatky.“*

¹ Pozri napr. KOŠIČIAROVÁ, Soňa a kol. *Právo životného prostredia*. 2. vyd. Žilina: Poradca podnikateľa, 2009, s 14.

Ďalšie podrobnosti o právach a povinnostiach vyplývajúcich z článku 44 Ústavy na úseku pamiatkového fondu upravuje zákon č. 49/2002 Z. z. o ochrane pamiatkového fondu („zákon o ochrane pamiatkového fondu“). Zákon o ochrane pamiatkového fondu upravuje podmienky ochrany kultúrnych pamiatok, pamiatkových území, archeologických nálezov a archeologických nálezísk, ďalej upravuje organizáciu a pôsobnosť orgánov štátnej správy a orgánov územnej samosprávy, ako aj práva a povinnosti vlastníkov a iných právnických osôb a fyzických osôb².

Pre náš príspevok je kľúčové ustanovenie § 1 ods. 2 zákona o ochrane pamiatkového fondu, podľa ktorého je *„pamiatkový fond významnou súčasťou kultúrneho dedičstva a jeho zachovanie je verejným záujmom.“*

2 Vlastnícke právo a vlastníctvo kultúrnej pamiatky

Aj právna úprava vlastníctva a výkonu vlastníckeho práva má svoj základ v Ústave. Podľa čl. 20 Ústavy *„Každý má právo vlastniť majetok. Vlastnícke právo všetkých vlastníkov má rovnaký zákonný obsah a ochranu. Majetok nadobudnutý v rozpore s právnym poriadkom ochranu nepožíva. Dedenie sa zaručuje ... Vlastníctvo zaväzuje. Nemožno ho znenužiť na ujmu práv iných alebo v rozpore so všeobecnými záujmami chránenými zákonom. Výkon vlastníckeho práva nesmie poškodzovať ľudské zdravie, prírodu, kultúrne pamiatky a životné prostredie nad mieru ustanovenú zákonom.“*

Vlastnícke právo ďalej upravuje zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník („Občiansky zákonník“) v § 123 a nasl. Podľa uvedeného ustanovenia je vlastníkom v medziach zákona oprávnený predmet svojho vlastníctva držať, užívať, požívať jeho plody a úžitky a nakladať s ním. Z uvedeného vyplýva, že *„obsahom vlastníckeho práva sú tieto vlastníckove práva:*

- a) právo vec držať (ius possidendi) a nakladať s vecou ako vlastnou*
- b) právo vec užívať (ius utendi)*
- c) právo požívať plody veci a jej úžitky (ius fruendi)*
- d) právo s vecou nakladať (ius disponendi).“³*

Právo vlastníka nakladať s vecou oprávňuje vlastníka zmeniť podstatu veci, nechať ju ležať bez úžitku alebo v krajnom prípade dokonca vec zničiť.

² § 1 zákona o ochrane pamiatkového fondu.

³ FEKETE, Imrich. *Občiansky zákonník. Komentár*. Bratislava: EPOS, 2017, s. 259–261.

Ďalšie spôsoby dispozície vecou sú napr. právo vec opustiť, právo scudziť vec medzi živými (napr. vec predat'), bezodplatne previesť ju na iného (darovať), vymeniť ju, právo vec dočasne zveriť do užívania inému (napr. vec prenajať, požičať ju) alebo ju zaťažiť (záložným právom alebo vecným bremenom).⁴

Formulácia ustanovenia § 123 Občianskeho zákonníka „v medziach zákona“ znamená, že vyššie uvedené práva vlastníka tvoriace obsah vlastníckeho práva sú limitované ďalšími právnymi predpismi. *„Vlastník pri presadzovaní svojich individuálnych vlastníckych záujmov musí rešpektovať aj záujmy iných, najmä verejný záujem. Výkonom svojho vlastníckeho práva nesmie poškodzovať ľudské zdravie, prírodu, kultúrne pamiatky a životné prostredie. Obmedzenia vlastníckeho práva vo verejnom záujme možno nájsť v mnohých normách verejného práva... Napríklad zákonná úprava ochrany životného prostredia ukladá vlastníkom hnutelných i nehnuteľných vecí viaceré obmedzenia, vlastníkom nehnuteľností i hnutelných vecí ukladajú obmedzenia aj právne normy o ochrane historických a kultúrnych pamiatok a mnohé ďalšie právne predpisy.“*⁵

Práva vlastníka v zmysle Občianskeho zákonníka sú z dôvodu verejného záujmu, ktorým je zachovanie pamiatkového fondu, obmedzené zákonom o ochrane pamiatkového fondu.

V § 23 zákona o ochrane pamiatkového fondu je zakotvené predkupné právo štátu na kúpu kultúrnej pamiatky. To znamená, že ak vlastník zamýšľa predat' kultúrnu pamiatku alebo jej časť, je povinný písomne ju ponúknuť na kúpu štátu zastúpenému Ministerstvom kultúry Slovenskej republiky („ministerstvo kultúry“). Ak štát ponuku prijme, je príslušná poverená organizácia povinná do 90 dní odo dňa prijatia ponuky uzavrieť s vlastníkom kultúrnej pamiatky kúpnu zmluvu. Ak štát ponuku neprijme do 30 dní odo dňa jej doručenia, predkupné právo zaniká. Štát musí zaplatiť za kultúrnu pamiatku cenu ponúknutú niekým iným. Predkupné právo štátu zaniká aj v prípade, ak štát nemôže splniť podmienky ponúknuté popri cene a ak ich nemožno vyrovnať ani odhadnou cenou.

⁴ FEKETE, Imrich. *Občiansky zákonník. Komentár*. Bratislava: EPOS, 2017, s. 261.

⁵ LAZÁR, Ján a kol. *Občianske právo hmotné. 1. zväzok*. 3. vyd. Bratislava: IURA EDITION, 2006, s. 404.

Ďalšie obmedzenie vlastníckeho práva sa uplatňuje pri prípadnom premiestnení kultúrnej pamiatky. Dispozičné právo vlastníka je obmedzené tým spôsobom, že premiestnenie kultúrnej pamiatky je podmienené rozhodnutím príslušného krajského pamiatkového úradu o premiestnení kultúrnej pamiatky. Bez rozhodnutia krajského pamiatkového úradu je možné kultúrnu pamiatku premiestniť len v prípade, ak bezprostredne hrozí jej poškodenie alebo zničenie alebo je potrebné zabezpečiť osobitnú ochranu kultúrnej pamiatky z dôvodu mimoriadnej situácie. V prípade, ak krajský pamiatkový úrad nepovolí vlastníkovi premiestnenie kultúrnej pamiatky, patrí vlastníkovi za toto obmedzenie vlastníckeho práva primeraná náhrada, o ktorej rozhodne krajský pamiatkový úrad.

Zákon o ochrane pamiatkového fondu upravuje v ustanovení § 25 vzt'ah kultúrnych pamiatok k zahraničiu. Toto ustanovenie znamená ďalšie obmedzenie vlastníckeho práva vlastníka kultúrnej pamiatky, keďže hovorí o tom, že kultúrnu pamiatku alebo jej časť nemožno trvalo vyviezť z územia Slovenskej republiky. Pokiaľ ide o dočasný vývoz kultúrnych pamiatok, napríklad z dôvodu výstavy alebo reštaurovania a pod., zákon hovorí o časovom obmedzení v trvaní najdlhšie na tri roky a len na základe povolenia ministerstva kultúry, v ktorom určí podmienky dočasného vývozu. Kultúrnu pamiatku alebo jej časť nemožno dočasne vyviezť z územia Slovenskej republiky, ak je dôvodný predpoklad, že kultúrna pamiatka alebo jej časť môže podliehať v krajine určenia výkonu rozhodnutia, exekúcií alebo by mohla existovať iná prekážka, ktorá by bránila navráteniu kultúrnej pamiatky alebo jej časti na územie Slovenskej republiky. Vzhľadom na členstvo Slovenskej republiky v Európskej únii je potrebné dodať, že dočasný vývoz kultúrnej pamiatky alebo jej časti z colného územia Európskej únii upravujú osobitné predpisy⁶.

3 Povinnosti (a práva) vlastníka kultúrnej pamiatky

Zákon o ochrane pamiatkového fondu upravuje povinnosti, ako aj práva vlastníka kultúrnej pamiatky v štvrtej časti, ktorá upravuje samotnú ochranu pamiatkového fondu.

⁶ Nariadenie Rady (ES) č. 116/2009 z 18. decembra 2008 o vývoze tovaru kultúrneho charakteru.

Vlastník kultúrnej pamiatky je podľa zákona povinný:

- a) vykonávať na svoje náklady základnú ochranu kultúrnej pamiatky,
- b) užívať kultúrnu pamiatku v súlade s jej pamiatkovou hodnotou,
- c) oznámiť zmluvnej strane v prípade prevodu vlastníctva, že na kultúrnu pamiatku sa vzťahuje režim ochrany podľa tohto zákona,
- d) umožniť zamestnancom orgánu na ochranu pamiatkového fondu a oprávneným osobám po predložení služobného preukazu vstupovať do priestorov nehnuteľnej kultúrnej pamiatky, ak nie sú obydľím, alebo im predložiť hnuteľnú kultúrnu pamiatku na dokumentačné účely, výskumné účely alebo s cieľom zabrániť poškodeniu alebo zničeniu kultúrnej pamiatky,
- e) strpieť označenie kultúrnej pamiatky, ak tak rozhodol krajský pamiatkový úrad,
- f) strpieť sprístupnenie kultúrnej pamiatky, ak nie je obydľím, pre verejnosť podľa vopred určených podmienok, na určený čas a za náhradu, ak tak rozhodol krajský pamiatkový úrad,
- g) zabezpečiť osobitnú ochranu kultúrnej pamiatky a na nevyhnutný čas zveriť hnuteľnú kultúrnu pamiatku do úschovy na vopred určenom mieste, ak vznikne mimoriadna situácia,
- h) zabezpečiť osobitnú ochranu kultúrnej pamiatky, na nevyhnutný čas zveriť hnuteľnú kultúrnu pamiatku do úschovy na vopred určenom mieste v období krízovej situácie a v čase vojny a v čase vojnového stavu zabezpečiť kultúrnu pamiatku podľa predpisov medzinárodného práva.⁷

Základnou a podľa nášho názoru zároveň najnáročnejšou povinnosťou vlastníka kultúrnej pamiatky je vykonávanie základnej ochrany kultúrnej pamiatky. Prvým dôvodom, pre ktorý sme tento názor uviedli, je skutočnosť, že ochrana kultúrnej pamiatky je činnosť náročná po odbornej stránke. Aj na údržbu stavby, ktorá nie je kultúrnou pamiatkou, je potrebné často využiť služby príslušných odborníkov a remeselníkov. V prípade kultúrnej pamiatky je stupeň odbornej náročnosti akýchkoľvek prác určite vyšší. Uvedenú situáciu do určitej miery rieši zákon o ochrane pamiatkového fondu tým, že vlastník kultúrnej pamiatky má právo požiadať krajský

⁷ § 28 ods. 2 zákona o ochrane pamiatkového fondu.

pamiatkový úrad o bezplatné poskytnutie odbornej a metodickej pomoci vo veciach ochrany kultúrnej pamiatky.

Tou náročnejšou časťou splnenia povinnosti základnej ochrany kultúrnej pamiatky je však to, že vlastník kultúrnej pamiatky tak musí urobiť na svoje náklady. Určité druhy vlastníkov kultúrnych pamiatok však nedisponujú dostatočnými finančnými prostriedkami na zabezpečenie splnenia tejto povinnosti. Môže ísť o vlastníkov kultúrnych pamiatok, ktoré napríklad nehnuteľné kultúrne pamiatky nadobudli dedením, prípadne ich získali v reštitúciách, alebo ide o vlastníkov, ktorí vlastnia viacero kultúrnych pamiatok (napríklad Katolícka cirkev, obce). Čiastočným riešením tejto situácie je ustanovenie zákona o ochrane pamiatkového fondu, ktoré umožňuje vlastníkom kultúrnej pamiatky požiadať obec a ministerstvo kultúry o finančný príspevok alebo o poskytnutie štátnej pomoci na zachovanie pamiatkovej hodnoty kultúrnej pamiatky. Avšak tu môže vlastník kultúrnej pamiatky naraziť na určité limity, ktoré jednak spočívajú v tom, že na finančný príspevok nie je právny nárok, ako aj finančné možnosti obcí a ministerstva kultúry. Pokiaľ ide o finančný príspevok od obcí, problém môže nastať najmä u menších obcí, ktoré vzhľadom na svoje nízke rozpočty nemusia mať vyčlenené finančné prostriedky na účel ochrany kultúrnych pamiatok. V prípade ministerstva kultúry môže komplikácia pre vlastníka kultúrnej pamiatky ako žiadateľa o finančný príspevok nastať v tom, že z vyčlenených finančných prostriedkov nebude viesť ministerstvo kultúry vyhovieť všetkým žiadateľom o finančný príspevok.

Vyššie uvedené obmedzenia získania finančných príspevkov na ochranu kultúrnej pamiatky však nemusia byť pre vlastníka kultúrnej pamiatky neprekonateľnou prekážkou. V podmienkach Slovenskej republiky existujú aj ďalšie možnosti, ako je možné získať finančnú podporu na ochranu a starostlivosť o kultúrnu pamiatku.

Jednou z možností financovania rôznych oblastí v podmienkach Slovenskej republiky sú Štrukturálne fondy Európskej únie. Aj v oblasti ochrany kultúrnych pamiatok existovala možnosť v predchádzajúcom programovom období na roky 2007–2013 využiť tieto zdroje financovania. Získať finančné prostriedky na záchranu, obnovu a údržbu kultúrnych pamiatok bolo možné z Národného projektu „Zapojenie nezamestnaných do obnovy kultúrneho

dedičstva“⁸. V uvedenom prípade išlo o veľmi zaujímavé spojenie riešenia dlhodobej nezamestnanosti a obnovy kultúrnych pamiatok, kde finančná podpora primárne smerovala na podporu zamestnanosti, ale osoby zamestnané na základe uvedeného projektu pracovali na obnove kultúrnych pamiatok, najmä hradov (napríklad Hrad Uhrovec, Hrad Šariš a ďalšie). Z dôvodu veľkého úspechu uvedeného projektu táto činnosť pokračuje aj v programovom období rokov 2014–2020 s rovnomenným Národným projektom „Zapojenie nezamestnaných do obnovy kultúrneho dedičstva“⁹.

Iný druh podpory a ďalšiu možnosť získať finančné prostriedky na ochranu kultúrnych pamiatok predstavuje projekt „Pro Monumenta“. Tento projekt je projektom Pamiatkového úradu Slovenskej republiky zameraným na technickú diagnostiku stavu nehnuteľných národných kultúrnych pamiatok, spoluprácu s ich vlastníkmi a správcami a ukážky vhodnej údržby. Projekt bol podporený finančným mechanizmom EHP a jeho partnerom je Nórsky pamiatkový úrad. Vychádza z predpokladu, že pravidelná údržba nehnuteľnej kultúrnej pamiatky je mnohonásobne lacnejšia, ako jej komplexná pamiatková obnova raz za niekoľko desaťročí. Veľa porúch a poškodení historických budov pamiatkového fondu je spôsobených jednoduchým zanedbaním starostlivosti, alebo nevhodnou údržbou.¹⁰

Obnova kultúrnych pamiatok bola podporená aj prostredníctvom ďalších operačných programov zo Štrukturálnych fondov Európskej únie, ktorých primárny cieľ bol iný ako obnova kultúrnych pamiatok. Príkladom sú najmä nehnuteľné kultúrne pamiatky, ktoré sa využívajú aj na iné účely, ako napríklad hotely a iné účelové zariadenia (napríklad Kaštieľ v Oponiciach¹¹, Zámok v Haliči¹² a pod.).

⁸ Bližšie informácie dostupné napr. z: http://www.upsvar.sk/europsky-socialny-fond/narodne-projekty-v-programovom-obdobi-2007-2013/narodny-projekt-zapojenie-nezamestnanych-do-obnovy-kulturneho-dedicstva-3.html?page_id=514689 [cit. 25. 3. 2018].

⁹ Bližšie informácie dostupné napr. z: http://www.upsvar.sk/europsky-socialny-fond/narodne-projekty-v-programovom-obdobi-2014-2020/narodny-projekt-zapojenie-nezamestnanych-do-obnovy-kulturneho-dedicstva.html?page_id=630311 [cit. 25. 3. 2018].

¹⁰ Bližšie informácie dostupné napr. z: <http://www.promonumenta.sk/> [cit. 25. 3. 2018].

¹¹ <http://www.chateauappony.sk/>

¹² <https://zamockyhotelgalicianueva.sk/>

Na základe vyššie uvedeného si dovoľíme konštatovať, že splnenie povinnosti základnej ochrany kultúrnej pamiatky závisí od dvoch faktorov. Prvým je určité stav kultúrnej pamiatky, kde v prípade veľkého poškodenia je veľmi náročné zachovať kultúrnu pamiatku v požadovanom stave. Druhým dôležitým faktorom je samotný vlastník kultúrnej pamiatky a jeho záujem o kultúrnu pamiatku. V prípade záujmu ponúka nielen zákon o ochrane pamiatkového fondu, ale aj ďalšie právne predpisy, možnosti na získanie finančných prostriedkov a príspevkov na zachovanie kultúrnej pamiatky.

Pre úplnosť je potrebné uviesť aj práva vlastníka kultúrnej pamiatky, ktoré mu vyplývajú zo zákona o ochrane pamiatkového fondu:

- a) požiadať krajský pamiatkový úrad o bezplatné poskytnutie odbornej a metodickej pomoci vo veciach ochrany kultúrnej pamiatky,
- b) požiadať obec a ministerstvo o finančný príspevok alebo o poskytnutie štátnej pomoci na zachovanie pamiatkovej hodnoty kultúrnej pamiatky,
- c) na primeranú náhradu preukázateľnej ujmy, ktorá mu vznikne aplikáciou tohto zákona alebo rozhodnutím podľa tohto zákona.

Povinnosti vlastníka ustanovené zákonom o ochrane pamiatkového fondu má aj správca alebo iný držiteľ kultúrnej pamiatky. Náklady spojené so základnou ochranou uhrádza vtedy, ak mu táto povinnosť vyplynie z právneho vzťahu.

4 Vybraná judikatúra

Obmedzenie vlastníckeho práva z dôvodu verejného záujmu, ktorým je zachovanie pamiatkového fondu, je spracované aj v judikatúre Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „NS SR“) a Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ÚS SR“).

V prvom rade je dôležité vymedzenie pojmu verejný záujem, na základe ktorého dochádza k obmedzeniu vlastníckeho práva. Podľa rozhodnutia NS SR 2Sžo 99/2010¹³ verejný záujem je opakom tzv. súkromného záujmu, a z povahy veci je možné odvodiť, že ide o taký záujem, ktorý by bolo možné označiť za všeobecný či verejnoprospešný, ktorého nositelia sú síce bližšie neurčení, ale aspoň rámcovo determinovateľní, a to okruhom

¹³ Dostupné napr. z: <https://www.nsud.sk/data/att/857.pdf>

či spoločenstvom osôb, ako tzv. verejnosť. Tieto záujmy nesmú byť v rozpore s platnými právnymi predpismi, pričom verejné záujmy súvisia s režimom verejného práva, ako i s poslaním a úlohou verejnej moci.

Obmedzenie vlastníckeho práva sa nemusí týkať len vlastníctva kultúrnej pamiatky, ale aj vlastníctva iných nehnuteľností alebo stavieb, ktoré s kultúrnou pamiatkou susedia. Podľa rozhodnutia NS SR 8Sžo/203/2010¹⁴ za verejný záujem je okrem iného potrebné vždy požadovať záujem, ktorý je upravený a chránený osobitnými predpismi (tým je aj zákon o ochrane pamiatkového fondu), ďalej že verejným záujmom na základe stavebného zákona je v danom prípade zachovanie pamiatkovej hodnoty spočívajúcej v charaktere zástavby pozemku, pričom ochrana tohto verejného záujmu sa musí zabezpečiť v súlade s ostatnými verejnými záujmami, vrátane ochrany života a zdravia. Ak sa na základe dokladov predložených stavebníkom v konaní o dodatočnom povolení stavby preukáže rozpor stavby s verejným záujmom, stavebný úrad nariadi odstránenie stavby.

Podľa rozhodnutia NS SR 5Sžp/17/2011¹⁵ verejný záujem v danej veci (neschválenie predloženého projektu na dodatočné povolenie stavby) vyžaduje zvýšenú ochranu historického jadra mesta ako kultúrneho dedičstva, pričom treba považovať za nevyhnutné prijať také riešenia, aby sa v súčasnosti ani budúcnosti neopakovali nekonceptčné zásahy do historického stavebného fondu a nedošlo k postupnému zanikaniu pamiatok a pamiatkových súborov.

Podľa rozhodnutia NS SR 6Sžp/14/2013 je pamiatkový úrad pri posudzovaní požiadavky na umožnenie zásahu do stavebného diela povinný zvažovať nielen spoločenský záujem na ochrane pamiatkovo chráneného architektonického diela, ale aj legitímny nárok vlastníka na rešpektovanie jeho práva na ochranu vlastníctva. S prihliadnutím na obsah pamiatkovej ochrany, vyplývajúci z priznania štatútu národnej kultúrnej pamiatky však nepochybne prevažuje verejný záujem, nakoľko vlastník pri nadobúdaní nehnuteľnosti vedel a musel rátať s tým, že pri využívaní a zhodnocovaní nehnuteľnosti bude musieť strpieť obmedzenia vyplývajúce z verejného záujmu na ochrane kultúrneho dedičstva.

¹⁴ Dostupné napr. z: <https://www.nsud.sk/data/att/2708.pdf>

¹⁵ Dostupné napr. z: <https://www.nsud.sk/data/att/20079.pdf>

Obmedzením vlastníctva z dôvodu verejného záujmu sa zaoberal vo viacerých nálezoch aj ÚS SR. Príkladmo, podľa nálezu ÚS SR II. ÚS 452/2016¹⁶, vo vzťahu základného práva na ochranu vlastníctva a jeho obmedzenia vo verejnom záujme v zmysle čl. 20 ods. 4 ústavy, ústavný súd v tejto súvislosti poukazuje na svoj ustálený právny názor, podľa ktorého rovnováha verejného a súkromného záujmu je dôležitým kritériom na určenie primeranosti obmedzenia každého základného práva a slobody. Tento právny názor sa dotýka všetkých základných práv a slobôd upravených v II. hlave ústavy, ako aj ľudských práv a základných slobôd vyplývajúcich z kvalifikovanej medzinárodnej zmluvy, t. j. aj základného práva na ochranu vlastníctva podľa čl. 20 ústavy.

Obmedzenie vlastníckeho práva z dôvodu verejného záujmu rieši aj česká judikatúra. Podľa nálezu Ústavného súdu Českej republiky (ďalej len „ÚS ČR“) I. ÚS 31/97¹⁷ „*vlastnické právo prirodzene ochrany požíva, že jednou z jeho obsahových složek je nepochybně i možnost s věcí disponovat, avšak současně uvedené ustanovení nevylučuje omezení vlastnického práva tehdy, pokud by jeho výkon byl v rozporu s jinými hodnotami, jejichž ochranu č. 11 Listiny garantuje*“. Takouto chránenou hodnotou sú aj kultúrne pamiatky. Podľa nálezu ÚS ČR I. ÚS 505/99¹⁸ „dispoziční právo vlastnické lze sice výjimečně omezovat zákonem, ovšem za předpokladu, že takové omezení respektuje zásadu, podle níž vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu“.

Podľa rozhodnutia Najvyššieho správneho súdu (ďalej len „NSS“) 5 A 48/2002-40¹⁹ „*rozhodnutí o prohlášení díla za kulturní památku podle § 2 zákona ČNR č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, je omezením vlastnického práva ve veřejném zájmu a za náhradu*“.

Podľa rozhodnutia NSS 6 A 106/2002-81²⁰ „námitka spočívající v tom, že důvod podání návrhu na prohlášení domu za kulturní památku (§ 2 odst. 1 zákona ČNR č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči) byl ryze účelový,

¹⁶ Dostupné napr. z: <http://merit.slv.cz/II.US452/2016>

¹⁷ Dostupné napr. z: <http://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?s=1-31-97>

¹⁸ Dostupné napr. z: <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=33191&pos=1&cnt=1&typ=result>

¹⁹ Dostupné napr. z: <http://sbirka.nssoud.cz/cz/kulturni-pamatky-a-prohlaseni-dila-za-kulturni-pamatku.p477.html?q=>

²⁰ Dostupné napr. z: <http://sbirka.nssoud.cz/cz/kulturni-pamatky-a-pravni-vyznam-duvodu-prohlaseni.p88.html?q=kulturn%C3%AD%20pam%C3%A1tka>

protože tak mělo být zabráněno jeho demolici, není právně významná; navíc není v rozporu s účelem zákona o státní památkové péči, kterým je mj. ochrana kulturních památek, pokud byl návrh na prohlášení domu za kulturní památku podán jako jeden z prostředků k jeho ochraně“.

Podľa rozhodnutia NSS 7 As 188/2012-25²¹ „to, jak nemovitou kulturní památku obnovit, si nemůže posoudit bez dalšího její vlastník sám. Byla-li nemovitá kulturní památka z hlediska svých památkových hodnot vážně poškozena předchozími stavebními úpravami a poté povodněmi, měl její vlastník ve spolupráci s orgány památkové ochrany hledat ekonomicky únosná řešení, která by mu umožnila nemovitost opravit a modernizovat tak, aby co možná nejvíce odpovídala životním nárokům současnosti, a přitom byly zároveň co možná nejvíce zachovány či obnoveny původní historicky cenné prvky, jež z nemovitosti činily kulturní památku“.

Podľa rozhodnutia NSS 5 A 152/2012-27²² „při změně stavby, která leží v památkové rezervaci, je nutno respektovat závazné stanovisko orgánu státní památkové péče (§ 14 odst. 2 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči). Za porušení této povinnosti nese odpovědnost stavebník, tedy ten, kdo změnu stavby provádí.

Uvedené příklady rozhodnutí soudů zo Slovenskej republiky a Českej republiky dotvárajú právnú úpravu vlastníctva kultúrnych pamiatok.

5 Záver

Vlastnícke právo k veci, ktorá je kultúrnou pamiatkou, upravuje okrem predpisov súkromného práva aj osobitný predpis, ktorým je zákon o ochrane pamiatkového fondu. V prípade nehnuteľných kultúrnych pamiatok je situácia ešte o niečo zložitejšia, lebo tu je potrebné pri výkone vlastníckeho práva brať do úvahy aj ďalšie právne predpisy, napr. stavebný zákon²³. Zákon o ochrane pamiatkového fondu z dôvodu zachovania pamiatkovej hodnoty obmedzuje niektoré dispozičné oprávnenia vlastníka kultúrnej pamiatky a navyše mu ukladá aj ďalšie povinnosti. Tým sa vlastník kultúrnej

²¹ Dostupné napr. z: <http://sbirka.nssoud.cz/cz/kulturni-pamatky-omezeni-vlastnickeho-prava-obnova-kulturni-pamatky.p2842.html?q=kulturn%C3%AD%20pam%C3%A1tka>

²² Dostupná napr. z: <http://sbirka.nssoud.cz/cz/statni-pamatkova-pece-odpovednost-za-zmenu-stavby-lezici-v-pamatkove-rezervaci.p3499.html?q=kulturn%C3%AD%20pam%C3%A1tka>

²³ Zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon).

pamiatky dostáva do určitého špeciálneho režimu. Je potom veľmi dôležitou otázkou to, ako sa s obmedzením vlastníckeho práva a povinnosťami vlastníka kultúrnej pamiatky vysporiada. V prípade nedostatočného plnenia si povinností podľa zákona o ochrane pamiatkového fondu je potom úlohou orgánov štátnej správy na tomto úseku, najmä krajských pamiatkových úradov, zabezpečiť dodržiavanie povinností vlastníkom kultúrnej pamiatky.

Na dosiahnutie splnenia povinností vlastníka kultúrnej pamiatky môžu krajské pamiatkové úrady využiť viaceré právne nástroje.

V prípade, ak krajský pamiatkový úrad zistí, že vlastník nezabezpečuje základnú ochranu kultúrnej pamiatky alebo nehnuteľnosti v pamiatkovom území, začne konanie o to, aby vlastník v určenej lehote a za určených podmienok zabezpečil na vlastné náklady nápravu, a to najmä uvedením veci do stavu, ktorý neohrozuje zachovanie jej pamiatkových hodnôt. Toto konanie zákon o ochrane pamiatkového fondu označuje ako tzv. konanie o náprave²⁴. Ak vlastník hnuťnej kultúrnej pamiatky nezabezpečí podmienky na jej zachovanie, ochranu pred poškodením, zničením alebo odcudzením, krajský pamiatkový úrad rozhodne o jej prevzatí do úschovy alebo o premiestnení do úschovy v odbornej inštitúcii, a to až dovtedy, kým trvajú dôvody na jej premiestnenie.

V prípade obnovy kultúrnej pamiatky je vlastník kultúrnej pamiatky povinný pred jej začatím predložiť krajskému pamiatkovému úradu žiadosť o vydanie rozhodnutia o zámere obnovy. V rozhodnutí o zámere obnovy krajský pamiatkový úrad uvedie, či navrhovaný zámer je z hľadiska záujmov chránených týmto zákonom prípustný, a určí podmienky, za ktorých možno predpokladaný zámer obnovy pripravovať a vykonávať tak, aby sa kultúrna pamiatka neohrozila, nepoškodila alebo nezničila. Rozhodnutie krajského pamiatkového úradu o zámere obnovy je zároveň povinnou prílohou žiadosti o finančný príspevok. Obdobne aj reštaurovanie môže vlastník pripravovať iba na základe predchádzajúceho rozhodnutia krajského pamiatkového úradu o zámere na reštaurovanie.

Činnosť orgánov štátnej správy na ochranu pamiatkového fondu má osobitný význam pri ochrane pamiatkového fondu, a to v prípadoch, keď si svoje povinnosti neplnia vlastníci kultúrnych pamiatok dobrovoľne.

²⁴ Bližšie pozri § 31 zákona o ochrane pamiatkového fondu.

Nepĺnenie povinnosti vykonávať základnú ochranu kultúrnej pamiatky môže byť spôsobené odbornou náročnosťou tejto úlohy alebo neschopnosťou vlastníka kultúrnej pamiatky finančne pokryť túto činnosť.

Odbornú stránku výkonu základnej ochrany kultúrnej pamiatky rieši zákon o ochrane pamiatkového fondu právom vlastníka kultúrnej pamiatky na bezplatné poskytnutie odbornej a metodologickej pomoci od krajského pamiatkového úradu.

Možnosti finančných zdrojov na krytie nákladov spojených so základnou ochranou kultúrnej pamiatky v prípade nedostatku financií jej vlastníka čiastočne rieši zákon o ochrane pamiatkového fondu zakotvením možnosti vlastníka požiadať o finančný príspevok alebo o poskytnutie štátnej pomoci. Napriek možnosti, že tieto zdroje nebudú dostatočné, nemala by táto skutočnosť odradiť vlastníka kultúrnej pamiatky od plnenia si povinností. Aktuálne je v podmienkach Slovenskej republiky možné získať finančné príspevky aj z iných zdrojov, a je na vlastníkovi kultúrnej pamiatky, aby sa pokúsil využiť aspoň niektoré z možností, ktoré je možné na tento účel využiť, pričom niektoré z nich boli v tomto príspevku spomenuté.

Literatura

FEKETE, Imrich. *Občiansky zákonník. Komentár*. Bratislava: EPOS, 2017, 1060 s. ISBN 978-80-8057-688-2.

LAZÁR, Ján a kol. *Občianske právo hmotné. 1. zväzok*. 3. vyd. Bratislava: IURA EDITION, 2006, 635 s. ISBN 80-8078-084-6.

KOŠIČIAROVÁ, Soňa a kol. *Právo životného prostredia*. 2. vyd. Žilina: Poradca podnikateľa, 2009, 680 s. ISBN 978-80-89363-13-1.

Elektronické zdroje

Národný projekt Zapojenie nezamestnaných do obnovy kultúrneho dedičstva – 3 [online]. Dostupné z: http://www.upsvar.sk/europsky-socialny-fond/narodne-projekty-v-programovom-obdobi-2007-2013/narodny-projekt-zapojenie-nezamestnanych-do-obnovy-kulturneho-dedicstva-3.html?page_id=514689

Národný projekt Zapojenie nezamestnaných do obnovy kultúrneho dedičstva [online].
Dostupné z: http://www.upsvar.sk/europsky-socialny-fond/narodne-projekty-v-programovom-obdobi-2014-2020/narodny-projekt-zapojenie-nezamestnanych-do-obnovy-kulturneho-dedicstva.html?page_id=630311

Pro Monumenta [online]. Dostupné z: <http://www.promonumenta.sk/>

Kontakt – e-mail

martin.dufala@flaw.uniba.sk

Kauza Šantovka Tower – kdo s koho?

Jan Hak

Katedra správního práva a finančního práva, Právnická fakulta,
Univerzita Palackého v Olomouci, Olomouc, Česká republika

Abstrakt

V zástavbě statutárního města Olomouce má vyrůst nová výšková budova – Šantovka Tower, která nebude sice první takovou stavbou ve městě, ale bude zatím nejbližší historickému jádru města. Tento záměr vzbuzuje značný rozruch a řadu právních otázek, nejednou se již s ním setkali i soudci nejvyšších soudních instancí (Nejvyšší správní soud, Ústavní soud).

Autor příspěvku nejprve krátce pojedná o památkové péči jako takové (právní rámec, význam této činnosti), následně se bude věnovat památkové péči přímo na území statutárního města Olomouce, důraz bude přitom kladen na lokality, které jsou připravovanému záměru nejbližší. V další části příspěvku už autor přejde k záměru výstavby Šantovka Tower. Autor příspěvku se bude věnovat související rozhodovací činnosti správních orgánů a především soudů. Nejprve se zaměří na (dnes) aktuálně řešenou – a nevyřešenou – otázku namítané neexistence ochranného pásma Městské památkové rezervace Olomouc. Poté přejde k právním otázkám řešeným v minulosti – zejména budou předmětem jeho zájmu otázky legitimního očekávání a výškové regulace v procesu územního plánování, dále potom přezkum závazných stanovisek správních orgánů.

Klíčová slova

Ochranné pásmo; památková péče; památková rezervace; Šantovka Tower; závazné stanovisko.

1 Úvod

Dějiny statutárního města Olomouce se píší již od starověku. Za stovky let doznala podoba tohoto města obrovských změn, nicméně některé jeho části vykazují stálejší charakter. K nim nepochybně můžeme řadit i historické centrum města, jehož dnešní tvář se utvářela zejména do 18. století.

Samozřejmě není možné, aby se vývoj v těchto místech úplně zastavil, na druhou stranu ale je třeba při realizaci stavebních záměrů formujících určitým způsobem ráz jádrové oblasti Olomouce právě díky její kulturní, historické a architektonické hodnotě postupovat citlivě a ohleduplně. V Olomouci takovým formujícím záměrem nepochybně je připravovaná stavba Šantovka Tower.

Pod slovy Šantovka Tower se skrývá projekt moderní výškové budovy, s jejímž umístěním počítá investor, společnost Office Park Šantovka s. r. o., na ploše odkryté po likvidaci průmyslového areálu na výrobu potravin MILO, na dohled od vnějšího okraje ochranného pásma městské památkové rezervace Olomouc, nicméně stále v jeho nitru. Počátkem roku 2018 sice investor avizoval¹ svůj záměr tento projekt díky předpokládanému rozšíření stávajícího obchodního centra posunout oproti původně plánovanému umístění blíže směrem k řece Moravě, konkrétně ho realizovat až na zpevněné ploše bezprostředně přiléhající k Wittgensteinově ulici, ale na podstatě problému to nic nemění. Záměr rozděluje veřejnost, a to jak laickou, tak i odbornou, již od svého prvního představení v roce 2008, po oficiálním zveřejnění návrhu budovy v roce 2012 protesty ještě zesílily, (zatím) poslední protesty se konaly v polovině července 2018.

Dle návrhu z roku 2012 byla stavba projektována jako bytový dům s celkem 23 nadzemními podlažími a 1 podzemním podlažím. V objektu bylo navrženo 90 bytových jednotek, 127 garážových stání (odstavných), na terénu 24 stání (odstavných a parkovacích). Pro celý objekt bylo uvažováno jako maximum 300 obyvatel. Tvarově se mělo jednat o masivní podnož s širokou věží, jejíž nejhornější části (ozdobné prvky fasády) byly ve výšce 78 metrů nad okolním terénem. Jednalo by se tak o druhou nejvyšší stavbu ve městě hned po hlavní věži domu sv. Václava (100,65 metru)². Současně s oznámeným posunem stavby došlo i ke změnám v jejím designu, leč stále se jedná o robustní výškovou budovu³.

¹ TAUBEROVÁ, Daniela. Šantovka Tower mění místo i vzhled. Uvolní „plac“ Galerii 2. In: *Olomouckýdeník.cz* [online]. 2018 [cit. 25. 3. 2018].

² Technické parametry byly převzaty z bodu 9.4 textové části návrhu Změny č. II územního plánu Olomouce, která nebyla doposud vydána.

³ Nejnovější vizualizaci lze najít na webových stránkách spolku Za krásnou Olomouc. Tisková zpráva: Ani demonstrace pod okny primátora s olomouckými radními nehnula. In: *Krasnaolomouc.cz* [online]. 2018 [cit. 6. 9. 2018].

K tomu, aby mohla stavba na předpokládaném místě skutečně vzniknout, potřebuje investor splnit celou řadu požadavků plynoucích z nejrůznějších právních předpisů – mimo oblast památkové péče zejména ze zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona („StavZ“), ale také z předpisů zabývajících se sektorovou ochranou jednotlivých složek životního prostředí (kupř. ochrana veřejného zdraví, ochrana vod). Není účelem tohoto článku podrobně rozepisovat, jaké všechny kroky musí investor podniknout před položením základního kamene stavby, neboť tyto informace je možné vyčíst z jednotlivých právních předpisů a jedná se o každodenní rutinní aplikaci práva. Pozornost autora článku se namísto toho po nastínění základů právní úpravy památkové péče v České republice a popisu projevů památkové péče přímo na sledovaném území zaměřuje na právní otázky vyvstanuvší v kauze Šantovka Tower, které jsou či byly považovány za potenciálně sporné a díky tomu jsou hodné větší pozornosti. Článek autora by měl také zřehlednit orientaci odborné veřejnosti v průběhu celé kauzy a v jejím širším kontextu.

Scénář, kdy investor poukazuje na nejrůznější právní pochybení v postupu správních orgánů, proti nimž se brání jak za pomoci opravných prostředků, tak před obecnými soudy (a ušetřen nebyl ani Ústavní soud) se opakuje více-méně pravidelně. Nejrozsáhlejší potenciální dopady má však vyřešení otázky právní existence samotné městské památkové rezervace a jejího ochranného pásma, které investor zpochybňuje. Činí tak od počátku, byť stěžejní součástí jeho argumentace se tato otázka stala až později. Pokud bychom dovodili závěr o jejich neexistenci, otřásl by to postavením historického jádra města od základu. Proto se autor na toto v pořadí 3. dějství kauzy zaměří nejdříve. Dále autor zrekapituluje vývoj spojený s územním plánováním v daném místě (1. dějství příběhu) a se závaznými stanovisky dotčených orgánů (2. dějství příběhu), který vyústil vždy i v meritorní reakci orgánů moci soudní.

2 Základy památkové péče v České republice

Základní právní úpravou pro ochranu cenných předmětů a lokalit na území České republiky je doposud zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, účinný od 1. 1. 1988 („ZSP“). Předchůdcem tohoto právního předpisu byl zákon č. 22/1958 Sb., o kulturních památkách („ZKP“), který rovněž v rámci posuzovaného případu hraje významnou roli. Přestože úprava

v ZSPJ je nepochybně propracovanější než v ZKJ, stále není dostačující, byť 25 novel, kterými zákon doposud prošel, některé problémy odstranilo⁴. Lvi podíl na tom má odlišná filozofie doby, v níž byl předpis přijat⁵. Zákodárce si je ne úplně ideální situace vědom a od roku 2011 byl zpracováván podrobný návrh nové právní úpravy problematiky, který se dostal roku 2017 až do 3. čtení v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky, leč tehdy ho poslanci zamítli. Vzhledem k postoji nemalé části odborníků byly zahájeny Ministerstvem kultury České republiky v únoru 2018 přípravné práce na novém zákoně o ochraně památkového fondu opět. Přitom se vychází z předchozího návrhu a předpokládá se jeho návrat do Poslanecké sněmovny v září 2018⁶. Existuje i další právní úprava památkové péče jak na úrovni mezinárodní, tak na úrovni unijní, tu však s ohledem na zaměření článku autor pomíjí. Základní přehled těchto pramenů poskytuje např. *Dienstbier*⁷.

Základním východiskem pro právní úpravu památkové péče je fakt, že si zákonodárce (ale i ústavodárce⁸) uvědomuje přítomnost cenných a výjimečných předmětů a míst po celém státním území, jakož i význam jejich zachování pro budoucí generace, poněvadž se v nich odráží nezastupitelným způsobem obraz dob, v nichž se rodily. To je důvodem, proč jim poskytuje za splnění stanovených podmínek ochranu. Ochrany podle ZSPJ požívají obecně movité i nemovité věci, resp. jejich soubory, které je možné prohlásit za kulturní památku⁹. Lze chránit samostatně i součásti věcí v právním

⁴ Můžeme zmínit např. vyjasnění právních forem činností veřejné správy na úseku památkové péče.

⁵ K nejpalčivějším problémům, které přetrvávají do dnešních dnů, lze řadit nerovnoměrné postavení soukromých osob disponujících věcnými právy k předmětům ochrany. Srov. např. PEKÁREK, Milan. K některým problémům současné české právní úpravy ochrany kulturních památek (v kontextu s ochranou světového kulturního a přírodního dědictví). In: DAMOHORSKÝ, Milan, Vojtěch STEJSKAL a kol. *Ochrana světového kulturního a přírodního dědictví UNESCO v středoevropském právním kontextu*. 1. vyd. Beroun: Eva Rozkotová, 2012, s. 138–142.

⁶ K aktuálnímu vývoji vizte Příprava nového památkového zákona. *Ministerstvo kultury České republiky* [online]. © 2018 [cit. 6. 9. 2018].

⁷ Srov. DIENSTBIER, Filip. Správa kultury III – Památková péče. In: SLÁDEČEK, Vladimír, Olga POUPEROVÁ a kol. *Správní právo – zvláštní část (vybrané kapitoly)*. 2. vyd. Praha: Leges, 2014, s. 334–336.

⁸ Zejména čl. 35 odst. 3 Listiny, ale i preambule Ústavy.

⁹ Aniž by nutně každá jednotlivá součást souboru musela naplňovat předpoklady pro kulturní památku (§ 2 odst. 3 ZSPJ).

smyslu¹⁰. Vždy ale musí mít hmotnou podstatu – ZSPPP nechrání věci nehmotné (př. tradice, práva k určité činnosti apod.)¹¹.

Je možné rozlišovat v základu dva režimy ochrany kulturních památek – individuální a teritoriální. Předmětem individuální ochrany může být jakákoli hmotná věc, která splňuje požadavky pro kulturní památku (§ 2 ZSPPP), resp. národní kulturní památku (§ 4 ZSPPP) a jde o režim zbytkový. Naproti tomu teritoriální režim ochrany vystupuje ve vztahu speciality a pojí se zejména s věcmi nemovitými (pozemky a stavby na nich stojící). Se statutem kulturních památek je nutně spojen v případě památkových rezervací (§ 5 ZSPPP¹²), oproti tomu u památkových zón tomu nutně tak být nemusí (§ 6 ZSPPP¹³).

3 Relevantní projevy památkové péče v Olomouci ve vztahu k záměru Šantovka Tower

Na území statutárního města Olomouce se nacházejí stovky památkově chráněných věcí¹⁴, což odráží jeho úlohu centra regionu v dobách minulých. Pokud jde o historické centrum města, to požívá komplexní ochrany jako městská památková rezervace. Jedná se o druhou nejrozsáhlejší památkovou rezervaci v Česku hned po hlavním městě Praze (plocha cca 87 ha)¹⁵. Můžeme zde najít téměř tři sta nemovitých kulturních památek, z nichž některé jsou i národními kulturními památkami (např. Olomoucký hrad s kostelem sv. Václava či kostel sv. Mořice), sloup Nejsvětější Trojice na Horním náměstí je pak nejen součástí národní kulturní památky, ale je zapsán i na Seznamu světového kulturního a přírodního dědictví organizace UNESCO.

¹⁰ Výslovně plyne pro stavby z § 2 odst. 2 ZSPPP.

¹¹ V případě movitých / nemovitých a hmotných / nehmotných věcí se jedná o naprosto svébytná členění (je možné si v obecné rovině představit nemovitou nehmotnou věc, jejíž součástí bude věc hmotná – např. u práva stavby).

¹² Jde o území, jehož charakter a prostředí určuje soubor minimálně 2 nemovitých kulturních památek, popřípadě archeologických nálezů. Srov. VARHANÍK, Jiří a Stanislav MALÝ. *Zákon o státní památkové péči: komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 29.

¹³ Stačí, že jde o historické prostředí nebo část krajinného celku, které vykazují významné kulturní hodnoty. Dle některých autorů by měl být kladen větší důraz na krajinu jako takovou – srov. VÍCHA, Ondřej. Právní nástroje ochrany historické kulturní krajiny v právních předpisech na úseku památkové péče. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*, 2015, roč. 61, č. 2, s. 115 a 116.

¹⁴ Památkový katalog. *Národní památkový ústav* [online]. © 2018 [cit. 25. 3. 2018].

¹⁵ Městská památková rezervace Olomouc (MPR Olomouc). *Statutární město Olomouc* [online]. © 2018 [cit. 25. 3. 2018].

První ochrana lokality spadá do počátku 50. let 20. století. Olomouc byla totiž zařazena usnesením vlády č. j. 303.438/1950 ze dne 11. 7. 1950 mezi 30 historicky nejhodnotnějších měst na území tehdejšího Československa, které je potřeba udržovat a chránit¹⁶. Už tehdy byl používán pojem městské památkové rezervace, ačkoli neexistovala žádná zvláštní zákonná úprava památkové péče. Lze souhlasit s *Chupíkem*, že touha po ochraně historických center měst byla velmi silná¹⁷, zvláště s ohledem na fakt, že většina z nich vyšla z bojů 2. světové války bez většího poškození. S obecnou ochranou zákonem se ale počítalo – ve zprávě úřadu předsednictva vlády ve věci péče o kulturní a historické památky (specifikována v poznámce pod čarou č. 16) lze najít formulaci, že „[p]odrobnou úpravu památkové péče bude řešit zákon o kulturních památkách, který je zařazen do legislativního plánu na I. pololetí roku 1950“¹⁸. Nakonec byl přijat až o 8 let později v podobě ZKP.

Formální vznik městské památkové rezervace se pojí s rokem 1971, konkrétně s výnosem ministra kultury ČSR č. j. 6489/71-II/2 ze dne 13. 4. 1971 o prohlášení historického jádra města Olomouce za památkovou rezervaci („výnos č. 1“), vydaným podle § 4 odst. 1 ZKP. Výnos kromě preambule poukazující na historickou hodnotu centra města obsahoval přesné vymezení rozsahu památkové rezervace (čl. 1) a podmínky pro stavební činnost v ní (čl. 2). ZKP umožňoval od počátku zesílení ochrany památkové rezervace prostřednictvím ochranného pásma v § 5, to ale dlouho nebylo kolem historického jádra města Olomouce zřízeno. Bylo vyhlášeno teprve rozhodnutím odboru kultury Obecního národního výboru v Olomouci č. j. Kult. 1097/87/Tsř ze dne 27. 7. 1987 o ochranném pásmu městské památkové rezervace města Olomouc¹⁹ („rozhodnutí o ochranném pásmu“). Na sklonku roku 1987 byla městská památková rezervace znovu vyhlášena výnosem Ministerstva kultury ČSR č. j. 16417/87-VI/1 ze dne 21. 12. („výnos č. 2“),

¹⁶ Usnesení vycházelo ze zprávy úřadu předsednictva vlády ve věci péče o kulturní a historické památky č. j. 103.262/50 ze dne 6. 7. 1950. Citováno v: *Kutnoborsko – vlastivědný sborník*. 1. vyd. Kutná Hora: Vydavatelství a nakladatelství Martin Bartoš, 2001, s. 58 a 62.

¹⁷ CHUPÍK, František. Dvě věže stačí, aneb proč nemá stát Šantovka Tower v Olomouci. In: *Za krásnou Olomouc* [online]. 2013 [cit. 25. 3. 2018].

¹⁸ Citováno v: *Kutnoborsko – vlastivědný sborník*. 1. vyd. Kutná Hora: Vydavatelství a nakladatelství Martin Bartoš, 2001, s. 65.

¹⁹ Jako pobídku lze brát požadavek k vyhlášení ochranného pásma zakotvený v usnesení vlády ČSR č. 230/1985 ze dne 17. 9. 1985.

jehož obsah byl z větší části identický jako u výnosu č. 1 (stanovení účelu ochrany v § 2, vymezení rozsahu rezervací v přílohách, limity pro stavební činnost v § 5). Základním rozdílem je, že tento výnos se nevztahoval výlučně na Olomouc, ale i na řadu dalších měst a míst a revidoval těsně před účinností ZSPPP starší výnosy týkající se jednotlivých lokalit, které současně zrušil. Za pozornost stojí § 4 výnosu č. 2, který konkretizuje, co všechno je předmětem státní památkové péče v historických jádrech měst (kromě konkrétních staveb i historický půdorys místa a jemu odpovídající prostorová a hmotová skladba, hlavní městské dominanty v dálkových i blízkých pohledech či veřejná zeleň). Podobné upřesnění ve výnosu č. 1 nenalezneme. Když nabyl účinnosti ke dni 1. 1. 1988 ZSPPP, zachoval kontinuitu s předchozí právní úpravou. Dle § 42 odst. 2 ZSPPP se „[p]amátkové rezervace prohlášené (...) podle dřívějších právních předpisů (...) považují za památkové rezervace podle [ZSPPP]. Ochranná pásma zřízená podle dřívějších právních předpisů se považují za ochranná pásma podle [ZSPPP].“

4 (Ne)existence ochranného pásma městské památkové rezervace Olomouc?

Zásadní otázka řešená zatím pouze na úrovni orgánů veřejné správy se týká samotné existence ochranného pásma městské památkové rezervace Olomouc, v němž má výšková budova Šantovka Tower vyrůst. Jeho existenci zpochybňoval investor opatrně již od počátku, v předchozích dějstvích tohoto příběhu však netvořila tato námitka jádro jeho argumentace a nebyla důkladněji brána v potaz. Argumentace investora by se dala shrnout tak, že rozhodnutí o ochranném pásmu je jako celek nicotné z toho důvodu, že jednak v době jeho vydání neexistovala žádná městská památková rezervace, jednak nevymezuje bližší podmínky pro pořizování územně plánovacích dokumentací v místě (požadavek § 5 odst. 1 ZKP)²⁰. K prvnímu důvodu investor doplňuje, že nezbytnou podmínkou účinnosti výnosu č. 1 bylo jeho oznámení ve Sbírce zákonů, ke kterému však nikdy nedošlo – na rozdíl

²⁰ Jde o dvě hlavní námitky. Pokud jde o další argument, že bylo rozhodnutí o ochranném pásmu vydáno nekompetentním orgánem (obecní národní výbor namísto krajského, jak uvádí § 5 ZKP), je třeba jej zamítnout s ohledem na nepřímou novelizaci § 5 ZKP zákonem č. 69/1967 Sb., o národních výborech (§ 19 ve spojení s § 27 odst. 2 tohoto zákona) po 1. 1. 1968. Praxe nepřímých novelizací značně nabourává právní jistotu adresátů právních předpisů a jako taková je nežádoucí, ale dříve se k ní běžně přistupovalo.

od výnosu č. 2 (díky čemuž by městská památková rezervace vznikla až na sklonku roku 1987 a ochranné pásmo by k ní muselo být vyhlášeno znovu). ZKP považoval za památky dle svého § 2 odst. 1 kulturní statky nebo historická prostředí či věci. Dle § 2 odst. 2 ZKP se potom za památku považoval také „*soubor kulturních statků a věcí, i když některé z nich nejsou památkami*“. Poslední odst. 3 daného ustanovení uvádí, že „*[v] pochybnostech se považuje věc za památku až do rozhodnutí výkonného orgánu krajského národního výboru, který si před rozhodnutím vyžádá posudek Státního ústavu památkové péče a ochrany přírody (§ 19)*“. Dle investora je analogické využití na soubory věcí a kulturních památek vyloučeno.

Investor zahájil ve věci řízení o určení právního vztahu dle § 142 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád („SŘ“), jestli se pozemky pro realizaci záměru nacházejí v památkově chráněném území. Magistrát města Olomouce sice shledal podmínky pro zahájení tohoto řízení (k tomu dále vizte poslední odstavce této podkapitoly), ale ve finále žadateli nevyhověl²¹, proto se obrátil s odvoláním na Krajský úřad Olomouckého kraje.

Když se zaměříme na hlavní argument investora ve vztahu k výnosu č. 1 z roku 1971, nalezneme v něm nikoli požadavek na oznámení ve Sbírce zákonů, ale na registraci ve Sbírce zákonů, přičemž tento požadavek ale zákonné opatření č. 4/1962 Sb., o vyhlášení zákonů a jiných právních předpisů (účinné až do roku 1991) vůbec neznalo. Jak uvádí prvostupňový správní orgán, je možné pochybovat o jeho vymahatelnosti. Výnos č. 1 byl vyhlášen ve Věstníku Ministerstva školství a Ministerstva kultury ČSR (konkrétně v sešitu 9/1971), ve kterém se obdobné akty vyhlášovaly a který byl veřejnosti dostupný. Silný veřejný zájem na památkové ochraně historického centra Olomouce byl dán již v 50. letech 20. století (viz výše), tedy ještě před účinností ZKP. I při analýze ZKP je třeba poukázat na zásadní rozdíly oproti ZSP – ochrana nastupovala v režimu památek *ex lege* za splnění zákonných podmínek, bez nutnosti rozhodování orgánu památkové péče. Památkou rozuměl ZKP přitom nejen jednotlivosti (kulturní statky, věci), ale i dochované historické prostředí sídlištních celků a architektonických souborů. Není pochyb, že historické centrum města Olomouce lze považovat za „*dochované*“

²¹ Rozhodnutí Magistrátu města Olomouce ze dne 12. 10. 2017, č. j. SMOL/235731/2017/OPP/Tom.

historické prostředí sídlištních celků a architektonických souborů“, které se tudíž stalo ve smyslu § 2 odst. 1 ZKP bez dalšího chráněnou památkou. Je otázkou, proč poslední odstavec daného ustanovení (rozhodování v pochybnostech) najednou hovoří jen o věci (jednotlivé památce), nikoli o souboru kulturních statků, ale spíše jde o neobratnou formulaci zákonodárce, nadto v případě tak rozsáhlého celku nedojde k pochybnostem. Je nasnadě vzájemný vztah k ustanovení § 4 odst. 1 ZKP pojednávajícímu o památkové rezervaci jako další z forem ochrany. Památková rezervace ani podle ZKP nevznikala *ex lege*, nýbrž prohlášením ministra školství a kultury v dohodě s dalšími kompetentními osobami, dělo se tak v podobě výnosu. ZKP naznačil i nutný obsah takového prohlášení – podmínky pro stavební činnost v památkové rezervaci. Autor příspěvku se domnívá, že v situaci, kdy bylo dle ZKP historické jádro města Olomouce chráněno přímo ze zákona automaticky jako památka (což dle ZSPP nenastává) a k jakékoli nemovité památce (kterou bylo ve smyslu § 2 odst. 1 ZKP i historické prostředí sídlištních celků a architektonických souborů, což je širší pojem než soubor nemovitých věcí, jak ho chápe § 2 odst. 1 ZSPP), pokud to vyžadovala její ochrana, aniž by musela být součástí památkové rezervace (kdyby snad došlo k pochybnostem o její existenci), mohlo být zřízeno i ochranné pásmo, nemělo prohlášení území památkovou rezervací podstatnější právní důsledky. Evidence památek dle § 7 ZKP měla jasně deklaratorní charakter (a nadto většina památek v historickém jádru města byla evidována). Lze uzavřít, že památková rezervace ke dni rozhodnutí o ochranném pásmu existovala, tudíž k ní mohlo ochranné pásmo vzniknout. Pokud jde o druhou námitku, formulace § 5 odst. 1 ZKP působí tak, že určení podmínek, „*jichž nutno dbát při pořizování územních plánů a ostatních projektů*“, je nezbytnou součástí rozhodnutí o ochranném pásmu²². Nezpochybnitelný je fakt, že tyto podmínky v rozhodnutí o ochranném pásmu chybí. Když však nahlédneme do § 1 prováděcí vyhlášky č. 118/1959 Ú. l., o památkových ochranných pásmech, směšuje se tato podmínka s fakultativní možností regulovat činnost soukromoprávních subjektů v ochranném pásmu. Podle odst. 2 „*lze stanovit podmínky (...) ochrany*“ a současně dle odst. 3 téhož ustanovení „*[p]odmínek ochrany (...) nutno dbát v řízení podle předpisů o územním plánování, zejména*

²² K obdobnému závěru dospívá i Kyselák. Srov. KYSELÁK, Petr. *Právní názor na rozhodnutí odboru kultury ONV v Olomouci č. j. Kult. 1097/87/Tsř ze dne 27. července 1987 o ochranném pásmu městské památkové rezervace města Olomouce*. Olomouc, 2008, s. 20.

při vypracovávání, schvalování a prověřování územních plánů“. Ustanovení navozuje dojem, že obligatorní je pouze vymezení území, na němž se ochranné pásmo rozkládá. Fakticky zde jde vyhláška *contra legem*. Tato legislativní nedůslednost (pro předpisy z této doby bohužel příznačná) vyvolává pochyby o tom, jaký byl skutečně záměr legislativců. Nepodařilo se mi dohledat důvodovou zprávu k ZKP, ale žádná verze znění § 17 ZSPP (který danému ustanovení obsahově dnes odpovídá) již podobnou podmínku neobsahuje a ani v důvodové zprávě k tomuto ustanovení není vypuštění určení podmínek pro územně plánovací činnost nijak zdůvodněno²³. Přitom lze usuzovat, že pokud by vypuštění zmiňovaného (obligatorního) kritéria představovalo větší změnu oproti předchozímu stavu, pak by na to bylo poukázáno. Důvodová zpráva vyvolává dojem spíše opačný. Roli by, jak poukazuje i Kyselák²⁴, mohlo hrát přijetí zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, účinného od 1. 10. 1976, který oblast územního plánování komplexně upravil včetně povinnosti kooperace s orgánem státní památkové péče, pokud by mohl být dotčen veřejný zájem na ochraně předmětů požívajících ochrany na tomto úseku veřejné správy. V souladu s § 126 odst. 1 tohoto zákona mohl dotčený orgán památkové péče vázat své kladné vyjádření „na splnění podmínek odpovídajících uvedeným předpisům“. Nelze tedy vyloučit, že došlo k nepřímé novelizaci § 5 ZKP, při níž byl požadavek stanovení podmínek pro pořizování územně plánovacích dokumentací v rozhodnutí o ochranném pásmu překonán (ZKP nebyl nikdy sám o sobě novelizován). Mohu poukázat i na snahu o substituční výklad ve stanovisku Kyseláka ve spojitosti s již tehdy platným ZSPP, který podobnou podmínku nevyžadoval. Podle něj „ochranné pásmo (...) lze považovat za „transformované“ do režimu zákona [č.] 20/1987 Sb. s tím, že současně konvertovalo na „ochranné pásmo památkové rezervace“, tedy na ochranné pásmo Městské památkové rezervace Olomouc vyhlášené Výnosem 1987“²⁵. Tento postoj byl převzat i Ministerstvem kultury České republiky, a ač se jedná o poměrně odvážnou konstrukci, patrně nejlépe vyhovuje důležitému veřejnému zájmu na ochraně této cenné lokality.

²³ Vládní návrh zákona o státní památkové péči s důvodovou zprávou. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. © 2018 [cit. 17. 4. 2018].

²⁴ KYSELÁK, Petr. *Právní názor na rozhodnutí odboru kultury ONV v Olomouci č. j. Kult. 1097/87/Tsř ze dne 27. července 1987 o ochranném pásmu městské památkové rezervace města Olomouce*. Olomouc, 2008, s. 21, 24 a 25.

²⁵ *Ibid.*, s. 23.

Z procesního hlediska stojí za zmínku ještě aktuální rozsudek Nejvyššího správního soudu („NSS“) č. j. 9 As 330/2016-192²⁶ v jiné věci, podle něhož řízení o určení právního vztahu (§ 142 SŘ) nemůže sloužit jako procesní nástroj pro zpětný přezkum toho, zda zápis památky do státních seznamů kulturních památek byl proveden v souladu s tehdy účinnými předpisy, jde-li o zápis, který v těchto seznamech existoval ke dni účinnosti ZSP (1. 1. 1988), který sem byl zanesen za účinnosti ZKP, a který jasně identifikuje zapsanou památku. Významné je, že NSS v bodě 62 tohoto rozsudku potvrdil závěr, jenž formuloval už o rok dříve v rozsudku č. j. 7 As 298/2016-30 (zejm. bod 19)²⁷, totiž to, že řízení o určení právního vztahu a rozhodnutí vydané v jeho rámci nemůže sloužit ke zpochybnění jiných pravomocných správních rozhodnutí, nelze ho tedy využít jako nástroj jejich revize. To indikuje, že investor se nebude moci – i kdyby došel k soudu – úspěšně v řízení o určení právního vztahu domáhat zrušení rozhodnutí o ochranném pásmu z roku 1987.

5 Soudní přezkum územního plánu města Olomouce v souvislosti s Šantovka Tower

V reakci na nabytí účinnosti StavZ k 1. 1. 2007, jenž tlačil (p²⁸) obce k tomu, aby do konce roku 2020 uvedly svoje územně plánovací dokumentace do souladu s tímto zákonem pod hrozbou pozbytí jejich platnosti²⁹, byl vydán zastupitelstvem města Olomouce formou Opatření obecné povahy č. 1/2014 územní plán města (§ 43 a násl. StavZ), jenž vstoupil v účinnost 30. 9. 2014. Na ploše pro výstavbu záměru Šantovka Tower 03/056P zakotvil územní plán řadu omezení, která v důsledku znemožnila realizaci záměru v zamýšlené podobě (zejména nižší maximální výška zástavby a její bloková struktura). Šlo zejména o reakci na negativní stanovisko Ministerstva kultury České republiky³⁰, jež bylo závazné pro pořizování územního plánu města (§ 26 odst. 2 písm. c) ZSP ve spojení s § 4 odst. 2 písm. b) StavZ). Office Park Šantovka s. r. o. podal ke Krajskému soudu v Ostravě – pobočce

²⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 2. 2018, č. j. 9 As 330/2016-192.

²⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 3. 2017, č. j. 7 As 298/2016-30.

²⁸ Je otázkou, jestli „tlačit“ je vhodné slovo, když je tato povinnost obcí legislativním postupem zákonodárce neustále odsouvána (do počátku roku 2012, do konce roku 2015, v posuzovaném období do konce roku 2020, nyní již do konce roku 2022).

²⁹ § 188 odst. 1 StavZ.

³⁰ Stanovisko Ministerstva kultury ze dne 5. 8. 2010, č. j. MK 14204/2010 OOP.

v Olomouci návrh na zrušení předmětné části územního plánu (§ 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního; „SŘS“) a rozeběhlo se tak 1. dějství příběhu. Většinu návrhových bodů investora příslušný senát krajského soudu zamítl, ale určité vady přece v rozsudku č. j. 79 A 6/2014-193³¹ objevil.

Jako největší vada, zakládající v této části nepřezkoumatelnost opatření obecné povahy, a tudíž vedoucí k jeho částečnému zrušení, byla shledána nedostatečná preciznost odůvodnění ve vztahu ke stanovení výškové regulace zástavby na inkriminované ploše (identickou vadu přitom obsahovalo i stanovisko ministerstva). V dané ploše byla totiž stanovena přípustná výška zástavby v rozmezí 19 – 23 metrů (s možností výjimek až na hranici výšky 27 metrů – zde v rozporu s postojem ministerstva), přitom však byl investovi znemožněn jeho záměr při argumentaci zásahem do dálkového pohledu z místa, z něhož by byl znemožněn i zástavbou povolené výšky. Územní plán také nedostatečně odůvodnil, jak by reálně stavba zasáhla do panoramatu města a nevypořádal se s jejím možným přínosem. Krajský soud uzavřel, že výšková regulace zástavby jako zásah do vlastnického práva investora musí být proporcionální, odůvodněný poměry v konkrétním místě, k tomu je nezbytné precizní odůvodnění. Závěr, že stěžejním pro úvahy o výškové regulaci zástavby nemůže být bez dalšího využití pohledu z jednoho místa, který je zrovna graficky zachycen plně potvrdil i NSS³², když se investor bránil proti rozhodnutí krajského soudu kasační stížností.

K zajímavějším částem rozsudku krajského soudu patří i jeho závěry ohledně legitimního očekávání investora, které by nemohl založit – byť jasně kladný – postoj rady obce, poněvadž územní plán schvaluje a vydává v samostatné působnosti vždy zastupitelstvo obce (srov. i § 6 odst. 5 písm. b) a c) StavZ). Legitimní očekávání by ale mohla založit např. územně plánovací informace, samozřejmě na omezenou dobu, max. jednoho roku (§ 21 StavZ). K otázce legitimního očekávání, které mělo být narušeno Ministerstvem kultury, se vyjádřil i NSS. Podotkl, že ačkoli bylo stanovisko v konkrétním případě vadné, jakékoli legitimní očekávání nepřipadá v úvahu, když

³¹ Rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 25. 2. 2015, č. j. 79 A 6/2014-193.

³² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2015, č. j. 4 As 81/2015-120.

má relevanci jen vůči praxi správního orgánu, který ho založil. Dále NSS doplnil, že legitimním očekáváním je možno argumentovat jen v případě ustálenější praxe a současně by vyjádření kompetentního orgánu muselo být zcela jednoznačné.

V odůvodnění rozhodnutí řešil NSS i vztah § 101d odst. 2 SŘS a § 97 odst. 2 StavZ, kdy jednoznačně dovodil, že existence možnosti vydání územního opatření o stavební uzávěře nijak nelimituje soud v právu zvolit den účinnosti svého rozsudku.

Statutární město Olomouc na kritiku zareagovalo a zpracovalo podrobně textovou a grafickou část návrhu Změny č. II územního plánu Olomouce, která byla veřejně projednána 15. 5. 2017³³ a po vypořádání připomínek a námitek (§ 53 StavZ) byla předložena zastupitelstvu města k vydání³⁴. Výšková regulace 19–23 metrů pro danou lokalitu byla zachována, nově bezvýjimečně. Rovněž došlo k precizaci odůvodnění a dá se očekávat, že by již v případném soudním přezkumu obstálo (jen textová část k řešení plochy 03/056P má 99 stran, v grafické části je pak obsaženo množství nejrozličnějších schémat zástavby i grafických znázornění pohledů z různých stran). Sekce 9.4 textové části Změny č. II územního plánu Olomouce se zaměřuje přímo na zdůvodnění přijatého řešení ve vztahu k záměru Šantovka Tower. Argumentuje se v ní zejména objemem stavby, který je v porovnání s ostatními výškovými dominantami několikanásobný. Vznik této dominanty nesourodě s okolní zástavbou by dle návrhu změny narušil historické panorama města a jeho urbanistickou koncepci (lze očekávat, že záměr investora výškovou budovu posunout na tom ničeho výrazně nezmění) a nebyl by v souladu s úkoly a cíli územního plánování (§ 18 a 19 StavZ), které mají v dané lokalitě tyto hodnoty chránit. Pokud by zastupitelstvo změnu územního plánu schválilo, nebylo by již možné výškovou budovu v dané lokalitě postavit, zatím k tomu však nedošlo³⁵.

³³ Veřejné projednání návrhu Změny č. II Územního plánu Olomouc. *Statutární město Olomouc* [online]. © 2017 [cit. 9. 5. 2018].

³⁴ Návrh Změny č. II územního plánu Olomouce pro vydání. *Statutární město Olomouc* [online]. © 2018 [cit. 6. 9. 2018].

³⁵ Naposledy neprošla navrhovaná změna územního plánu při jednání zastupitelstva města Olomouce dne 4. 6. 2018. Srov. TAUBEROVÁ, Daniela a Petra PÁŠOVÁ. Šantovka Tower stopku na zastupitelstvu nedostala. Developer je potěšen. In: *Olomouckýdeník.cz* [online]. 2018 [cit. 6. 9. 2018].

Jen na okraj je vhodné poznamenat, že i zastavěné lokality nepochybně utvářejí ráz krajiny, nicméně vzhledem k regulaci územně plánovací dokumentací se u nich zásadně neposuzuje krajinný ráz (to je i případ centra Olomouce)³⁶.

6 Soudní přezkum závazných stanovisek v souvislosti s Šantovka Tower

Ve druhém dějství se pozornost soudů zaměřila na závazné stanovisko vydávané obecním úřadem obce s rozšířenou působností podle § 14 odst. 2 ZSPP. Dle tohoto ustanovení je „[v]lastník (...) nemovitosti, která není kulturní památkou, ale je (...) v ochranném pásmu (...) památkové rezervace (...), (...) povinen ke zámýšlené stavbě (...) si předem vyžádat závazné stanovisko obecního úřadu obce s rozšířenou působností, (...)“. V našem případě šlo o povinnost investora ve vztahu k Magistrátu města Olomouce, stanovisko by mu pak sloužilo jako podklad pro územní rozhodnutí o umístění stavby (§ 79 StavZ) – tím je současně stanoveno, o jakou formu činnosti veřejné správy půjde (bude to závazné stanovisko v materiálním slova smyslu). Závazná stanoviska dle § 14 odst. 2 ZSPP totiž mohou mít i podobu správního rozhodnutí, to však jen tehdy, jsou-li vydána ve věci, o které není příslušný rozhodovat stavební úřad podle StavZ (§ 44a odst. 3 ZSPP).

Magistrát města Olomouce se stavbou vyslovil souhlas³⁷, nicméně následně Národní památkový ústav dal podnět k přezkumu jeho stanoviska Krajskému úřadu Olomouckého kraje³⁸ a ten ho pro nezákonnost a nepřezkoumatelnost zrušil³⁹ (k obdobné situaci pak došlo opakovaně). Krajský soud v Ostravě žalobu z procesních důvodů odmítl⁴⁰ a na základě využití kasační stížnosti se problematika dostala až před NSS⁴¹. K žádným revolučním závěrům

³⁶ § 12 odst. 4 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Jistý problém může představovat posuzování splnění podmínky existence dohody o ochraně krajinného rázu s orgánem ochrany přírody, která je nutná, pokud se nemá krajinný ráz posuzovat. K tomu v podrobnostech včetně odkazů na související judikaturu VOMÁČKA, Vojtěch. Komentář k § 12. In: VOMÁČKA, Vojtěch, Jaroslav KNOTEK a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 130–131.

³⁷ Závazné stanovisko Magistrátu města Olomouce ze dne 3. 10. 2013, č. j. SMOL/183376/2013/OS/PP/Ka.

³⁸ Tehdy dle § 149 odst. 5 SR, dnes by šlo o věcně shodný odst. 6.

³⁹ Rozhodnutí Krajského úřadu Olomouckého kraje ze dne 23. 1. 2014, č. j. KUOK 8022/2014.

⁴⁰ Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 10. 4. 2014, č. j. 22 A 39/2014-44.

⁴¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2015, č. j. 10 As 97/2014-127.

v tomto případě NSS nedošel (a kasační stížnost zamítl), ale zopakoval důležitý judikatorní závěr, že rozhodnutí, kterým bylo zrušeno (stejný závěr platí i pro případ změny) v přezkumném řízení závazné stanovisko správního orgánu je samo materiálně rovněž závazným stanoviskem, protože nemůže samo o sobě založit, změnit či zrušit práva a povinnosti adresátů a tudíž není samostatně soudně přezkoumatelné. Bude soudně přezkoumáváno k žalobní námitce jako podklad (tzv. subsumovaný právní akt) pro vydání finálního rozhodnutí, proti kterému je možno podat žalobu (§ 75 odst. 2 SŘS). V otázce namítané nicotnosti doplnil NSS, že je-li přezkum napadeného právního aktu vyloučen, pak se soud nemůže zabývat otázkou zákonnosti ani nicotnosti takového aktu.

Investor podal ve věci ústavní stížnost, v níž namítal porušení svého práva na spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny), práva na soudní ochranu před rozhodnutím orgánu veřejné správy (čl. 36 odst. 2 Listiny) a práva na zákonného soudce (čl. 38 Listiny). Ani Ústavní soud však zásah do žádného z těchto základních práv neshledal⁴². Investor argumentoval ojedinělým rozhodnutím, které mu svědčilo, ale bylo již praxí NSS překonáno⁴³. V tomto ohledu Ústavní soud zdůraznil, že v případě, kdy právní názor rozšířeného senátu NSS⁴⁴ byl již vyjádřen, avšak následně některým z rozhodujících senátů nerespektován např. opomenutím či zjevným nepochopením ze strany rozhodujícího malého senátu, nemusí další senát rozhodující obdobnou věc, který si je takové situace jasně vědom, znovu předkládat věc sjednocujícímu tělesu, neboť takový postup je formální a nehospodárný. Samozřejmě že jde o výjimku z pravidla a jako takovou je ji nutno vykládat restriktivně. Právo na spravedlivý proces porušeno nebylo díky řádnému odůvodnění a praxe odloženého přezkumu materiálních závazných stanovisek byla shledána jako souladná s ústavním pořádkem České republiky.

Nepříjemná je ale naproti tomu situace, ke které došlo při projednávání kauzy Šantovka Tower na počátku roku 2016 (při přezkumu rozhodnutí rušícího druhé kladné závazné stanovisko olomouckého magistrátu), kdy se krajský soud nejprve přiklonil k výše zmíněnému excesivnímu rozhodnutí

⁴² Nález Ústavního soudu ze dne 14. 3. 2016, sp. zn. I. ÚS 2866/15.

⁴³ Excesem byl rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2014, č. j. 4 As 42/2014-69.

⁴⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113.

a následně bez přesvědčivějšího odůvodnění otočil o 180°, popřel svoje dosavadní závěry a ztotožnil se s ustálenou judikaturou NSS⁴⁵ – takový postup popírá požadavek na předvídatelnost soudního rozhodování a kasační stížnosti investora bylo oprávněně vyhověno⁴⁶.

7 Závěr

V souvislosti se snahou společnosti Office Park Šantovka s. r. o. prosadit svůj záměr výškové budovy Šantovka Tower uvnitř ochranného pásma městské památkové rezervace statutárního města Olomouce, kterého se do dnešních dnů ani v nejmenším nevzdala, vyvstalo několik zajímavých právních otázek, na které autor na pozadí ucelenějšího pojednání o dosavadním vývoji případu ve svém příspěvku poukázal.

Stěžejní části příspěvku předchází obecnější pojednání přibližující jednak aktuální právní úpravu památkové péče na našem území a její koncepční východiska, jednak základní charakteristiku jednotlivých předmětů ochrany, ale i náhled na aktuální legislativní vývoj (zrod nového památkového zákona). Dále se autor zaměřuje na charakteristiku území, v němž má být výšková budova Šantovka Tower postavena a přibližuje čtenáři jednotlivé právní akty, které jsou považovány za klíčové pro existenci památkové rezervace v dnešní podobě (zejména výnosy z let 1971 a 1987, jakož i rozhodnutí o vytvoření ochranného pásma z poloviny roku 1987).

Autor se ve svém příspěvku zabývá otázkou existence městské památkové rezervace a jejího ochranného pásma, kdy se zaměřuje na výklad tehdejšího zákona o památkách, za jehož účinnosti byla městská památková rezervace formálně vyhlášena. Dospívá k závěru, že památková rezervace ke dni rozhodnutí o ochranném pásmu existovala, tudíž k ní mohlo ochranné pásmo vzniknout. Zákon o památkách sice, posuzováno jen dle textu předpisu, požadoval, aby byly zároveň v rozhodnutí o ochranném pásmu stanoveny podmínky pro další činnost stavebního rázu, z prováděcí vyhlášky už takový požadavek přesvědčivě neplynul a od roku 1976 bylo dané

⁴⁵ Excesem bylo usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 11. 1. 2016, č. j. 65 A 60/2015-78.

⁴⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2016, č. j. 9 As 39/2016-128.

ustanovení zákona o památkách nejspíše nepřímou novelizováno stavebním zákonem, jenž ho nahradil svojí právní normou.

V dalších částech příspěvku autor upozorňuje na stěžejní soudní závěry v řešené otázce posuzování souladu opatření obecné povahy se zákonem. V návaznosti na věci spojené s Šantovka Tower půjde o požadavek kvalitního, přesvědčivého odůvodnění při citelnějším zásahu do práv vlastníků, jakým nepochybně výšková regulace zástavby je. Soudy se také vyjádřily k podmínkám pro založení legitimního očekávání adresátů – může vzejít jen z jednoznačné dlouhodobější praxe kompetentního správního orgánu.

Pokud jde o přezkum závazných stanovisek dotčených orgánů, i z kauzy Šantovka Tower vyplynulo, že rozhodnutí, kterým bylo zrušeno či změněno v přezkumném řízení závazné stanovisko správního orgánu je samo materiálně rovněž závazným stanoviskem, tudíž nelze samostatně soudně přezkoumat. Pokud něco nepodléhá přezkumu, nemůže soud posuzovat ani zákonnost či nicotnost takového aktu.

Jestli bude doplněna veduta statutárního města Olomouce o novou dominantu v podobě moderního architektonického díla s názvem Šantovka Tower, to ukáže čas. Současná situace nasvědčuje tomu, že zdaleka nejde jen o otázku právní, nýbrž i politickou.

7.1 Poděkování

Tento příspěvek částečně vznikl i díky podpoře v rámci grantového projektu s názvem „*Právo na informace o životním prostředí – praxe a perspektivy*“ podpořeného Interní grantovou agenturou Univerzity Palackého v Olomouci – IGA SPP č. 437100027/31.

Literatura

Monografie

Kutnoborsko – vlastivědný sborník. 1. vyd. Kutná Hora: Vydavatelství a nakladatelství Martin Bartoš, 2001, 68 s. ISSN 1212-6098.

SLÁDEČEK, Vladimír, Olga POUPEROVÁ a kol. *Správní právo – zvláštní část (vybrané kapitoly)*. 2. vyd. Praha: Leges, 2014, 496 s. ISBN 978-80-87576-48-9.

- VARHANÍK, Jiří a Stanislav MALÝ. *Zákon o státní památkové péči: komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, 1196 s. ISBN 978-80-7357-659-2.
- VOMÁČKA, Vojtěch, Jaroslav KNOTEK a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, 676 s. ISBN 978-80-7400-675-3.

Kapitoly v knihách, články (i elektronické)

- PEKÁREK, Milan. K některým problémům současné české právní úpravy ochrany kulturních památek (v kontextu s ochranou světového kulturního a přírodního dědictví). In: DAMOHORSKÝ, Milan, Vojtěch STEJSKAL a kol. *Ochrana světového kulturního a přírodního dědictví UNESCO v středoevropském právním kontextu*. 1. vyd. Beroun: Eva Rozkotová, 2012, s. 135–144. ISBN 978-80-87488-10-2.
- VÍCHA, Ondřej. Právní nástroje ochrany historické kulturní krajiny v právních předpisech na úseku památkové péče. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*, 2015, roč. 61, č. 2, s. 87–116. ISSN 0323-0619.

Elektronické zdroje

- CHUPÍK, František. Dvě věže stačí, aneb proč nemá stát Šantovka Tower v Olomouci. In: *Za krásnou Olomouc* [online]. 2013 [cit. 25. 3. 2018]. Dostupné z: <http://www.krasnaolomouc.cz/2014/01/27/frantisek-chupik-dve-veze-staci-aneb-proc-nema-stat-santovka-tower-v-olomouci/>
- Městská památková rezervace Olomouc (MPR Olomouc). *Statutární město Olomouc* [online]. © 2018 [cit. 25. 3. 2018]. Dostupné z: <http://www.olomouc.eu/o-meste/uzemni-planovani/mpr-olomouc>
- Návrh Změny č. II územního plánu Olomouce pro vydání. *Statutární město Olomouc* [online]. © 2018 [cit. 6. 9. 2018]. Dostupné z: <http://www.olomouc.eu/o-meste/uzemni-planovani/novy-uzemni-plan/zmena-2-up>
- Památkový katalog. *Národní památkový ústav* [online]. © 2018 [cit. 25. 3. 2018]. Dostupné z: <http://www.pamatkovykatalog.cz/>
- Příprava nového památkového zákona. *Ministerstvo kultury České republiky* [online]. © 2018 [cit. 6. 9. 2018]. Dostupné z: <https://www.mkcr.cz/priprava-noveho-pamatkoveho-zakona-255.html>

TAUBEROVÁ, Daniela. Šantovka Tower mění místo i vzhled. Uvolní „plac“ Galerii 2. In: *Olomouckýdeník.cz* [online]. 2018 [cit. 25. 3. 2018]. Dostupné z: https://olomoucky.denik.cz/zpravy_region/santovka-tower-meni-misto-i-design-uvolni-plac-galerii-2-20180320.html

TAUBEROVÁ, Daniela a Petra PÁŠOVÁ. Šantovka Tower stopku na zastupitelstvu nedostala. Developer je potěšen. In: *Olomouckýdeník.cz* [online]. 2018 [cit. 6. 9. 2018]. Dostupné z: https://olomoucky.denik.cz/zpravy_region/santovka-tower-stopku-na-zastupitelstvu-nedostala-developer-je-potesen-20180604.html

Veřejné projednání návrhu Změny č. II Územního plánu Olomouc. *Statutární město Olomouc* [online]. © 2017 [cit. 9. 5. 2018]. Dostupné z: <https://www.olomouc.eu/o-meste/uzemni-planovani/20989>

Vládní návrh zákona o státní památkové péči s důvodovou zprávou. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. © 2018 [cit. 17. 4. 2018]. Dostupné z: http://www.psp.cz/eknih/1986cnr/tisky/t0008_04.htm

ZA KRÁSNOU OLOMOUC. Tisková zpráva: Ani demonstrace pod okny primátora s olomouckými radními nehnula. In: *Krasnaolomouc.cz* [online]. 2018 [cit. 6. 9. 2018]. Dostupné z: <http://www.krasnaolomouc.cz/2018/07/18/tiskova-zprava-ani-demonstrace-pod-okny-primatora-s-olomouckymi-radnimi-nehnula/>

Interní dokumenty

KYSELÁK, Petr. *Právní názor na rozhodnutí odboru kultury ONV v Olomouci č. j. Kult. 1097/87/Tsř ze dne 27. července 1987 o ochranném pásmu městské památkové rezervace města Olomouce*. Olomouc, 2008, 40 s.

Soudní rozhodnutí

Národní soudy

Nález Ústavního soudu ze dne 14. 3. 2016, sp. zn. I. ÚS 2866/15.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2015, č. j. 4 As 81/2015-120.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2015, č. j. 10 As 97/2014-127.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2014, č. j. 4 As 42/2014-69.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2016, č. j. 9 As 39/2016-128.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 3. 2017, č. j. 7 As 298/2016-30.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 2. 2018, č. j. 9 As 330/2016-192.

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 25. 2. 2015, č. j. 79 A 6/2014-193.

Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 10. 4. 2014, č. j. 22 A 39/2014-44.

Usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 11. 1. 2016, č. j. 65 A 60/2015-78.

Právní předpisy a jiné dokumenty

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.

Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči.

Zákon č. 22/1958 Sb., o kulturních památkách.

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

Zákon č. 69/1967 Sb., o národních výborech.

Zákonné opatření č. 4/1962 Sb., o vyhlásování zákonů a jiných právních předpisů.

Vyhláška ministerstva školství a kultury č. 118/1959 Ú. l., o památkových ochranných pásmech.

Rozhodnutí Krajského úřadu Olomouckého kraje ze dne 23. 1. 2014, č. j. KUOK 8022/2014.

Rozhodnutí Magistrátu města Olomouce ze dne 12. 10. 2017, č. j. SMOL/235731/2017/OPP/Tom.

Rozhodnutí odboru kultury Obecního národního výboru v Olomouci č. j. Kult. 1097/87/Tsř ze dne 27. 7. 1987 o ochranném pásmu městské památkové rezervace města Olomouc.

Stanovisko Ministerstva kultury ze dne 5. 8. 2010, č. j. MK 14204/2010 OOP.

Usnesení vlády č. j. 303.438/1950 ze dne 11. 7. 1950.

Usnesení vlády ČSR č. 230/1985 ze dne 17. 9. 1985.

Výnos ministra kultury ČSR č. j. 6489/71-II/2 ze dne 13. 4. 1971 o prohlášení historického jádra města Olomouce za památkovou rezervaci.

Výnos ministerstva kultury ČSR č. j. 16417/87-VI/1 ze dne 21. 12. 1987 o prohlášení historických jader měst Kutné Hory, Českého Krumlova, Jindřichova Hradce, Slavonic, Tábora, Žatce, Hradce Králové, Jičína, Josefova, Litomyšle, Pardubic, Znojma, Nového Jičína, Olomouce, obce Kuks s přilehlým komplexem bývalého hospitálu a souborem plastik v Betlémě, souboru technických památek Stará hut' v Josefském údolí u Olomučan a archeologických lokalit Libodřický mohylník, Slavníkovská Libice, Třisov, Tašovice, Bílina, České Lhotice, Staré Zámky u Líšně a Břeclav-Pohansko za památkové rezervace.

Závazné stanovisko Magistrátu města Olomouce ze dne 3. 10. 2013, č. j. SMOL/183376/2013/OS/PP/Ka.

Zpráva úřadu předsednictva vlády ve věci péče o kulturní a historické památky č. j. 103.262/50 ze dne 6. 7. 1950.

Kontakt – e-mail

jenda.bak@seznam.cz

Vybrané problémy ochrany kulturních hodnot v územním plánování

Anna Lajčíková

Katedra správního práva a finančního práva, Právnická fakulta,
Univerzita Palackého v Olomouci, Olomouc, Česká republika

Abstrakt

Příspěvek se zabývá vybranými problémy ochrany kulturních hodnot, které se vyskytují v procesech územního plánování. Územní plánování je činností, jejímž cílem je dosažení obecně prospěšného souladu soukromých a veřejných zájmů na rozvoji území. Jedním z chráněných veřejných zájmů v tomto procesu jsou také kulturní hodnoty. Dotčené orgány příslušné k hájení uvedeného veřejného zájmu jsou zmocněny v procesu územního plánování vydávat stanoviska a vyjádření. Příspěvek se bude zabývat jejich obsahem, nemá však za cíl shrnout všechny možné požadavky dotčeného orgánu, ale spíše upozornit na ty, které by mohly být problematické. Následně se věnuje požadavkům na odůvodnění stanovisek. Nedostatky v odůvodnění mohou totiž vést až ke zrušení územně plánovací dokumentace, pro kterou byly podkladem.

Klíčová slova

Kulturní hodnoty; ochrana veřejných zájmů; územní plánování.

1 Ochrana kulturních hodnot v územním plánování

Území je složkou životního prostředí, v jejímž rámci se realizují lidské aktivity. Ať již člověk realizuje jakoukoli činnost, potřebuje k ní téměř vždy nějaké území.¹ Různých možností pro jeho využití bychom našli nespočet. Přitom platí, že některé z těchto činností mohou území v různé míře poškozovat, některé způsoby se zase mohou vzájemně vylučovat. Územní plánování je činností zabývající se stanovováním pravidel využití a prostorového

¹ DIENSTBIER, Filip. Územní plánování. In: SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Správní právo – zvláštní část (vybrané kapitoly)*. 2. vyd. Praha: Leges, 2014, s. 197.

uspořádání území. Územní plánování stanovuje způsoby využití území s cílem tvorby předpokladů pro jeho udržitelný rozvoj za účelem dosažení obecně prospěšného souladu soukromých a veřejných zájmů na rozvoji území. Územní plánování ve veřejném zájmu chrání a rozvíjí přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území. V souladu s cílem dosažení udržitelného rozvoje na jednu stranu není možné zamezit rozvoji území, na druhou ani rezignovat na ochranu veřejných zájmů. Kulturní hodnoty jsou jedním z veřejných zájmů, které jsou chráněny v procesech územního plánování. K naplňování cílů územního plánování slouží také jeho úkoly, které jsou demonstrativně vymezeny v § 19 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů („stavební zákon“). Úkolem územního plánování je vedle jiného uplatňování poznatků zejména z oborů architektury, urbanismu, územního plánování, ekologie a památkové péče. Vidíme, že i v rámci úkolů územního plánování je památková péče výslovně jmenovaným veřejným zájmem hodným ochrany.

Vzhledem ke komplexnímu charakteru územně plánovací činnosti je nutné zohledňovat celou řadu jak veřejných, tak i soukromých zájmů, které si často konkurují. Není v možnostech orgánů územního plánování, aby dokázaly samy a kvalifikovaně hájit veškeré z těchto zájmů. K ochraně jednotlivých veřejných zájmů jsou příslušné dotčené orgány, jejichž obecná právní úprava se nachází v § 136 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů („správní řád“). Orgány územního plánování jsou povinny postupovat v součinnosti s nimi.² Dotčené orgány vydávají stanoviska, jejichž obsah je závazný pro politiku územního rozvoje a pro opatření obecné povahy podle stavebního zákona. Ačkoli jsou pro uvedené úkony stanoviska závazným podkladem, nejde o závazná stanoviska ve smyslu § 149 správního řádu.³ Přitom však nic nebrání dotčenému orgánu, aby některé požadavky formuloval jako pouhá doporučení, která pro pořizovatele územně plánovací dokumentace závazná nebudou.⁴ Kromě stanovisek vydávají v procesu územního plánování dotčené orgány také vyjádření. Vyjádření

² § 4 odst. 2 stavebního zákona.

³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. ledna 2009, č. j. 2 Ao 2/2008-62.

⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. ledna 2015, č. j. 1 As 145/2014-61, bod 45.

nejdou závazná, a to dokonce ani pro samotný dotčený orgán při pozdějším uplatnění stanoviska. Stanoviska i vyjádření jsou prezentací odborného názoru příslušného dotčeného orgánu a slouží k zajištění ochrany veřejných zájmů chráněných zvláštními právními předpisy.

Jedním z veřejných zájmů podle zvláštních právních předpisů je i památková péče. K ochraně kulturních hodnot mohou v procesech územního plánování přispívat různé subjekty, v největší míře by jimi však měly být dotčené orgány na úseku památkové péče. Zvláštním právním předpisem upravujícím jejich působnost je zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů („památkový zákon“). Orgány památkové péče jsou příslušné k vydávání stanovisek k politice územního rozvoje i k územně plánovací dokumentaci.⁵ Tato stanoviska nejsou správními rozhodnutími.⁶ Orgány památkové péče mají možnost vyjádřit za pomoci stanoviska či vyjádření svůj odborný názor v různých fázích procesu pořizování územně plánovací dokumentace. Zaměřím se na oprávnění v procesu pořizování územního plánu, nicméně uvedené závěry lze přiměřeně využít i pro případ dalších nástrojů územního plánování. Územní plán je vydáván ve formě opatření obecné povahy.⁷ Stanoviska jsou v souladu s § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona pro opatření obecné povahy podle tohoto zákona závazným podkladem. Totéž lze dovodit také z § 54 odst. 2 stavebního zákona, který zastupitelstvo obce zavazuje vydat územní plán mimo jiné teprve po ověření souladu se stanovisky dotčených orgánů.⁸ Pořizovatel územního plánu tedy nemůže se stanovisky, na rozdíl od vyjádření, nakládat libovolně, ale je povinen je respektovat.

Nejdříve proces pořizování alespoň stručně popíšu právě s ohledem na oprávnění dotčeného orgánu. Na počátku procesu pořizování územního plánu je vypracováno jeho zadání. Již v této fázi mohou dotčené orgány uplatňovat vyjádření. Proces pokračuje zpracováním návrhu územního plánu. O tomto návrhu se koná mimo jiné za účasti dotčených orgánů společné jednání. Ve lhůtě 30 dnů ode dne jeho konání mohou orgány památkové péče uplatnit stanovisko. Pokud by se jeho stanovisko dostalo

⁵ § 26 odst. 2 písm. c), 28 odst. 2 písm. c) a 29 odst. 2 písm. c) památkového zákona.

⁶ § 44a odst. 3 památkového zákona.

⁷ § 43 odst. 4 stavebního zákona.

⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. ledna 2009, č. j. 2 Ao 2/2008-62.

do rozporu se stanoviskem jiného dotčeného orgánu, případně by došlo k rozporu s pořizovatelem územního plánu, účastnil by se orgán památkové péče také řešení takového rozporu. Upravený a posouzený návrh územního plánu se veřejně projednává. I v této fázi mohou dotčené orgány do sedmi dnů od konání veřejného projednání podávat stanovisko, ale pouze k těm částem řešení, které byly od společného jednání změněny. Po konání veřejného projednání je pořizovatel územního plánu povinen dotčeným orgánům zaslat návrh rozhodnutí o námitkách a návrh vypořádání připomínek. K nim může dotčený orgán opět uplatnit své stanovisko. Je nutné upozornit, že zde platí zásada koncentrace. Dotčený orgán nemůže ve svém stanovisku uplatnit něco, co mohlo být předmětem předchozího stanoviska. Za vhodné považují také zmínit, že pro vydání stanoviska dotčeného orgánu jsou stanoveny lhůty. Pokud dotčený orgán tyto lhůty nedodrží, nebude se k jeho stanovisku přihlížet. Ani to však neznamená, že bude na ochranu veřejného zájmu rezignováno – v takovém případě by byla odpovědnost ochrany veřejného zájmu přenesena na pořizovatele územního plánu.

2 Obsah stanovisek a vyjádření

Již bylo řečeno, že stanoviska i vyjádření jsou úkonem podle části čtvrté správního řádu. Nejde tedy o řízení ve smyslu části druhé a třetí správního řádu a je proto nutné se zabývat i otázkou, jaké budou kladeny požadavky na obsah a náležitosti stanovisek a vyjádření. Od 1. ledna 2018 v souladu s § 4 odst. 2 stavebního zákona platí, že pro obsah stanoviska se využije obdobně § 149 odst. 2 správního řádu, který normuje obsah a náležitosti závazného stanoviska. Stanovisko musí obsahovat závaznou část a odůvodnění. Stanoviska jsou pro pořizovatele územního plánu závazným podkladem a musí je respektovat. Náležité odůvodnění tak bude důležité zejména pro pořizovatele, který stanovisko musí promítnout do obsahu územního plánu. Pokud by stanovisko postrádalo základní náležitosti, zejména náležité odůvodnění, bylo by pro pořizovatele územního plánu posléze velmi obtížné reagovat na námitky a připomínky veřejnosti.⁹ Tyto totiž mohou (a také se tomu tak často děje) směřovat i proti stanovisku dotčeného orgánu.

⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. prosince 2010, č. j. 1 Ao 6/2010-130, bod 82.

Zároveň by nedostatečné odůvodnění mohlo vést až k nepřezkoumatelnosti územního plánu.¹⁰ Ze stanovisek tak musí být vždy zřejmé, jaký postoj a z jakých důvodů dotčený orgán zaujal.¹¹ Naproti tomu v případě vyjádření, která nejsou pro pořizovatele územního plánu závazným podkladem, nebude nutné trvat ani na přiměřeném použití § 67 a násl. ve spojení s § 154 správního řádu.

Nyní už k samotnému obsahu stanovisek a vyjádření dotčeného orgánu památkové péče. Ten není v právních předpisech nijak blíže specifikován. Hned na úvod je nutné předeslat, že požadavky dotčeného orgánu musí korespondovat s jeho působností vymezenou památkovým zákonem. Účelem památkového zákona je: „*vytvořit všestranné podmínky pro další prohlubování politickoorganizační a kulturně výchovné funkce státu při péči o kulturní památky, o jejich zachování, zpřístupňování a vhodné využívání, aby se podílely na rozvoji kultury, umění, vědy a vzdělávání, formování tradic a vlastenectví, na estetické výchově pracujících a tím přispívaly k dalšímu rozvoji společnosti.*“¹² Dotčený orgán musí být veden snahou o zachování, ochranu, zpřístupňování a vhodné společenské uplatnění kulturních památek. Je možné na tomto místě upozornit, že vedle dotčeného orgánu památkové péče může uplatňovat požadavky týkající se ochrany kulturních hodnot také dotčený orgán na úseku ochrany přírody a krajiny. Ten totiž může uplatňovat mimo jiné požadavky na ochranu krajinného rázu, kterým je zejména „*přírodní, kulturní a historická charakteristika určitého místa či oblasti, je chráněn před činností snižující jeho estetickou a přírodní hodnotu.*“¹³ Následující text se však bude zabývat specificky pouze orgány památkové péče. Z povahy věci se obsah stanovisek a vyjádření bude lišit podle fáze procesu pořizování územního plánu, ke které je uplatňováno, a také podle konkrétní potřeby řešeného území. Pokusím se vymezit možný obsah alespoň v obecných rysech podle obsahu dokumentace, ke které se bude orgán památkové péče vyjadřovat.

¹⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. prosince 2010, č. j. 1 Ao 6/2010-130, bod 82.

¹¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. dubna 2017, č. j. 2 As 288/2016-47, bod 25.

¹² § 1 odst. 1 památkového zákona.

¹³ § 12 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

Ve fázi zadání územního plánu jsou dotčené orgány oprávněny podávat podle § 47 odst. 2 stavebního zákona vyjádření, v němž uvedou své požadavky na obsah územního plánu. Zadání územního plánu musí obsahovat mimo jiné požadavky na ochranu hodnot území obce a požadavky na urbanistickou koncepci a na koncepci uspořádání krajiny.¹⁴ Orgán památkové péče se bude muset v této fázi zejména důkladně seznámit s řešeným územím a zjistit tak veškeré památkové hodnoty v území. Dotčený orgán by měl vyhodnotit již v této fázi, zda jsou splněny podmínky ochrany kulturních hodnot stanovené v nadřazené územně plánovací dokumentaci.

Po schválení zadání územního plánu vypracuje pořizovatel návrh územního plánu. S návrhem jsou dotčené orgány seznámeny v rámci společného jednání. Orgán památkové péče musí v této fázi nejprve zjistit, jakým způsobem byly zohledněny jeho požadavky uplatněné k zadání územního plánu. Z hlediska zájmů památkové péče musí dotčený orgán přezkoumat soulad návrhu s požadavky plynoucími z ochranných podmínek nemovitých kulturních památek a památkových území a z jejich ochranných pásem. Dotčený orgán se může vyjadřovat pouze k ochraně takových památkových hodnot, jejichž ochrana již vyplývá z právních předpisů nebo správních rozhodnutí.¹⁵ Dotčený orgán nemůže v žádném případě v průběhu pořizování územního plánu svévolně přistoupit k ochraně hodnot jiných. Územní plán může být pořizován ve více variantách. V takovém případě se bude dotčený orgán vyjadřovat ke všem variantám a každou z nich posuzovat samostatně. Dotčené orgány nemohou jednu z variant upřednostnit a zahrnout ji do svého stanoviska a zbývající varianty opomenout. Požadavky dotčeného orgánu musí odpovídat obsahu návrhu územního plánu. Mělo by se proto jednat o požadavky hmotněprávního charakteru. Typicky může stanovisko dotčeného orgánu směřovat proti stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití, bude-li potřebné stanovit z důvodu památkové ochrany jiné možné využití. Orgán památkové péče by mohl také požadovat nezastavitelnost některé plochy a stanovení podmínek

¹⁴ Příloha č. 6 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a o způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵ DIENSTBIER Filip a kol. *Prosazování ochrany kulturních hodnot v procesech územního plánování – územní plán*. 1. vyd. Praha: Leges, 2016, s. 44.

prostorového uspořádání. V rámci prostorového uspořádání území půjde zejména o požadavky týkající se výškové regulace v území či podlažnosti pro ochranu dálkových a blízkých pohledů, ale taktéž například o požadavky na stanovení míry zastavěnosti či procenta zeleně pro zachování hmotové a objemové struktury zástavby. Dalším požadavkem může být pořízení územní studie nebo regulačního plánu jako podmínky pro budoucí rozhodování v území pro zajištění ochrany památkových hodnot.

Typově odlišným bude stanovisko dotčeného orgánu podle § 53 odst. 1 stavebního zákona. Obsahem tohoto stanoviska může být pouze odborný názor k návrhu rozhodnutí o námitkách a k návrhu vyhodnocení připomínek, které zpracoval pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem. Orgán památkové péče může reagovat pouze na vyhodnocení a rozhodnutí, která se týkají jeho působnosti. Očekává se, že dotčený orgán se vyjádří zejména k těm námitkám a připomínkám, které přímo směřují proti jeho stanovisku či vyjádření. Pokud dotčený orgán ve stanovené lhůtě svoje stanovisko neuplatní, má se za to, že s návrhy rozhodnutí o námitkách a vypořádání připomínek souhlasí. Vyplývá-li však určitá regulace územního plánu pouze z požadavku dotčeného orgánu a je-li tato regulace předmětem uplatněných námitek a připomínek, je pro přezkoumatelnost výsledného opatření obecné povahy velice žádoucí, aby byl dotčený orgán přiměřeně k vydání uvedeného stanoviska. K tomuto musí pořizovatel územního plánu vyvinout potřebnou aktivitu.¹⁶ Stanovisko dotčeného orgánu by mělo být následně promítnuto také do rozhodnutí o námitce.¹⁷

3 Odůvodnění stanovisek a vyjádření

Po seznámení se s možným obsahem vyjádření a stanovisek, je potřebné zaměřit se na požadavky odůvodnění těchto úkonů dotčeného orgánu. Na odůvodnění stanovisek dotčeného orgánu bude nutné použít § 149 odst. 2, případně přiměřeně § 68 správního řádu. V odůvodnění musí být uvedeny zejména důvody závazné části, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se dotčený orgán řídil. Stanovisko by mělo vždy obsahovat vymezení chráněných hodnot, podklady, ze kterých jejich ochrana vyplývá,

¹⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. září 2015, č. j. 4 As 81/2015-120, bod 72.

¹⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. ledna 2009, č. j. 2 Ao 2/2008-62.

uvedení způsobu, jak může být požadované ochrany dosaženo či důvodů, proč je požadované řešení variantou představující účinnou a přiměřenou ochranu.¹⁸

Nejprve se zaměřím na vymezení chráněných hodnot včetně uvedení podkladů, z nichž jejich ochrana vyplývá. Chráněnými hodnotami v oblasti památkové péče budou kulturní památky a památkově chráněná území. Základním podkladem pro ochranu těchto hodnot je památkový zákon a jeho prováděcí právní předpisy. Ochrana konkrétních památkových hodnot je pak zajišťována dalšími právními předpisy¹⁹ nebo správními rozhodnutími.²⁰ Tyto jsou (nejen) po orgány památkové péče závazné a při vydávání svých stanovisek a vyjádření je musí respektovat. Taktéž platí, že jsou tyto akty v souladu s § 26 stavebního zákona limitem využití území, z čehož vyplývá, že se v souladu s § 25 stavebního zákona jedná o závazný podklad pro územně plánovací dokumentaci.

V poslední době lze však nalézt příklady, kdy jsou tyto podklady napadány v rámci přezkumu územně plánovací dokumentace správními soudy podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.²¹ Navrhovatelé požadující zrušení územního plánu nebo jeho části namítají jeho nezákonnost z důvodu nezákonnosti těchto podkladů. Často jsou namítána procesní pochybení, pro která nedošlo k platnému vzniku památkové ochrany. Navrhovatelé se tedy snaží docílit zpochybnění samotného podkladu, z něhož památková ochrana vychází. Účelem této snahy je docílit takové regulace vztahující se k řešené ploše, která by znamenala menší zásah do práv navrhovatelů. Pověštinou půjde o zmírnění některých regulativů, které vyplývají z požadavků památkové ochrany. Jako příklad lze uvést regulaci maximální možné výšky výstavby či procenta zastavěnosti plochy. Podle mého názoru není možné v rámci procesu pořizování územního plánu přezkoumávat, zda nedošlo k procesním pochybením v rámci

¹⁸ DIENSTBIER Filip a kol. *Prosažování ochrany kulturních hodnot v procesech územního plánování – územní plán*. 1. vyd. Praha: Leges, 2016, s. 49.

¹⁹ Např. nařízení vlády o prohlášení některých kulturních památek za národní kulturní památky.

²⁰ Např. výnosy o prohlášení historických jader měst městskou památkovou rezervací.

²¹ Lze upozornit na rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 25. února 2015, č. j. 79 A 6/2014-193 nebo na rozhodnutí téhož soudu ze dne 31. října 2017, č. j. 73 A 4/2017-235.

vydávání příslušného podkladu památkové ochrany. Pořizovatel územního plánu totiž není orgánem příslušným k přezkumu těchto podkladových aktů a jak bylo uvedeno, jde pro něj o podklady závazné. Zároveň platí, že dokud nebyl takový akt zrušen, je jím orgán veřejné správy vázán. Navíc, pokud bychom připustili přezkum podkladových aktů v rámci řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, bylo by nutné tímto způsobem přezkoumávat naprosto všechny podklady pro vydání územního plánu. V takovém případě by šlo o obrovský zásah do právní jistoty. Věcnému řešení tohoto problému se prozatím správní soudy (alespoň pokud je mi známo) vyhýbaly. Nepodařilo se mi dohledat žádné rozhodnutí, které by se k této problematice přímo vyjádřilo a řeklo, zda může návrhovatel v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části uvedené námitky úspěšně uplatňovat nebo ne.

Ve zmíněné otázce bude jistě zajímavé sledovat, kterým směrem se bude judikatura do budoucna ubírat. Tento směr by nám však mohla alespoň naznačit judikatura správních soudů vztahující se k odlišným typům řízení. Bylo dovozeno, že v rámci rozhodnutí o uložení pokuty za spáchání správního deliktu podle památkového zákona nelze provádět dokazování, zda k zápisu do seznamu kulturních památek došlo po právu. Rozhodné je pouze, zda je památka v tomto seznamu zapsána či nikoli.²² Náповědou by mohla být taktéž poslední judikatura Nejvyššího správního soudu. Ten dovedil, že řízení o určení právního vztahu a rozhodnutí vydané v jeho rámci nemůže sloužit ke zpochybnění jiných pravomocných správních rozhodnutí.²³ Závěry přijaté tímto rozhodnutím by bylo podle mého názoru možné analogicky uplatňovat i v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Nejvyšší správní soud zde říká, že řízení o určení právního vztahu nemůže sloužit jako procesní nástroj pro zpětný přezkum toho, zda zápis památky ve státních seznamech kulturních památek, který existoval ke dni 1. 1. 1988, který sem byl zanesen za účinnosti zákona o kulturních památkách a který jasně identifikuje zapsanou památku, proběhl v souladu s tehdy účinnými předpisy. Zrušení prohlášení věci za kulturní památku je navíc možné učinit samostatným zvláštním řízením podle § 8 památkového

²² Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 20. ledna 2014, č. j. 52 A 39/2013-47.

²³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. února 2018, č. j. 9 As 330/2016-192.

zákona.²⁴ I na případ přezkumu územního plánu lze vztáhnout úvahu, že pro zpochybnění prohlášení věci za kulturní památku slouží naprosto odlišné právní nástroje, kterých lze v souladu se zákonem využít. Jak jsem uvedla, jsou podkladové akty ochrany kulturních hodnot pro pořizovatele územního plánu závazným podkladem, pořizovatel do nich nemůže zasahovat a nemůže ani činit správní úvahu, které z těchto podkladů využít. Nelze mu pak dávat k tíži tu skutečnost, že tyto závazné podklady využil s odůvodněním, že při jejich vzniku došlo k určitých procesním pochybením. Na konečné rozřešení této problematiky v judikatuře je však nezbytné ještě počkat.

Nyní bych se ráda alespoň krátce věnovala požadavkům dotčeného orgánu týkajícím se způsobu dosažení požadované ochrany, případně zdůvodnění výběru určité varianty jako účinné a přiměřené ochrany veřejného zájmu. Ve stanovisku či vyjádření nelze uplatnit takový požadavek, který by zcela zjevně nevedl k ochraně dotčeného zájmu. Takový požadavek by pak bylo nutné považovat za zjevně svévolný a jako takový by způsoboval nepřezkoumatelnost územního plánu. Je-li cílem prostorové regulace ochrana obrazu města, stanovení logických prostorových vazeb a ochrana panoramatu města, nelze stanovit podmínky prostorové regulace takovým způsobem, že tyto budou omezovat vlastníka, ale nebudou ani schopny dosáhnout stanoveného cíle. Dotčený orgán musí také uvést, jakým způsobem by byl negativně ovlivněn veřejný zájem, pokud by nedošlo k navrhované regulaci. Dotčený orgán tak nemůže například ve svém stanovisku požadovat maximální možnou výšku zástavby na určité úrovni, aniž by řekl, proč je takto stanovená výška pro něj přijatelná.²⁵

Závěr tohoto příspěvku bych ráda věnovala odůvodnění stanovisek a vyjádření z hlediska v nich použitých pojmů. Dotčené orgány jsou orgány odbornými a tomu odpovídá také charakter jimi poskytovaných stanovisek a vyjádření. Není možné v těchto výstupech, které jsou prezentací odborného názoru dotčeného orgánu, rezignovat na použití odborných pojmů a terminologie. Takové pojmy a terminologii je potom nutné vykládat podle významu, který je jim přisuzován v odborných kruzích, s přihlédnutím

²⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. února 2018, č. j. 9 As 330/2016-192.

²⁵ Rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 25. února 2015, č. j. 79 A 6/2014-193.

ke kontextu jejich použití a s ohledem na smysl a účel dané právní úpravy.²⁶ Pokud tedy obsahuje výstup dotčeného orgánu odborné výrazy, nemůže to samo o sobě být důvodem nezákonnosti tohoto výstupu ani výsledného opatření obecné povahy.

4 Závěr

Príspevek se zabývá ochranou kulturních hodnot v procesech územního plánování. V první části se pokouší analyzovat možný obsah stanovisek a vyjádření dotčených orgánů památkové péče. Tyto požadavky musí být vždy vedeny snahou o zachování, ochranu, zpřístupňování a vhodné společenské uplatnění kulturních památek. Konkrétní požadavky se budou lišit mimo charakter řešeného území i s ohledem na fázi pořizování územně plánovací dokumentace. Požadavky musí vždy korespondovat s obsahem dokumentace, ke které jsou uplatňovány. Další část příspěvku je věnována požadavkům na odůvodnění stanovisek a vyjádření. Jejich součástí by vždy mělo být vymezení chráněných hodnot včetně uvedení podkladů, z nichž jejich ochrana vyplývá. Dospěla jsem k závěru, že tyto podklady jsou pro pořizovatele územního plánu závazné a nelze je v rámci soudního přezkumu územně plánovací dokumentace přezkoumávat. Jejich přezkum je umožněn pomocí jiných právních nástrojů. Dotčený orgán je povinen ve svém stanovisku přesvědčivě odůvodnit, jakým způsobem by byl dotčen veřejný zájem, pokud by nedošlo k požadované regulaci. Zároveň musí odůvodnit, zda je tato regulace schopná dosáhnout požadovaného cíle. V závěru se příspěvek zabývá používáním odborné terminologie ve výstupech dotčeného orgánu. Používání těchto pojmů samo o sobě nemůže vést k nepřezkoumatelnosti územního plánu. Na závěr lze podle mého názoru shrnout, že na dotčený orgán památkové péče je v procesu územního plánování kladena celá řada požadavků, které je povinen respektovat. Dotčený orgán si přitom musí být vědom, že jejich nedodržení může vést až ke zrušení výsledného opatření obecné povahy. Příspěvek se pokouší tyto požadavky sumarizovat s cílem vyhnout se v praxi uvedeným následkům.

²⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. června 2011, č. j. 7 Ao 2/2011-127.

Literatura

Monografie

DIENSTBIER, Filip. Územní plánování. In: SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Správní právo – zvláštní část (vybrané kapitoly)*. 2. vyd. Praha: Leges, 2014, 497 s. ISBN 978-80-87576-48-9.

DIENSTBIER Filip a kol. *Prosazování ochrany kulturních hodnot v procesech územního plánování – územní plán*. 1. vyd. Praha: Leges, 2016, 64 s. ISBN 978-80-7502-146-5.

Soudní rozhodnutí a rozhodčí nálezy

Národní soudy

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. ledna 2009, č. j. 2 Ao 2/2008-62.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. prosince 2010, č. j. 1 Ao 6/2010-130.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. června 2011, č. j. 7 Ao 2/2011-127.

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 20. ledna 2014, č. j. 52 A 39/2013-47.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. ledna 2015, č. j. 1 As 145/2014-61.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. září 2015, č. j. 4 As 81/2015-120.

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 25. února 2015, č. j. 79 A 6/2014-193.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. dubna 2017, č. j. 2 As 288/2016-47.

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 31. října 2017, č. j. 73 A 4/2017-235.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. února 2018, č. j. 9 As 330/2016-192.

Právní předpisy a jiné dokumenty

Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a o způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění pozdějších předpisů.

Kontakt – e-mail

anna.lajcikova01@upol.cz

Pamiatkový úrad SR a konflikt záujmov pri výkone reštaurátorskej činnosti v podmienkach Slovenskej republiky

Anton Martvoň

Katedra správneho a environmentálneho práva, Právnická fakulta,
Univerzita Komenského, Bratislava, Slovenská republika

Abstrakt

Príspevok sa zaoberá analýzou a návrhom riešenia súčasnej situácie okolo kompetencie Pamiatkového úradu Slovenskej republiky v rámci ochrany pamiatkového fondu týkajúcej sa výkonu komerčnej reštaurátorskej činnosti (resp. reštaurovania) zamestnancami Pamiatkového úradu ako orgánu štátnej správy alebo prostredníctvom fyzických osôb, ktoré sú s týmto úradom v pracovnoprávnom vzťahu (napr. dohody o vykonaní práce). Túto kompetenciu úrad získal na základe novely príslušného zákona v roku 2015 i napriek veľkej kritike Slovenskej komory reštaurátorov a odbornej verejnosti, že ide o konflikt záujmov na strane orgánu štátnej správy, na čo nasledovalo podanie poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na Ústavný súd Slovenskej republiky.

Kľúčová slova

Konflikt záujmov; pamiatková starostlivosť; Pamiatkový úrad Slovenskej republiky; reštaurátorská činnosť; verejná správa.

1 Úvod

Reštaurátorská činnosť, ako aj pamiatková starostlivosť má v Slovenskej republike dlhodobú tradíciu. Súvisí to aj s množstvom kultúrnych a historických pamiatok nachádzajúcich sa na území Slovenska, o ktoré je nevyhnutné sa odborne starať alebo zabezpečiť pamiatkovú starostlivosť, či už zo strany štátu alebo zo strany súkromného sektora. A preto výkon reštaurátorskej činnosti zaznamenáva na Slovensku pomalý rozmach vďaka eurofondom a stáva sa lukratívnou činnosťou.

Hneď v úvode si dovoľím uviesť, že ochrana pamiatkového fondu (resp. pamiatková starostlivosť) je v zmysle slovenskej právnej úpravy chápaná ako súhrn činností a opatrení zameraných na identifikáciu, výskum, evidenciu, zachovanie, obnovu, reštaurovanie, regeneráciu, využívanie a prezentáciu kultúrnych pamiatok a pamiatkových území. Pod pojmom pamiatkový fond rozumieme súbor hnutelných vecí a nehnuteľných vecí vyhlásených podľa príslušného zákona za národné kultúrne pamiatky (ďalej len „kultúrna pamiatka“), pamiatkové rezervácie a pamiatkové zóny. Za pamiatkový fond sa považujú aj veci, o ktorých sa začalo konanie o vyhlásenie za kultúrne pamiatky, pamiatkové rezervácie a pamiatkové zóny. Kultúrna pamiatka je teda hnutelná vec alebo nehnuteľná vec pamiatkovej hodnoty, ktorá je z dôvodu ochrany právne vyhlásená za kultúrnu pamiatku.¹

Je dôležité uviesť, že na Slovensku orgánmi štátnej správy na úseku ochrany pamiatkového fondu sú:

- a) Ministerstvo kultúry Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo“), ktorého organizačnou súčasťou je Pamiatková inšpekcia ministerstva (ďalej len „pamiatková inšpekcia“), Pamiatková rada (ako odborný poradný a iniciatívny orgán ministerstva pre zásadné otázky ochrany pamiatkového fondu), Archeologická rada (ako odborný poradný orgán ministerstva pre archeologické výskumy, nálezy a náleziská.), či Komisia na overovanie osobitnej odbornej spôsobilosti na vykonávanie pamiatkového výskumu (ďalej len „komisia“);
- b) Pamiatkový úrad Slovenskej republiky (ďalej len „pamiatkový úrad“);
- c) krajské pamiatkové úrady (je ich osem).

Subjektmi na úseku ochrany pamiatkového fondu a pamiatkovej starostlivosti sú v Slovenskej republike aj samosprávne kraje, obce, mestá, záujmová samospráva (občianske združenia, nadácie, či Komora reštaurátorov), ako aj fyzické a právnické osoby vykonávajúce reštaurátorskú činnosť, či vlastniace historické alebo kultúrne pamiatky, ako aj predmety kultúrnej hodnoty. Taktiež je dôležité spomenúť, že medzinárodne platný princíp objektivity a nestrannosti platí aj vo verejnej správe v SR a s ním súvisí i problematika konfliktu (resp. stretu) záujmov vo verejnej správe, ako aj s ňou súvisiaca problematika predpojatosti (resp. zaujatosti) zamestnancov vo verejnej

¹ § 2 zákona č. 49/2002 Z. z. o ochrane pamiatkového fondu v znení neskorších predpisov.

správe, je v slovenskom právnom systéme upravená vo viacerých zákonoch a aj v niektorými medzinárodných dohodách a zmluvách upravujúcimi túto problematiku podpísaných Slovenskou republikou, a to predovšetkým:

- a) V čl. 1 a v čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky v aktuál. znení;
- b) v čl. 1 a 5 zákona č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe v aktuálnom znení;
- c) v čl. 7, 8 a 12 Dohovoru Organizácie Spojených národov proti korupcii prijatého dňa 31. októbra 2003 v New Yorku a podpísaného zo strany SR dňa 9. decembra 2003 (Oznámenie MV SR o podpísaní predmetného dohovoru publikované Zbierke zákonov SR pod č. 434/2006);
- d) v článku 4 bod 4 odporúčania Výboru ministrov Rady Európy č. CM/Rec(2007)7 o dobrej verejnej správe (tzv. Kódexe dobrej verejnej správy) z roku 2007;
- e) v článku 41 Charty základných práv Európskej únie publikovanej v Úradnom vestníku EÚ pod č. 2012/C 326/02 v roku 2012;
- f) v § 9 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v aktuálnom znení;
- g) v § 10 zákona č. 10/1996 Z. z. o kontrole v štátnej správe v aktuálnom znení;
- h) v § 71 ods. 18 zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny;
- i) v § 23 a 24 zákona č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v aktuálnom znení;
- j) v § 12 zákona č. 136/2001 Z. z. o ochrane hospodárskej súťaže v aktuálnom znení;
- k) v § 63a zákona č. 24/2006 Z. z. posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v aktuál. znení;
- l) v § 2 a v § 46 zákona č. 292/2014 Z. z. o príspevku poskytovanom z európskych štrukturálnych a investičných fondov v aktuálnom znení;
- m) v § 87 a nasl. zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v aktuálnom znení;
- n) v § 49 a nasl. zákona č. 160/2015 Z. z. Civilný sporový poriadok v aktuálnom znení;
- o) v § 12 zákona č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach v aktuálnom znení.

Konflikt záujmů je preto možné vnímat' v rovine zákonnej, ale aj v rovine etickej a práve v tomto príspevku rozoberaná problematika reštaurátorskej činnosti zamestnancov Pamiatkového úradu SR je klasickým príkladom konfliktu záujmů aj v rovine zákonnej (z pohľadu iných zákonov) a aj v rovine etickej. Konflikt záujmů je podľa môjho názoru situácia, kedy z dôvodov osobných alebo iných obdobných vzťahov zainteresovaných osôb je alebo mohol byť narušený, alebo ohrozený záujem na nestrannom a objektívnom výkone funkcie, pri rozhodovaní a pri plnení úloh vo verejnej správe. Je dôležité uviesť, že ak je zamestnanec verejnej správy pri svojom rozhodovaní predpojatý, tak je veľmi pravdepodobné, že nebude rozhodovať objektívne. Podľa článku 4 bodu 4 odporúčania Výboru ministrov Rady Európy č. CM/Rec(2007)7 o Kódexe dobrej verejnej správy z roku 2007 je preto potrebné zabezpečiť, aby úradné osoby vykonávali svoje povinnosti nestranne, bez ohľadu na ich vlastné osobné presvedčenie a záujmy. Správny poriadok vo svojom § 9 ods. 1 uvádza, že „Zamestnanec správneho orgánu je vylúčený z prejednávania a z rozhodovania vecí, ak so zreteľom na jeho pomer k veci, k účastníkom konania alebo k ich zástupcom možno mať pochybnosť o jeho nepredpojatosti.“ Pochybnosť o nezaujatosti je daná pomerom zamestnanca správneho orgánu (v tomto prípade Pamiatkového úradu SR) k veci a k účastníkom konania, resp. k ich zástupcom.² Pomerom zamestnanca správneho orgánu k účastníkom konania alebo k ich zástupcom sa rozumejú okrem iných najmä prípady, ak zamestnanec účastníka konania vo veci zastupuje alebo je účastníkovi (resp. jeho zástupcovi) priamo pracovne nadriadený.³ A tu nastáva na Pamiatkovom úrade práve situácia, že jeden zamestnanec Pamiatkového úradu SR vykoná pre klienta ako pre účastníka konania reštaurátorskú činnosť a druhý zamestnanec Pamiatkového úradu SR (resp. kolega toho reštaurátora) alebo dokonca jeho priamy nadriadený bude potom vykonávať kontrolu alebo správny dozor nad vykonanou reštaurátorskou činnosťou a nad dodržiavaním zákonnosti, čo je jasným príkladom možnej predpojatosti v konaní a tzv. konfliktu záujmů.

² VRABKO, M. a kol. *Správne právo procesné – Všeobecná časť*. Bratislava: C. H. Beck, 2013, s. 91 a nasl.

³ SOBIHARD, J. *Správny poriadok – Komentár*. Bratislava: IURA EDITION, 2007, s. 49–50.

2 Pamiatkový úrad SR, Komora reštaurátorov a výkon reštaurátorskej činnosti v Slovenskej republike

Do nadobudnutia účinnosti poslednej veľkej zmeny týkajúcej sa reštaurátorskej činnosti na Slovensku, ktorá nastala dňa 9. decembra 2015, keď Národná rada Slovenskej republiky (ďalej len „NRSR“) prijala zákon č. 376/2015 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 416/2002 Z. z. o navrátení nezákonne vyvezených kultúrnych predmetov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony (ďalej len „predmetná problémová novela“), tak dovtedy oprávnenie na výkon reštaurátorskej činnosti na národných kultúrnych pamiatkach a zbierkových predmetoch z oblasti výtvarného umenia bolo zverené výlučne iba reštaurátorom (z povolania). Povolanie reštaurátor je od 1. septembra 1994 regulovaným povolaním, ktorého výkon upravuje zákon NRSR č. 200/1994 Z. z. o Komore reštaurátorov a výkone reštaurátorskej činnosti jej členov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o Komore reštaurátorov“). Podľa tohto zákona povolanie reštaurátor môžu vykonávať len fyzické osoby v právnom postavení podnikateľa združené v Komore reštaurátorov, ktorá má postavenie profesijnej komory s povinným členstvom. Právna úprava v tejto oblasti rešpektovala, že Slovenská republika má trhovo orientované hospodárstvo vybudované na pravidlách hospodárskej súťaže (článok 55 Ústavy SR), pretože bola vybudovaná na princípoch hospodárskej súťaže medzi reštaurátormi. Za viac ako 20 rokov svojej účinnosti sa vytvoril trh reštaurátorských služieb a reálne konkurenčné prostredie umožňujúce objednávateľom slobodne si vyberať dodávateľa reštaurátorských prác.

Zároveň sa vytvorili predpoklady na zabezpečenie čo najvyššej kvalifikovanej starostlivosti o kultúrne dedičstvo, pretože povolanie reštaurátor môže vykonávať len ten, kto absolvoval vysokoškolské umelecké reštaurátorské vzdelanie druhého stupňa, vykonal po skončení vysokoškolského štúdia odbornú reštaurátorskú prax v trvaní najmenej tri roky a úspešne absolvoval proces overovania odbornej spôsobilosti na výkon reštaurovania absolvovaním špecializovanej reštaurátorskej skúšky pred skúšobným senátom Komory reštaurátorov.

Na túto právnu úpravu nadväzuje zákon č. 49/2002 Z. z. o ochrane pamiatkového fondu v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ochrane pamiatkového fondu“), ktorý upravuje podmienky ochrany národných

kultúrnych pamiatok a taktiež aj zákon č. 206/2009 Z. z. o múzeách a galériách a o ochrane predmetov kultúrnej hodnoty a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o múzeách a galériách“), ktorý upravuje podmienky ochrany zbierkových predmetov múzeí a galérií.

2.1 Právny stav pred prijatím predmetnej problémovej novely

Do prijatia predmetnej problémovej novely v roku 2015 reštaurátorskú činnosť mohol vykonávať iba reštaurátor riadne zapísaný v Komore reštaurátorov za splnenia vyššie uvedených zákonných podmienok, pričom ustanovenia vyššie uvedených troch zákonov vo veci oprávnenia na výkon reštaurovania boli do prijatia problémovej novely v nasledovnom znení:

Ustanovenie § 33 ods. 7 zákona o ochrane pamiatkového fondu pred novelizáciou znelo: „Reštaurovanie kultúrnej pamiatky môže vykonávať výlučne fyzická osoba, ktorá má odbornú spôsobilosť podľa osobitného predpisu³⁴⁾“ Poznámka v zákone č. 34) odkazovala na zákon NRSR č. 200/1994 Z. z. o Komore reštaurátorov a výkone reštaurátorskej činnosti jej členov (ďalej len „zákon o Komore reštaurátorov“).

Ustanovenie § 4 ods. 2 zákona o Komore reštaurátorov pred novelizáciou znelo: „Reštaurovanie výtvarných diel maliarskeho, sochárskeho alebo úžitkového umenia, ktoré sú zbierkovým predmetom, môžu vykonávať len reštaurátori, ktorí sú členmi komory“. Taktiež ustanovenie § 4 ods. 3 zákona o Komore reštaurátorov pred novelizáciou znelo: „Reštaurovanie národných kultúrnych pamiatok môžu vykonávať len reštaurátori zapísaní v zozname členov komory, čo je príslušný orgán pamiatkovej starostlivosti povinný uviesť v rozhodnutí alebo v záväznom stanovisku.“

Ustanovenie § 13 ods. 9 zákona o múzeách a galériách pred novelizáciou znelo: „Na reštaurovanie zbierkových predmetov z oblasti výtvarného umenia, ktoré je vykonávané na území Slovenskej republiky, sa vzťahuje osobitný predpis.²²⁾“ Poznámka v zákone č. 22) odkazovala na zákon o Komore reštaurátorov.

Predmetná problémová novela teda výrazne zmenila vyššie uvedené ustanovenia všetkých troch zákonov a to s výrazne negatívnym dopadom pre výkon reštaurátorskej činnosti v Slovenskej republike.

2.2 Právny stav po prijatí predmetnej problémovej novely v súčasnosti

Predmetná problémová novela bola prijatá NRSR dňa 9. decembra 2015 ako zákon č. 376/2015 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 416/2002 Z. z. o navrátení nezákonne vyvezených kultúrnych predmetov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony (číslo tlaču 1631) po tom, ako ju odmietol podpísať a vrátil ju späť do parlamentu prezident SR dňa 3. decembra 2015 na opätovné prerokovanie práve pre napadnutú právnu úpravu oprávňujúcu Pamiatkový úrad SR vykonávať reštaurovanie. NRSR odmietla pripomienky prezidenta Slovenskej republiky a opätovne schválila túto predmetnú novelu, ktorá nadobudla účinnosť v Slovenskej republike dňa 1. januára 2016.⁴

Hlavný dôvod prijatia tejto novely však bol iný, a to hlavne odstránenie legislatívnych dier pri vývoze a navrátení nezákonne vyvezených kultúrnych predmetov, ktoré sa objavili počas vypuknutia kauzy v Slovenskej republike s názvom „Berniniho busta“. Išlo o G.L. Berniniho bustu pápeža Pavla V., ktorú (v domnení, že ide iba o kópiu originálu a v nevedomosti, že ide naozaj o Berniniho bustu) vydražili na Slovensku v septembri 2014 iba za 24.000 € a následne ju kupec predal na dražbe v New Yorku cez svetoznámu spoločnosť Sotheby's za 30 miliónov euro. Na príprave tejto problémovej novely zákona hlavne participoval Pamiatkový úrad SR, ktorý si tam podľa môjho názoru sám pripravil a vložil predmetnú problémovú kompetenciu, ktorá mala zostať nepovšimnutá v novele zákona, ktorá hlavne mala legislatívne riešiť to, aby sa už nezopakovala podobná kauza ako kauza „Berniniho busta“ a aby Slovenská republika mohla naspäť získať vyvezenú a predanú Berniniho bustu. Po prijatí zákona však Krajský súd v Bratislave dospel k názoru, že vývoz Berniniho busty zo Slovenska sa udial zákonným spôsobom. Hlavný dôvod prijatia predmetnej problémovej novely teda odpadol, resp. táto novela nepomohla vyriešiť predmetnú kauzu.

⁴ Bližšie pozri: vládny návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 416/2002 Z. z. o navrátení nezákonne vyvezených kultúrnych predmetov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony. Dostupné z: <http://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=6&ID=1631>

Lenže táto problémová novela zákona zmenila aj príslušné ustanovenia zákona o Komore reštaurátorov, zákona o ochrane pamiatkového fondu a aj zákona o múzeách a galériách tak, že od 1. januára 2016 reštaurovanie národných kultúrnych pamiatok a zbierkových predmetov z oblasti výtvarného umenia popri reštaurátoroch môžu vykonávať aj ďalšie subjekty. Jedným zo subjektov, ktorým napadnutá právna úprava zverila oprávnenie vykonávať reštaurovanie sa stal práve Pamiatkový úrad Slovenskej republiky, ktorý je štátnym orgánom a zároveň aj orgánom verejnej správy, či orgánom štátnej správy na Slovensku.

Predmetná problémová novela v tomto smere dovtedajšiu právnu úpravu na Slovensku týkajúcu sa výkonu reštaurátorskej činnosti zmenila nasledovným spôsobom, ktorý platí stále aj v súčasnosti:

- Zmenila ustanovenie § 4 ods. 2 zákona o Komore reštaurátorov, kde na konci sa bodka nahradila čiarkou a pripojili sa tieto slová: „*ak osobitný predpis neustanovuje inak.*^{1ba)}“, ktoré platia až do súčasnosti. Zároveň sa doplnila poznámka pod čiarou k odkazu 1ba), ktorá v súčasnosti znie:
^{1ba)} § 13 ods. 8 zákona č. 206/2009 Z. z. o múzeách a galériách v znení neskorších predpisov.“⁵
- Zmenila ustanovenie § 33 ods. 7 zákona o ochrane pamiatkového fondu, ktoré v súčasnosti znie:
 „(7) Reštaurovanie môže vykonávať:
 a) Pamiatkový úrad prostredníctvom fyzických osôb, ktoré sú v pracovnoprávnom vzťahu s Pamiatkovým úradom a spĺňajú kvalifikačné predpoklady podľa § 33a,
 b) člen Komory reštaurátorov alebo
 c) vysoká škola v rámci študijného programu reštaurátorská tvorba uskutočňovaná v študijnom odbore reštaurátorstvo.“
- Vložilo sa nové ustanovenie § 33a zákona o ochrane pamiatkového fondu, ktoré v súčasnosti znie:
 „§ 33a Kvalifikačné predpoklady na reštaurovanie
 Kvalifikačné predpoklady na reštaurovanie spĺňa fyzická osoba, ktorá získala:

⁵ § 4 ods. 2 zákona NRSR č. 200/1994 Z. z. o Komore reštaurátorov a výkone reštaurátorskej činnosti jej členov v znení neskorších predpisov.

- a) vysokoškolské vzdelanie aspoň druhého stupňa v študijnom odbore reštaurovanie,
- b) vysokoškolské vzdelanie prvého stupňa v študijnom odbore reštaurovanie a má najmenej tri roky odbornej praxe alebo
- c) úplné stredné odborné vzdelanie príslušného zamerania študijného odboru konzervátorstvo a reštaurátorstvo a má najmenej päť rokov odbornej praxe.⁶⁶

- Zmenila aj ustanovenia § 13 ods. 8 a 9 zákona o múzeách a galériách, ktoré v súčasnosti znejú:

„(8) Reštaurovanie zbierkových predmetov z oblasti výtvarného umenia môže vykonávať:

a) právnická osoba, ktorou je múzeum, galéria alebo Pamiatkový úrad Slovenskej republiky prostredníctvom fyzických osôb, ktoré

1. sú v pracovnoprávnom vzťahu s niektorou z uvedených právnických osôb a 2. spĺňajú kvalifikačné predpoklady podľa odseku 9,

b) člen Komory reštaurátorov alebo

c) vysoká škola v rámci študijného programu reštaurátorská tvorba uskutočňovanej v študijnom odbore reštaurátorstvo.

(9) Kvalifikačné predpoklady na reštaurovanie zbierkových predmetov z oblasti výtvarného umenia spĺňa fyzická osoba, ktorá získala:

a) vysokoškolské vzdelanie aspoň druhého stupňa v študijnom odbore reštaurovanie,

b) vysokoškolské vzdelanie prvého stupňa v študijnom odbore reštaurovanie a má najmenej tri roky odbornej praxe alebo

c) úplné stredné odborné vzdelanie príslušného zamerania študijného odboru konzervátorstvo a reštaurátorstvo a má najmenej päť rokov odbornej praxe.⁶⁷

V osobitnej časti dôvodovej správy navrhovateľ zákona (Ministerstvo kultúry SR) dokonca priamo uviedol, že Pamiatkový úrad Slovenskej republiky má vykonávať reštaurovanie odplatne ako podnikateľskú činnosť.⁸

⁶⁶ § 33 ods. 7 a § 33a zákona č. 49/2002 Z. z. o ochrane pamiatkového fondu v znení neskorších predpisov.

⁶⁷ § 13 ods. 8 a 9 zákona č. 206/2009 Z. z. o múzeách a galériách v znení neskorších predpisov.

⁸ Bližšie pozri: Dôvodovú správu k vládnomu návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 416/2002 Z. z. o navrátení nezákonne vyvezených kultúrnych predmetov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony. Dostupné z: <http://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=6&ID=1631>

Následne predmetnú problémovú novelu napadli opoziční poslanci NRSR na Ústavnom súde Slovenskej republiky v Košiciach (ústavná sťažnosť bola doručená dňa 2. 11. 2016), ktorý začal konanie, no odmietol predbežne pozastaviť účinnosť vyššie spomenutých ustanovení predmetnej problémovej novely a dodnes vo veci meritorne nerozhodol.

2.3 Právna analýza konfliktu záujmov Pamiatkového úradu SR pri výkone reštaurátorskej činnosti jeho zamestnancami

Od 1. 1. 2016, kedy nadobudla účinnosť predmetná problémová novela, nastala na Slovensku právna situácia, kedy vykonávať komerčnú reštaurátorskú činnosť za odplatu môžu v Slovenskej republike aj priamo zamestnanci Pamiatkového úradu SR ako orgánu štátnej správy alebo komerčná reštaurátorská činnosť môže byť vykonávaná prostredníctvom fyzických osôb, ktoré sú s pamiatkovým úradom aj v krátkodobom pracovnoprávnom vzťahu (napr. na základe dohody o vykonaní práce). Na Slovensku teda nastal stav, že kedy na jednej strane Pamiatkový úrad SR zabezpečuje pamiatkové výskumy i reštaurátorské práce a jeho zamestnanci, či ním „ad hoc“ zamestnané fyzické osoby môžu vykonávať reštaurátorskú činnosť aj bez ich povinného členstva v Komore reštaurátorov s povinným členstvom pre reštaurátorov, a na druhej strane Pamiatkový úrad SR v zmysle § 10 zákona o ochrane pamiatkového fondu koordinuje a kontroluje ochranu pamiatkového fondu a reštaurátorskej činnosti na celom Slovensku. Konkrétne okrem iného vykonáva v druhom stupni štátnu správu na úseku ochrany pamiatkového fondu (v zákonom stanovených prípadoch dokonca aj v prvom stupni), archeologických nálezov a archeologických nálezísk vo veciach, o ktorých v prvom stupni rozhodujú krajské pamiatkové úrady, ako aj riadi a kontroluje výkon štátnej správy na úseku ochrany pamiatkového fondu uskutočňovaný krajskými pamiatkovými úradmi, ktoré vykonávajú štátny pamiatkový dohľad nad stavom, využívaním a zabezpečením ochrany pamiatkového fondu, archeologických nálezov a archeologických nálezísk; či dokonca zisťuje stav, podmienky jeho ochrany pamiatkového fondu, rieši a koordinuje odborné a výskumné úlohy a rozpracúva teóriu a metodológiu ochrany pamiatkového fondu.

Taktiež nastala situácia, že nadobudnutím účinnosti predmetnej problematickej novely dňa 1. januára 2016 došlo k intenzívnemu zásahu do právneho postavenia reštaurátorov v oblasti reštaurovania národných kultúrnych pamiatok a zbierkových predmetov výtvarného umenia a k vážnemu narušeniu hospodárskej súťaže na týchto dvoch trhoch poskytovania reštaurátorských služieb. K tomu došlo tým, že predmetná problémová novela platná v súčasnosti zrušila ich dovtedajšie výlučne oprávnenie vykonávať reštaurovanie v tejto oblasti a zverila oprávnenie vykonávať rovnakú podnikateľskú činnosť v reštaurovaní aj Pamiatkovému úradu Slovenskej republiky, ktorý je štátnym orgánom, orgánom štátnej správy, ale aj správnym orgánom vykonávajúcim dohľad na tomto úseku v Slovenskej republike.

Je potrebné poukázať na to, že ústavná norma obsiahnutá v článku 55 ods. 2 Ústavy SR v spojení s čl. 2 ods. 2 a čl. 152 ods. 4 Ústavy SR zakladá povinnosť všetkých štátnych orgánov vrátane zákonodarcu správať sa tak, aby v relevantných spoločenských vzťahoch chránili a podporovali hospodársku súťaž (nález Ústavného súdu SR, spis. zn. PL. ÚS 3/03). Hospodársku súťaž je pritom štát povinný chrániť tam a dovtedy, kde a dokiaľ nevzniknú dôvody pre obmedzenie alebo vylúčenie hospodárskej súťaže vo verejnom záujme (nález Ústavného súdu SR, spis. zn. PL. ÚS 13/97). Od zákonodarcu sa preto vyžaduje, aby pri tvorbe práva nevytváral objektívne nezdôvodniteľné rozdiely v právnom postavení jednotlivých súťažiteľov do takej miery, že dochádza k podstatnému obmedzovaniu, alebo dokonca k vylučovaniu hospodárskej súťaže, ktorá v konečnom dôsledku môže prinútiť existujúcich podnikateľov k ukončeniu podnikania a brániť vstupe na trh novým podnikateľom.

Som toho názoru, že model zmiešanej ekonomiky vychádza z toho, že ekonomická činnosť v štáte má prioritne vychádzať z trhovej ekonomiky a len v nevyhnutných prípadoch zlyhania trhu ju môže ovplyvňovať štát, a to vo verejnom záujme. Preto rozhodujúce miesto v nej má mať trh a súkromné podnikanie, t. j. súkromný sektor, čo potvrdzuje aj čl. 35 ods. 1 Ústavy SR, ktorý preto upravuje právo podnikat', pričom v spojení s článkami 12 ods. 1 a 2 Ústavy SR sa toto základné právo priznáva fyzickým osobám a právnickým osobám, avšak nie štátu. Úlohou štátu, ako to vyplýva z odseku 2 čl. 55 Ústavy SR je preto prioritne chrániť a podporovať

hospodársku súťaž a trhové prostredie. Zároveň som toho názoru, že podľa čl. 35 ods. 1 Ústavy SR je jeho povinnosťou vytvoriť také podmienky, ktoré reálne umožnia súkromné podnikanie. Nakoľko k žiadnemu z vyššie uvedených zlyhaní na trhu v oblasti reštaurovania národných kultúrnych pamiatok a ani na trhu v oblasti reštaurovania zbierkových predmetov z oblasti výtvarného umenia, či výkonu reštaurátorskej činnosti nedošlo, tak zákonodarca nemal žiadny reálny verejný záujem na zavedenie podnikania štátu cez Pamiatkový úrad SR. Potvrdzuje to aj dôvodová správa, v ktorej predkladateľ návrhu zákona neuvádza žiadny relevantný dôvod pre obmedzenie hospodárskej súťaže. Pritom Ústavný súd Slovenskej republiky v minulosti viackrát skonštatoval, že verejný záujem nemožno predpokladať, ale treba ho preukázať. Zavedenie podnikania štátu v oblasti ekonomiky, v ktorej pôsobil súkromný sektor bez akéhokoľvek relevantného dôvodu považujem preto za obmedzenie hospodárskej súťaže v rozpore s článkom 55 Ústavy SR. Napokon, ak by nejaký verejný záujem na tomto úseku skutočne existoval, tak by zákonodarca prijal takú právnu úpravu, ktorá by výkon reštaurovania vylúčila zo súkromného podnikania a zverila by ho výlučne do rúk štátu, k čomu však predmetnou problematickou novelu a jej novou právnou úpravou nedošlo.

Som toho názoru, že predmetná problémová novela nešetrným a intenzívnym spôsobom zasahuje do práva reštaurátorov podnikat', pričom je spôsobilá zapríčiniť zánik súkromného podnikania a hospodárskej súťaže v tejto oblasti. V oblastiach, v ktorých štát podniká popri súkromnom sektore, pričom podotýkam, že na rozdiel od oblasti reštaurovania ide o oblasti, v ktorých dochádza k zlyhávaniu trhu, tak podnikateľskú činnosť nevykonáva prostredníctvom štátnych orgánov. Predmetná problémová novela však zaviedla podnikanie štátu prostredníctvom štátneho orgánu a zaviedla hospodársku súťaž medzi súkromnými podnikateľmi, t. j. reštaurátormi a štátnym orgánom, teda Pamiatkovým úradom SR. Z vyššie citovaných ustanovení zákona o ochrane pamiatkového fondu vyplýva, že Pamiatkový úrad SR je špecializovaný orgán štátnej správy na úseku ochrany pamiatkového fondu. V rámci výkonu tejto štátnej správy mu bola zákonom zverená rozhodovacia, kontrolná, sankčná a riadiaca právomoc, ktorá má bezprostredný a zásadný vplyv na podnikateľskú činnosť reštaurátorov a ich

úspech v podnikaní v oblasti reštaurovania národných kultúrnych pamiatok. Kumuláciou vyššie opísaného výkonu verejnej správy a podnikateľskej činnosti Pamiatkového úradu SR, ktorú zákonodarca predmetnou problémovou novelou zvolil pri tvorbe práva, vytvoril objektívne a rozumne neodôvodnené rozdiely v právnom postavení jednotlivých súťažiteľov na trhu reštaurovania národných kultúrnych pamiatok v prospech Pamiatkového úradu SR a na úkor celej reštaurátorskej profesie. Za tohto právneho stavu, kedy Pamiatkový úrad SR disponuje rozhodovacou, kontrolnou a sankčnou právomocou voči reštaurátorom, ktorá v záujme dosiahnutia svojho úspechu v podnikaní môže voči ním byť vykonávaná aj neobjektívne, ba až šikanózne, ako aj vzhľadom na vyššie uvedené zvýhodnenia v nákladoch na podnikateľskú činnosť, ako aj na to, že ide o štátny orgán, ktorého prípadný neúspech v podnikaní bude na rozdiel od reštaurátorov financovaný zo štátneho rozpočtu, tak nemožno reálne očakávať, že bude existovať reálna hospodárska súťaž medzi ním a reštaurátormi. Naopak, som toho názoru, že sa tu vytvorili reálne predpoklady vzniku štátneho monopolu a zániku doterajšej hospodárskej súťaže medzi reštaurátormi, ktorá v konečnom dôsledku prinúti súčasných reštaurátorov k ukončeniu podnikania a zabráni vstupu na trh novým reštaurátorom. Právo reštaurátorov na podnikanie sa tak stane iba iluzórnym a nie reálnym právom.⁹

Ako bolo vyššie uvedené, komplexnú úpravu ochranu zbierkových predmetov z oblasti výtvarného umenia predstavuje zákon o múzeách a galériách. Pamiatkový úrad SR síce nevykonáva verejnú moc v oblasti ochrany zbierkových predmetov z oblasti výtvarného umenia, avšak zveriť oprávnenie reštaurovať aj tieto predmety môže rovnako obmedziť reštaurátorov v ich práve podnikat'. Niektorí reštaurátori vykonávajú podnikateľskú činnosť nielen v oblasti reštaurovania národných kultúrnych pamiatok, ale súčasne vykonávajú podnikateľskú činnosť aj v oblasti reštaurovania zbierkových predmetov z oblasti výtvarného umenia. V prípade neúspechu Pamiatkového úradu SR pri získaní reštaurátorskej zákazky na reštaurovanie zbierkových

⁹ Bližšie pozri: Zásadnú pripomienku Komory reštaurátorov predloženú v rámci medzirezortného pripomienkového konania k Návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 416/2002 Z. z. o navrátení nezákonne vyvezených kultúrnych predmetov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony. Dostupné z: http://www.rokovania.sk/html/m_Mater-Dokum-187958.html

predmetov z oblasti výtvarného umenia reálne hrozí riziko, že reštaurátor, ktorý bol pri jej získaní úspešný, bude za to pri zákazkách na národných kultúrnych pamiatkach vystavený šikanóznemu výkonu štátnej správy na úseku ochrany národných kultúrnych pamiatok zo strany Pamiatkového úradu SR, ktorý mu môže sťažiť, alebo znemožniť ich zrealizovanie. Z dôvodu tejto previazanosti s trhom reštaurovania národných kultúrnych pamiatok, je vyššie uvedené zdôvodnenie o neústavnosti predmetnej problémovej novely s článkom čl. 55 ods. 2 a s čl. 35 ods. 1 Ústavy SR rovnako relevantné a podstatné aj pre podnikateľskú činnosť Pamiatkového úradu SR na trhu reštaurovania zbierkových predmetov z oblasti výtvarného umenia.

Taktiež predmetná problémová novela, konkrétne v § 33a zákona o ochrane pamiatkového fondu a v § 13 ods. 9 zákona o múzeách a galériách, totiž zaviedla, že oprávneným zamestnancom SR na reštaurovanie môže byť osoba bez odbornej praxe v reštaurovaní, ktorá dosiahla vysokoškolské vzdelanie aspoň druhého stupňa v študijnom odbore reštaurovanie, alebo osoba, ktorá dosiahla vysokoškolské vzdelanie prvého stupňa v študijnom odbore reštaurovanie a má aspoň tri roky odbornej praxe, alebo osoba, ktorá dosiahla iba stredoškolské odborné vzdelanie v odbore konzervátorstvo a reštaurátorstvo a má aspoň päť rokov odbornej praxe. Predmetná problémová novela pritom vôbec neuložila povinnosť, aby takýto zamestnanci Pamiatkového úradu SR absolvovali proces overovania odbornej spôsobilosti na výkon reštaurovania absolvovaním špecializovanej reštaurátorskej skúšky tak, ako je to pri reštaurátoroch. Taktiež vôbec neupravila ani podmienky odbornej praxe, t. j. nevymedžila ako a u koho sa má vykonávať. Vládnou novelou sa teda vytvoril priestor, aby Pamiatkový úrad SR reštauroval napríklad iba zamestnancami bez akejkoľvek odbornej praxe v reštaurovaní, ak dosiahli vysokoškolské vzdelanie druhého stupňa v študijnom odbore reštaurovanie, alebo iba zamestnancami, ktorí dosiahli stredoškolské odborné vzdelanie v odbore konzervátorstvo a reštaurátorstvo a majú aspoň päť rokov nejakej a nejasnej odbornej praxe. Pri tomto druhom príklade je potrebné uviesť, že to môže mať až fatálne následky pri zbierkových predmetoch z oblasti výtvarného umenia, ktoré sú maliarskymi alebo sochárskymi dielami. Dlhodobu na území Slovenskej republiky totiž nepôsobí žiadna stredná škola, ktorá vyučuje reštaurovanie maliarskych a sochárskych diel.

Ide pritom o také predmety kultúrneho dedičstva, pri ktorých každý nekvalifikovaný, čo i len na prvý pohľad bezvýznamný čiastkový reštaurátorský úkon, môže spôsobiť ich trvalé znehodnotenie. Preto sa môže stať, že tieto predmety kultúrneho dedičstva pri nejasne vymedzenej odbornej praxi a bez neexistencie stredoškolského vzdelávania bude tieto diela reštaurovať zamestnanec Pamiatkového úradu SR, ktorý bude v tomto smere úplný laik, čo závažným spôsobom ohrozuje slovenské kultúrne dedičstvo.¹⁰

Taktiež som toho názoru, ako som už vyššie spomínal, že Pamiatkový úrad SR v rámci svojej rozhodovacej právomoci z pozície nadriadeného správneho orgánu rozhoduje o odvolaniach proti rozhodnutiam krajských pamiatkových úradov, ako aj preskúmava ich právoplatné rozhodnutia mimo odvolacieho konania (§ 10 ods. 2 písm. g) zákona o ochrane pamiatkového fondu). To sa vzťahuje aj na správne konanie, v ktorom krajské pamiatkové úrady v prvom stupni rozhodujú, či návrh na reštaurovanie sa schváli a podľa neho sa následne zrealizuje reštaurovanie národnej kultúrnej pamiatky, alebo sa návrh zamietne. Pamiatkový úrad SR je totiž zamestnávateľom všetkých zamestnancov krajských pamiatkových úradov, ktorí rozhodujú v tomto správnom konaní v prvom stupni. Zároveň všetkých riaditeľov krajských pamiatkových úradov vymenúva a odvoláva priamo generálny riaditeľ Pamiatkového úradu SR podľa svojej úvahy. V kontexte týchto kompetencií Pamiatkového úradu SR tým, že mu zákonodarca zveril aj oprávnenie vykonávať podnikateľskú činnosť v reštaurovaní rovnako ako reštaurátorom, tak sa porušila zásada *nemo iudex in causa sua*, čím sa v súčasnosti porušuje aj základné právo vlastníkov národných kultúrnych pamiatok a reštaurátorov na spravodlivý proces pred správnym orgánom.

Ďalej musím poznamenať, že predmetná kompetencia Pamiatkového úradu SR vykonávať odplatne reštaurátorskú činnosť nie je výkonom štátnej správy a preto by za ňu nemal niest zodpovednosť štát – teda Slovenská republika, ale priamo zamestnanci Pamiatkového úradu SR vykonávajúci reštaurátorskú činnosť odplatne. Mali by mať uzavreté svoje vlastné poisťné

¹⁰ Bližšie pozri: Zásadnú pripomienku Komory reštaurátorov predloženú v rámci medzirezortného pripomienkového konania k Návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 416/2002 Z. z. o navrátení nezákonne vyvezených kultúrnych predmetov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony. Dostupné z: http://www.rokovania.sk/html/m_Mater-Dokum-187958.html

zmluvy pre prípad nimi spôsobenej škody pri odplatnom reštaurovaní, tak ako ich majú uzavreté aj priamo reštaurátori zapísaní v Zozname reštaurátorov vedenom práve Komorou reštaurátorov.

Preto si myslím, že súčasný právny stav na tomto úseku všeobecne spôsobil zaujatosť (resp. predpojatosť) všetkých úradníkov (resp. zamestnancov) krajských pamiatkových úradov a Pamiatkového úradu SR v tomto druhu správneho konania, ako aj vo všetkých ďalších správnych konaniach podľa zákona o ochrane pamiatkového fondu. Ide podľa mňa o tzv. systémovú zaujatosť (resp. predpojatosť), pričom Pamiatkový úrad SR je v konflikte záujmov pri výkone reštaurátorskej činnosti.

3 Záver

Som toho názoru, že Pamiatkový úrad SR pri komerčnom výkone reštaurátorskej činnosti jeho zamestnancami je v konflikte záujmov, porušuje Ústavu SR, deformuje trh na úseku reštaurátorských činností, ako aj narúša právo vlastníkov národných kultúrnych pamiatok a reštaurátorov na spravodlivý proces (resp. konanie na danom úseku) pred správnymi orgánmi. Myslím si, že uvedenú kompetenciu by Pamiatkový úrad SR nemal mať a že je potrebné zmeniť právnu úpravu tak, aby výkon komerčnej reštaurátorskej činnosti zostal iba na Komore reštaurátorov s povinným členstvom, ktorá vykonáva nielen odborný, ale aj etický, či disciplinárny dohľad nad činnosťou reštaurátorov v Slovenskej republike. Je nemysliteľné, aby na jednej strane zamestnanci Pamiatkového úradu SR komerčne vykonávali reštaurátorskú činnosť na náklady a na zodpovednosť štátu a zároveň na druhej strane, vykonávali kontrolu ich komerčnej reštaurátorskej práce z pohľadu ochrany pamiatkového fondu znova ich kolegovia – zamestnanci Pamiatkového úradu SR alebo zamestnanci krajských pamiatkových úradov.

Je to podobne nemysliteľné, protiústavné, nesprávne a je to v konflikte záujmov, ako keby zamestnanci daňových úradov na Slovensku vykonávali komerčné daňové poradenstvo a robili komerčne účtovníctvo súkromným subjektom a následne by sami vykonávali daňové kontroly svojim klientom z pozície zamestnancov daňových úradov ako štátnych orgánov (resp. by tieto kontroly vykonávali ich kolegovia z daňových úradov, či dokonca ich podriadení).

Preto si myslím, že Pamiatkový úrad SR by určite nemal mať predmetnú problémovú kompetenciu a je potrebné legislatívne zmeniť právnu úpravu na danom úseku tak, aby výkon komerčnej reštaurátorskej činnosti zostal iba reštaurátorom združeným a zapísaným v Komore reštaurátorov s povinným členstvom, ktorá vykonáva nielen odborný, ale aj etický, či disciplinárny dohľad nad činnosťou reštaurátorov v celej Slovenskej republike. Išlo by teda o legislatívny návrat do právneho stavu v čase pred účinnosťou problémovej novely, teda pred 1. január 2016.¹¹

Literatura

Odborná literatúra

SOBIHARD, J. *Správny poriadok – Komentár*. Bratislava: IURA EDITION, 2007, 347 s.

VRABKO, M. a kol. *Správne právo procesné – Všeobecná časť*. Bratislava: C. H. Beck, 2013, 304 s.

Právne predpisy a medzinárodné zmluvy

Ústava Slovenskej republiky v aktuálnom znení.

Zákon č. 49/2002 Z. z. o ochrane pamiatkového fondu v znení neskorších predpisov.

Zákon NRSR č. 200/1994 Z. z. o Komore reštaurátorov a výkone reštaurátorskej činnosti jej členov v znení neskorších predpisov.

¹¹ Po od prezentovaní a po odovzdaní tohto môjho príspevku na konferencii následne dňa 19. 9. 2018 (v čase zapracovania recenzií do môjho príspevku) rozhodol Ústavný súd SR na neverejnom zasadnutí vo veci vedenej pod sp. zn. PL. ÚS 12/2016 tak, že: a) Ustanovenia § 33a zákona č. 49/2002 Z. z. o ochrane pamiatkového fondu v znení neskorších predpisov a § 13 ods. 9 zákona č. 206/2009 Z. z. o múzeách a o galériách a o ochrane predmetov kultúrnej hodnoty a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov **n i e s ú** v súlade s čl. 1 ods. 1, čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 13 ods. 4 a čl. 55 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky. b) Ustanovenia § 33 ods. 7 písm. a) zákona č. 49/2002 Z. z. o ochrane pamiatkového fondu v znení neskorších predpisov a § 13 ods. 8 písm. a) zákona č. 206/2009 Z. z. o múzeách a o galériách a o ochrane predmetov kultúrnej hodnoty a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov v časti slov „alebo Pamiatkový úrad Slovenskej republiky“ **n i e s ú** v súlade s čl. 1 ods. 1, čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 13 ods. 4, čl. 46 ods. 1 a čl. 55 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky. Viac na: https://www.ustavnysud.sk/documents/10182/60972415/TI_68_2018___/3808e07d-6016-497b-b8562-b75580a0fb11

Zákon č. 206/2009 Z. z. o múzeách a galériách a o ochrane predmetov kultúrnej hodnoty a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 376/2015 Z. z., ktorým sa mení a doplňa zákon č. 416/2002 Z. z. o navrátení nezákonne vyvezených kultúrnych predmetov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a doplňajú niektoré zákony.

Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v aktuálnom znení.

Zákon č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe v aktuálnom znení.

Zákon č. 10/1996 Z. z. o kontrole v štátnej správe v aktuálnom znení.

Zákon č. 136/2001 Z. z. o ochrane hospodárskej súťaže v aktuálnom znení.

Dohovor Organizácie Spojených národov proti korupcii prijatý dňa 31. októbra 2003 v New Yorku a podpísaný zo strany SR dňa 9. decembra 2003 (Oznámenie MV SR o podpísaní predmetného dohovoru publikované Zbierke zákonov SR pod č. 434/2006).

Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy č. CM/Rec(2007)7 o dobrej verejnej správe (tzv. Kódexe dobrej verejnej správy) z roku 2007.

Charta základných práv Európskej únie publikovanej v Úradnom vestníku EÚ pod č. 2012/C 326/02 v roku 2012.

Internetové zdroje

Dôvodová správa k vládnemu návrhu zákona, ktorým sa mení a doplňa zákon č. 416/2002 Z. z. o navrátení nezákonne vyvezených kultúrnych predmetov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a doplňajú niektoré zákony. Dostupné z: <http://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt & ZakZborID=13 & CisObdobia=6 & ID=1631>

Vládny návrh zákona, ktorým sa mení a doplňa zákon č. 416/2002 Z. z. o navrátení nezákonne vyvezených kultúrnych predmetov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a doplňajú niektoré zákony. Dostupné z: <http://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt & ZakZborID=13 & CisObdobia=6 & ID=1631>

Zásadná pripomienka Komory reštaurátorov predložená v rámci medzirezortného pripomienkového konania k Návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 416/2002 Z. z. o navrátení nezákonne vyvezených kultúrnych predmetov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony. Dostupné z: http://www.rokovania.sk/html/m_Mater-Dokum-187958.html

Kontakt – e-mail

anton.martvon@flaw.uniba.sk

Ochrana kulturních památek v mezinárodním trestním právu

Jan Průdek

Katedra mezinárodního a evropského práva, Právnická
fakulta, Masarykova univerzita, Brno, Česká republika

Abstrakt

Kulturní památky jsou důležitým odrazem každého národa, etnika či náboženství. Některé statky dosahují takové důležitosti, že jsou považovány za kulturní dědictví celého lidstva jako celku. Přesto se objevily a stále objevují případy, kdy jsou kulturní památky terčem útoku. Zvláště s problémem islámského terorismu rostou ztráty jednak lidské, ale i kulturních statků. Mezi nejznámější lze zmínit zničené starověké město Palmýra islamistickými teroristy v Sýrii. Tento příspěvek rozebere problematiku mezinárodních zločinů a jejich spojitost s kulturními památkami. Analyzuje, zda mohou kulturní statky být předmětem útoku při páchání těchto zločinů či mají zvláštní postavení.

Klíčová slova

Kulturní statky; mezinárodní zločiny; zločin agrese; zločiny proti lidskosti; válečné zločiny; kulturní genocida.

1 Úvod

Pokud se podíváme na problematiku kulturních památek a kulturních statků v trestním právu mezinárodním, hned narazíme na zásadní a omezující překážku. Mezinárodní trestní právo totiž vymezuje jen čtyři zločiny, a to zločin agrese, genocidy, zločiny proti lidskosti a válečné zločiny. Na rozdíl od národního práva jsme při analýze mezinárodního práva omezeni jen na tyto čtyři skutkové podstaty. Pokud se tedy bavíme o zločinech proti kulturním statkům či kulturnímu dědictví, jedná se v podstatě o speciální skutkové podstaty nebo speciální situace, ve kterých kulturní dědictví hraje zásadní roli. V příspěvku bude analyzováno, jaká tato role u jednotlivých zločinů je, pokud vůbec mohou být kulturní statky brány při aplikaci mezinárodních zločinů v potaz.

2 Zločin agrese

První světová válka v lidech a v mezinárodním společenství jako celku zanechala hluboké jizvy. Jednalo se o konflikt tak ničivý a tragický, že se státy snažily dalšímu krvavému střetnutí zabránit za každou cenu. Proto byla mezi některými tehdejšími státy světa uzavřena smlouva, která odsuzovala válku jako způsob řešení konfliktů a sporů. Vzhledem k hlavním vyjednavcům, Aristidu Briandovi a Franku B. Kellogovi, tato mezinárodní dohoda vešla ve známost jako Briand-Kellogův pakt. Tento pakt ve svém článku 2 výslovně říká, že *„urovnání neb vyřešení všech neshod a sporů, at' by byly jakékoliv povahy nebo původu, k nimž by mohlo dojít mezi nimi, nemá se nikdy jinak dít než pokojnými prostředky.“*¹

Je všeobecně známé, že tato úmluva neměla příliš úspěch a přes všechny drobnější konflikty vyústila až ve druhou světovou válku. Na jejím konci stálo poražené Německo a Japonsko. Následkem druhé světové války jsou pro zločin agrese dva významné dokumenty.

Tím prvním je Charta mezinárodního trestního tribunálu v Norimberku (eventuálně v Tokiu), která zaváděla jurisdikci nad zločinem proti míru, tedy *„plánování, příprava, iniciování, angažování se v agresivní válce nebo válce, která porušuje mezinárodní smlouvy, dohody a záruky, nebo zúčastnění se ve společném plánu nebo spiknutí k dosažení zmíněného.“*²

Tím druhým dokumentem je Charta Organizace spojených národů, která ve svém článku 2 odst. 4 prikazuje, aby se *„všechny státy vystříhaly ve svých mezinárodních vztazích hrozby nebo použití síly proti územní celistvosti nebo politické nezávislosti jakéhokoliv státu, nebo jakýmkoliv jiným způsobem neslučitelným s cíli Charty OSN.“*³ Lze najít velkou podobnost s Briand-Kellogovým paktem. Rozdíl spočívá v tom, že OSN drží nástroje, které jsou v porovnání s nástroji Společenství národů a tehdejším mezinárodním společenstvím efektivnější.

¹ Obecná úmluva ze dne 27. srpna 1928 o vzdání se války jako prostředku národní politiky. In: *Wikipedia* [cit. 28. 2. 2018] („Briand-Kellogův pakt“).

² Čl. 6 písm. a) Charty mezinárodního vojenského tribunálu – příloha k dohodě o trestním stíhání a potrestání hlavních válečných zločinců evropské Osy. In: *The Avalon Project* [cit. 28. 2. 2018] („Norimberská Charta“).

³ Charta Organizace spojených národů ze dne 26. června 1945. In: *United Nations* [cit. 28. 2. 2018] („Charta OSN“).

Historie opět ukazuje, že ani tyto nástroje nejsou dokonalé a i ve 20. a 21. století stále docházelo k ozbrojeným konfliktům, přestože výrazně ubylo těch mezinárodních (častým aktérem byla například Izrael), naopak převažovaly války civilní, tedy vnitrostátní. Nejkrvavější zápis do historie učinily války v bývalé Jugoslávii a Rwandě. Jednalo se o konflikty natolik krvavé, že oživily myšlenku mezinárodního trestního soudu, který by vyšetřil a eventuálně odsoudil zločiny spáchané během tohoto konfliktu, tak vznikly formou rezoluce Rady bezpečnosti OSN podle Kapitoly VII Mezinárodní trestní tribunál pro bývalou Jugoslávii⁴ a Mezinárodní trestní tribunál pro Rwandu⁵, odkazující se na norimberský tribunál. Tyto soudy však vzhledem k povaze válečných konfliktů, neobsahovaly ustanovení o zločinu agrese či zločinu proti míru.

Po těchto konfliktech sílila myšlenka univerzálního trestního soudu, který by měl jurisdikci nad všemi mezinárodními zločiny v budoucnu. Tak vznikl nápad vytvořit Mezinárodní trestní soud. Tento soud vznikl sjednáním Římského statutu v roce 1998, s účinností od roku 2002. Římský statut vytvářel jurisdikci soudu pouze nad třemi zločiny, a to genocida, zločiny proti lidskosti a válečné zločiny. Naopak obsahoval ustanovení, které říká, že Římský statut podlehne revizi po sedmi letech účinnosti, přičemž tato revize se může týkat i výčtu zločinů.⁶ Se změnou výčtu zločinů bylo počítáno od samého začátku, protože již tehdejší výčet zločinů zahrnoval kromě výše zmíněných i zločin agrese.⁷ Podmínkou jurisdikce byla jeho definice. Jednalo se o jakýsi kompromis politické nevole některých států umožnit Mezinárodnímu trestnímu soudu soudit zločin agrese.⁸

Revizní konference byla svolána na rok 2010 do ugandské Kampaly. Výsledkem byla následující definice agrese: plánování, příprava, iniciace nebo vykonání, osobou s postavením, ve kterém může efektivně vykonávat kontrolu nad nebo řídit politické nebo vojenské jednání státu, činu agrese, který

⁴ Rezoluce Rady bezpečnosti Organizace spojených národů 827(1993). In: *United Nations* [cit. 28. 2. 2018].

⁵ Rezoluce Rady bezpečnosti Organizace spojených národů 955(1994). In: *United Nations* [cit. 28. 2. 2018].

⁶ Čl. 121 a čl. 123 Římského statutu Mezinárodního trestního soudu. In: *International Criminal Court* [cit. 1. 3. 2018] („Římský statut“).

⁷ Čl. 5 odst. 1 písm. d) Římského statutu.

⁸ SCHIFF, Benjamin N. *Building the international criminal court*. New York: Cambridge University Press, 2008, s. 74.

svou povahou, vážností a rozsahem představuje zřejmé porušení Charty OSN. Pro tyto účely je čin agrese použití ozbrojených sil státem proti suverenitě, územní celistvosti nebo politické nezávislosti jiného státu, nebo jiné jednání neslučitelné s cíli Charty OSN. Kterýkoliv z následujících činů, i bez výslovného vyhlášení války, bude považován za čin agrese: invaze nebo ozbrojený útok proti území jiného státu, ozbrojená okupace, ozbrojená anexe; bombardování; ozbrojená blokáda; útok ozbrojenými silami na pozemní, vzdušné nebo námořní jednotky jiného státu; užití ozbrojených sil proti jinému státu, který pobývá na území tohoto státu s jeho souhlasem; jednání státu, kterým dovolí jinému státu využít jeho území ke spáchání činu agrese; vyslání ozbrojených band, skupin, nepravidelných jednotek a žoldáků.

Počátek jurisdikce Mezinárodního trestního soudu je vázán na den jednoho roku po třicáté ratifikaci dodatkového protokolu k Římskému statutu, ne však dříve než 1. ledna 2017 a je podmíněno souhlasem ze strany Shromáždění států. Třicátou ratifikací byla ta ze strany Státu Palestina dne 26. června 2016. Rozhodnutí ze strany Shromáždění států padlo na šestnáctém zasedání v prosinci 2017 v New Yorku. K tomuto zločinu bude mít Mezinárodní trestní soud jurisdikci od 17. července 2018⁹.

Lze tedy s jistotou potvrdit, že zločin agrese je zločinem podle mezinárodního práva. Zde si musíme položit jednu otázku, jaké postavení mají kulturní statky ve zločinu agrese?

Pokud vezmeme v úvahu činy, které konstituují zločin agrese, můžeme některé ihned vyškrtnout z důvodu, že relevance kulturních památek je spíše marginální. Dále tedy nebude analyzováno jednání spočívající v blokadě, útoku na cizí jednotky¹⁰, poskytnutí území pro čin agrese a vyslání nepravidelné armády a jiných ozbrojených band.

Vzhledem k tomu, že dnešní státu ne úplně přesně kopírují své etnické složení, jiné jsou stovky let staré a mají bohatou historii, může nastat situace,

⁹ Rezoluce Shromáždění států, které jsou stranami Římského statutu ze dne 14. prosince 2017, ICC-ASP/16/Res.5. In: *Internationa Criminal Court* [cit. 17. 3. 2018].

¹⁰ Přestože můžeme uvažovat, že takové jednotky jsou ukryty uvnitř kulturní památky, čímž se stává na základě čl. 4 odst. 2 Haagské úmluvy z roku 1954 vojenským objektem, přestože je zakázáno kulturní statky využívat k vojenským účelům dle č. 53 I. dodatku a čl. 16 II. Dodatkového protokolu k Ženevské úmluvě, takové jednání však nelez definovat jako zločin agrese, ale spíše válečný zločin.

že některá kulturní památka se nachází na území jiné země, ve které toto etnikum dříve žilo nebo jej dříve ovládalo. Stát může pak takovou kulturní památku považovat za svou a domáhat se jejího navrácení.

Příkladem může být dlouho trvající spor mezi Thajskem a Kambodžou ohledně chrámu Preah Vihear. Tento chrám byl postaven během 10.–11. století tehdejšími hinduistickými Khmery. Přesto mocnější říší v regionu byla ta thajská, tehdy siamská, a chrám patřil sféře vlivu právě předchůdci moderního thajského státu. Na přelomu 19. a 20. století však v oblasti začal růst vliv koloniálních mocností, především Francie, které se nakonec podařilo na Siamu získat značnou část jihovýchodní Asie a vytvořit tak protektorátní Francouzskou Indočínu, která zahrnovala i Kambodžu.

K urovnání všech sporů byli ke společnému stolu sezváni zástupci Siamu, Kambodže a Francie, aby byly přesně vytyčeny hranice mezi prvními dvěma subjekty. Hranice byly zakresleny do mapy tak, že předmětný chrám spadl do držení Kambodži. Tato mapa ani samotná dohoda nebyla nikdy nikým rozporovaná.

V roce 1953, když se Francie z Kambodži stáhla, byl chrám okamžitě vojensky obsazen thajskou armádou. Kambodža podala návrh k Mezinárodnímu soudnímu dvoru v Haagu, který rozhodl v její prospěch.¹¹ Thajsko totiž namítalo, že mapa, která byla v roce 1904 nakreslena Francouzi, je chybná a území chrámu patří Thajsku. Vzhledem k tomu, že Thajsko nenamítalo chybnou mapu tehdy, rozhodl soud na základě zásady *qui tacet consentire videtur si loqui debuisset ac potuisset* (Kdo mlčí, zdá se, že souhlasí, i když mohl a měl mluvit) ve prospěch Kambodži.

Thajsko tento stav udržovalo až do roku 2008, kdy došlo k převratu a k moci se dostali nacionalisté, tzv. Žluté košile, které začaly kritizovat podporu zařazení chrámu na seznam Světového kulturního dědictví UNESCO a nárokovaly jej pro Thajsko. Spor vyeskaloval až do té míry, že byly na obou stranách použity ozbrojené síly, které se dostaly do menších vzájemných potyček.

Do střetu se tak dostaly dva protichůdné elementy. Kambodži svědčil element etnický. Chrám postavili dávní předkové dnešních Kambodžanů,

¹¹ Rozhodnutí Mezinárodního soudního dvora ze dne 26. května 1961 ve věci týkající se chrámu Preah Vihear (*Kambodža proti Thajsku*).

Khmerové. Po pádu Khmérské říše se však dostali do mocenského vlivu právě předchůdců Thajska, kterému tak svědčí element historický.

Konflikt, který mezi Thajskem a Kambodžou proběhl, nebyl velkého rozsahu. Každá strana nasadila jednotky v počtu tisíců. Kromě několika ztrát na životech, tisíců vysídlených civilistů, utrpěl i chrám samotný lehké poškození.

Lze takové jednání považovat za zločin agrese? A jakou roli v této analýze má fakt, že se jednalo o spor o kulturní památku? Římský status vyžaduje 1) plánování, přípravu, zahájení nebo provedení 2) činu agrese 4) svým charakterem, vážností a rozsahem, porušuje cíle Charty OSN 5) osobou, která efektivně vykonává kontrolu nad politickým nebo vojenským jednáním státu.

Za čin agrese, jak jej definuje Římský statut, můžeme v tomto konkrétním případě považovat útok ozbrojených sil proti území jiného státu, přičemž toto jednání bylo provedeno. Otázkou je, jestli svým charakterem porušuje cíle Charty. Jak již bylo řečeno výše, nasazených pozemních jednotek bylo v počtu tisíců. Jedním z cílů a zásad Charty je však mírové řešení sporů.¹² Spor mezi Kambodžou a Thajskem ohledně chrámu Preah Vihear trval v tu dobu několik desetiletí a Thajsko se tento spor rozhodlo vyřešit vojenským zásahem. Tudíž se nejednalo o náhodný střet dvou znesvářených stran, nýbrž cílený zásah.

Navíc je třeba si uvědomit kulturní postavení chrámu. Novodobý spor vzplanul poté, co Kambodža zažádala o zapsání chrámu na Seznam kulturního a přírodního dědictví UNESCO. Z toho lze usuzovat, že chrám tak měl výjimečnou světovou hodnotu, jak jej předpokládá čl. 1 Úmluvy o světovém dědictví. Je hodné poznamenat, že památka nenabývá svou výjimečnou světovou hodnotu zápisem na Seznam, tato vlastnost je na zápisu nezávislá a památky, které na Seznam zapsány nejsou, mohou i přesto mít výjimečnou světovou hodnotu. Pokud taková památka má výjimečnou světovou hodnotu, je pak dědictvím lidstva jako celku. Když vezmeme v úvahu hodnotu objektu, tedy jako kulturní dědictví nejen Kambodžanů, ale celého lidstva, ale útok na chrám a jeho okolí v jistém smyslu považovat na útok proti všem. Tím by pak mohla být naplněna podmínka vážnosti porušení Charty OSN, jak jej předpovídá Římský statut.

¹² Čl. 2 odst. 3 Charty OSN.

Čin Thajska proti chrámu také naráží na ustanovení čl. 6 odst. 3 Úmluvy o světovém dědictví, které dává státům povinnost nepřijmout taková opatření, které by mohly přímo nebo nepřímo poškodit kulturní nebo přírodní dědictví. V tomto případě Preah Vihear utrpěl drobná poškození, které sice neohrozila jeho konstrukci jako celek, avšak došlo k drobnému snížení kulturní hodnoty.

Agresivní útok namířený na kulturní památku tak má potenciál dostat se do přímého konfliktu s výše zmíněnou úmluvou. V případném trestním stíhání se tak může jednat o přítěžující okolnost, kdy při zločinu agrese by byla taková památka poškozena.

Jiná situace nastává, pokud by daná agrese skončila anexí území. Dnes se jedná o nedovolený způsob nabytí státního území, přesto lze případy anexe v nedávné historii najít. Při takové anexi by mohlo jít vyloženě o území, na kterém se nachází kulturní památka. Stát, jehož území bylo anektováno, by tento čin mohl pocítit jako zásah do kulturního dědictví jeho lidu. I takový následek by mohl být hodnocen jako přítěžující okolnost, protože i při menším rozsahu útoku byl zásah do celistvosti státu, zejména do jeho kulturní integrity, nadměrný.

Jak vidno z příložených příkladů, samy o sobě nemají kulturní památky vliv na hodnocení spáchání zločinu agrese. Je však záhodno hodnotit následky takového činu, které pak mohou snížit hladinu vnímání rozsáhlosti útoku, kdy by byla brána v potaz spíše vážnost následku na integritu státu a jeho obyvatel.

3 Válečné zločiny

Postavení kulturních památek v rámci válečných zločinů je poměrně jasné. Ochrana kulturních statků během válečného konfliktu prošla během 20. století dlouhým vývojem, ve kterém se postupně posilovalo jejich postavení natolik, že dnes v podstatě panuje přímý zákaz využívání kulturních památek k jakýmkoliv vojenským operacím pod hrozbou trestního stíhání, a to nejen na úrovni národní, ale i mezinárodní.

V letech 1899 a 1907 proběhly v Haagu dvě konference, jejichž účelem bylo stanovit pravidla války a s tím související válečné zločiny. Výsledkem byl soubor mezinárodních smluv pokrývajících různé témata, přičemž tou nejvýznamnější úmluvou byla Haagská úmluva o pravidlech sukce a obyčejích

pozemní války. Tato mezinárodní smlouva stanovala pravidla, které měla chránit především civilní majetek, který není využíván pro vojenské účely, chování k zajatcům, zraněným aj. Mezi civilní majetek zařadili signatáři i kulturní statky, kterým věnovali zvláštní ustanovení. Haagská úmluva tak zakazuje dva konkrétní činy. Tím prvním je apel na přijetí všech potřebných opatření, aby při bombardování a obléhání byly ušetřeny budovy, které jsou věnovány náboženství, umění, vědě atd., pokud nejsou užity pro vojenské účely.¹³ Druhým je zákaz zničení nebo úmyslného poškození náboženských, charitativních, vzdělávacích, vědeckých a uměleckých institucí, historických monumentů, uměleckých děl.¹⁴

Z výše vymezeného si lze všimnout několika věcí. Haagská úmluva jednak apeluje, aby na určité typy budov nebylo vůbec útočeno, za druhé zakazuje ničení a úmyslné poškození těchto budov. Lze tudý dojít k závěru, že Haagská úmluva zakazuje oboje, samotný akt útoku i ničení a poškození určitých budov. Druhou věcí, které je vhodné si všimnout, je, že Haagská úmluva z roku 1899 historické monumenty výslovně zmiňuje jen při zákazu ničení a úmyslného poškození, už ale neapeluje na jejich ušetření při obléhání a bombardování. Dnes jen těžko můžeme hodnotit, zda to bylo úmysl či liknavost, či by se daly historické monumenty kvalifikovat jako náboženské budovy nebo instituce věnované umění¹⁵. Každopádně bylo ustanovení revidováno na druhé haagské konferenci a Haagská úmluva z roku 1907 již apelovala i na ušetření historických monumentů.¹⁶

Kromě haagských úmluv jsou důležitým zdrojem pravidel války, zejména ve vztahu k nekombatantům či z boje vyřazených combatantům, jsou ženevské úmluvy, všeobecně známé také jako ženevské konvence nebo ženevské právo. Jedná se o soubor čtyřech mezinárodních úmluv a třech dodatků. První z nich byla uzavřena již v roce 1864 po neslavné a krvavé bitvě u Solferina a byla již několikrát revidována.

¹³ Čl. 27 II. Haagské úmluvy z roku 1899 o pravidlech a obyčejích pozemní války. In: *The Avalon Project* [cit. 2. 3. 2018] („Haagská úmluva z roku 1899“).

¹⁴ Čl. 56 Haagské úmluvy z roku 1899.

¹⁵ Vzhledem k dichotomii nastolené čl. 56 Haagské úmluvy z roku 1899 jde však o nepravděpodobný přístup, přestože mnoho z dnešního pohledu vzácných historických monumentů je náboženského charakteru, ač k tomuto účelu mnohdy již nevyužíván.

¹⁶ Čl. 26 IV. Haagské úmluvy z roku 1907 o pravidlech a obyčejích pozemní války. In: *The Avalon Project* [cit. 2. 3. 2018] („Haagská úmluva z roku 1907“).

První Ženevská úmluva se věnuje zlepšení podmínek zraněných a nemocných příslušníků ozbrojených sil v poli. I přes tento název obsahuje úmluva ustanovení významné pro kulturní památky. Tato úmluva říká, že za závažné porušení bude považováno rozsáhlé zničení a přivlastnění majetku, aniž by bylo ospravedlnitelné vojenskou nutností.¹⁷ Jedná se o velmi obecné ustanovení, pod které lze podřadit i kulturní statky, avšak nemají při porušení tohoto ustanovení žádné zvláštní účinky a postavení. V podstatě jsou stavěny na roveň jiným civilním budovám, které nejsou vojensky využívány nebo nemají jiný vojenský účel.

Podobné postavení dává historickým monumentům i Čtvrtá Ženevská úmluva, která se zabývá ochranou civilistů během války. Tato úmluva výslovně zakazuje ničení jakéhokoliv majetku, pokud není naplněna podmínka vojenské nutnosti. Ani zde nedostávají kulturní památky větší význam a lze je tak podřadit pod obecný nemovitý majetek.

Změnu přinesly až Dodatkové protokoly k Ženevským úmluvám o ochraně obětí mezinárodního (první protokol) a vnitrostátního (druhý protokol) ozbrojeného konfliktu.

První protokol zakazuje jakékoliv nepřátelské činy namířené proti historickým monumentům, uměleckým dílům a náboženským místům, které vytváří kulturní a duchovní dědictví národů, užití takových míst k vojenským účelům a učinit tyto objekty objektem represálií.¹⁸

První dodatkový protokol tedy výslovně zmiňuje zákaz nepřátelských činů. V porovnání s haagskými úmluvami lze usoudit, že tento pojem je zastřešující pro čin útoku, zničení i poškození takových míst.

Na rozdíl od haagských úmluv, které se vztahují na historické monumenty obecně, je První dodatkový protokol omezen jen na historické monumenty, které vytváří kulturní (a duchovní) dědictví národů. Při zkoumání porušení tohoto ustanovení je nutné především zkoumat, o jak významné objekty

¹⁷ Čl. 50 I. Ženevské úmluvy o zlepšení podmínek zraněných a nemocných v ozbrojených složkách v poli ve znění z roku 1949. In: *International Committee of the Red Cross* [cit. 2. 3. 2018]. („První ženevská úmluva“).

¹⁸ Čl. 53 I. dodatkového protokolu k Ženevským úmluvám z roku 1977 o ochraně obětí mezinárodního ozbrojeného konfliktu. In: *International Committee of the Red Cross* [cit. 2. 3. 2018] („První dodatkový protokol k ženevským úmluvám“).

se jedná v rámci daného národa.¹⁹ Jedná se o omezení, které má tedy chránit jen opravdu významné historické monumenty, nikoliv všechny. Ty budou pak následně spadat pod obecnou ochranu civilních objektů, jak byly představeny v Ženevských úmluvách, avšak nebudou brány v úvahu jako přitěžující okolnost nebo samostatný skutkový čin.

Podobná úprava je pak obsažena v Druhém dodatkovém protokolu k Ženevským úmluvám, která upravuje ochranu obětí vnitrostátního konfliktu. Ta obsahuje v podstatě shodné znění, které jen vynechává zákaz cílit represálie na historické budovy, umělecká díla a náboženská místa, které znamenají kulturní nebo duchovní dědictví národů.²⁰

V případě Al-Mahdi Mezinárodní trestní soud judikoval, že „[...] *Timbuktu bylo symbolické město s mystickým rozměrem a brálo zásadní roli v rozšíření islámu v regionu. Timbuktu je centrum kulturního dědictví Mali, zvláště díky jeho rukopisům a mauzoleu svatých. Mauzolea odrážejí část historie Timbuktu a jeho roli při rozšíření islámu. Byly důležité pro lid Tíkbuktu, kteří je obdivovali a byli k nim spojeni. Odrážejí jejich odevzdání se islámu.*“²¹ V případě, kde maliský islamista Ahmad al-Mahdi spolu se svými stoupenci zničil deset objektů v historické části Timbuktu během občanské války v Mali²², právě zde Mezinárodní trestní soud zdůraznil význam mauzoleí pro místní obyvatele a maliskou kulturu obecně.

Oba dodatkové protokoly se odkazují na Haagskou úmluvu o ochraně kulturních statků v době ozbrojeného konfliktu. Tato mezinárodní úmluva byla výsledkem mezivládní konference o ochraně kulturních statků během ozbrojeného konfliktu, která reagovala na hrůzy druhé světové války.

Úmluva především ukládá signatářům během ozbrojeného konfliktu chránit kulturní statky, které se nachází na jejich území. Zároveň vyzývá vysoké strany, aby se vystrážily použití kulturních památek k účelům, které by je vystavily zničení nebo poškození, a zároveň vystříhání se nepřátelských činů vůči těmto statkům.

¹⁹ PILLOUD, Claude et al. *Commentary on the additional protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949*. Norwell, MA, USA: Distributors for the United States and Canada, Kluwer Academic Publishers, 1987, s. 682. ISBN 90-247-3460-6.

²⁰ Čl. 16 II. dodatkového protokolu k Ženevským úmluvám z roku 1977 ochrany obětí vnitrostátního ozbrojeného konfliktu. In: *Internationa Committee of the Red Cross* [cit. 2. 3. 2018]. („Druhý dodatkový protokol k Ženevským úmluvám“).

²¹ Rozhodnutí Mezinárodního trestního soudu ze dne 27. září 2016. Případ *Al Mahdi*. ICC-01/12-01/15-171, odst. 78., s. 37. In: *Internationa Criminal Court* [cit. 2. 3. 2018].

²² Při povstání Tuaregů.

Podobně jako Dodatkové protokoly k Ženevským úmluvám, tak i Haagská úmluva o ochraně kulturních statků v době ozbrojeného konfliktu se nevztahuje na všechny kulturní statky, nýbrž jen na ty, které vykazují charakteristiku vysoce významného statku pro každý národ (*property of great importance*). Tím je zajištěno, že ochrany se dostane jen skutečně významným statkům a zároveň ochrana jednotlivců při trestním stíhání, aby jejich skutek mohl být kvalifikován jako zničení jako zničení nebo poškození kulturního statku, který je dostatečně významný.

Co se týče trestního stíhání, Haagská úmluva o ochraně kulturních statků samotná nezakládala individuální trestní odpovědnost pachatelů. Místo toho apelovala na státy, aby v případě porušení samy vedly trestní nebo disciplinární řízení z důvodu porušení Úmluvy.²³ Tento stav panoval až do přijetí Druhého protokolu k Haagské úmluvě o ochraně kulturních statků v době ozbrojeného konfliktu v roce 1999, s účinností od roku 2004. Přijetí Druhého protokolu bylo reakcí na rozsáhlé ničení kulturních statků na přelomu 80. a 90. let 20. století. V tomto kontextu můžeme především zmínit balkánské války, během kterých se Haagská úmluva ukázala jako nedostatečná. Jak bude představeno níže, k rozsáhlému ničení kulturních statků docházelo, ale nebylo naplněno ustanovení o trestním stíhání pachatelů, přestože státy byly stranou smlouvy, respektive státy bývalé Jugoslávie do nich například sukcedovaly. Přesto byli mnozí vnímáni jako hrdinové, nikoliv zločinci a neexistoval ani zájem na trestním stíhání pachatelů.

Dalším pokrokem bylo vytvoření speciálních mezinárodních trestních tribunálů, jednak dočasný pro bývalou Jugoslávii (Mezinárodní trestní tribunál pro bývalou Jugoslávii) a také stálý Mezinárodní trestní soud v Haagu.

Mezinárodní trestní tribunál pro bývalou Jugoslávii může skrze svůj statut stíhat válečný zločin spočívající v zabavení, zničení nebo úmyslné poškození institucí věnované náboženství, charitě a vzdělávání, umění a vědě, uměleckých a vědeckých děl a historických monumentů.²⁴

²³ Čl. 28 Haagské úmluvy z roku 1954 o ochraně kulturních statků během ozbrojeného mezinárodního konfliktu. In: *UNESCO* [cit. 3. 3. 2018] („Haagská úmluva o ochraně kulturních statků“).

²⁴ Čl. 3 písm. d) Rezoluce Rady bezpečnosti Organizace spojených národů o Statutu Mezinárodního trestního tribunálu pro bývalou Jugoslávii ve znění rezoluce 1877 (2009). In: *United Nations* [cit. 3. 3. 2018] („Statut Mezinárodního trestního tribunálu pro bývalou Jugoslávii“).

Římský statut naopak dává Mezinárodnímu trestnímu soudu jurisdikci nad válečnými zločiny, spočívající v „*úmyslném vedení útoku proti budovám, které jsou věnovány náboženství, vzdělávání, umění, vědě nebo charitě, historickým monumentům, nemocnicím a místům, kde jsou umístěni zranění a nemocní.*“ Tuto skutkovou podstatu Římský statut předpokládá jako pro mezinárodní konflikty²⁵, tak i pro vnitrostátní²⁶.

Lze tedy konstatovat, že postavení kulturních památek během ozbrojeného konfliktu se během posledního století významně zlepšilo. Vývoj započal od zákazu útoků na historické monumenty a umělecká díla v Haagských úmluvách o pravidlech a obyčejích války, přes cílenou ochranu zanesenou Haagskou úmluvou z roku 1954, až k individuální trestní odpovědnosti ustanovenou Druhým protokolem k této úmluvě a specializovaných mezinárodních tribunálů, které odpovědné osoby stíhají a trestají.

Historie nám ukázala, že takové opatření jsou více než potřebné. Významným rozhodnutím Mezinárodního soudního tribunálu pro bývalou Jugoslávii byl případ Miodraga Jokiče. Tento srbský admirál velel obléhání chorvatského města Dubrovnik, jehož Staré město je zapsáno na seznam Světového kulturního a přírodního dědictví UNESCO. Během tohoto obléhání bylo kromě dvou mrtvých a několika zraněných město silně poškozeno.

Při hodnocení závažnosti zločinů spáchané admirálem Jokičem zdůraznil, že se obviněný přiznal ke „*zločinům, které představují porušení hodnot zvláště chráněným mezinárodním společenstvím*“²⁷. Zároveň také zdůraznil, že „*preambule Úmluvy UNESCO o světovém dědictví říká, že zničení a zničení jakékoliv položky kulturního a přírodního dědictví vytváří škodlivé ochuzení dědictví všech národů světa.*“²⁸ Dále „*[b]ombardování Starého města byl útokem nejen na historii a dědictví regionu, ale i kulturní dědictví lidstva.*“²⁹ Nakonec i uvedl, že „*[o]bnovení budov tohoto typu, pokud vůbec možné, nikdy nenavratí jejich stav před útokem, protože určité množství originálních, historicky autentických, materiálů, by bylo zničeno, a tudíž by byla ovlivněna vlastní hodnota budov.*“³⁰

²⁵ Čl. 8 odst. 2 písm. b) bod (ix) Římského statutu.

²⁶ Čl. 8 odst. 2 písm. c) bod (iv) Římského statutu.

²⁷ Rozhodnutí Mezinárodního trestního tribunálu ze dne 18. března 2004. Případ Jokič. IT-01-42/1, odst. 46, s. 12. In: *Internationa Criminal Tribunal for former Yugoslavia* [cit. 3. 3. 2018].

²⁸ JOKIČ, op. cit., odst. 49, s. 13.

²⁹ JOKIČ, op. cit., odst. 51, s. 14.

³⁰ JOKIČ, op. cit., odst. 52, s. 14.

Z těchto útržků odůvodnění je patrné, že útok na kulturní památku, Staré město v Dubrovniku, mělo značný vliv na hodnocení závažnosti jednání admirála Jokiče a Tribunál hodnotil postavení této památky jako přitěžující okolnost a útok na něj za zvláště závažné jednán³¹.

Jiný přístup Tribunál zaujal ve věci Prlić et al., konkrétně ve vztahu ke generálovi Slobodanu Praljakovi. Ten byl odsouzen za velení jednotek Chorvatské republiky Herceg-Bosny při obléhání bosenského Mostaru. Během tohoto obléhání byl, mimo jiné, zničen vzácný most z 16. století, postavený v osmanské architektuře.

Tribunál ve svém rozhodnutí označil most za mezinárodní památku a zároveň dodal, že „*strany nerozporují nebo nedebatují nad poškozením a jedinečným charakterem Starého mostu.*“³² Kromě jeho výjimečné povahy také tribunál poukázal na význam pro obyvatele nejen Bosny a Hercegoviny, ale celého Balkánu tak, že Starý most symbolicky propojoval různé komunity, navzdory odlišnostem.³³

Procesní chybou však nebylo zničení vzato v úvahu, jako kvalifikant pro přísnější hodnocení ničení civilních objektů. V obžalobě prokurátor totiž označil činy jako „zločiny zničení institucí věnované náboženství a vzdělávání“, mezi které zahrnul i právě zničení Starého mostu v Mostaru, které přes svůj spirituální význam není náboženskou institucí ani budovou s ní spjatou. Prokurátor tak z nepochopitelných důvodů neoznačil jednání jako úmyslné poškození nebo zničení historického monumentu, přestože jej čl. 3 písm. d) předpokládá. Tribunál tak předpokládal, že obžalovaný nebyl dostatečně seznámen s tím, že by zničení Starého mostu v Mostaru bylo souzeno na základě bodu 21 obžaloby (tedy stíhání válečného zločinu podle čl. 3 písm. d) Statutu ICTY, úmyslné zničení nebo poškození institucí věnující se náboženství, vzdělávání, charitě nebo vědě, historických památek atd.)³⁴ Tedy ač to bylo možné, Slobodan Praljak nebyl odsouzen za zničení kvalifikovaného trestného činu, jak byl vymezen výše, ale za více

³¹ JOKIĆ, op. cit., odst. 53, s. 14.

³² Rozhodnutí Mezinárodního trestního tribunálu ze dne 29. května 2013. Případ Prlić et al. IT-04-74. Díl II, odst. 1281, s. 347. In: *International Criminal Tribunal for former Yugoslavia* [cit. 3. 3. 2018].

³³ PRLIĆ et al., op. cit., Díl II, odst. 1282, s. 347.

³⁴ PRLIĆ et al., op. cit., Díl III, para 1411, s. 467.

obecný skutek útoku, bombardování, jakýmkoliv prostředky, nebráněných měst, vesnic, obydlí a budov.

V případě Prič et al. tedy byl také zdůrazněn význam Starého mostu jako historického objektu s vysokou historickou hodnotou. Nakonec však nemohla být kvůli procesnímu pochybení vzata tato nesmírná historická hodnota v úvahu.

Postavení kulturních statků je u válečných zločinů poměrně jasné. Historický vývoj vládního a humanitárního práva potvrdil, že při vojenských operacích mají být ušetřeny veškeré objekty, které nejsou vojensky důležité a nejsou ani vojensky využívány. Druhá světová válka ukázala, že kulturní statky potřebují zvýšenou ochranu, která nakonec přerostla až k samotnému válečnému zločinu úmyslnému vedení útoku na historické monumenty a umělecká díla, jak jej známe dnes z Římského statutu.

4 Zločiny proti lidskosti

Na rozdíl od válečných zločinů, agrese a genocidy, nemají zločiny proti lidskosti ucelený předobraz ve formě mezinárodní smlouvy nebo rezoluce některého z orgánů OSN, tudíž se existence zločinů proti lidskosti vyvozuje z mezinárodního obyčejového práva.

Poprvé se slovo lidskost objevilo v preambuli k Haagským úmluvám o pravidlech a obyčejích války, která stanovila „*zřetelně touhou sloužit, i v extrémních případech, zájmu lidskosti a progresivním potřebám civilizace*“ a „*Vysoké strany považují za účelné prohlásit, že [...] obyvatelé a bojující strany zůstávají pod ochranou a pravidly práva národů, jak vyústily z užívání založené mezi civilizovanými národy, a zákonů lidskosti.*“³⁵

Obecně se při aplikaci zločinů proti lidskosti v praxi vycházelo ze statutu dvou poválečných trestních tribunálů. Charty obou tribunálů shodně povolovaly příslušný soud k souzení výslovně zločinů proti lidskosti, což dle definice byla: vražda, vyhlazení, zotročení, deportace a jiné nelidské činy proti civilnímu obyvatelstvu.³⁶³⁷

³⁵ Preambule Haagské úmluvy z roku 1907.

³⁶ Čl. 6 písm. c) Norimberské Charty.

³⁷ Čl. 5 Charty mezinárodního vojenského tribunálu pro Dálný východ. In: *United Nations* [cit. 4. 3. 2018]. („Tokijská Charta“).

Další tribunály, jejichž zakládací dokumenty obsahovaly zločiny proti lidskosti, byly ty pro bývalou Jugoslávii a Rwandu. Statut Mezinárodního soudního tribunálu pro bývalou Jugoslávii omezil zločiny proti lidskosti na ty, které se udály během ozbrojeného konfliktu, a oproti chartám poválečných tribunálů doplnil výčet činů, které lze považovat za takový zločin, o uvěznění, mučení, znásilnění a perzekuci na základě politických, náboženských nebo rasových důvodů.

Statut Mezinárodního soudního tribunálu pro Rwandu formuloval zločin proti lidskosti trochu jinak než jugoslávský soud. Politické, rasové a náboženské důvody činů jsou již předpokladem k naplnění skutkové podstaty tohoto zločinu, navíc doplněny o základy etnické a národní. Kromě toho takový útok musí být systematický a rozsáhlý.

Tribunál pro bývalou Jugoslávii tak musel dovodit elementy zločinů proti lidskosti judikatorně. Tak Tribunál ustanovil, že *„kromě předpokladu ozbrojeného konfliktu vyplývajícího ze statutu, jsou nutné i tyto pod-elementy: (i) musí existovat útok, (ii) čin pachatele musí být součástí útoku, (iii) útok musí být mířen na civilní obyvatelstvo, (iv) útok musí být rozsáhlý a systematický, (v) pachatel musí vědět o širším kontextu, ve kterém se jeho činy objeví, a vědět, že jeho činy jsou součástí útoku.“*³⁸

Poznatky získané z praxe těchto tribunálů se poté promítly do Římského statutu Mezinárodního soudního soudu. Ten tudíž vymezuje zločiny proti lidskosti podobně jako Statut tribunálu pro Rwandu (kromě podmínky útoku na základě rasy, náboženství atd.). Výčet zločinů rozšiřuje o nucené zmizení osob a zločin apartheidu. Dále analyzuje některé pojmy, například „útok na civilní obyvatelstvo“.

Tudíž vývoj zločinů proti lidskosti prošel dlouhým vývojem, kdy se spousta elementů musela vyvozovat z obyčejového práva a judikatury. Můžeme shrnout, že zločiny proti lidskosti jsou nehumánní akty, které směřují proti civilnímu obyvatelstvu, které jsou rozsáhlé a systematické. Jakou pozici mají kulturní památky?

Tato pozice je vskutku obtížná, protože naráží na zásadní předpoklad naplnění skutkové podstaty zločinů proti lidskosti, tedy že útok musí být

³⁸ Rozhodnutí Mezinárodního trestního tribunálu pro bývalou Jugoslávii ze dne 22. února 2001. Případ *Kunarac et al.* IT-96-23 & 23/1. odst. 41, s. 139. In: *International Criminal Tribunal for former Yugoslavia* [cit. 4. 3. 2018].

směřován na civilní obyvatelstvo. Mezinárodní trestní tribunál pro bývalou Jugoslávii se s touto překážkou vypořádal v případě Daria Kordiće a Maria Čerkeze. Během chorvatsko-bosenské války řídili zničení několika mešit v Bosně.³⁹ Tribunál v tomto případě totiž vyhodnotil, že takové jednání konstituuje zločin proti lidskosti ve formě perzekuce obyvatelstva na základě náboženství. Předpokladem je, že perzekuce je činěna s úmyslem diskriminace⁴⁰. To byl pak i případ výše zmíněných vůdců chorvatské armády Kordiće a Čerkeze. Tribunál vyhodnotil, že „[t]akové jednání, pokud je učiněno s vyžadovaným diskriminačním úmyslem, představuje útok na náboženskou identitu lidí. Jako také pak představuje téměř čisté vyjádření myšlenky zločinů proti lidskosti, kdy celá lidskost je v podstatě poškozena zničením jedinečné náboženské kultury a přilehlých kulturních objektů. Senát tedy prohlašuje, že zničení a úmyslné poškození institucí věnované muslimskému náboženství nebo vzdělání, doprovázené s požadovaným diskriminačním úmyslem, může být hodnoceno jako perzekuce.“⁴¹

Zde je zřetelný i problém tenké hranice mezi zločiny proti lidskosti a válečnými zločiny. V případě Prlić et al. bylo zaznamenáno několik případů zničených mešit, například ve výše zmíněném Mostaru kolem deseti. Z části rozsudku ve věci je patrné, že odsouzení jednali s úmyslem diskriminovat muslimské obyvatelstvo s cílem vystrnadit je z území.⁴² Přesto bylo jednání kvalifikováno jako válečný zločin, protože naplňuje dikci úmyslného vedení útoku na instituce věnovaná náboženství. Lze zhodnotit, že v tomto případě je nižší hranice hodnocení důkazů, kdy není třeba prokazovat úmysl diskriminovat a k tomu i provedení samotného útoku⁴³, ale jen úmyslné vedení útoku a následek, tedy poškození nebo zničení.

³⁹ Jedná se tedy o činy, které můžeme vypožorovat i v jiných případech, viz např. PRLIĆ et al., BLAŠKIĆ nebo BRĐANIN.

⁴⁰ Rozhodnutí odvolacího senátu Mezinárodního trestního tribunálu pro bývalou Jugoslávii ze dne 15. července 1999. Případ *Tadić*. IT-94-1. odst. 305, s. 135. In: *International Criminal Tribunal for former Yugoslavia* [cit. 4. 3. 2018].

⁴¹ Rozhodnutí mezinárodního trestního tribunálu pro bývalou Jugoslávii ze dne 26. února 2001. Případ *Kordiće a Čerkez*. IT-95-14/2. odst. 207, s. 58–59. In: *International Criminal Tribunal for former Yugoslavia* [cit. 4. 3. 2018].

⁴² PRLIĆ et al., op. cit., Díl IV, odst. 628, s. 197.

⁴³ Viz např. případ *Hadžibasanović*, ve kterém byl tento bosenský velitel zproštěn obvinění, že velel zničení některých křesťanských institucí, protože nebylo plně prokázáno, že jednáním, které destrukci provedly, skutečně velel.

Aby byly tedy kulturní statky předmětem ochrany před zločiny proti lidskosti, musejí být úzce spojeny určitou skupinou osob, a to na základě etnika nebo náboženství. Takové statky se nemusejí omezovat jen na budovy typu mešit nebo kostelů. Lze si představit případ, kdy například původní obyvatelé některého kontinentu bude chtít stát násilně konvertovat k jeho náboženství a za tímto účelem zničí posvátné náboženské předměty, například totemy nebo sošky.

Otázkou zůstává, jestli jako diskriminační jednání na základě národnosti či etnika, které lze kvalifikovat jako „perzekuci“, lze kvalifikovat jednání, které míří proti kulturnímu dědictví určitého národa či etnika. V historii totiž známe případy, kdy jeden národ násilně prosazoval svoje dědictví na úkor jiného. Takovým příkladem může být germanizace českých zemí, rusifikace Ukrajiny a jiných neruských částí bývalého Sovětského svazu, christianizace původních obyvatel některých kontinentů nebo sinizace Tibetu.

Při takové rekulturalizaci, zvláště pokud je násilná, může dojít i ničení kulturních památek za účelem vymazání veškerého kulturního dědictví daného etnika či národa. Jako příklad pro tuto kauzu poslouží některé případy zničených památek na Blízkém východě islamisty. Například v Afghánistánu zástupci Talibánu zničili dvě vzácné sochy Buddhy v údolí Bámiján. Účelem bylo odstranit památky po kultuře, která je neislámská. V Afghánistánu převládá ale právě islámské náboženství, buddhistů je zanedbatelné množství. Proto nelze tento čin považovat za zločin proti lidskosti, protože, mimo jiné, chybí diskriminační prvek vůči určité skupině civilního obyvatelstva, která na území Afghánistánu chybí.

Jaká by byla situace, pokud by taková skupina existovala? Pro zopakování, musely by být naplněny všechny předpoklady skutkové podstaty zločinu proti lidskosti. Musel by existovat útok, který by nebyl ojedinělý, nýbrž rozsáhlý a systematický, například ničení svatostánků určitého náboženství, knihoven, které obsahují tisky v jazyce jistého národa, budovy, které jsou úzce spjaty s tímto národem a mají pro ně charakter kulturního dědictví. Takový útok by postrádal přímý útok na civilní obyvatelstvo, který je u tohoto zločinu předpokládán, nelze ale popřít, že ničení takových statků by mělo zásadní vliv na kulturní, případně náboženskou podstatu takového národa, jak bylo judikováno v případě *Kordič a Čerkez*. Esenciální by pak bylo najít úmysl vést

tyto útoky za účelem diskriminace, čímž by byla naplněna podmínka perzekuce obyvatelstva.

Tudíž přestože jsou zločiny úzce spjaty s civilním obyvatelstvem jako takovým, lze najít případy, kdy i útok na kulturní památky a statky lze považovat za zločin proti lidskosti. Podmínkou však je, aby byl úzký vztah mezi těmito statky kulturní nebo náboženskou podstatou takového národa nebo etnika či obecně skupiny obyvatel. Pouze tak bude moct docházet k vlastní perzekuci civilního obyvatelstva na základě náboženství, národnosti, etnika či rasy.

5 Genocida

Stejně jako válečné zločiny a zločiny proti lidskosti, i genocida se postupným vývojem stala součástí *ius cogens*, tedy kogentní normou mezinárodního práva. Ačkoliv v historii byly zaznamenány případy, které lze kvalifikovat jako genocidu, tou přelomovou byla až genocida židů během druhé světové války. Holokaust vyvolal zděšení a rozhořčení. Výsledkem byl závazek mezinárodního společenství, že se taková situace nesmí nikdy udát znovu.

Svědectví o holokaustu přinesl polsko-americký právník Raphael Lemkin, který ve svém díle pojednával i o genocidě. Vymezil celkem osm kategorií genocid: politickou, sociální, kulturní, ekonomickou, biologickou, fyzickou, náboženskou a morální.⁴⁴

Téměř po válce začaly přípravy a práce na nové mezinárodní úmluvě o zákazu a trestání genocidy. Již na svém prvním zasedání vydalo Valné shromáždění OSN rezoluci, ve které potvrzovala místo genocidy v mezinárodním právu jako zločin.⁴⁵ Následovala jednání o její definici. Vyjednávači vycházeli i z teorie Lemkina a první návrhy ukazovaly, že by genocida mohla mít širší pojetí, než je tomu dnes. Padl i návrh, že by trestná byla i právě kulturní genocida.

O tomto druhu genocidy se vedly dlouhé diskuze. Jako příklad kulturní genocidy bylo použito Polsko za vlády Prusů, kdy vládl všeobecný zákaz

⁴⁴ LEMKIN, Raphael. *Axis rule in occupied Europe: laws of occupation, analysis of government, proposals for redress*. 2nd ed. Clark, N.J.: Lawbook Exchange, 2008, s. 79–94. ISBN 9781584779018.

⁴⁵ Rezoluce Valného shromáždění ze dne 11. prosince 1946, č. A/RES/96(I) o zločinu genocidia. In: *United Nations* [cit. 5. 3. 2018].

používání polštiny ve školách.⁴⁶ Argumentem proti byla obava, že by pojem „kulturní genocida“ jen nepříznivě rozšířil ochranu menšin, která je postavena na jiných principech.⁴⁷ Protiargumentem padlo, že rasové, národní a náboženské skupiny nemohou pokračovat v bytí, pokud si neudrží jejich ducha a morální jednotnost a pokud by byla zničena kulturní diverzita, mělo by to stejně katastrofální následky, jako fyzické zničení národa.⁴⁸

Přípravné práce vymezují kulturní genocidu těmito skutky: násilný přesun dětí do jiné skupiny, násilné a systematické vyhnanství jednotlivců představující kulturu národa, zákaz používání národního jazyka ani v soukromém kontaktu, systematické ničení knih napsaných v národním jazyce nebo náboženských prací nebo zákaz nových publikací, systematické ničení historických nebo náboženských památek nebo jejich zneužití pro cizí účely, zničení nebo zmizení dokumentů a objektů historické, umělecké nebo náboženské hodnoty a objektů používaných při náboženských obřadech. Toto vymezení se pak objevilo v návrhu úmluvy o předcházení a trestání genocidy.⁴⁹

Nakonec však chyběla politická vůle a pro obtížnou uchopitelnost pojmu a strachu ze zneužitelnosti byla tato forma genocidy z úmluvy vypuštěna. Dnes je tedy genocida uchopena jen jako fyzická. Trestné jednání tedy zahrnuje zabíjení členů určité skupiny, vážné ublížení na zdraví ať už fyzickém nebo duševním, záměrné působení na životní podmínky tak, že mají za cíl fyzické zničení v celku nebo z části, implementace opatření, které mají za cíl znemožnit rozmnožování, násilný transfer dědi z jedné skupiny do druhé.

Z toho vyplývá, že kulturní genocida není dnes v trestním právu aplikovatelný pojem. V současnosti se lze o něm bavit spíše v teoretické rovině, přestože nové otevření diskuze nad pojmem proběhlo při vyjednávání znění Deklarace práv původních obyvatel, do jejíhož návrhu bylo ustanoveno právo původních obyvatel nebýt terčem kulturní genocidy.⁵⁰ Avšak v konečném znění bylo toto ustanovení vynecháno.

⁴⁶ ABTAHI, Hírad a Philippa WEBB. *The Genocide Convention: the travaux préparatoires*. Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2008, s. 165. ISBN 9789004173996.

⁴⁷ Ibid., s. 234.

⁴⁸ Ibid., s. 234–235.

⁴⁹ Čl. 1 odst. 3 Návrhu úmluvy, travaux préparatoires, s. 334.

⁵⁰ Čl. 7 Návrhu Deklarace o právech původních obyvatel. In: *Culture Survival* [cit. 6. 3. 2018].

Proto nelze zákaz kulturní genocidy jako takové usuzovat ani z obvyčejového práva, protože je již několik dekád mezinárodním společenstvím odmítáno. Teorie, kterou zavedlo vyjednávání o Úmluvě proti genocidě, zachycené v přípravných pracích, je ale skvělým zdrojem pro hodnocení spáchání jiných zločinů. Vzhledem k tomu, že státy vymezily určité jednání, které navrhly pojmenovat jako kulturní genocidu, značí, že takové jednání je natolik závažné, že je o něm potřeba minimálně mluvit, jestli nenaplnňuje znaky zločinu podle mezinárodního práva. Pokud se vrátíme o kapitulu zpět na zločiny proti lidskosti a připomeneme rozhodnutí ve věci Kordič a Čerkez, tak v něm bylo jasně řečeno, že zločiny proti lidskosti musí být páčány na civilním obyvatelstvu, ale předmětem útoku jako takového mohou být i kulturní nebo náboženské statky. Důležité je, aby takový útok byl veden s úmyslem diskriminovat, a naplňuje znaky perzekuce obyvatelstva na základě rasy, náboženství, národnosti, etnika či obecně příslušnosti k určité skupině. Zločiny proti lidskosti tím částečně kompenzují chybějící kriminalizované jednání útočící na kulturní podstatu některé skupiny obyvatel.

6 Závěr

Příspěvek rozebral, jaké postavení mají kulturní památky v trestním právu mezinárodním. Z analýzy vyplývá, že jistou pozici mají pouze při páčání válečných zločinů, kde je na ně výslovně myšleno. Obdobné postavení u zločinů proti lidskosti muselo být vyvozeno judikatorně, přesto aplikace tohoto zločinu na kulturní památky je velmi specifická a nelze zcela generalizovat, že každý útok na kulturní památky, který není válečným zločinem, je zločin proti lidskosti. Takový závěr musí projít přísným hodnocením, zda byly naplněny všechny podmínky skutkové podstaty perzekuce obyvatelstva. Kulturní genocida museí být z výčtu zcela vyloučena, protože z praxe států vyplývá, že si nepřejí, aby takový druh genocidy byl v mezinárodním právu přítomen. Zločin agrese nepředpokládá útok na kulturní dědictví, lze si však představit útok na malé vymezené území, na kterém se nachází pro útočníka památka, kdy předmětem útoku je právě tato památka.

Problém však nastává, když nastane situace, která se nedá podřadit pod jeden z výše zmíněných zločinů. Dá se říct, že současné právo kulturního

dědictví je bezbranné proti porušování mezinárodních norem, protože téměř neexistuje obranný a represivní mechanismus, který by státy a jednotlivce odrazoval od útoků na kulturní památky. Státy mohou prosazovat toto právo většinou skrze sankce a jiný nátlak, když UNESCO žádný prostředek represe nemá. To samé platí i o jednotlivcích, kteří při zničení památky, která je dokonce zapsána na Seznam světového dědictví UNESCO, nemají mezinárodní trestní odpovědnost. Proto je nasnadě otázka, zda by nebylo vhodné revidovat Římský statut a zavést novou skutkovou podstatu, která by zahrnovala poškození či zničení kulturní památky významné hodnoty, které nespadá pod válečné zločiny.

Literatura

Monografie

ABTAHI, Hiran a Philippa WEBB. *The Genocide Convention: the travaux préparatoires*. Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2008, 2218 s. ISBN 978-900-4173-996.

CHIFF, Benjamin N. *Building the international criminal court*. New York: Cambridge University Press, 2008, 304 s. ISBN 978-0-521-87312-3.

PILLOUD, Claude et al. *Commentary on the additional protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949*. Norwell, MA, USA: Distributors for the United States and Canada, Kluwer Academic Publishers, 1987, 1626 s. ISBN 90-247-3460-6.

LEMKIN, Raphael. *Axis rule in occupied Europe: laws of occupation, analysis of government, proposals for redress*. 2nd ed. Clark, N. J.: Lawbook Exchange, 2008, 736 s. ISBN 9781584779018.

Soudní rozhodnutí

Mezinárodní trestní tribunál pro bývalou Jugoslávii

Rozhodnutí odvolacího senátu Mezinárodního trestního tribunálu pro bývalou Jugoslávii ze dne 15. července 1999. Případ *Tadić*. IT-94-1, odst. 305, s. 135. In: *International Criminal Tribunal for former Yugoslavia*. Dostupné z: <http://www.icty.org/x/cases/tadic/acjug/en/tad-aj990715e.pdf>

Rozhodnutí Mezinárodního trestního tribunálu pro bývalou Jugoslávii ze dne 22. února 2001. Případ *Kunarac et al.*, IT-96-23 & 23/1. In: *International Criminal Tribunal for former Yugoslavia*. Dostupné z: <http://www.icty.org/x/cases/kunarac/tjug/en/kun-tj010222e.pdf>

Rozhodnutí mezinárodního trestního tribunálu pro bývalou Jugoslávii ze dne 26. února 2001. Případ *Kordić a Čerkez*, IT-95-14/2. In: *International Criminal Tribunal for former Yugoslavia*. Dostupné z: http://www.icty.org/x/cases/kordic_cerkez/tjug/en/kor-tj010226e.pdf

Rozhodnutí Mezinárodního trestního tribunálu ze dne 18. března 2004. Případ *Jokić*, IT-01-42/1, odst. 46, s. 12. In: *International Criminal Tribunal for former Yugoslavia*. Dostupné z: http://www.icty.org/x/cases/miodrag_jokic/tjug/en/jok-sj040318e.pdf

Rozhodnutí Mezinárodního trestního tribunálu ze dne 29. května 2013. Případ *Prlić et al.*, IT-04-74. In: *International Criminal Tribunal for former Yugoslavia*. Dostupné z: <http://www.icty.org/x/cases/prlic/tjug/en/130529-1.pdf>

Mezinárodní trestní soud

Rozhodnutí Mezinárodního trestního soudu ze dne 27. září 2016. Případ *Al Mahdi*, ICC-01/12-01/15-171, odst. 78, s. 37. In: *International Criminal Court*. Dostupné z: https://www.icc-cpi.int/CourtRecords/CR2016_07244.PDF

Mezinárodní smlouvy a jiné dokumenty

I. Ženevská úmluva o zlepšení podmínek zraněných a nemocných v ozbrojených složkách v poli ve znění z roku 1949. In: *International Committee of the Red Cross*. Dostupné z: <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/xsp/.ibmmodes/domino/OpenAttachment/applic/ihl/ihl.nsf/4825657B0C7E6BF0C12563CD002D6B0B/FULLTEXT/GC-I-EN.pdf>

I. Dodatkový protokol k Ženevským úmluvám z roku 1977 o ochraně obětí mezinárodního ozbrojeného konfliktu. In: *International Committee of the Red Cross*. Dostupné z: <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/xsp/.ibmmodes/domino/OpenAttachment/applic/ihl/ihl.nsf/D9E6B6264D7723C3C12563CD002D6CE4/FULLTEXT/AP-I-EN.pdf>

- II. Dodatkový protokol k Ženevským úmluvám z roku 1977 ochraně obětí vnitrostátního ozbrojeného konfliktu. In: *International Committee of the Red Cross*. Dostupné z: <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/xsp/.ibmmodes/domino/OpenAttachment/applic/ihl/ihl.nsf/AA0C5BCBAB5C4A85C12563CD002D6D09/FULLTEXT/AP-II-EN.pdf>
- II. Haagská úmluva z roku 1899 o pravidlech a obyčejích pozemní války ze dne 29. července 1899. In: *The Avalon Project*. Dostupné z: http://avalon.law.yale.edu/19th_century/hague02.asp
- IV. Haagské úmluvy z roku 1907 o pravidlech a obyčejích pozemních pozemní války ze dne 18. října 1907. In: *The Avalon Project*. Dostupné z: http://avalon.law.yale.edu/20th_century/hague04.asp
- Haagská úmluvy z roku 1954 o ochraně kulturních statků během ozbrojeného mezinárodního konfliktu. In: *UNESCO*. Dstupné z: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001875/187580e.pdf>
- Charta Mezinárodního vojenského tribunálu – příloha k dohodě o trestním stíhání a potrestání hlavních válečných zločinců evropské Osy. In: *The Avalon Project*. Dostupné online z: <http://avalon.law.yale.edu/imt/imt-const.asp>
- Charty mezinárodního vojenského tribunálu pro Dálný východ. In: *United Nations*. Dostupné z: http://www.un.org/en/genocideprevention/documents/atrocities-crimes/Doc.3_1946%20Tokyo%20Charter.pdf
- Charta Organizace spojených národů ze dne 26. června 1945. In: *United Nations*. Dostupné z: <https://treaties.un.org/doc/publication/ctc/uncharter.pdf>
- Obecná úmluva ze dne 27. srpna 1928 o vzdání se války jako prostředku národní politiky. In: *Wikipedia*. Dostupné online z: https://cs.wikisource.org/wiki/Briand-Kellogg%C5%AFv_pakt
- Návrh Deklarace Organizace spojených národů o právech původních obyvatel. In: *Culture Survival*. Dostupné z: <https://www.culturalsurvival.org/publications/cultural-survival-quarterly/un-draft-declaration-rights-indigenous-peoples>

Rezoluce Rady bezpečnosti Organizace spojených národů ze dne 25. května 1993 č. 827(1993) o ustanovení Mezinárodního trestního tribunálu pro bývalou Jugoslávii. In: *United Nations*. Dostupné z: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/827\(1993\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/827(1993))

Rezoluce Rady bezpečnosti Organizace spojených národů ze dne 8. listopadu 1994 č. 955(1994) o ustanovení Mezinárodního trestního tribunálu pro Rwandu. In: *United Nations*. Dostupné z: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/955\(1994\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/955(1994))

Římský statut Mezinárodního trestního soudu ze dne 17. července 1998. In: *International Criminal Court*. Dostupné z: <https://www.icc-cpi.int/nr/rdonlyres/add16852-ae9-4757-abe7-9cdc7cf02886/283503/romestatuteng1.pdf>

Rezoluce Shromáždění států, které jsou stranami Římského statutu ze dne 14. prosince 2017, ICC-ASP/16/Res.5. In: *International Criminal Court*. Dostupné z: https://asp.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/Resolutions/ASP16/ICC-ASP-16-Res4-ENG.pdf

Kontakt – e-mail

392897@mail.muni.cz

Vybrané dopady novely stavebního zákona z pohledu památkové péče

Pavel Přemek

Kancelář veřejného ochránce práv; Katedra práva životního prostředí a pozemkového práva, Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno, Česká republika

Abstrakt

Příspěvek se zabývá analýzou vybraných dopadů aktuální novelizace stavebního zákona, která vstoupila v účinnost k 1. lednu 2018. Pozornost tak bude věnována problematice aktuálně platné a účinné právní úpravy stavebního zákona, a to s aspektem na oblast státní památkové péče. Cílem příspěvku je poukázat na některé možné aplikační problémy, na které orgány státní památkové péče upozorňovaly ještě před přijetím novelizačního zákona č. 225/2017 Sb. Jádrem příspěvku je reakce na sdělení orgánů státní památkové péče. Ty vyslovily obavu z možných komplikací při zjednání nápravy v případech, kdy vlastník provede v rozporu se zájmy památkové péče práce na stavbě, která není kulturní památkou, ale nachází se v památkově chráněném území nebo ochranném památkovém pásmu. Jejich obava vychází ze skutečnosti, že se přijatou novelizací stavebního zákona rozšířil okruh stavebních záměrů, které nepodléhají žádnému z povolenacích režimů dle stavebního zákona. V příspěvku proto budou rozvedeny i další úvahy k autorem již dříve předložené možnosti řešení popisované situace.

Klíčová slova

Řízení o odstranění stavby; stavební zákon; státní památková péče; umístění stavby.

Abstract

The Article focuses on analysis of the selected impact of the current amendment of the Building Act that came into effect as of 1 January 2018. Attention is paid to the matters of the currently applicable and effective legal provisions of the Building Act with specific attention paid to the area

of state operated national heritage protection. The aim of the Article is to point out the possible issues and problems with applicable law the bodies of national heritage protections warned about even prior to the Amendments of the Law No. 225/2017 Coll. The core of the Article is a response to the opinions of the bodies of national heritage protection. They voiced their concerns about potential complications in ensuring remedy and redress in cases when the owner undertakes building works contrary to the interest of national heritage protection at a building site which does not qualify as a sight of cultural heritage protection but it is located in the area of national heritage protection or in the national heritage protection zone. There are concerns where based on the fact that the adopted amendments of the building act extended the list of building aims which are not subject to any approval regime under the Building Act. The paper thus elaborates on further analytical overview by the author in connection with his previously offered solutions of the situation in question.

Keywords

Proceedings on a Removal of a Building; Building Act; State-Operated National Heritage Protection; Placement of a Building Site.

1 Úvod

Stále rychleji se rozvíjející společnost, digitalizace či ostatní způsoby modernizace v mnoha oblastech lidské činnosti s sebou přináší i nutné střety s původními hodnotami a odkazy, například s architektonickým a urbanistickým dědictvím. O tom, že je v dnešní době více než potřebná důsledná a zejména účinná ochrana původních památkových hodnot, proto snad nikdo nezapochybuje. Neodmyslitelnou součástí veřejné správy, na které je shledán významný veřejný zájem, se tak stala i státní památková péče. Stát zde prostřednictvím orgánů státní památkové péče zabezpečuje, v souladu se společenskými potřebami, též zachování a ochranu památkových hodnot. Prostředkem k tomu je především památkový zákon¹.

Obsahem dané práce nebude polemika nad vhodností či aktuálností právní úpravy tohoto již značně „obstarožního“ právního předpisu, ani jeho

¹ Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů.

sankčních a nápravných opatření, ale analýza a úvahy nad vybranými dopady současné novelizace stavebního zákona², jakožto obecného právního předpisu na úseku veřejného stavebního práva. Posláním stavebního zákona je i ochrana vybraných veřejných zájmů, mezi něž patří též požadavek, aby stavby neohrožovaly zájmy státní památkové péče, archeologické nálezy či sousední stavby.³

Pozornost bude věnována aktuálně platné a účinné právní úpravě stavebního zákona, a to s aspektem na oblast státní památkové péče. Impulzem ke zpracování příspěvku byla dříve vyslovená obava orgánů státní památkové péče z možných aplikačních problémů, které by mohly nastat v případě přijetí tehdy projednávané novely stavebního zákona. Obava ze strany orgánů státní památkové péče panovala zejména v otázkách možnosti zjednání nápravy tam, kdy vlastník provede v rozporu se zájmy památkové péče práce na stavbě, která není kulturní památkou, ale nachází se v památkově chráněném území nebo ochranném památkovém pásmu. Druhá velká novela stavebního zákona⁴ totiž přinesla do právní úpravy veřejného stavebního práva od 1. 1. 2018 relativně zásadní změny, například se přijatou novelizací rozšířil okruh stavebních záměrů v tzv. volném režimu⁵. Příspěvek tak bude rozvedením další úvah k autorem již dříve předložené možnosti řešení popísané situace.⁶

2 Novelizace stavebního zákona a její některé dopady do památkové péče

Jednou z mnoha změn, kterou přinesla s účinností od dne 1. 1. 2018 druhá velká novela stavebního zákona, je i to, že byl v ustanovení § 79 stavebního

² Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

³ Viz ustanovení § 132 odst. 3 písm. c) stavebního zákona.

⁴ Zákon č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

⁵ Tj. těch stavebních záměrů, které nepodléhají žádnému z povolenacích režimů dle stavebního zákona.

⁶ Viz PŮČEK, Pavel a Marek HANÁK. Bude mít poslední novela stavebního zákona negativní dopad na památkovou péči? *MODERNÍ OBEC*, Praha: Profi Press, s. r. o., 2018, roč. XXIV, č. 1, s. 52–53.

zákona vypuštěn (zrušen) odstavec 3.⁷ Ten do 31. 12. 2017 umožňoval, aby se výluky z požadavku povolení umístění stavby ve formě územního rozhodnutí či územního souhlasu nevztahovaly vůbec na kulturní památky, a ve stanovených případech i na nemovitosti v památkových územích nebo ochranných památkových pásmech. Podle (již zrušeného) ustanovení § 79 odst. 3 stavebního zákona se ustanovení odstavce 2 nevztahovalo na kulturní památky a ustanovení odstavce 2 písm. a), f), j), l), n), o), p), r) a s) se nevztahovalo na nemovitosti, které nejsou kulturní památkou, ale jsou v památkové rezervaci⁸, památkové zóně⁹ nebo v ochranném pásmu¹⁰ nemovité kulturní památky, nemovité národní kulturní památky, památkové rezervace nebo památkové zóny.

Pro úplnost je vhodné doplnit, že pod citovanými písmeny ustanovení odstavce 2 se skrývaly například: vymezená informační a reklamní zařízení, specifikované opěrné zdi, vymezené antény, včetně jejich nosných konstrukcí, umístěvané samostatně na pozemku nebo na budovách, vymezené skleníky a bazény, či specifické přístřešky sloužící veřejné dopravě či jiné veřejně přístupné přístřešky.

Z hlediska historického vývoje lze poznamenat, že od přijetí stavebního zákona v roce 2006 do přijetí „první velké novely stavebního zákona“¹¹ (tj. do 31. 12. 2012) platila obdobná výluka uplatnění volného režimu, avšak s jiným okruhem stavebních záměrů (patřily sem pouze vymezené informační a reklamní zařízení, stožáry pro vlajky, opěrné zdi a propustky). Od 1. 1. 2013 se tento okruh záměrů rozšířil (např. o specifikované skleníky, bazény či antény) a v tomto stavu právní úprava setrvala až do popisovaného nabytí účinnosti druhé velké novely stavebního zákona.

Z pohledu státní památkové péče je třeba zdůraznit, že povinnost mít k takovým zásahům závazné stanovisko podle ustanovení § 14 odst. 2

⁷ K vypuštění tohoto ustanovení stavebního zákona došlo na základě poslaneckého pozměňovacího návrhu uplatněného při projednávání návrhu zákona v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky. Je vhodné rovněž poznamenat, že druhou velkou novelou stavebního zákona došlo fakticky ke zrušení původního odstavce 3 v ustanovení § 79, přičemž se dosavadní odstavce 4 až 6 nově označily jako odstavce 3 až 5.

⁸ Viz ustanovení § 5 památkového zákona.

⁹ Viz ustanovení § 6 památkového zákona.

¹⁰ Viz ustanovení § 17 památkového zákona.

¹¹ Zákon č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony.

památkového zákona zůstává sice zachována¹², nicméně památkový zákon nedává v případě nemovitostí nacházejících se v památkových územích nebo ochranných památkových pásmech orgánu státní památkové péče možnost nařídit nápravu nezákonného stavu.

Jak již autor uvedl ve svém článku, památková inspekce Ministerstva kultury („Památková inspekce“) v této souvislosti upozorňovala na to, že je otázkou, jak rozsáhlá množina staveb uvedených v ustanovení § 79 odst. 2 stavebního zákona, a realizovaných protiprávně bez přivolení orgánu státní památkové péče, založí faktický a z hlediska památkové péče nenapravitelný stav. Skutečnost, že dosavadní vazba mezi stavebním zákonem a památkovým zákonem nebyla z hlediska ochrany zájmů památkové péče marná, dokládá dle Památkové inspekce celá řada soudních sporů, kdy u tzv. „černých staveb“ památková péče své negativní stanovisko k realizované černé stavbě ustála i v rámci soudního přezkumu.¹³ V souvislosti s výše uvedeným upozorňovala Památková inspekce i na rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 26. října 2016, sp. zn. 50 A 2/2016-38,¹⁴ v němž se, mimo jiné, uvádí, že v dané věci bylo podkladem pro rozhodnutí stavebního úřadu závazné stanovisko příslušného orgánu státní památkové péče, dle něhož došlo k osazení 5 kusů solárních panelů na střechu rodinného domu, aniž by si vlastník stavby předem vyžádal stanovisko orgánu státní památkové péče. V daném případě se krajský soud ztotožnil se správními orgány, že stavba byla

¹² Závazné stanovisko orgánu státní památkové péče bude v těchto případech vydáváno ve formě rozhodnutí a nikoliv formou závazného stanoviska podle ustanovení § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů („správní řád“). K dále v textu používanému výrazu „závazné stanovisko formou rozhodnutí“ srov. například VARVAROVSKÝ, P. a kol. *Památková péče*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci se společností Wolters Kluwer ČR Praha, 2012, s. 26, Stanoviska. ISBN 978-80-7357-940-1.

¹³ Čerpáno z otevřeného e-mailového dopisu ředitele památkové inspekce Ministerstva kultury JUDr. Martina Zídka ze dne 14. 8. 2017.

¹⁴ Viz rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 26. října 2016, sp. zn. 50 A 2/2016-38. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer, a. s., ASPI. ID: JUD339913CZ [cit. 16. 3. 2018]; vybrané pasáže z tohoto rozsudku jsou uvedeny též pod ustanovením § 11 památkového zákona v materiálu „*Zákon o státní památkové péči s judikaturou a výkladovými stanovisky*“. Dostupné z: <https://www.mkcr.cz/metodicka-spoluprace-s-organy-pamatkove-pece-292.html>

provedena v rozporu s právními předpisy, neboť k ní nebylo vyžádáno souhlasné závazné stanovisko orgánu státní památkové péče.¹⁵

3 Problematická místa zjednání nápravy z pohledu památkové péče

Památkový zákon, tak jako řada jiných právních předpisů, obsahuje nejrůznější možnosti a způsoby realizace veřejnoprávních opatření, které povedou ke zjednání nápravy. U kulturních památek je možné například využít postup ke zjednání nápravy zakotvený v ustanovení § 10 památkového zákona. Dle tohoto ustanovení platí, že „*neplní-li vlastníci kulturní památky povinnosti uvedené v § 9¹⁶, vydá obecní úřad obce s rozšířenou působností po vyjádření odborné organizace státní památkové péče rozhodnutí o opatřeních, která je povinen vlastníci kulturní památky učinit, a zároveň určí lhůtu, v níž je vlastníci kulturní památky povinen tato opatření vykonat. Jde-li o národní kulturní památku, vydá toto rozhodnutí po vyjádření odborné organizace státní památkové péče krajský úřad v souladu s podmínkami, které pro zabezpečení ochrany národní kulturní památky stanovila vláda České republiky.*“

Současně dle ustanovení § 10 odst. 2 památkového zákona platí, že „*rozhodnutí o opatřeních, která je povinen vlastníci kulturní památky učinit, vydá obecní úřad obce s rozšířenou působností, a jde-li o národní kulturní památku, krajský úřad, též na žádost jejího vlastníka.*“

Památková inspekce upozornila¹⁷ na danou problematiku s tím, že očekává nárůst četnosti takových řízení, přičemž poukazovala na to, že řada stavebních úprav v památkových územích nebo ochranných památkových pásmech vyžaduje i územní rozhodnutí, stavební povolení nebo alespoň souhlas k ohlášeným pracím. Současně Památková inspekce upozornila¹⁸ na problematiku zjednání nápravy u památkově nežádoucích zásahů

¹⁵ Viz PŮČEK, Pavel a Marek HANÁK. Bude mít poslední novela stavebního zákona negativní dopad na památkovou péči? *MODERNÍ OBEC*, Praha: Profi Press, s. r. o., 2018, roč. XXIV, č. 1, s. 52–53.

¹⁶ Dle ustanovení § 9 odst. 1 památkového zákona například platí, že „*vlastníci kulturní památky je povinen na vlastní náklad pečovat o její zachování, udržovat ji v dobrém stavu a chránit ji před obrožením, poškozením, znehodnocením nebo odcizením. Kulturní památku je povinen užívat pouze způsobem, který odpovídá jejímu kulturně politickému významu, památkové hodnotě a technickému stavu.*“

¹⁷ Viz citovaný otevřený e-mailový dopis ředitele památkové inspekce Ministerstva kultury JUDr. Martina Zídka ze dne 14. 8. 2017.

¹⁸ Ibid.

na nemovitostech, které nejsou kulturní památkou, ale nacházejí se v památkovém území či ochranném památkovém pásmu. Poukázala tak na problémy, které mohou novelizací stavebního zákona od 1. 1. 2018 nastat. Konkrétně Památková inspekce uvedla¹⁹ případy nepovolené výměny oken bez změny okenních otvorů ve stavbách v památkových územích. V těchto případech totiž podle shora citovaného ustanovení § 10 památkového zákona postupovat nelze, neboť toto ustanovení dopadá pouze na kulturní památky.

K posledně jmenovanému příkladu nepovolené výměny oken je nutné uvést, že takový záměr, který je bezpochyby z pohledu stavebního zákona tzv. „stavební úpravou“²⁰, však nebyl v ustanovení § 79 odst. 2 stavebního zákona, ve znění do 31. 12. 2017, vůbec uveden. Není tomu tak ani v rámci současně platné a účinné právní úpravy ustanovení § 79 odst. 2 stavebního zákona. Naopak, dle dříve i současně platné úpravy stavebního zákona platilo a platí, že „*rozhodnutí o umístění stavby ani územní souhlas nevyžadují stavební úpravy a udržovací práce.*“²¹ Je tedy z pohledu povolení k umístění záměru bezpředmětné, zda stavba, na které bude taková stavební úprava prováděna, požívá jakékoliv formy památkové ochrany, či nikoliv.

4 Vyhodnocení dopadů novelizace stavebního zákona do památkové péče – možnosti nápravy (řešení) z pohledu veřejného stavebního práva

Ačkoliv by se u popisovaného problému, souvisejícího s vypuštěním odstavce 3 v § 79 stavebního zákona, mohlo na první dojem jevit, že novelizací stavebního zákona skutečně mohlo dojít k oslabení ochrany památkových hodnot, autor k takovému jednoznačnému vyhodnocení nedospěl. Možnosti řešení popisované situace lze totiž nelézt v rámci řízení zahajovaného z moci úřední v režimu veřejného stavebního práva.

Dle ustanovení § 129 odst. 1 písm. d) stavebního zákona platí, že „*stavební úřad nařídí odstranění stavby vlastníku stavby, která nevyžaduje územní rozhodnutí, stavební povolení ani ohlášení stavby, ale je prováděna nebo byla provedena v rozporu s právními předpisy, nebo vlastníkově pozemku, na kterém byla provedena, není-li vlastník stavby znám.*“

¹⁹ Viz citovaný otevřený e-mailový dopis ředitele památkové inspekce Ministerstva kultury JUDr. Martina Zídka ze dne 14. 8. 2017.

²⁰ K tomu srov. ustanovení § 2 odst. 5 písm. c) stavebního zákona.

²¹ Viz ustanovení § 79 odst. 5 stavebního zákona (pozn.: do 31. 12. 2017 v odstavci 6).

Na základě tohoto ustanovení tedy platí, že v případech, kdy stavební úřad zjistí existenci stavby osvobozené od povolovacích režimů dle stavebního zákona, která je současně prováděna nebo byla provedena v rozporu s právními předpisy (v popisovaném případě v rozporu s památkovým zákonem), je jeho povinností zahájit řízení z moci úřední o nařízení odstranění takové stavby ve smyslu citovaného ustanovení § 129 odst. 1 písm. d) stavebního zákona. Existuje zde tedy reálná možnost zjednání nápravy i u staveb nacházejících se v památkově chráněných územích nebo ochranných památkových pásmech, které nebudou vyžadovat projednání se stavebním úřadem, avšak budou současně provedeny v rozporu s památkovým zákonem.

Nutno zopakovat, že jde o řízení z moci úřední, a proto při zjištění této skutečnosti musí stavební úřad reagovat v zákonné lhůtě vylučující jeho případnou nečinnost.²² Stejně tak je vhodné zopakovat, že zrušený odstavec 3 v § 79 stavebního zákona, ve znění do 31. 12. 2017, obsahoval odkaz na vybrané záměry, skrývající se pod písmeny a), f), j), l), n), o), p), r) a s) odstavce 2 téhož ustanovení. Vztahoval se tak pouze na specifickou množinu, která zahrnovala například: vymezená informační a reklamní zařízení, specifikované opěrné zdi, vymezené antény, včetně jejich nosných konstrukcí, umístované samostatně na pozemku nebo na budovách, vymezené skleníky a bazény, či specifické přístřešky sloužící veřejné dopravě či jiné veřejně přístupné přístřešky. Z tohoto důvodu se by obavy naznačené Památkovou inspekcí stran dalších záměrů, které nenaplní pojem „stavba“, mohly jevit jako důvodné.²³ Citované a zrušené ustanovení odstavce 3 § 79 stavebního zákona, ve znění do 31. 12. 2017, totiž obsahovalo kromě staveb i další stavební záměry.

V tomto ohledu je však třeba upřít pozornost na související ustanovení § 129 stavebního zákona. Ve spojení s ustanovením § 129 odst. 4 a 7 stavebního zákona se bude nastíněný postup totiž přiměřeně aplikovat i na terénní úpravy²⁴

²² Viz ustanovení § 80 odst. 2 správního řádu.

²³ Viz citovaný otevřený e-mailový dopis ředitele památkové inspekce Ministerstva kultury JUDr. Martina Zídka ze dne 14. 8. 2017.

²⁴ Dle ustanovení § 3 odst. 1 stavebního zákona se pro účely výkladu tohoto zákona za terénní úpravy považují: „zemní práce a změny terénu, jimiž se podstatně mění vzhled prostředí nebo odtokové poměry, těžební a jim podobné a s nimi související práce, nejedná-li se o hornickou činnost nebo činnost prováděnou hornickým způsobem, například skladovací a odstavné plochy...“

a zařízení²⁵ ve smyslu ustanovení § 3 odst. 1 a 2 stavebního zákona. Bude tedy přímo aplikovatelný například na informační a reklamní zařízení, které se rovněž ve zrušeném odstavci 3 § 79 stavebního zákona vyskytovalo.

V rámci takto zahájeného řízení o nařízení odstranění stavebního záměru dle ustanovení § 129 odst. 1 písm. d) stavebního zákona je stavební úřad povinen sledovat zejména jeho zákonný účel, který spočívá v nápravě zjištěných rozporů a ochraně veřejných zájmů.²⁶

Půjde-li v konkrétním případě o ochranu zájmů dle zvláštních právních předpisů, musí stavební úřad dodržet rovněž *zásadu vzájemné spolupráce správních orgánů*.²⁷ Primárně tedy musí být zájmem zainteresovaných správních orgánů náprava a odstranění zjištěných rozporů a společné poskytnutí účinné ochrany veřejným zájmům. V popisovaném případě by se jednalo o vzájemný postup mezi stavebním úřadem a orgánem státní památkové péče.

Shrneme-li výše uvedené ve vztahu k problému popisovanému v předchozí kapitole, lze uzavřít, že stavební záměry osvobozené od povolovacích režimů dle stavebního zákona, ale provedené v rozporu se zájmy státní památkové péče, mají projednávat stavební úřady v řízení o odstranění stavby pro jejich rozpor s právními předpisy. V zásadě půjde o stavební záměry a práce provedené bez závazného stanoviska orgánu státní památkové péče, nebo v rozporu s ním.²⁸

Z procesního hlediska je třeba dodat, že podle ustanovení § 129 odst. 4 stavebního zákona platí, že stavební úřad nenařídí odstranění stavebního záměru uvedeného v ustanovení § 129 odst. 1 písm. d) stavebního zákona „*pokud nebylo prokázáno porušení právních předpisů nebo vlastník porušení právních předpisů dodatečně napravit*.“ V takovém případě stavební úřad

²⁵ Dle ustanovení § 3 odst. 2 stavebního zákona se pro účely výkladu tohoto zákona za zařízení považují: „*informační a reklamní panel, tabule, deska či jiná konstrukce a technické zařízení, pokud nejde o stavbu podle § 2 odst. 3...*“

²⁶ Daná východiska vychází z kauzy šetření veřejným ochráncem práv, která se dotýkala zájmů ochrany životního prostředí, konkrétně právního režimu ochrany lesa. Závěry šetření veřejného ochránce práv lze však přímo aplikovat i v oblasti státní památkové péče; blíže viz zpráva o šetření ze dne 9. 10. 2017, sp. zn. 2920/2016/VOP/PPK. Dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5470>

²⁷ Viz ustanovení § 8 správního řádu.

²⁸ Viz PŮČEK, Pavel a Marek HANÁK. Bude mít poslední novela stavebního zákona negativní dopad na památkovou péči? *MODERNÍ OBEC*, Praha: Profi Press, s. r. o., 2018, roč. XXIV, č. 1, s. 52–53.

řízení o odstranění stavebního záměru zastaví usnesením poznamenaným do spisu.²⁹ Zákododárce současně v závěru ustanovení § 129 odst. 4 stavebního zákona zakotvil větu, že „*dodatečné povolení se nevydává*.“

Ačkoliv by posledně citovaná věta neměla v praxi činit zásadní výkladové problémy, bude vhodné, i s ohledem na některé odborné komentáře, uvést k danému několik poznámek.

Přestože daná skutečnost vychází z logiky věci, je třeba upozornit, že stavební zákon u stavebních záměrů ve smyslu citovaného ustanovení § 129 odst. 1 písm. d) nedává možnost podat si žádost o jejich dodatečné povolení.³⁰ Dané plyne ze samotného obsahu ustanovení § 129 odst. 4 stavebního zákona a jeho věty druhé. Větu druhou ustanovení § 129 odst. 4 stavebního zákona, tj. že „*dodatečné povolení se nevydává*“, je tak třeba vykládat dle jejího skutečného významu. Vyjít však nelze jen ze samotného obsahu ustanovení § 129 odst. 4 stavebního zákona, ale též ze skutečnosti, že vydání dodatečného povolení u stavebního záměru, který by nesplňoval podmínku ustanovení § 129 odst. 3 písm. c) stavebního zákona, například by neměl kladné závazné stanovisko a byl by tak v rozporu s veřejným zájmem chráněným zvláštním právním předpisem, by bylo prakticky nemyslitelné. Současně je nutné si u popisovaného příkladu uvědomit, že v případě, kdy takový stavební záměr získá kladné závazné stanovisko, byl by naplněn sledovaný zákonný účel řízení dle ustanovení § 129 odst. 1 písm. d) stavebního zákona, tj. došlo by k dodatečné nápravě a stavební úřad by řízení usnesením poznamenaným do spisu zastavil.

Na základě výše uvedeného lze uzavřít, že smyslem komentované věty druhé ustanovení § 129 odst. 4 stavebního zákona je poukázat na to, že není ani dobře možné o dodatečné povolení požádat. Úspěšně žádat o dodatečné povolení stavebního záměru, který je v rozporu s právními předpisy, je totiž prakticky vyloučeno. Řízení o dodatečném povolení zde proto nepřipadá v úvahu a dodatečné povolení se tak zde (nikdy) nevydává. Tomuto závěru odpovídá i smysl ustanovení § 129 odst. 1 písm. d) stavebního zákona, kterým

²⁹ K tomu srov. ustanovení § 76 správního řádu, jakožto obecného právního předpisu upravujícího některé otázky související s tímto typem usnesení.

³⁰ Shodně je tomu například i u staveb a stavebních záměrů uvedených pod ustanovením § 129 odst. 1 písm. a), c) a g) stavebního zákona.

není dodatečná legalizace stavebního záměru, ale právě odstranění rozporu s právním předpisem. Je třeba si uvědomit i to, že jde stále o stavební záměr, který nepodléhá povolovacímu režimu stavebního zákona. Ustanovení § 129 odst. 1 písm. d) stavebního zákona lze proto chápat jako „pouhou“ záchrannou brzdou (v případě zjištění provádění stavebního záměru), resp. možnost dodatečného zjednání nápravy (v případě již provedeného stavebního záměru) tam, kde selhala jiná zákonná opatření.

5 Vyhodnocení dopadů novelizace stavebního zákona do památkové péče – praktické příklady z praxe

Nejvhodnějším způsobem promítnutí hypotetických dopadů právní úpravy je bezpochyby jejich praktická ukázka na konkrétních případech z praxe. K tomu nám poslouží město Kyjov ležící v Jihomoravském kraji, v okrese Hodonín, které je známé především významným národopisným festivalem „Slovácký rok“.³¹

Město Kyjov, jakožto obec s rozšířenou působností, patří mezi jedno z měst, na které se vztahuje vyhláška Ministerstva kultury o prohlášení území historických jader vybraných měst a jejich částí za památkové zóny.³² Historickým jádrem města Kyjova je centrální Masarykovo náměstí, kde hlavní dominantu tvoří především městská radnice, která je současně zapsána v seznamu nemovitých kulturních památek.³³

Za významný z pohledu památkové péče a ochrany památkových hodnot³⁴ lze obecně označit i jeden z relativně častých záměrů. Tím je instalace informačního a reklamního zařízení.³⁵ V souladu s ustanovením § 79 odst. 3 stavebního zákona, ve znění do 31. 12. 2017, se výluka daná ustanovením

³¹ Tato kulturně významná akce, opakující se každé čtyři roky, je v Kyjově pořádána již od roku 1921 a řadí se tak mezi nejstarší folklorní festivaly v České republice.

³² Viz ustanovení § 1 vyhlášky Ministerstva kultury č. 250/1995 Sb., o prohlášení území historických jader vybraných měst a jejich částí za památkové zóny.

³³ Bližší informace k této nemovité kulturní památce lze nalézt například v systému evidence památek nazvaném „*Památkový katalog*“, který je provozován Národním památkovým ústavem. Dostupné z: <http://www.pamatkovykatalog.cz>

³⁴ Tj. i z pohledu vzhledu památkově chráněných objektů a území.

³⁵ K tomu srov. ustanovení § 3 odst. 2 stavebního zákona určující legislativní pojem slova „zařízení“ pro účely veřejného stavebního práva.

§ 79 odst. 2 písm. a) téhož zákona³⁶ nevztahovala na kulturní památky, a u vybraných záměrů, kam patřila též specifikovaná informační a reklamní zařízení, se nevztahovala na nemovitosti, které nejsou kulturní památkou, ale jsou v památkově chráněném území.

V roce 2015 obdržel orgán státní památkové péče Městského úřadu Kyjov žádost o vydání závazného stanoviska k označení provozovny formou umístění tabule o ploše cca 0,5 m² s názvem „Slovácká galerie vín“, která měla být osazena nad vchodové dveře do radničního sklepa. Orgán státní památkové péče Městského úřadu Kyjov podané žádosti vyhověl a vydal podle ustanovení § 149 odst. 1 správního řádu souhlasné závazné stanovisko. S ohledem na tehdejší právní úpravu bylo k realizaci, resp. umístění tohoto informačního a reklamního zařízení potřebné vydání územního souhlasu stavebního úřadu.³⁷ Potřeba vydání územního souhlasu byla dána právě ustanovením § 79 odst. 3 stavebního zákona, ve znění do 31. 12. 2017, neboť městská radnice v Kyjově byla (a je) evidována jako nemovitá kulturní památka. Vydané závazné stanovisko orgánu státní památkové péče tak sloužilo jako podklad pro vydání územního souhlasu stavebního úřadu.³⁸

Tentýž rok (2015) vydal orgán státní památkové péče Městského úřadu Kyjov na základě žádosti závazné stanovisko formou rozhodnutí, a to ve věci umístění pamětní desky o rozměrech cca 40 x 60 cm na fasádě domu s pečovatelskou službou Kyjov. Ten není prohlášen za kulturní památku, ale nachází se na území městské památkové zóny v Kyjově. K vydání závazného stanoviska formou rozhodnutí měl orgán státní památkové péče přistoupit z důvodu vyhodnocení záměru ze strany příslušného správního orgánu, jako záměru osvobozeného od povolovacího režimu dle stavebního zákona. Jaké skutečnosti k takovému závěru správní orgán vedly, již nelze s určitostí zjistit. S ohledem na tehdejší právní úpravu však bylo zřejmé i u tohoto

³⁶ Dle citovaného ustanovení § 79 odst. 2 písm. a) stavebního zákona, ve znění do 31. 12. 2017, platilo, že „rozhodnutí o umístění stavby ani územní souhlas nevyžadují informační a reklamní zařízení o celkové ploše do 0,6 m² umístěvaná mimo ochranná pásma pozemních komunikací.“

³⁷ K tomu srov. ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) bodu 15. stavebního zákona, ve znění do 31. 12. 2017, a to ve spojení s citovaným ustanovením § 79 stavebního zákona, ve znění do 31. 12. 2017, a ustanovením § 96 odst. 2 písm. a) Ibid..

³⁸ Informace uvedené v tomto a následujícím odstavci byly čerpány z veřejně dostupných zdrojů a z poskytnuté informace Městského úřadu v Kyjově (písemnost ze dne 16. 4. 2018).

záměru potřebné k realizaci, resp. k umístění vydat územní souhlas ze strany stavebního úřadu. Potřeba vydání územního souhlasu byla (opět) dána ustanovením § 79 odst. 3 stavebního zákona, ve znění do 31. 12. 2017, neboť dům s pečovatelskou službou Kyjov se nachází na území městské památkové zóny. Postup orgánu státní památkové péče, který musel vydat rozhodnutí v součinnosti se stavebním úřadem, by tak bylo možné bez dalšího vyhodnotit jako nesprávný, neboť neodpovídal tehdy platné právní úpravě. I v tomto případě mělo být dle autora vydáno závazné stanovisko v režimu ustanovení § 149 odst. 1 správního řádu. Zde je nutné zdůraznit, že cílem příspěvku není hodnocení konkrétní kauzy ani postupu správních orgánů, nýbrž poukázání na některé aplikační problémy, které v praxi přinášelo citované ustanovení, ve spojení s otázkou správného určení povolovacího režimu dle stavebního zákona. Ostatně, nyní je již s ohledem na nepřezkoumatelnost vydaného rozhodnutí třeba vycházet z presumpce správnosti daného správního aktu, který nelze zrušit.

Zde však vyvstává zajímavá otázka, jak by měla fungovat vzájemná spolupráce mezi orgánem příslušným a odborně fundovaným k posouzení otázky povolovacího režimu dle stavebního zákona a orgánem státní památkové péče. Lze se domnívat, že orgán státní památkové péče je v případě pochybností oprávněn vyžádat si písemné stanovisko stavebního úřadu k dané věci. Rovněž je třeba dodat, že v případech, kdy bude v budoucnu zjištěno, že věc byla ze strany stavebního úřadu vyhodnocena nesprávně a konkrétní záměr podléhal povolení dle stavebního zákona, nebude mít na danou věc vliv skutečnost, že orgán státní památkové péče vydal (nesprávně) závazné stanovisko ve formě rozhodnutí s domněním, že ve věci již žádné povolení dle stavebního zákona nebude následovat.³⁹ I v takovém případě musí nastoupit postup předvídaný ustanovením § 129 stavebního zákona a příslušný stavební úřad musí zahájit řízení z moci úřední, neboť (stále) půjde o nepovolený stavební záměr.

³⁹ Zde srov. aktuální rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2018, č. j. 8 As 241/2017-33, dle kterého závazné stanovisko pro vydání územního souhlasu má povahu samostatného správního rozhodnutí, neboť územní souhlas není rozhodnutím, nýbrž jiným úkonem dle části IV. správního řádu. Argumentace a závěry tohoto rozsudku, dostupného na adrese www.nssoud.cz, dle autora vyvolávají řadu otázek a pochybností. Jelikož však nejsou předmětem daného příspěvku, nebude jim zde věnována bližší pozornost.

Nyní se vraťme k dopadům popisované novelizace stavebního zákona. U obou výše uvedených případů by již od 1. 1. 2018, s ohledem na vypuštění odstavce 3 v ustanovení § 79 stavebního zákona, nebylo potřebné vydání žádného povolení ze strany stavebního úřadu. Jak umístění tabule na městské radnici, tak umístění pamětní desky na fasádě domu s pečovatelskou službou Kyjov, by z pohledu stavebního zákona, ve znění účinném od 1. 1. 2018, bylo zcela ve volném režimu.⁴⁰ Ochrana památkových hodnot tak bude zabezpečena výhradně orgánem státní památkové péče, neboť ten bude muset v obdobných případech vydat závazné stanovisko dle ustanovení § 14 odst. 2 památkového zákona, a to formou rozhodnutí.

Pokud by však k získání předchozího závazného stanoviska (rozhodnutí) ze strany investora nedošlo, pravomoc stavebního úřadu by nastala za použití ustanovení § 129 odst. 1 písm. d) stavebního zákona v okamžiku, kdy by se stavební úřad dověděl o realizaci stavebního záměru osvobozeného od povolovacích režimů, avšak současně realizovaného v rozporu s právními předpisy.

Obdobný postup bude od 1. 1. 2018 realizován též v dalších typech území chránících nemovité kulturní památky nebo jejich prostředí, např. ve stanovených ochranných pásmech.⁴¹ Ve správním obvodu Městského úřadu Kyjov, tak bude postupováno například v rámci ochranného pásma kulturní památky – kostela Nanebevzetí Panny Marie ve Vlkoši u Kyjova.⁴² Je třeba dodat, že dle ustanovení § 17 odst. 1 památkového zákona platí, že orgán státní památkové péče ve vydaném územním rozhodnutí o ochranném pásmu⁴³ současně určí, u kterých nemovitostí v ochranném pásmu, nejsou-li kulturní památkou, nebo u jakých druhů prací na nich, včetně úpravy dřevin, je vyloučena povinnost vyžádat si předem závazné stanovisko podle § 14 odst. 2 památkového zákona. Tato povinnost je však vyloučena ze zákona vždy, jde-li o stavbu, změnu stavby, udržovací práce, umístění nebo

⁴⁰ Tj. nebylo by potřebné povolení stavebního úřadu k umístění ani k realizaci záměru, neboť by bylo naplněno ustanovení § 79 odst. 2 písm. a) stavebního zákona, a to zejména ve spojení s ustanovením § 103 odst. 1 písm. a) stavebního zákona.

⁴¹ Viz ustanovení § 17 památkového zákona.

⁴² Seznam kulturních památek, památkových zón a ochranných pásem v rámci správního obvodu Městského úřadu Kyjov. Dostupné z: <http://mestokyjov.cz>

⁴³ Viz ustanovení § 83 stavebního zákona.

odstranění zařízení, jejichž provedením se nezasahuje žádným způsobem do vnějšího vzhledu této nemovitosti.⁴⁴

6 Závěr

Přestože se na první dojem může jevit, že druhá velká novela stavebního zákona v některých případech (tj. vypuštěním odstavce 3 v ustanovení § 79 stavebního zákona) přinesla zásadní dopady do státní památkové péče, ve skutečnosti tomuto závěru nic nenasvědčuje. Obavy vyslovené Památkovou inspekci⁴⁵ stran dopadů do státní památkové péče tak nelze podpořit. Řešení popisovaných situací právní řád poskytuje, a nutno poznamenat, že jej poskytoval i před zmiňovanou druhou velkou novelou stavebního zákona. Nutno dodat, že možnostem výše popisovaného řešení se blíže a detailně nevěnuje žádná komentářová literatura ke stavebnímu zákonu ani k zákonu o státní památkové péči.

Vzhledem k tomu, že řízení o odstranění stavby je řízením vedeným z moci úřední, může podnět k jeho zahájení podat kdokoli (například i Národní památkový ústav, orgán státní památkové péče, ale také vedení obce či jakákoliv jiná fyzická nebo právnická osoba). V takovém případě má stavební úřad povinnost v souladu s ustanovením § 42 správního řádu podnět řádně prošetřit a dle zjištěných okolností dále postupovat (tj. zahájit řízení z moci úřední, nebo podateli na žádost sdělit, že neshledal důvody k zahájení takového řízení, popřípadě, že podnět postoupil k vyřízení příslušnému správnímu orgánu).⁴⁶ Samozřejmostí pak u popisovaných případů musí být i dodržení zásady vzájemné spolupráce správních orgánů.

Přestože daná záležitost nebyla předmětem daného příspěvku, jak bylo zdůrazněno v úvodu, je třeba si v kontextu s výše uvedeným položit otázku, zda by nebylo vhodné v rámci nového památkového zákona (či v rámci novelizace stávajícího) zavést pravomoc orgánu státní památkové péče zjednat nápravu i u nemovitostí v památkově chráněných územích. Tím

⁴⁴ Viz ustanovení § 17 odst. 1 památkového zákona.

⁴⁵ Viz citovaný otevřený e-mailový dopis ředitele památkové inspekce Ministerstva kultury JUDr. Martina Zídka ze dne 14. 8. 2017.

⁴⁶ K tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2017, č. j. 2 As 285/2016-86, a dále rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2017, č. j. 4 As 117/2017-46. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz>

by bylo umožněno řešení popisovaných situací též ze strany orgánu státní památkové péče, nikoliv jen „prostřednictvím“ stavebního úřadu. Ten by měl dle názoru autora zasáhnout za použití ustanovení § 129 stavebního zákona teprve v případě selhání možnosti zjednání nápravy na úseku zvláštního právního předpisu. Fungovat by měl tedy jako záchrana tam, kde selžou ostatní zákonná opatření.

Poděkování

Zvláštní poděkování patří orgánu státní památkové péče Městského úřadu Kyjov, který k dané problematice poskytl řadu podnětných informací a podělil se o praktické zkušenosti z praxe.

Literatura

PŮČEK, Pavel a Marek HANÁK. Bude mít poslední novela stavebního zákona negativní dopad na památkovou péči? *MODERNÍ OBEC*, Praha: Profi Press, s. r. o., 2018, roč. XXIV, č. 1, s. 52–53. ISSN 1211-0507.

Zpráva o šetření veřejného ochránce práv ze dne 9. října 2017, sp. zn. 2920/2016/VOP/PPK. Dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5470>

VARVAŘOVSKÝ, P. a kol. *Památková péče*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci se společností Wolters Kluwer ČR Praha, 2012, 152 s. Stanoviska. ISBN 978-80-7357-940-1.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2018, č. j. 8 As 241/2017-33. In: *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud [cit. 16. 4. 2018]. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz>

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2017, č. j. 4 As 117/2017-46. In: *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud [cit. 16. 4. 2018]. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz>

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2017, č. j. 2 As 285/2016-86. In: *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud [cit. 16. 4. 2018]. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz>

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 26. 10. 2016, sp. zn. 50 A 2/2016-38. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer, a. s., ASPI. ID: JUD339913CZ [cit. 16. 3. 2018].

Otevřený e-mailový dopis ředitele památkové inspekce Ministerstva kultury
JUDr. Martina Zídka ze dne 14. 8. 2017.

Poskytnutá informace Městského úřadu v Kyjově (písemnost č. j.
OŽPÚP27905/18/383 ze dne 16. 4. 2018).

Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební
zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním
plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších před-
pisů, a některé související zákony.

Zákon č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním
plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších před-
pisů, a další související zákony.

Kontakt – e-mail

pucek@ochrance.cz

Vyvlastnenie ako nástroj ochrany kultúrnych pamiatok v podmienkach SR

Jana Šmelková

Katedra správneho a environmentálneho práva, Právnická fakulta,
Univerzita Komenského v Bratislave, Bratislava, Slovenská republika

Abstrakt

Cieľom nášho príspevku je komplexná analýza právneho inštitútu vyvlastnenia ako jedného z nástrojov na zabezpečenie ochrany nehnuteľných kultúrnych pamiatok, a to s ohľadom na ostatnú novelu zákona č. 49/2002 Z. z. o ochrane pamiatkového fondu. Príspevok je zameraný na komparáciu súčasnej a minulej právnej úpravy inštitútu vyvlastnenia v zákonoch na ochranu kultúrneho dedičstva v podmienkach Slovenskej republiky. V príspevku analyzujeme súčasnú právnu úpravu vyvlastňovania kultúrnych pamiatok s ohľadom na jej ostatnú novelu, ako aj uplatňovanie tohto právneho inštitútu v praxi.

Kľúčová slova

Vyvlastnenie; ochrana; kultúrna pamiatka.

1 Úvod

V príspevku sa zameriavame na analýzu právneho inštitútu vyvlastnenia v podmienkach Slovenskej republiky vzťahujúceho sa na vlastníctvo kultúrnych pamiatok. Kultúrna pamiatka je zákonom č. 49/2002 Z. z. o ochrane pamiatkového fondu (ďalej len „zákon“) definovaná ako hnuteľná alebo nehnuteľná vec pamiatkovej hodnoty, ktorá je z dôvodu jej ochrany vyhlásená za kultúrnu pamiatku. Zákon v rámci svojej vecnej pôsobnosti upravuje podmienky ochrany kultúrnych pamiatok v súlade s vedeckými poznatkami a v rozsahu medzinárodných zmlúv v oblasti ochrany kultúrneho dedičstva. Ochrana kultúrnych pamiatok spadá do definície ochrany pamiatkového fondu, ktorého je súčasťou. Predmetná ochrana zahŕňa činnosti a opatrenia zamerané na identifikáciu, výskum, evidenciu, zachovanie, obnovu,

reštaurovanie, regeneráciu, využívanie a prezentáciu nie len kultúrnych pamiatok, ale aj pamiatkových území.¹

2 Právna úprava vyvlastňovania

Vyvlastnenie je právny inštitút, ktorého existencia je v súlade s článkom 20 ods. 4 Ústavy SR a § 128 ods. 2 Občianskeho zákonníka, podľa ktorého je vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva možné len v nevyhnutnej miere vo verejnom záujme na základe zákona a za primeranú náhradu. Ústavnoprávne podmienky vyvlastnenia sú zakotvené rovnako aj v čl. 11. ods. 4 Listiny základných práv a slobôd. Ďalšiu úpravu vyvlastňovania nachádzame v zákone č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon), ale aj v zákone č. 282/2015 Z. z. o vyvlastňovaní pozemkov a stavieb a o nútenom obmedzení vlastníckeho práva k nim (ďalej len „zákon o vyvlastňovaní“). V podmienkach Slovenskej republiky môžeme právnu úpravu vyvlastňovania od roku 2016 považovať za duplicitnú. Uvedený právny stav je výsledkom absentujúcej novely stavebného zákona. Uplatňujúc právnu zásadu *lex posterior derogat legi priori*, ale hlavne priamy odkaz na zákon o vyvlastňovaní v prípadoch ochrany kultúrneho dedičstva, sú na naše účely relevantné ustanovenia tohto zákona. Nový zákon o vyvlastňovaní upravuje ako hmotnoprávnu, tak aj procesnú stránku tohto právneho inštitútu, pričom oproti dovtedajšej právnej úprave § 1 návrhu zákona uvádza, že vyvlastnenie je možné len na účel ustanovený osobitným zákonom nakoľko osobitné zákony zakotvujú komplexne upravujú problematiku osobitných druhov stavieb vrátane vyvlastnenia na konkrétne účely, ktoré tvoria predmet ich úpravy.² Právna úprava podmienok vyvlastnenia obsiahnutá v zákone o vyvlastňovaní je v súlade ako s Ústavou SR, tak aj s Listinou základných práv a slobôd, pričom jednotlivé predpoklady vyvlastnenia bližšie špecifikuje.³ Z procesného hľadiska ide o návrhové konanie, ktoré nemôže začať *ex offio*. Náležitosti návrhu možno považovať za dostatočne podrobné, a to za účelom riadne identifikácie všetkých účastníkov konania, ale aj predloženia skutočností, ktoré budú viesť k spoľahlivému zisteniu veci a následne k rozhodnutiu o vyvlastnení, a to s ohľadom

¹ § 2 zákona č. 49/2002 Z. z. o ochrane pamiatkového fondu.

² Dôvodová správa k zákonu č. 282/2015 Z. z.

³ Pozri § 2 a nasl. Zákona č. 282/2015 Z.z.

na jeho praktickú vykonateľnosť. Zákon upravuje príslušnosť všeobecných vyvlastňovacích orgánov – okresného úradu v sídle kraja⁴ a v druhom stupni Ministerstvo dopravy a výstavby SR. Účastníkmi vyvlastňovacieho konania sú, aj na základe uplatnenia princípov vymedzenia účastníctva v Správnom poriadku:

- a) vyvlastniteľ,
- b) vyvlastňovaný,
- c) správca konkurznej podstaty,
- d) osoba, ktorej právo môže byť vyvlastnením priamo dotknuté⁵.

Zákon zavádza procesný inštitút spoločného návrhu, a to vo veciach, ktoré majú vzájomnú súvislosť v predmete vyvlastňovania alebo osobe vyvlastňovaného, môže vyvlastniteľ podať spoločný návrh na spoločné ústne prejednanie veci. V zmysle zákona platí pri vyvlastňovaní obligatornosť ústneho pojednávania a zásada koncentrácie v súvislosti s ústnym pojednávaním, zároveň platí povinnosť zverejnenia informácie o začatí konania na webovom sídle a úradnej tabuli. Rozhodnutie o vyvlastnení môže príslušný orgán na návrh aj zrušiť. Na vyvlastňovacie konanie sa vzťahuje aj správny poriadok.

V rámci vyvlastnenia na ochranu kultúrnej pamiatky nemôžeme ako prameň práva opomenúť Dohovor o ochrane architektonického dedičstva Európy (ďalej len „dohovor“)⁶. Ide o medzinárodnú zmluvu, ktorou sa signatári zaviazali: uplatňovať príslušné dozorné a autorizačné postupy podľa požiadaviek právnej ochrany predmetných nehnuteľností a zabrániť poškodeniu, schátraniu alebo zničeniu chránených objektov. Za uvedeným účelom sú dotknuté krajiny povinné prijať právne predpisy, ktoré umožnia vyžadovať od vlastníka chránenej nehnuteľnosti, aby vykonal potrebné práce, alebo zabezpečiť výkon týchto prác, ak ich vlastník nevykoná, a ktoré umožňujú povinnú kúpu chránenej nehnuteľnosti.⁷ Aj napriek tomu, že dohovor výslovne neupravuje vyvlastnenie, pojednáva o potrebe zákonnej možnosti odkúpenia nehnuteľnosti v záujme jej ochrany, ako aj vynúťiteľnosť predchádzajúcej starostlivosti o nehnuteľnosť.

⁴ Výnimkou je napr. obvodný banský úrad ako prvostupňový orgán na úseku vyvlastnenia.

⁵ § 8 zákona č. 282/2015 Z. z.

⁶ Slovenská republika pristúpila Oznámením Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 369/2001.

⁷ Čl. 4 Dohovoru o ochrane architektonického dedičstva Európy.

3 Vyvlastnenie kultúrnej pamiatky

V rámci samostatnosti Slovenskej republiky bol prvým právnym predpisom, ktorý upravoval ochranu pamiatkového fondu zákon č. 27/1987 Zb. o štátnej pamiatkovej starostlivosti. Právny inštitút vyvlastnenia upravoval pre dva prípady:

1. za účelom vytvorenia ochranného pásma ako prostriedku územnej ochrany kultúrneho dedičstva, kde v prípade ak nedošlo k dohode s vlastníkom, bolo možné pozemky a stavby vyvlastniť.⁸
2. v rámci opatrení na zabezpečenie starostlivosti o kultúrne pamiatky v prípadoch, kedy vlastník nehnuteľnej kultúrnej pamiatky túto ohrozuje, alebo ju užíva v rozpore s jej pamiatkovou hodnotou, významom či stavom, môže dôjsť k vyvlastneniu v spoločenskom záujme. Inštitút vyvlastnenia bol aj v tomto prípade poslednou možnosťou, ktorá prichádzala do úvahy po márnej snahe o dohodu s vlastníkom.⁹

Účinnosťou zákona v roku 2002 boli ustanovenia o možnosti vyvlastnenia kultúrnej pamiatky z dôvodu ochrany kultúrneho dedičstva, na ktorom je verejný záujem, odstránené z predpisov o ochrane pamiatkového fondu, a to na takmer 7 rokov, čo ale neznamená, že vyvlastnenie nemohlo byť v tomto čase ako nástroj ochrany kultúrneho dedičstva využité. V roku 1995 novelou stavebného zákona bol taxatívny výpočet prípadov vyvlastnenia vo verejnom záujme rozšírený aj o vyvlastnenie na zachovanie a riadne užívanie kultúrnej pamiatky.¹⁰ Toto ustanovenie je súčasťou stavebného zákona dodnes.

Zákon v súčasnosti upravuje právny inštitút vyvlastnenia len v rámci jediného ustanovenia, v ktorom odkazuje na osobitný právny predpis, a to zákon o vyvlastňovaní. § 43a, ktorý zahŕňa predmetnú právnu úpravu bol do zákona zakomponovaný v rámci jeho novely – zákonom č. 208/2009 ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 49/2002 Z. z. o ochrane pamiatkového fondu v znení zákona č. 479/2005 Z. z., v rámci ktorého bol inštitút vyvlastnenia upravený nasledovne: „*Ak je ohrozené zachovanie a riadne užívanie*

⁸ § 17 ods. 2 zákona č. 27/1987 Zb. o štátnej pamiatkovej starostlivosti.

⁹ § 15 zákona č. 27/1987 Zb. o štátnej pamiatkovej starostlivosti.

¹⁰ Zákon č. 199/1995 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov a dopĺňa sa zákon č. 138/1973 Zb. o vodách (vodný zákon) v znení neskorších predpisov.

nehnuteľnej kultúrnej pamiatky, môže krajský pamiatkový úrad dať príslušnému stavebnému úradu podnet na jej vyvlastnenie vo verejnom záujme. Na vyvlastňovacie konanie sa vzťahujú osobitné predpisy“. Účinnosťou tejto novely došlo k úprave viacerých rozhodovacích procesov orgánov štátnej správy na úseku ochrany pamiatkového fondu, pričom vyvlastnenie bolo pridané ako osobitné opatrenie na zabezpečenie ochrany a riadneho užívania nehnuteľných kultúrnych pamiatok. Významným prvkom na umožnenie využitia inštitútu vyvlastnenia je ohrozenie zachovania a riadneho užívania nehnuteľnej kultúrnej pamiatky, na ktorej zachovaní je verejný záujem. Právny predpis odkazoval na stavebný zákon, konkrétne na § 108 až 116, no už vtedy dôvodová správa uvádzala súlad s pripravovaným zákonom o vyvlastňovaní.¹¹

Vyvlastnenie nehnuteľnej kultúrnej pamiatky sa malo stať nástrojom ultima ratio na ochranu pamiatkového fondu v prípadoch porušovania povinností vlastníka. Ako krajný prostriedok mal byť inštitút vyvlastnenia použitý po predchádzajúcej márnej snahe o dosiahnutie dohody, či zjednania nápravy uložením pokuty či inej formy sankcie v rámci konania o náprave. Z procesného hľadiska bol oprávnený na podanie návrhu na vyvlastnenie Krajský pamiatkový úrad, a to vecne a miestne príslušnému stavebnému úradu. Vyvlastňovacie konanie malo byť vedené v prospech toho, kto zabezpečí ďalšie zachovanie a riadne užívanie nehnuteľnej kultúrnej pamiatky. Návrh na vyvlastnenie a jeho náležitosti, ako aj náležitosti vydaného rozhodnutia o vyvlastnení boli upravené vyhláškou Ministerstva životného prostredia SR č. 453/2000 Z. z., ktorou sa vykonávajú niektoré ustanovenia stavebného zákona. V zmysle vyhlášky návrh na vyvlastnenie obsahuje:

- Identifikáciu osoby, v prospech ktorej sa vyvlastňuje.
- Identifikáciu osoby, voči ktorej smeruje vyvlastnenie.
- Označenie predmetu vyvlastnenia s uvedením práva, ktoré sa má vyvlastniť.
- Návrh náhrady.
- Účel vyvlastnenia.
- Odôvodnenie návrhu.
- Dôkaz o márnej snahe o uzatvorenie dohody.

¹¹ Dôvodová správa k zákonu č. 208/2009 Z. z.

- Výpis z katastra nehnuteľností alebo z pozemkovej knihy, kópiu katastrálnej mapy.
- Prehľad vecných práv k predmetu vyvlastnenia.¹²

Súčasná právna úprava § 43a bola naposledy aktualizovaná v roku 2016, a to prijatím nového zákona o vyvlastňovaní. Platné a účinné znenie § 43a zákona je nasledovné: „*Ak je ohrozené zachovanie a riadne užívanie nehnuteľnej kultúrnej pamiatky, môže krajský pamiatkový úrad alebo iná osoba dať príslušnému vyvlastňovaciemu úradu návrh na jej vyvlastnenie vo verejnom záujme. Na vyvlastňovacie konanie sa vzťahuje všeobecný predpis o vyvlastňovaní*“¹³. Komparáciou s predchádzajúcou právnou úpravou dospejeme k záveru, že predmetné znenie termínovo plne reflektuje nový zákon o vyvlastňovaní, a teda už neodkazuje na stavebný zákon. Za zásadný aspekt uvedenej novely môžeme považovať rozšírenie okruhu oprávnených subjektov na podanie návrhu na vyvlastnenie, kedy toto právo neprislúcha už len krajským pamiatkovým úradom ale aj iným – fyzickým osobám a právnickým osobám. Rozdielnosť nachádzame aj v označení právneho úkonu, ktorým oprávnený subjekt iniciuje začatie vyvlastňovacieho konania, a to pri zmene z „podnetu“ na „návrh“. V tomto prípade považujeme terminologickú zmenu za logický krok, nakoľko aj v prípade stavebného zákona či zákona o vyvlastňovaní ako aj vyššie spomenutej vyhlášky je iniciácia vyvlastňovacieho konania označovaná ako „návrh“ oprávneného subjektu.

4 Predpoklady vyvlastnenia

Vyvlastnenie ako nástroj ochrany pamiatkového fondu môže byť využívaný iba za predpokladu, že predmetom vyvlastnenia bude nehnuteľná kultúrna pamiatka. V prípade hnuteľných kultúrnych pamiatok je možné ako nástroj ochrany využiť § 31 zákona, v zmysle ktorého ak krajský pamiatkový úrad zistí porušovanie povinnosti zo strany vlastníka vo veci základnej ochrany kultúrnej pamiatky, začne konanie o náprave, ktorého účelom je to, aby vlastník v stanovenej lehote a za konkrétnych podmienok, na vlastné náklady zabezpečil nápravu tak, aby nebola ohrozená pamiatková hodnota veci. Špecifickým nástrojom ochrany hnuteľnej kultúrnej pamiatky je možnosť

¹² § 30 vyhlášky č. 453/2000.

¹³ § 43a zákona č. 49/2002 Z. z. o ochrane pamiatkového fondu.

jej prevzatia do úschovy, o ktorej rozhodne krajský pamiatkový úrad ak zistí, že vlastník nezabezpečuje vhodné podmienky na ochranu pamiatkovej hodnoty veci.¹⁴ Uvedený zásah do výkonu vlastníckeho oprávnenia nakladať s vecou a vec držať nespôsobuje zánik vlastníckeho práva, len jeho obmedzenie v uvedenom rozsahu do doby zjednania nápravy, a teda vytvorenia vhodných podmienok zachovávajúcich pamiatkovú hodnotu kultúrnej pamiatky. Konanie o náprave však prichádza do úvahy aj pre prípady ochrany nehnuteľných kultúrnych pamiatok, a to na základe podnetu krajského pamiatkového úradu, ktorým sa domáha zákazu či obmedzenia činnosti, ktorá môže ohroziť kultúrnu pamiatku. Ak by kultúrnej pamiatke hrozilo nebezpečenstvo bezprostredne, rozhodol by krajský pamiatkový úrad okamžite, bez možnosti odkladného účinku prípadného odvolania.

Okrem druhu kultúrnej pamiatky je v zmysle zákona o vyvlastňovaní predpokladom na úspešné vyvlastnenie kumulatívne splnenie podmienok:

- vyvlastnenie len v nevyhnutnej miere,
- vo verejnom záujme na účel ustanovený zákonom, pričom verejný záujem na vyvlastnení sa musí preukázať vo vyvlastňovacom konaní,
- za primeranú náhradu, a – ak cieľ vyvlastnenia nemožno dosiahnuť dohodou alebo iným spôsobom.

Vyvlastnenie musí byť zároveň v súlade s cieľmi a zámermi územného plánovania, jeho rozsah musí byť primeraný účelu, v našom prípade potrebe zabezpečenia ochrany kultúrnej pamiatky a v neposlednom rade, vyvlastnenie možno iniciovať až po dokázateľnej bezúspešnosti pokusu o dohodu s vlastníkom nehnuteľnosti.

5 Záver

Právna úprava vyvlastňovania kultúrnych pamiatok prešla od samostatnosti Slovenskej republiky niekoľkými zmenami, ktoré však priebežne umožňovali využitie právneho inštitútu vyvlastnenia či už v predpisoch o ochrane pamiatkového fondu, stavebnom zákone, či osobitnej právnej úprave zákona o vyvlastňovaní. V každom prípade ale vyvlastnenie vstupuje do ochrany kultúrneho dedičstva ako nástroj ochrany ultima ratio, v snahe o zachovanie

¹⁴ § 31 ods. 4 zákona č. 49/2002 Z. z. o ochrane pamiatkového fondu.

pamiatkových hodnôt ohrozených nehnuteľných kultúrnych pamiatok. Napriek kontinuálnej existencii právnej možnosti iniciácie vyvlastnenia ako nástroja ochrany kultúrnych pamiatok, nemáme žiadnu vedomosť o praktickom využití tohto práva, ktoré prislúcha krajským pamiatkovým úradom a od roku 2016 aj ďalším fyzickým a právnickým osobám.¹⁵ Na základe uvedeného možno konštatovať, že krajské pamiatkové úrady nevyvíjali činnosť smerujúcu k tak zásadnému zásahu do vlastníckeho práva vlastníkov nehnuteľných kultúrnych pamiatok. Je otázne, nakoľko sa ostatná zmena zákona prejaví v počte podaných návrhov na vyvlastnenie. Máme za to, že rozšírenie okruhu osôb oprávnených na podanie návrhu na vyvlastnenie zvýši počet vyvlastňovacích konaní v oblasti ochrany kultúrneho dedičstva. Kultúrne pamiatky predstavujú špecifickú skupinu nehnuteľností a podľa nášho názoru by preto ich ochrana mal byť zabezpečená primárne inštitútmi v rámci ochrany pamiatkového fondu.

Literatura

Dohovor o ochrane architektonického dedičstva Európy.

Dôvodová správa k zákonu č. 208/2009 Z. z.

Dôvodová správa k zákonu č. 282/2015 Z. z.

Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 369/2001.

Vyhláška Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky č. 453/2000 z 11. decembra 2000, ktorou sa vykonávajú niektoré ustanovenia stavebného zákona.

Zákon č. 199/1995 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov a dopĺňa sa zákon č. 138/1973 Zb. o vodách (vodný zákon) v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 27/1987 Zb. o štátnej pamiatkovej starostlivosti.

Zákon č. 49/2002 Z. z. o ochrane pamiatkového fondu.

¹⁵ Činnosť KPÚ a PÚ overená za obdobie ostatných 6 rokov prostredníctvom analýzy zverejňovaných dokumentov a výročných správ.

Zákon č. 282/2015 Z. z. o vyvlastňovaní pozemkov a stavieb a o nútenom obmedzení vlastníckeho práva k nim a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon).

Zákon č. 208/2009 ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 49/2002 Z. z. o ochrane pamiatkového fondu v znení zákona č. 479/2005 Z. z.

Kontakt – e-mail

jana.smelkova@flaw.uniba.sk

Ochrana kulturních památek v kontextu horního práva

Martina Weissová

Katedra práva životního prostředí a pozemkového práva, Právnická
fakulta, Masarykova univerzita, Brno, Česká republika

Abstrakt

V současnosti vyvolávají těžba a s ní související otázky ve společnosti především negativní ohlasy. Cílem toho příspěvku není přesvědčit čtenáře o potřebnosti a prospěšnosti těžby, ale na vybraných skutečných případech demonstrovat, jaké možnosti poskytují zvláštní právní předpisy k vyřešení situací, kdy se do kolize dostává zájem na ochraně kulturní památky či archeologického nálezů se zájmem na hospodárném využívání nerostného bohatství.

Klíčová slova

Horní právo; kulturní památka; řešení střetu zájmů.

1 Úvod

Zachování kulturního bohatství a hodnot by mělo představovat jeden z cílů vyspělé společnosti. Již *Cicero* tvrdil, že „*Historia magistra vitae*“. Na druhou stranu nelze vše absolutizovat, tudíž ani ochrana kulturních památek by neměla být absolutní a v případě střetu s jiným zájmem by mělo dojít k jejich vzájemnému důkladnému poměření.

Jedním z protichůdných zájmů je využívání nerostného bohatství, kdy se ložisko nachází ve stejné oblasti jako kulturní památka.

Příspěvek si klade za cíl na vybraných reálných případech demonstrovat možná řešení střetu zájmů, kdy na jedné straně stojí kulturní památka či archeologický nález a na straně druhé výhradní ložisko, jež má být vytěženo. Kulturní památka je v tomto příspěvku vnímána z pohledu objektové ochrany. Mezi další mechanismy ochrany (územní) patří památkové rezervace a zóny a ochranná pásma kulturních památek, řízení o odpisu zásob výhradního ložiska, které však nejsou předmětem tohoto příspěvku.

Jak má být při řešení výše uvedených střetů zájmů postupováno určují zvláštní právní předpisy, a to zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči (dále jen „zákon o státní památkové péči“), zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), a zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a státní báňské správě (dále jen „zákon o hornické činnosti“), vše ve znění účinném ke dni 31. 3. 2018.

2 Hornictví a kulturní památky

Zákon o státní památkové péči definuje kulturní památky jako: „*nemovitě a movitě věci, popřípadě jejich soubory, a) které jsou významnými doklady historického vývoje, životního způsobu a prostředí společnosti od nejstarších dob do současnosti, jako projevy tvůrčích schopností a práce člověka z nejrůznějších oborů lidské činnosti, pro jejich hodnoty revoluční, historické, umělecké, vědecké a technické, b) které mají přímý vztah k významným osobnostem a historickým událostem.*“¹ Pro účely tohoto příspěvku bude pojem „kulturní památka“ představovat nemovitou věc, popřípadě jejich soubor, které jsou významnými doklady historického vývoje, životního způsobu a prostředí společnosti od nejstarších dob do současnosti, jako projevy tvůrčích schopností a práce člověka z nejrůznějších oborů lidské činnosti, pro jejich hodnoty revoluční, historické, umělecké, vědecké a technické.

Ve vztahu hornictví a kulturních památek, resp. při střetu zájmu na využívání nerostného bohatství a zájmu na ochraně kulturních hodnot mohou nastat zpravidla dvě situace. V dobývacím prostoru, resp. na území, na kterém má být dobývací prostor stanoven nebo rozšířen, se nachází kulturní památka, nebo má být objekt související s těžbou, případně jiný objekt, za kulturní památku prohlášen.

Následující část příspěvku bude věnována oběma situacím, kdy první z nich bude demonstrována na příkladu státního zámku Jezeří, kostelu Nanebevzetí Panny Marie v Mostě a hradišti Leskoun a druhá na areálu bývalého hlubinného dolu Jan Šverma (hornický skanzen Žacléř).

2.1 Dotčenost vs. ohroženost památek

Před samotným řešením jednotlivých střetů zájmů je nutné si nejprve vymezit význam pojmů dotčený a ohrožený, jelikož někdy dochází k jejich

¹ § 23 zákona o státní památkové péči.

záměně. Touto problematikou se zabýval i Nejvyšší správní soud ve věci sp. zn. 7 As 21/2007 a ve věci sp. zn. 2 As 196/2016. Předmětem řízení sice nebyla ochrana kulturní památky, nicméně učiněné závěry jsou aplikovatelné i na níže uvedené případy.

Nejvyšší správní soud zdůraznil, že se jedná o instituty, které slouží k ochraně zájmů fyzických a právnických osob v různých situacích.² „*Dotčenost je atributem odvození okruhu účastníků řízení podle § 18 odst. 1 zákona o hornické činnosti, kdežto ohroženost je atributem aplikace ustanovení § 33 horního zákona o řešení střetu zájmů. U ohroženosti proto musí existovat reálná, důkazy podložená, hrozba vzniku nějaké újmy. [...] Za ohrožené však nelze považovat ani ty objekty, kde se účinky dobývání mohou projevit způsobem, který nebude znamenat podstatné snížení některého z užitných parametrů.*“³ U dotčení pak postačuje potenciální možnost zasažení osoby imisemi z povolované činnosti.

Ohrožení zájmů tedy představuje zásah větší intenzity než dotčení, a to ve vztahu k významu způsobené újmy. „*Za ohrožený je objekt či zájem považován tehdy, broží-li v důsledku hornické činnosti jeho zničení, poškození nebo snížení některého z jeho užitných parametrů. Intenzitu zásahu je třeba zjišťovat v konkrétním případě znaleckými posudky zpracovanými znalci se specializací na důlní měřičství a vlivy poddolování.*“⁴

Při řešení střetu zájmu, kdy je jedním z objektů kulturní památka, je nutné aplikovat kritéria dotčenosti, tedy existenci reálné, důkazy podložené, hrozby újmy.

2.2 Střet první: (národní) kulturní památka v dobývacím prostoru

Výše naznačený střet zahrnuje situace, kdy se na území, kde má být dobývací prostor nově vymezen, nebo rozšířen, nachází kulturní památka. Povinnost vyřešit vzniklý střet zájmů stanovuje § 33 horního zákona a § 17 zákona o hornické činnosti. První odstavec § 33 horního zákona uvádí: „*Jestliže jsou využitím výhradního ložiska ohroženy objekty a zájmy chráněné podle zvláštních předpisů, objekty a zájmy fyzických nebo právnických osob, jsou organizace, orgány a fyzické a právnické osoby, jimž přísluší ochrana těchto objektů a zájmů, povinny ve vzájemné součinnosti řešit tyto střety zájmů a navrhnout postup, který umožní využití výhradního*

² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2018, č. j. 2 As 196/2016-133, bod 33.

³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 12. 2008, č. j. 7 As 21/2007-191.

⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 196/2016, bod 34.

ložiska při zabezpečení nezbytné ochrany uvedených objektů a zájmů.“⁵ Zvláštním právním předpisem je myšlen i zákon o státní památkové péči, jenž poskytuje objektům dva stupně ochrany. Základní stupeň ochrany představuje prohlášení objektu za kulturní památku. Vyšším stupněm ochrany je pak prohlášení objektu za národní kulturní památku⁶. Toto členění má zásadní vliv na možná řešení střetu zájmů.

V případě národní kulturní památky by čistě na základě gramatického výkladu § 8 odst. 1 zákona o státní památkové péči⁷ bylo možné dospět k závěru, že zájem na ochraně národní kulturní památky vždy převáží nad zájmem na využití výhradního ložiska. Uvedené ustanovení totiž hovoří pouze o možnosti zrušení prohlášení za kulturní památku, nikoli za národní kulturní památku. Organizace⁸ by tedy nebyla oprávněna odstranit (zbourat) národní kulturní památku, jež by představovala překážku pro těžbu. Nicméně s přihlédnutím k § 4 téhož zákona, který upravuje prohlašování objektů za národní kulturní památky, lze dovodit, že vláda je oprávněna toto prohlášení zrušit.⁹

Dalším řešením, jak národní kulturní památku zachovat a zároveň začít či pokračovat s těžbou, je přesun památky. Takovýto postup byl zvolen u kostela Nanebevzetí Panny Marie v Mostě, který byl na základě usnesení vlády v roce 1975 přesunut o necelý jeden kilometr.¹⁰ V době přesunu

⁵ Podrobněji se tomuto tématu věnuje např. VÍCHA, O. *Nature Protection and Conflict of Interests Resolution under the Mining Act*. In: JANČÁŘOVÁ, I., J. DUDOVÁ et al. *Sustainable development and conflicts of interests in nature protection in Czechia, Poland and Slovakia*. Brno: PF MU, 2017, s. 197–207; nebo CZAJKOWSKI, J. Řešení střetů zájmů v horním právu. *Právní rádce*, 2006, č. 6, s. 42–43.

⁶ Národní kulturní památku prohlašuje vláda České republiky nařízením. Stejným postupem pak vláda tento statut mění nebo ruší (viz § 4 zákona o státní památkové péči).

⁷ § 8 odst. 1 zákona o státní památkové péči uvádí: „*Pokud nejde o národní kulturní památku, může ministerstvo kultury z mimořádně závažných důvodů prohlášení věci nebo starby za kulturní památku zrušit na žádost vlastníka kulturní památky nebo organizace, která na zrušení prohlášení věci za kulturní památku (dále jen „zrušení prohlášení“) prokáže právní zájem, nebo z vlastního podnětu.*“

⁸ Ve smyslu § 5a horního zákona.

⁹ Viz nařízení vlády České republiky č. 112/1991 Sb., o zrušení prohlášení některých kulturních památek za národní kulturní památky.

¹⁰ Při likvidaci starého města Mostu z důvodu těžby uhlí byl kostel přesunut v roce 1975 o 841,1 m do blízkosti barokního špitálu s gotickým kostelem sv. Ducha. Stěhování kostela začalo 30. září roku 1975 a trvalo do 27. října. Kostel byl posouván na čtyřech kolejích, ze zadu byl tlačен a zepředu brzděn hydraulickými válci. Vodováhy a elektronická čidla sledovala veškeré pohyby a výškové odchylky kostela při cestě po nerovném terénu. Nakonec kostel zdolal cestu dlouhou 841,1 metrů průměrnou rychlostí 2,16 centimetru za minutu. (viz *Historie kostela Nanebevzetí Panny Marie v Mostě* [online]).

byl evidován jako kulturní památka. Roku 2010 byl nařízením vlády č. 50/2010 Sb. prohlášen za národní kulturní památku.

U základního stupně ochrany je možné iniciovat řízení o zrušení prohlášení stavby za kulturní památku. Zbavit objekt ochrany může ministerstvo kultury i z vlastního podnětu (s ohledem na současný postoj společnosti k těžbě se tato varianta jeví téměř nereálně). Navíc § 8 odst. 1 zákona o státní památkové péči obsahuje jak správní uvážení („ministerstvo kultury může“), tak neurčitý pojem („z mimořádně závažných důvodů“), což celý proces může značně zkomplikovat. Osobě tedy podáním žádosti nevzniká právní nárok na zrušení prohlášení objektu za kulturní památku.¹¹

Výkladový „oříšek“ představuje pojem mimořádně závažné důvody. Ten totiž zákon blíže nespecifikuje, a to ani demonstrativně. Důvodová zpráva pouze uvádí, že: „*Havarijní stav kulturní památky způsobený zanedbáním povinné péče vlastníka (uživatele) o kulturní památku nelze však pokládat za mimořádně závažný důvod pro zrušení jejího prohlášení za kulturní památku.*“¹² Komentářová literatura rozlišuje u nemovitých věcí dvě základní kategorie, a to nenávratné zničení části stavby, která byla jediným nositelem kulturně-historických hodnot, pro něž se stala kulturní památkou, a existenci jiného zájmu, který by převažoval nad zájmem na zachování kulturní památky.¹³ Právě existence jiného zájmu, konkrétně využívání nerostného bohatství, by mohlo představovat legitimní důvod pro odebrání ochrany. Vzhledem k současné právní úpravě, kdy bylo zrušeno ustanovení horního zákona umožňující vyvlastnění pozemku za účelem těžby¹⁴, se domnívám, že ministerstvo kultury by takovéto žádosti nevyhovělo.

Další podmínkou, kterou stanovuje druhý odstavec, je vyjádření příslušného krajského úřadu a obecního úřadu s rozšířenou působností. Nicméně

¹¹ K tomu blíže § 8 In: VARHANÍK J. a S. MALÝ. *Zákon o státní památkové péči: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2011. (srov. Komentář k § 43 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny In: VOMÁČKA, Vojtěch. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2018, Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-675-3).

¹² Důvodová zpráva k zákonu č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči. In: *Beck-online* [cit. 15. 6. 2018].

¹³ VARHANÍK J. a S. MALÝ. *Zákon o státní památkové péči: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2011.

¹⁴ § 31 odst. 4 písm. b) horního zákona byl s účinností od 15. 1. 2013 zrušen zákonem č. 498/2012 Sb.

ani souhlasná vyjádření obou dotčených orgánů nezakládají právní nárok, jelikož, jak bylo uvedeno výše, vše závisí na správním uvážení ministerstva kultury, které může zrušení prohlášení vázat na předchozí splnění jím určených dalších podmínek.

A jak vypadá řešení střetu zájmů v praxi?

2.2.1 Zámek Jezeří

Zámek Jezeří se nachází v oblasti mostecké (severočeské) hnědouhelné pánve. Jak sám název napovídá, jedná se o lokalitu s ložisky hnědého uhlí. První zmínka o těžbě z roku 1403 byla nalezena v duchcovské městské knize.¹⁵ Ke skokovému nárůstu těžby došlo v 19. století, a to v souvislosti s průmyslovou revolucí a výstavbou železnic.

Samotná historie zámku Jezeří je velice poutavá, až pohnutá. Jako mnoho dalších zámků a hradů doplatil na svou polohu v pohraničí. Nejdříve sloužil jednotkám Hitlerovy armády, následně i sovětskému vojsku. V roce 1963 byl zámek zapsán do rejstříku kulturních památek.¹⁶ V osmdesátých letech minulého století byl zámek, vzhledem k jeho desolátnímu stavu a prioritizaci těžby hnědého uhlí v lomu Československé armády, určen k likvidaci. Před jejím započatím však geologický průzkum odhalil hrozící nebezpečí sesuvu krušnohorských svahů, jenž by vedl nejen k sesuvu ostrohu, na kterém se zámek nachází, ale i ke ztížení těžby. Kromě nebezpečí sesuvu sehrály významnou roli i územní ekologické limity těžby stanovené usnesení vlády č. 444/1991¹⁷. Právě těch bylo dosaženo v roce 2016, kdy byl vytěžen poslední metr krychlový skrývky.

Zámek Jezeří tak stojí na svém místě i nyní, nicméně masivní těžební činnost nezvratně poznamenala okolní krajinu. Zmizela většina zámeckého parku, zahrad, Švýcarský dům i celé okolní vesnice – Albrechtice, Ervěnice, Dřínov či osada Jezeří.¹⁸ Nedá se tedy jednoznačně uzavřít, zda v tomto případě bylo upřednostněno zachování kulturní památky před těžbou, nebo zda se jednalo o prostou souhru okolností.

¹⁵ Historie těžby uhlí v severočeské pánvi sahá do 15. století. *iUHLI.cz* [online] [cit. 12. 4. 2018].

¹⁶ Zámek. *Památkový katalog* [online] [cit. 12. 4. 2018].

¹⁷ Těžba uhlí. *Seven Energy* [online] [cit. 12. 4. 2018].

¹⁸ Jezeří komunisté vymazali z map. V nejkrásnějším sále hrával Beethoven, teď tam nesmí ani kastelánka. *Aktuálně.cz* [online] [cit. 12. 4. 2018].

Pro zajímavost lze uvést, že naprosto opačná situace nastala na počátku letošního roku v německém městě Immerath. Tamní kostel z 19. století musel ustoupit povrchovému dolu pro těžbu uhlí,¹⁹ a převládl tedy zájem na hospodárném využití ložiska nad zájmem ochrany kulturního bohatství.

2.2.2 Hradiště Leskoun

Další možností je částečné zrušení památkové ochrany. Toho bylo využito u kulturní památky hradiště Leskoun, jehož část se nacházela v dobývacím prostoru Olbramovice a v chráněném ložiskovém území, které se nachází u Moravského Krumlova. V rámci archeologického průzkumu bylo zjištěno, že se na vrcholu kopce Leskoun před zhruba třemi tisíci lety nacházelo hradiště, které bylo jedním z nejvýznamnějších sídel ve střední Evropě. Hradiště se rozkládalo na zhruba dvaceti hektarech a mohly jej obývat až tisíce lidí.

Aniž by byla lokalita přesně zmapována a podrobena důkladnému plošnému archeologickému výzkumu začala zde od roku 1927 probíhat těžba kamene (granodioritu). Od 50. let minulého století lze hovořit o intenzivní těžbě, jejímž důsledkem bylo rozšíření dobývacího prostoru v roce 1979. O patnáct let později nechal Okresní úřad ve Znojmě vypracovat studii vlivů těžby a zpracování kamene v lomu Leskoun na krajinu a životní prostředí. Studie konstatovala vliv na morfologii původního terénu, stav vody na řece Rokytná, vegetaci a živočichy a krajinný ráz, nicméně k zastavení těžby nedošlo.²⁰

V roce 2011 ministerstvo kultury na základě žádosti organizace a souhlasných stanovisek dotčených orgánů (Krajský úřad Jihomoravského kraje, Městský úřad Moravský Krumlov, Národní památkový ústav, Akademie věd České republiky rozhodlo o částečném zrušení ochrany, přičemž zdůraznilo, že oblast zůstává i nadále územím s archeologickými nálezy, tudíž před zahájením těžby musí být proveden kompletní archeologický výzkum financovaný žadatelem (organizací).²¹ Výzkum byl zahájen v roce 2016.²²

Na první pohled by se tedy mohlo zdát, že byla upřednostněna těžba. Nicméně z rozhodnutí o částečném zrušení prohlášení za kulturní památku,

¹⁹ VIDEO: V Německu i přes protesty strhli kostel, nahradí ho uhelný důl. *iDNES.cz* [online] [cit. 15. 4. 2018].

²⁰ LACINA, J. Památná hora Leskoun. *Veronica*, 1998, č. 2, s. 1–4.

²¹ Rozhodnutí ministerstva kultury ze dne 12. 9. 2011, č. j. MK 34886/2011 OPP.

²² Leskoun. *Ústav archeologické památkové péče* [online] [cit. 27. 3. 2018].

a v něm obsažených odborných vyjádření vyplývá, že v době posuzování žádosti nebylo v dotčeném území, z pohledu památkové ochrany, co chránit. Ke skutečnému střetu zájmů, tak v tomto případě nedošlo. Je však nutné zdůraznit, že ochrana přírody a krajiny byla zcela opominuta v předcházejících řízeních – stanovení dobývacího prostoru a jeho následné rozšiřování. Pokud by tehdy došlo k posouzení vlivů, je více než pravděpodobné, že by příslušný báňský úřad žádost o rozšíření dobývacího prostoru zamítl, jelikož veřejný zájem na ochraně archeologických nálezů, rostlin, živočichů, vodních zdrojů a dalších převážil nad zájmem využívání nerostného bohatství (těžbě granodioritu).

2.3 Střet druhý: objekt sloužící k těžbě a jiný zájem

Výše jsem se zabývala otázkou, jak řešit situaci, kdy byl objekt prohlášen za kulturní památku dříve, než byl stanoven dobývací prostor. Střetával se zde zájem na ochraně kulturního bohatství se zájmem na hospodárném využívání nerostného bohatství. Oproti tomu hornický skanzen Žacléř je příkladem, kdy již došlo k ukončení těžby a je zde zájem na kulturní ochraně důlního díla a souvisejících staveb.

2.3.1 Hornický skanzen Žacléř

Dobývací prostor Žacléř se rozkládá v katastrálním území obcí Žacléř a Lampertice.²³ První záznamy o těžbě uhlí v této oblasti pochází z 16. století. Na přelomu 18. a 19. století došlo k rapidnímu nárůstu roční těžby, který souvisel mimo jiné i s průmyslovou revolucí. Od šedesátých let 20. století byly postupně uzavírány jednotlivé doly (Marie, Eliška). Samotná těžba pak byla ukončena v roce 1992.²⁴ Jak je uvedeno v památkovém katalogu, jedná se o „*architektonický, urbanistický i historický zajímavý doklad způsobu těžby černého uhlí v daném kamenouhelném revíru. Hodnotný soubor budov a těžního zařízení, který svými vypovídacími hodnotami vhodně doplňuje kontext periodického vývoje hlubinné těžby černého uhlí společně s jámami Františka a Jiří.*“²⁵ „*Velmi autentický dochovaný důlní areál s vysokou dokumentační schopností daleko přesahující regionální měřítko.*

²³ Rozhodnutím Obvodního báňského úřadu pro území krajů Královéhradeckého a Pardubického ze dne 20. 12. 2017, č. j. SBS 38307/2017-OBÚ-09/06, byl dobývací prostor zmenšen. Původně se rozkládal v katastrálním území obcí Žacléř, Lampertice, Královec a Bernartice.

²⁴ Podrobněji k historii viz <http://www.zdarbuh.cz/reviry/vud/dul-jan-sverma-v-zacleri/>

²⁵ Areál hlubinného dolu – jámy Julie. *Památkový katalog* [online] [cit. 26. 4. 2018].

*Jedná se o jediný dochovaný důlní areál v oblasti celé dolnoslezské uhelné pánve z 60. let 20. století. Mimo technicko a technologicko-dokumentační hlediska pojímá řadu objektů zajímavých i z hlediska vývoje průmyslové architektury.*²⁶

V roce 2003 vznikla obecně prospěšná společnost Důl Jan Šverma, mezi jejíž účely patří i zachování hornických památek v Dolnoslezské uhelné pánvi a provozování kulturních, kulturně-vzdělávacích a zábavních zařízení. Na základě jejího podnětu prohlásilo ministerstvo kultury v roce 2011 uhelný důl Jan kulturní památkou dle postupu stanoveném v § 3 zákona o státní památkové péči.²⁷

Dalo by se tedy uzavřít, že i v tomto případě zvítězila ochrana kulturních hodnot nad jinými zájmy, např. stavebními. Zásadní rozdíl tkví v okamžiku, kdy byla objektům přiznána právní ochrana. U zámku Jezeří, kostelu Nanebevzetí Panny Marie a hradiště Leskoun existovala ochrana již v okamžiku posuzování střetu zájmů, ale u hornického skanzenu Žacléř řízení o udělení ochrany (prohlášení za kulturní památku) teprve probíhalo.

3 Hornictví a archeologické nálezy

Z pohledu památkové péče je archeologický nález něčím úžasným. Představuje možnost dozvědět se něco o naší minulosti. Pro těžaře se však zpravidla jedná o „noční můru“.²⁸

Zákon o státní památkové péči²⁹ totiž v případě archeologického nálezu ukládá nálezci dvě hlavní povinnosti. A to povinnost oznamovací, kdy je nálezce povinen učinit oznámení Archeologickému ústavu nebo nejbližšímu muzeu buď přímo, nebo prostřednictvím obce, v jejímž územním obvodu k archeologickému nálezu došlo. A dále zakazuje provádění jakýchkoli prací, které by mohly narušit nálezíště, a to po dobu minimálně pěti dní.

²⁶ Uhelný důl hlubinný Jan. *Památkový katalog* [online] [cit. 26. 4. 2018].

²⁷ Rozhodnutí ministerstva kultury ze dne 14. 12. 2011, č. j. MK 64745/2011 OPP. Návrh podal Národní památkový ústav, ú.o.p. v Josefově. Městský úřad Trutnov i krajský úřad Královéhradeckého kraje vydaly souhlasná stanoviska (vyjádření) dle § 3 odst. 1 zákona o státní památkové péči.

²⁸ Předchozí právní úprava – zákon č. 22/1958 Sb., o kulturních památkách, byl v otázkách ochrany nálezů ještě přísnější, jelikož je *ex lege* považoval za kulturní památky (viz § 16 odst. 1 citovaného zákona).

²⁹ § 23 zákona o státní památkové péči.

3.1 Lom Vršany

Nejnovější archeologický nález v souvislosti s hornickou činností byl učiněn v červnu 2017,³⁰ v dobývacím prostoru Vršany, jenž leží západně od města Most, v jihovýchodní části mostecko-chomutovské pánve. Otvírka lomu Vršany byla zahájena v roce 1978. V oblasti Mostecká se nejedná o první a ani poslední nález.³¹ Nejedná se ani o první nález v oblasti dobývacího prostoru. Těžební organizace (Vršanská uhelná, a. s.) s archeologickým ústavem spolupracuje od roku 2012. V roce 2014 archeologický výzkum odhalil pozůstatky pravěkého osídlení především z doby železné. V loňském roce narazili vědci na pohřebiště, které orientačně datovali do starší doby bronzové, tedy do období 2 500 let př. n. l. Zajištění záchranného archeologického výzkumu bylo jednou z podmínek souhlasného stanoviska ministerstva životního prostředí, jež bylo součástí procesu posuzování vlivů dobývacího prostoru na životní prostředí.³² Zvolená varianta je ukázkou toho, že není vždy nutné upřednostnit jeden zájem před jinými, ale že lze nalézt řešení představující symbiózu poměřovaných zájmů.

4 Závěr

Z výše uvedených příkladů je patrné, že významnou roli při posuzování střetu zájmů sehrává aktuální společenské nastavení. U zámku Jezeří dotčené orgány jednoznačně upřednostnily těžbu před zachováním kulturní památky. O pohnutkách vedoucích k záchraně kostela Nanebevzetí Panny Marie by se dalo polemizovat. Nejeví se mi pravděpodobné, že by přesun o necelý jeden kilometr byl dostačující. Cílem byla, dle mého názoru, demonstrace technických možností tehdejší vlády, než ochrana kulturní památky a křesťanského symbolu. Rozhodnutí o částečném zbavení ochrany u hradiště Leskoun bylo výsledkem dlouhodobého a nešetrného přístupu k archeologickému nálezšti.

³⁰ Na Mostecku našli archeologové dva hroby staré přes 4000 let. *Česká televize* [online] [cit. 6. 4. 2018].

³¹ V říjnu 2017 byl učiněn další archeologický nález v mosteckém městském parku Šibeník.

³² Viz Informační systém EIA. CENIA, česká informační agentura životního prostředí. Dostupné z: https://portal.cenia.cz/eiasa/detail/EIA_MZP245

V současnosti téměř ke střetům nedochází, jelikož se jimi příslušné orgány zabývají již v rámci územního plánování. Dalo by se tedy říci, že je památkám poskytována dvojnásobná ochrana.

Archeologické nálezy v dobývacím prostoru sice představují značnou komplikaci pro těžební činnost, nicméně se zpravidla jedná o překonatelnou překážku.

Závěrem lze jedinečně poznamenat, že současné postoje společnosti jsou jednoznačně ve prospěch památkové ochrany, jelikož je těžební činnost obecně vnímána negativně.

Literatura

Monografie

VARHANÍK J. a S. MALÝ. *Zákon o státní památkové péči: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2011, 1161 s. ISBN 978-80-7357-659-2. Dostupné online v ASPI, právním informačním systému.

Kapitoly v knihách, články

VÍCHA, O. Nature Protection and Conflict of Interests Resolution under the Mining Act. In: JANČÁŘOVÁ, I., J. DUDOVÁ et al. *Sustainable development and conflicts of interests in nature protection in Czechia, Poland and Slovakia*. Brno: PF MU, 2017, 313 s. ISBN 978-80-210-8815-3.

CZAJKOWSKI, J. Řešení střetů zájmů v horním právu. *Právní rádce*, 2006, č. 6, s. 42–43.

LACINA, J. Památná hora Leskoun. *Veronica*, 1998, č. 2, s. 1–4.

Elektronické zdroje

Historie kostela Nanebevzetí Panny Marie v Mostě. *Kostel Nanebevzetí Panny Marie* [online]. Dostupné z: <https://www.kostel-most.cz/cs/o-kostelu/historie>

Historie těžby uhlí v severočeské pánvi sahá do 15. století. *iUHLL.cz* [online]. Dostupné z: <http://iuhli.cz/historie-tezby-uhli-v-severoceske-panvi-saha-do-15-stoleti/>

Zámek. *Památkový katalog* [online]. Dostupné z: <http://www.pamatkovykatalog.cz/?legalState=155229 & mode=fulltext & keywords=jeze%C5%99%C3%AD & order=relevance%3Adesc & action=legalState & presenter=LegalStatesResults>

Těžba uhlí. *Seven Energy* [online]. Dostupné z: <http://www.7.cz/cz/uhli/tezba.html>

Jezeří komunisté vymazali z map. V nejkrásnějším sále hrával Beethoven, teď tam nesmí ani kastelánka. *Aktuálně.cz* [online]. Dostupné z: <https://zpravy.aktualne.cz/domaci/oteviraji-se-hrady-a-zamky-jezeri-ktere-komuniste-vymazali-z/r~9304ed8e161511e7b2a40025900fea04/>

VIDEO: V Německu i přes protesty strhli kostel, nahradí ho uhelný důl. *iDNES.cz* [online]. Dostupné z: https://zpravy.idnes.cz/kostel-nemecko-demolice-uhelny-dul-greenpeace-rwe-fvj-/zahranicni.aspx?c=A180110_112631_zahranicni_amu

Leskoun. *Ústav archeologické památkové péče* [online]. Dostupné z: <https://www.uapp.cz/index.php?oid=5802713>

Areál hlubinného dolu – jámy Julie. *Památkový katalog* [online]. Dostupné z: <http://www.pamatkovykatalog.cz/?element=14677382 & sequence=32 & mode=fulltext & keywords=%C5%BEacl%C3%A9%C5%99 & page=2 & order=relevance%3Adesc & action=element & presenter=ElementsResults>

Uhelný důl hlubinný Jan. *Památkový katalog* [online]. Dostupné z: <http://www.pamatkovykatalog.cz/?element=14676390 & sequence=33 & mode=fulltext & keywords=%C5%BEacl%C3%A9%C5%99 & page=2 & order=relevance%3Adesc & action=element & presenter=ElementsResults>

Na Mostecku našli archeologové dva hroby staré přes 4000 let. *Česká televize* [online]. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/veda/2157231-na-mostecku-nasli-archeologove-dva-hroby-stare-pres-4000-let>

Soudní rozhodnutí

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2018, č. j. 2 As 196/2016-133.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 12. 2008, č. j. 7 As 21/2007-191.

Právní předpisy

Zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon).

Zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a státní báňské správě.

Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči.

Zákon č. 22/1958 Sb., o kulturních památkách.

Jiné dokumenty

Rozhodnutí ministerstva kultury ze dne 12. 9. 2011, č. j. MK 34886/2011 OPP.

Rozhodnutí Obvodního báňského úřadu pro území krajů Královehradeckého a Pardubického ze dne 20. 12. 2017, č. j. SBS 38307/2017-OBÚ-09/06.

Rozhodnutí ministerstva kultury ze dne 14. 12. 2011, č. j. MK 64745/2011 OPP.

Kontakt – email

407903@mail.muni.cz

Seznamy světového kulturního a přírodního dědictví UNESCO a proces zápisu jednotlivých statků

Dominik Židek

Ústavní soud České republiky; Právnická fakulta,
Masarykova univerzita, Brno, Česká republika

Abstrakt

Príspevok se zabývá fenoménem ochrany kulturního a přírodního dědictví a to na nadnárodní úrovni. Autor postupně seznámí čtenáře s příslušnými mezinárodními úmluvami upravujícími danou oblast, a to včetně prováděcích dokumentů. Na tomto základě nadefinuje základní pojmy problematiky z těchto právních dokumentů vycházející. Dále autor seznámí čtenáře s institucionálním zajištěním ochrany světového kulturního a přírodního dědictví. Autor se také bude věnovat otázce zápisu jednotlivých památek, kdy rozebere institut Národního indikativního seznamu (Tentative List), a poté provede čtenáře procedurou zapsání statku na Seznam světového dědictví, při zohlednění posouzení mimořádné světové (univerzální) hodnoty jednotlivého statku. V krátkosti se autor bude věnovat také institutu tzv. „Management Plan“ a také ročním a periodickým monitoringem světového dědictví.

Klíčová slova

Management Plan; Národní indikativní seznam; památková ochrana; Seznam světového dědictví; světové kulturní a přírodní dědictví; UNESCO; zápis statku.

1 Úvod

„Protože války se rodí v myslí lidí, je třeba v myslí lidí vybudovat obranu míru.“⁴
Moudrá věta preambule Ústavy Organizace spojených národů pro výchovu, vědu a kulturu (UNESCO) má lidstvu připomínat, že snažit se dosáhnout

¹ Preamble Ústavy UNESCO. In: *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* [online]. Basic Texts. 2018 edition. Paříž, 2018 [cit. 7. 5. 2018]. Dostupné z: <http://unesdoc.unesco.org/images/0026/002617/261751e.pdf>

světového míru dalšími válečnými konflikty je cestou slepou uličkou. A samotná organizace UNESCO právě budování míru v myslí lidí zasvětila svou činnost a činí to mj. i prostřednictvím ochrany světového kulturního a přírodního dědictví, jelikož platí, že kdo si neváží historie, neváží si budoucnosti. Předkládaný příspěvek se zabývá, a to toliko ve výcho- diskových poznámkách (jelikož komplexní zpracování daného tématu by bylo spíše na samotnou monografii či vědeckou práci², než na konfe- renční příspěvek o několika málo stranách) fenoménem seznamů světového kulturního a přírodního dědictví UNESCO a procesu zápisu jednotlivých statků na tyto seznamy. Příspěvek tedy nebude, ani vzhledem ke svému rozsahu nemůže, obsahovat důkladnou analýzu všech zkoumaných jevů a procesů daného fenoménu, pročez jeho cílem je zejména uvést výcho- diska zkoumané problematiky a uvést odkazy na zdroje, ze kterých může čtenář v případě svého zájmu čerpat další odborné informace. Ke struktuře příspěvku uvádím, že v úvodní kapitole se budu věnovat právní regulaci ochrany světového kulturního a přírodního dědictví s vazbou na instituci- onální zajištění této ochrany. Následně bude pozornost věnována otázce

² Které již v dílčích aspektech byly ostatně zpracovány (a které byly hodnotným – zejména inspirativním – zdrojem pro sepsání tohoto textu) a na které rád v obecné rovině odkazuji. Srov. např. DAMOHORSKÝ, Milan, Vojtěch STEJSKAL a kol. *Ochrana světového kulturního a přírodního dědictví UNESCO v středoevropském právním kontextu*. Praha: Eva Rozkotová, 2012, 208 s. ISBN 978-80-87488-10-2; nebo srov. KUČOVÁ, Věra. *Světové kulturní a přírodní dědictví UNESCO*. Praha: Národní památkový ústav, 2009, 200 s. ISBN 978-80-87104-52-1; případně také srov. zajímavý výukový materiál: BEČVÁŘOVÁ, Bára. Seznam světového dědictví UNESCO. Background report. *Asociace pro mezinárodní otázky* [online]. 2012, 18 s. Dostupné z: <http://www.amo.cz/wp-content/uploads/2016/01/Seznam-sv%C4%Btov%C3%A9ho-d%C4%Bdect%C3%AD-UNESCO.pdf>. Ze za- hraničních srov. např. BLAKE, Janet. *International cultural heritage law*. Oxford: Oxford University Press, 2015, 359 s., Cultural heritage law and policy. ISBN 978-0-19-872351-6; nebo srov. CHECHI, Alessandro. *The settlement of international cultural heritage disputes*. Oxford: Oxford University Press, 2014, 343 s., Cultural heritage law and policy. ISBN 978-0-19-870399-0; nebo srov. MASLEN, Michal. *Cultural and natural heritage – legal instruments of its preservation in the Slovak Republic: scientific monograph*. Kraków: Spółok Slovákov v Poľsku, 2017, 153 s. ISBN 978-83-8111-012-9; nebo srov. CHOW, Pok Yin S. Culture as collective memories: an emerging concept in international law and discour- se on cultural rights. In: *Human rights law review*, Nottingham: Nottingham University Press, 2014, Vol. 14, no. 4., s. 611–646. ISSN 1461-7781; nebo srov. LIXINSKI, Lucas. Selecting heritage: the interplay of art, politics and identity. In: *European journal of inter- national law*, Oxford: Oxford University Press, 2011, Vol. 22, no. 1, s. 81–100. ISSN 0938-5428; nebo srov. LENZERINI, Federico. Intangible cultural heritage: the living culture of peoples. In: *European journal of international law*, Oxford: Oxford University Press, 2011, Vol. 22, no. 1, s. 101–120. ISSN 0938-5428.

zápisu jednotlivých statků, a v závěru příspěvku se budu krátce zabývat také institutem tzv. „Management Plan“ (tedy plánu nakládání se statky zapsanými na seznamy světového dědictví) a také ročním a periodickým monitoringem světového dědictví.

2 Právní regulace ochrany světového kulturního a přírodního dědictví a institucionální zajištění této ochrany

Jak jsem již uvedl v úvodu tohoto příspěvku, tak klíčovou organizací zajišťující ochranu kulturního a přírodního dědictví na celosvětové úrovni je **Organizace spojených národů pro výchovu, vědu a kulturu (UNESCO)**. Jedná se o mezinárodní organizaci se sídlem v Paříži, jejímž cílem je mj. rozvíjení výchovné, vzdělávací, vědecké a ostatní kulturní činnosti.³ Právě na půdě této organizace byly přijaty dva klíčové právní dokumenty regulující danou oblast.

Jednak se jedná o **Úmluvu UNESCO o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví** z roku 1972, která vstoupila v platnost dne 17. prosince 1975, přičemž pro (tehdejší) Českou a Slovenskou Federativní Republiku vstoupila v platnost dne 15. února 1991 (srov. sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 159/1991 Sb.).⁴ Tato Úmluva se skládá z preambule a 38 článků rozdělených do 8 částí. Mám za to, že je úvodem vhodné uvést zásadní principy, na kterých tato Úmluva stojí, a za kterých je třeba vycházet, aby mohlo být ochraně světového kulturního a přírodního dědictví učiněno zadost. Jednak je nutné vyzdvihnout povinnost

³ Z hlediska základních institucionálních otázek jen v krátkosti konstatuji, že nejvyšším orgánem UNESCO je Generální konference UNESCO a skládá se ze zástupců všech členských států, z nichž každý má jeden hlas. Výkonná rada UNESCO má 58 členů volených Generální konferencí. Mezi její hlavní úkoly patří dohled nad plněním rozhodnutí Generální konference a podílění se na přípravě návrhů budoucích programů. Sekretariát UNESCO je výkonným a administrativním orgánem složeným z generálního ředitele stojícího v čele Sekretariátu a dále mezinárodního štábu úředníků. V rámci jednotlivých signatářských států pak existují tzv. Národní komise pro spolupráci s UNESCO, přičemž pro tu působící v České republice srov. Česká komise pro UNESCO. *Ministerstvo zahraničních věcí* [online]. Praha, 2018 [cit. 7. 5. 2018]. Dostupné z: http://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/cr_v_mezinarodnich_organizacich/unesco/ceska_komise_pro_unesco/index.html. Pro komplexní informace k organizaci UNESCO srov. oficiální stránky *UNESCO: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*. [online]. Paříž, 2018 [cit. 7. 5. 2018]. Dostupné z: <https://en.unesco.org/>

⁴ K výkladu jednotlivých ustanovení Úmluvy srov. FRANCIONI, Francesco a Federico LENZERINI. *The 1972 World Heritage Convention: A Commentary*. Oxford: University Press, 2008, 576 s. ISBN 978-0-19-929169-4.

signatářských států, aby zabezpečily ochranu, zachování a předávání světového kulturního a přírodního dědictví budoucím generacím. Podpisem Úmluvy uznává každý signatářský stát, že je jeho povinností toto dědictví zabezpečit. Aby se tak stalo, učiní vše při maximálním využití svých vlastních zdrojů, popř. s využitím mezinárodní pomoci. Všechny signatářské státy také musí přijmout stanovené podmínky týkající se světového kulturního a přírodního dědictví a snažit se o jeho ochranu, jako např. vytvořit služby vztahující se k ochraně světového dědictví, zpracovávat metodiku své práce a rozvíjet vědecké a technické studie a výzkumy. Kromě uvedeného pak má každý signatářský stát povinnost zajistit označení, ochranu, zachování, zhodnocení a předávání kulturního a přírodního dědictví nacházejícího se na jeho území budoucím generacím a pomáhat při tomto úkolu dalším státům Úmluvy, které o to požádají. Úmluva pak přináší i definice některých základních pojmů, a to zejména definice kulturního a přírodního dědictví v čl. 1⁵ a čl. 2⁶. Světové dědictví pak může být kulturním dědictvím nebo přírodním dědictvím (nebo také jejich kombinací – např. tzv. kulturní krajiny, které jsou sice kulturními statky, ale představují výtvoř vzniklé společným působením člověka a přírody). Samotné světové dědictví (jež je složeno ze statků, které jsou chráněny zapsáním na příslušný seznam – viz dále) pak vnímáme jako „*odkaz minulosti, s nímž žijeme v současnosti a který předáme budoucím generacím. Naše kulturní a přírodní dědictví je nenahraditelným zdrojem života a inspirace. Je základem našeho jednání, měřítkem uvažování, základem naší identity*“⁷ Světovostí památek je třeba rozumět vlastnost statku, který je schopen upoutat celosvětový zájem

⁵ Kulturním dědictvím jsou jednak památky: architektonická díla, díla monumentálního sochařství a malířství, prvky či struktury archeologické povahy, nápisy, jeskynní obydlí a kombinace prvků, jež mají mimořádnou univerzální hodnotu z hlediska dějin umění či vědy; za druhé skupiny budov: skupiny oddělených či spojených budov, které mají z důvodu své architektury, stejnorodosti či umístění v krajině mimořádnou univerzální hodnotu z hlediska dějin, umění či vědy; a za třetí lokality a místa: výtvoř člověka či kombinovaná díla přírody a člověka a oblasti zahrnující místa archeologických nálezů, mající mimořádnou univerzální hodnotu z dějinného, estetického, etnologického či antropologického hlediska.

⁶ Přírodním dědictvím jsou jednak přírodní jevy tvořené fyzickými a biologickými útvary nebo skupinami takovýchto útvarů, jež mají výjimečnou světovou hodnotu z estetického či vědeckého hlediska; za druhé geologické a fyziografické útvary a přesně vymezené oblasti, které tvoří místo přirozeného výskytu ohrožených druhů zvířat a rostlin výjimečné světové hodnoty z hlediska vědy či péče o zachování přírody; a za třetí přírodní lokality, či přesně vymezené přírodní oblasti světové hodnoty z hlediska vědy, péče o zachování přírody nebo přírodní krásy.

⁷ KUČOVÁ, op. cit., s. 53.

lidstva a prokázat svou důležitost pro současné a budoucí generace. Důležité je zdůraznit, že tato Úmluva se nezabývá jednak nemateriálním dědictvím (které je předmětem samostatné právní regulace – srov. dále), tak se ani nezabývá movitým dědictvím (tj. Movable Heritage), přičemž platí, že nominace na zápis týkající movitých věcí, ale také nominace na zápis nemovitého dědictví, které se může stát dědictvím movitým, nebudou brány v potaz. Není tedy možné v případě nominace určitého statku argumentovat např. cenným vybavením interiérů, které může být potenciálně demontováno a odvezeno na jiné místo (mobiliáře). Z uvedeného vyplývá, že aby určitý statek mohl být pod ochranou předmětné úmluvy, a aby mohl být zapsán na Seznam světového dědictví, tak se musí jednat o nemovitý statek. Samozřejmě předmětná Úmluva, jakožto jakýkoliv jiný právní akt, má své určité výkladové problémy. Za ty nejvýznamnější lze označit čl. 11 odst. 3, podle kterého „*Zahrnutí vlastnictví do Seznamu světového dědictví vyžaduje souhlas dotyčného státu.*“, což samozřejmě může znamenat problém pro objektivní ochranu statků v případě, když signatářský stát nebude se zapsáním předmětného statku souhlasit (narážíme zde na limity mezinárodního práva veřejného a související otázky suverenity jednotlivých signatářských států). S uvedeným souvisí také existence problematického čl. 12, který stanoví, že státy mají dbát i o ochranu památek nezapsaných na seznam, přičemž zde je bezpochyby diskutovanou otázkou možná vymahatelnost tohoto ustanovení.

Druhým klíčovým právním dokumentem, který se zabývá – již několikrát výše uvedeným – nemateriálním kulturním dědictvím, je **Úmluva UNESCO o zachování nemateriálního kulturního dědictví** z roku 2003, která vstoupila v platnost dne 20. dubna 2006, přičemž pro Českou republiku vstoupila v platnost dne 18. května 2009 (srov. sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 39/2009 Sb.m.s.). Cílem této úmluvy je zachovat nemateriální kulturní dědictví, zajistit úctu k nemateriálnímu kulturnímu dědictví dotčených společenství, skupin a jednotlivců, zvýšit na místní, národní a mezinárodní úrovni vědomí důležitosti nemateriálního kulturního dědictví a důležitosti zajistit jeho vzájemné uznávání a pečovat o mezinárodní spolupráci a pomoc. Nemateriálním kulturním dědictvím se pak ve smyslu čl. 2 rozumí „*zkušenosti, znázornění, vyjádření, znalosti, dovednosti, jakož i nástroje, předměty, artefakty a kulturní prostory s nimi související, které společenství, skupiny a v některých případech též jednotlivci považují za součást svého kulturního dědictví. Toto nemateriální*

kulturní dědictví, předávané z pokolení na pokolení, je společenskými a skupinami lidí neustále přetvářeno v závislosti na jejich prostředí, na jejich interakci s přírodou a na jejich historii, dává jim pocit identity a kontinuity, podporuje takto úctu ke kulturní rozmanitosti a lidské tvořivosti. Pro účely této úmluvy se bere v úvahu pouze nemateriální kulturní dědictví slučitelné se stávajícími mezinárodními nástroji týkajícími se lidských práv, jakož i se zásadami vzájemné úcty mezi společnostmi, skupinami i jednotlivci a trvale udržitelného rozvoje. “I tato Úmluva stanoví (zejména v její části III. a IV.) povinnosti pro jednotlivé signatářské státy, přičemž zejména je povinností států přijímat nezbytná opatření pro zajištění zachování nemateriálního kulturního dědictví vyskytujícího se na jeho území.

Ke každé z těchto úmluv poté byly přijaty tzv. **Operační směrnice k provádění Úmluvy** („Operational Guidelines“⁸ pro Úmluvu UNESCO o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví, resp. „Operational Directives“⁹ pro Úmluvu UNESCO o zachování nemateriálního kulturního dědictví). Směrnice konkretizují principy vycházejících z úmluv a definují procesy, kterými se řídí agenda světového dědictví. Jsou tedy *de facto* prováděcími dokumenty každé z úmluv. Obsahem těchto dokumentů jsou pak v případě materiálního dědictví zejména vymezení Seznamu světového dědictví (základní charakteristiky /popis, atributy/, hodnotící kritéria, integrita, autenticita, ochrana a správa); procesní otázky zápisu statku na Seznam (včetně kalendáře), postupy sledování stavu konzervace (ochrany) statků; otázky předkládání periodických zpráv; otázky posilování podpory světového dědictví (podpora vědy a výzkumu, osvěty a vzdělávání); vymezení Fondu světového dědictví, emblému světového dědictví a jeho užívání a také otázka informačních zdrojů. Obdobný obsah (samozřejmě se zaměřením na otázku nemateriálního dědictví) poté mají také operační směrnice ke druhé z úmluv.

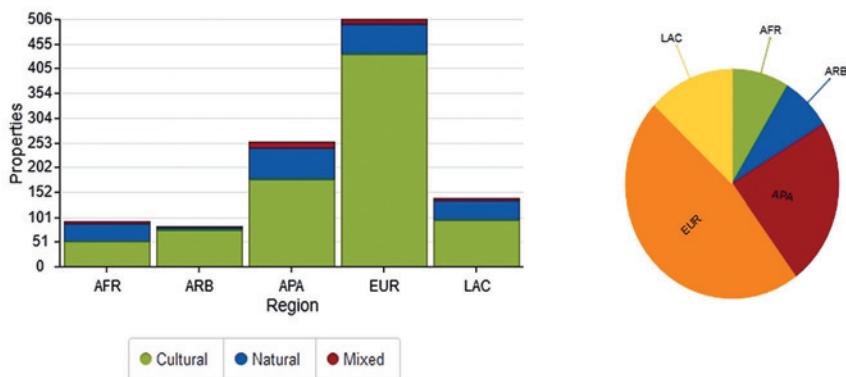
Cílem (samotným smyslem) výše uvedené právní regulace bylo vytvoření nejprve **Seznamu světového dědictví** (*World Heritage List*)¹⁰, který

⁸ The Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention. *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* [online]. Paříž, 2018 [cit. 7. 5. 2018]. Dostupné z: <http://whc.unesco.org/en/guidelines/>

⁹ Operational Directives for the implementation of the Convention for the Safeguarding of the Intangible Heritage. *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*. [online]. Paříž, 2018 [cit. 7. 5. 2018]. Dostupné z: <https://ich.unesco.org/en/directives>

¹⁰ World Heritage List. *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* [online]. Paříž, 2018 [cit. 7. 5. 2018]. Dostupné z: <http://whc.unesco.org/en/list>

je sestavován na základě Úmluvy UNESCO o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví a obsahuje tedy materiální kulturní a přírodní dědictví (ve formě jednotlivých zapsaných statků).¹¹ Na základě přijetí Úmluvy UNESCO o zachování nemateriálního kulturního dědictví jsou pak také sestavovány jednak **Reprezentativní seznam nemateriálního kulturního dědictví lidstva** a za druhé také **Seznam nemateriálního kulturního dědictví vyžadujícího naléhavě zachování**.¹² Pro všechny uvedené seznamy platí, že každý signatářský stát pak má povinnost předkládat soupis statků (tzv. Indikativní seznam /Tentative List/ – k tomu více dále), které by mohly být zapsány na jednotlivé seznamy. Není bez zajímavosti zaměřit se na rozložení jednotlivých statků mezi regiony. Níže přikládám dva grafy (ze stránek UNESCO¹³), které v případě Seznamu světového dědictví jednoznačně prokazují, že nejvíce jsou zastoupeny evropské statky, poté (se znatelným odstupem) statky z Asie a až posléze (opět s odstupem) relativně vyrovnaně statky z Afriky, arabských zemí a statky z Latinské Ameriky.



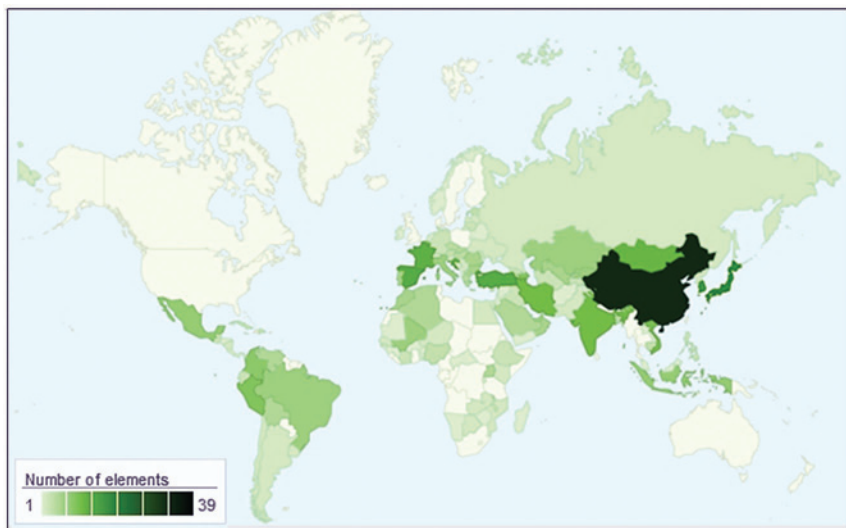
¹¹ Ke dni 7. května 2018 se na Seznamu světového dědictví nacházelo celkem 1073 statků (832 kulturních, 206 přírodních a 35 kombinovaných) a to ve 167 zemích, z čehož bylo 37 přeshraničních statků a 54 statků bylo v ohrožení (zejména z důvodu válečných konfliktů). Je třeba uvést, že 2 statky byly již ze Seznamu vyškrtuty, a jednalo se o Drážďanské údolí Labe (vyškrtuto v roce 2009) a jednu přírodní památku v Ománu – Arabian Oryx Sanctuary, který byla vyškrtuta v roce 2007.

¹² Lists of Intangible Cultural Heritage and the Register of good safeguarding practices. *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* [online]. Paříž, 2018 [cit. 7. 5. 2018]. Dostupné z: <https://ich.unesco.org/en/lists>. Na těchto seznamech je ke dni 7. května 2018 zapsáno celkem 470 statků ve 117 zemích.

¹³ World Heritage List Statistics. *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* [online]. Paříž, 2018 [cit. 7. 5. 2018]. Dostupné z: <http://whc.unesco.org/en/list/stat>

Vzhledem k uvedenému byl v roce 1994 přijat dokument **Globální strategie pro dosažení vyváženého, reprezentativního a věrohodného Seznamu světového dědictví** (Global Strategy for a Balanced, Representative and Credible World Heritage List¹⁴), jehož cílem je zajistit, aby Seznam světového dědictví skutečně reprezentoval různorodé kulturní a přírodní dědictví lidstva, jelikož je zde historicky nerovnoměrnost zastoupení jednotlivých druhů památek (statků). Tato nerovnoměrnost se v praxi projevuje tím, že na Seznamu světového dědictví jsou památky tzv. přezastoupené (overrepresented), což jsou např. historická města Evropy nebo církevní památky křesťanského světa, na druhé straně je zde velké množství památek nedostatečně zastoupených (underrepresented), což jsou např. málo zastoupené tradiční kulturní projevy.

V případě nemateriálního světového dědictví se tento problém v takové míře nevyskytuje a statky jsou zastoupeny relativně proporcionálně, jak vyplývá z níže přiložené mapy (ze stránek UNESCO¹⁵ – čím tmavší je odstín zelené, tím více se nemateriálních zapsaných statků v jednotlivé zemi nachází).



¹⁴ Global Strategy. *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* [online]. Paříž, 2018 [cit. 7. 5. 2018]. Dostupné z: <https://whc.unesco.org/en/globalstrategy/>

¹⁵ Map. *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* [online]. Paříž, 2018 [cit. 7. 5. 2018]. Dostupné z: <https://ich.unesco.org/en/lists?multinational=3&display1=inscriptionID&display=maps#tabs>

Za účelem zajištění ochrany jednotlivých zapsaných statků na základě úmluv, resp. jejich operačních směrnic, ustanovují tyto dokumenty další instituce (orgány) s rozličnými úkoly na poli ochrany světového dědictví. Jednak se (v případě materiálního dědictví) jedná o **Výbor pro světové dědictví**¹⁶, který je tvořen 21 státy Úmluvy UNESCO o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví, které jsou zvoleny v průběhu řádného zasedání Generální konference UNESCO, složené ze zástupců všech signatářských států. Výboru předkládají signatářské státy soupis kulturních a přírodních statků, které se nacházejí na jeho území a odpovídají kritériím k zápisu na Seznam světového dědictví. Samotnou činnost Výboru a jeho úkoly vymezují Operační směrnice k provádění Úmluvy, přičemž z těch hlavních lze uvést zejména sestavování Seznamu světového dědictví, sledování stavu statků zapsaných na Seznam světového dědictví, rozhodování o zápisu statků na Seznam světového dědictví, mezinárodní pomoc a správa, využívání Fondu světového dědictví a zkoumání a vyhodnocení naplňování Úmluvy (včetně Operačních směrnic). V případě nemateriálního dědictví byl pak obdobně ustanoven **Mezivládní výbor pro zachování nemateriálního kulturního dědictví**¹⁷, který se skládá ze zástupců 24 smluvních států a má obdobné pravomoci a cíle jako výše uvedený Výbor pro světové dědictví.

Z hlediska institucionálního zabezpečení je dále třeba připomenout jednak **Fond světového dědictví**¹⁸ a za druhé **Fond nemateriálního kulturního dědictví**¹⁹. Jsou to fondy na ochranu světového kulturního a přírodního dědictví mimořádné univerzální hodnoty (a to materiálního a nemateriálního). Příspěvky²⁰

¹⁶ The World Heritage Committee. *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* [online]. Paříž, 2018 [cit. 7. 5. 2018]. Dostupné z: <https://whc.unesco.org/en/committee/>

¹⁷ Functions of the Intergovernmental Committee for the Safeguarding of Intangible Cultural Heritage. *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* [online]. Paříž, 2018 [cit. 7. 5. 2018]. Dostupné z: <https://ich.unesco.org/en/functions-00586>

¹⁸ World Heritage Fund. *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* [online]. Paříž, 2018 [cit. 7. 5. 2018]. Dostupné z: <https://whc.unesco.org/en/world-heritage-fund/>

¹⁹ The Intangible Cultural Heritage Fund. *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* [online]. Paříž, 2018 [cit. 7. 5. 2018]. Dostupné z: <https://ich.unesco.org/en/ich-fund-00816>

²⁰ Pro příspěvky jednotlivých zemí do Fondu světového dědictví za rok 2017 srov. World Heritage Fund. Statement of Compulsory Contributions as at 31 December 2017. *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* [online]. Paříž, 2018 [cit. 7. 5. 2018]. Dostupné z: <https://whc.unesco.org/document/165384>

do těchto fondů a jiné formy pomoci mohou být použity pouze na účely určené Výborem světového dědictví, resp. Mezivládním výborem pro zachování nemateriálního kulturního dědictví, a mohou být přijaty pouze za předpokladu, že bylo rozhodnuto o realizaci programu či projektu. Všeobecným pravidlem je, že mezinárodní společenství hradí pouze část nákladů na potřebné práce. Vklad státu těžícího z mezinárodní pomoci tvoří podstatný díl zdrojů věnovaných na každý program či projekt. Výjimkou je, že mu to jeho zdroje nedovolují. Závěrem zdůrazňuji existenci tří organizací, které jsou poradními složkami k provádění Úmluvy UNESCO o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví, a které napomáhají rozvoji a provádění výše uvedené Globální strategie, dohlíží na zachovalost statků světového dědictví a zabývají se žádostmi o mezinárodní pomoc a účastní se jednání Výboru pro světové dědictví a jeho předsednictva jako poradní orgány. Jedná se o: **ICOMOS – Mezinárodní radu pro památky a sídla**²¹; **ICCROM – Mezinárodní centrum pro studium ochrany a restaurování kulturních statků**²² a **IUCN – Světovou unii pro ochranu přírody**²³. Z těchto institucí statky k zápisu na Seznam světového dědictví pak hodnotí ICOMOS (kulturní památky) a IUCN (přírodní památky).

3 Průběh zápisu jednotlivých statků na Seznam světového dědictví a monitoring zapsaných statků

Následující kapitola se bude věnovat přehledově proceduře zápisu jednotlivých statků na Seznam světového dědictví (tedy materiálního dědictví), přičemž v případě zápisu na Reprezentativní seznam nemateriálního kulturního dědictví lidstva (který probíhá s drobnými odchylkami obdobně) budou uvedeny hlavní odlišnosti od procedury zápisu na Seznam světového dědictví, nicméně kapitola se zaměřuje – ostatně jako celý příspěvek – primárně zejména na zápis statků materiálních.

²¹ International Council on Monuments and Sites. *ICOMOS* [online] [cit. 7. 5. 2018]. Dostupné z: <http://www.icomos.org/>

²² International Centre for the Study of the Preservation and Restoration of Cultural Property. *ICCROM* [online] [cit. 7. 5. 2018]. Dostupné z: <http://www.iccrom.org/>

²³ International Union for Conservation of Nature. *IUCN* [online] [cit. 7. 5. 2018]. Dostupné z: <http://www.iucn.org/>

Úvodem považuji za zásadní uvést, že prvotním předpokladem pro to, aby mohl být jakýkoliv statek zapsán na Seznam světového dědictví je jeho tzv. mimořádná světová (univerzální) hodnota („outstanding universal value“ – pravidlo č. 49 Operational Guidelines). Památka musí mít takový mimořádný kulturní (a/nebo přírodní) význam, který se dotýká lidstva jako takového a který široce přesahuje národní hranice. Je to hodnota stejně cenná pro současné i pro budoucí generace lidstva jako celku. Dále je potřebné si uvědomit, že existují různé typy statků možných pro zápis. Jednak se jedná o jednotlivý statek (a to jak národní, tak i přeshraniční), přičemž se může jednat o památku (kulturní, přírodní nebo jejich kombinaci), kulturní krajinu, historický urbánní celek či liniovou stavbu. Typickým příkladem jednotlivého statku je např. Vila Tugendhat v Brně. Druhou možností zápisu je tzv. sériový statek, a to sériový národní statek, sériový přeshraniční statek či sériový transnacionální statek. Zde lze za příklad uvést společnou nominaci označenou jako „Great Spas of Europe“ (volně přeloženo jako Velké lázně Evropy), kterou připravuje Česká republika, a to společně s Belgií, Francií, Itálií, Německem, Rakouskem a Velkou Británií.

Právě poslední uvedená památka „Great Spas of Europe“ se společně s dalšími 17 památkami z České republiky nachází na tzv. **(Národním) indikativním seznamu (*Tentative List*)**²⁴, který má povinnost vést každá ze signatářských zemí, a který je výchozím dokumentem pro (budoucí) úspěšný zápis každého jednotlivého statku na Seznam světového dědictví. Tento indikativní seznam je tedy předběžným soupisem kulturních a přírodních statků, které státy hodlají v budoucnu navrhnout k zápisu na Seznam světového dědictví (čl. 11 odst. 1 Úmluvy UNESCO o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví a příloha 2 A a 2 B související Operational Guidelines). Funkcí těchto indikativních seznamů je identifikování přírodních a kulturních statků, které mají potenciální mimořádnou univerzální hodnotu. Indikativní seznamy umožňují plánování v čase, pokud jde o předkládání definitivních nominačních dokumentací pro zápis na Seznam světového dědictví, jsou základem pro předběžné konzultace a spolupráci

²⁴ United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. *Tentative Lists*. [online]. Paříž, 2018 [cit. 7. 5. 2018]. Dostupné z: <http://whc.unesco.org/en/tentative-lists/>. Celosvětově je ke dni 7. května 2018 na všech indikativních seznamech zapsáno 1706 statků ze 177 zemí.

zainteresovaných subjektů (např. relevantních orgánů státní správy, místní samosprávy, vlastníků statku) a jsou užitečným a zároveň povinným zdrojem pro vypracování srovnávací analýzy, která je důležitou povinnou součástí nominační dokumentace k návrhu na zápis na Seznam světového dědictví.

Aby statek mohl být zapsán²⁵ na Seznam světového dědictví, potřebuje nejprve kladné **rozhodnutí Výboru pro světové dědictví**, kterým bude potvrzeno, že statek má mimořádnou světovou (univerzální) hodnotu. Aby statek měl takovou hodnotu, je potřebné, aby splnil **alespoň jedno z 10 kritérií** stanovených v čl. 77 Operational Guidelines. Těmito kritérii jsou, že statek musí: I. představovat mistrovský výtvar lidské tvořivosti; II. svědčit o výrazné výměně vlivů po dané období nebo ve vymezené kulturní oblasti, či ve vývoji stavebnictví nebo technologie, monumentálního umění, projektování měst nebo krajinné tvorby; III. přinášet jedinečné, nebo alespoň mimořádné svědectví o kulturní tradici nebo o živé či již zaniklé civilizaci; IV. představovat vynikající příklad určitého typu stavby nebo stavebního či technologického komplexu anebo krajiny, která je dokladem jednoho či více příznačných období v lidských dějinách; V. být vynikajícím příkladem tradičního lidského sídla, tradičního využití suchozemského území nebo moře, které je reprezentativní pro určitou kulturu (nebo kultury) či pro vzájemné působení člověka a životního prostředí, zejména pokud se toto prostředí stalo zranitelným pod dopadem nezvratné přeměny; VI. být přímo nebo hmotně spojen s živými událostmi nebo tradicemi, myšlenkovými proudy, způsoby víry nebo uměleckými či literárními díly, která mají mimořádný univerzální význam; VII. představovat mimořádné přírodní jevy nebo oblasti, které vyjadřují přírodní krásy a mají mimořádný estetický význam; VIII. být mimořádně reprezentativními příklady hlavních stádií v dějinách země, včetně svědectví o životě, geologických procesech probíhajících při vývoji zemských útvarů nebo geomorfologických či fyziografických prvků, které mají velký význam; IX. být mimořádně reprezentativními příklady ekologických a biologických procesů v průběhu evoluce a vývoje ekosystémů, jakož i společenství rostlin a zvířat, ať už suchozemských, vodních,

²⁵ K problematice komplexně srov. VLČKOVÁ, Jitka, Věra KUČOVÁ a Michal BENEŠ. *Metodické principy přípravy nominací k zápisu na Seznam světového dědictví UNESCO a zásady uchování hodnot těchto statků*. Praha: Národní památkový ústav, 2011, 100 s., Odborné a metodické publikace, sv. 42. ISBN 978-80-87104-84-2.

pobřežních či mořských; nebo X. obsahovat přírodní, nejreprezentativnější a nejdůležitější stanoviště pro zachování biologické rozmanitosti *in situ*, včetně těch stanovišť, kde přezívají ohrožené druhy, které mají mimořádnou univerzální hodnotu z hlediska vědy nebo zachovalosti.²⁶

Uvedené je rozdílné od zápisu na Reprezentativní seznam nemateriálního kulturního dědictví lidstva, u kterého je nutné, aby statek splnil **všechna následující kritéria**. Nemateriální statek musí: I. splňovat definici nemateriálního kulturního dědictví jak je uvedena v článku 2 Úmluvy o ochraně nemateriálního kulturního dědictví; II. být dosud živý a i v současnosti mít svou sociální a kulturní funkci; III. být vysoce autentický; IV. být unikátní z hlediska ojedinělosti svědectví, které nese a to zejména z pohledu historie, etnologie, kulturní antropologie a dalších sociálních věd; V. být vysoce reprezentativní vzhledem k podobným statkům v regionu nebo státě, pokud jsou podobné statky rozšířeny po celém jeho území; VI. být navržen k zápisu do Seznamu na základě účasti společenství nebo jiných skupin, popřípadě dotčených osob nebo jiných nositelů daného statku a s jejich svobodným a poučeným souhlasem. Zejména poslední bod je velmi důležitý, a to zejména z toho důvodu, aby nedocházelo k zápisu statků, u kterých tím, že by nositelé daného statku nebyli srozuměni se zápisem, nedocházelo k zápisu statků, které by musely být opětovně brzy vymazány z důvodu, že by již nedocházelo k jejich realizaci.

²⁶ U všech památek zapsaných na Seznam světového dědictví (srov. zde World Heritage List. *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* [online]. Paříž, 2018 [cit. 7. 5. 2018]. Dostupné z: <http://whc.unesco.org/en/list>) lze nalézt uvedení, jaké z výše uvedených kritérií památka splňuje, a taktéž předmětné zdůvodnění. Tak např. koncentrační tábor Osvětim-Březinka [Auschwitz Birkenau German Nazi Concentration and Extermination Camp (1940–1945)] splňuje kritérium VI. s odůvodněním, že „*tato památka je nevýrátitelným důkazem jednoho z největších zločinů, ke kterému kdy došlo proti lidskosti. Je také památkou síly lidského ducha, který v broznych podmínkách protivenství odolal snahám německého nacistického režimu potlačovat svobodu a svobodné myšlení a zničit celé rasy. Místo je klíčovým místem paměti holocaustu, rasistické politiky a barbarství; je to místo naší kolektivní paměti této temné kapitoly v dějinách lidstva, kterou je třeba předávat mladým generacím a jedná se o varování před mnoha brozami a tragickými důsledky extrémních ideologií a popření lidské důstojnosti.*“ (pozn. z anglického originálu přeložil autor příspěvku). Zapsáním tohoto statku na Seznam světového dědictví se mj. naplňuje proklamace Ústavy UNESCO uvedená hned na úvod tohoto příspěvku, přičemž na faktu, že je na Seznamu světového dědictví zapsán mj. i koncentrační tábor Osvětim-Březinka lze demonstrovat fakt, že jsou zapisovány také statky, které reprezentují to negativní z období lidských dějin, přičemž jejich zápis má sloužit mj. jako připomínka budoucím generacím.

Prohlášení o mimořádné světové (univerzální) hodnotě, které je nutnou součástí nominační dokumentace má jednotný formát stanovený Operational Guidelines a skládá se z pěti hlavních částí. Nejprve je uvedeno Krátké shrnutí (Brief Synthesis), které představuje souhrn faktografických informací o statku a jeho hodnot. Dále obsahuje Zdůvodnění kritérií (Justification for criteria) prováděné vždy podle Operational Guidelines (srov. výše uvedená kritéria). Každé z kritérií musí ve své argumentaci obsahovat atributy, které náležitě osvědčují mimořádnou univerzální hodnotu statku (např. v případě historického městského jádra jeho urbanistickou strukturu či významné architektonické prvky). Dále prohlášení obsahuje Vyjádření o integritě (Statement of integrity), které je měřítkem celistvosti a intaktnosti světového kulturního a přírodního dědictví a jeho atributů. Předmětem posuzování je jednak *celistvosť*, tj. zda statek obsahuje všechny atributy nezbytné pro vyjádření jeho mimořádné univerzální hodnoty a jednak *intaktnosť*, tj. zda rozsah statku je takový, aby reprezentoval hodnoty, které jsou mu připisovány a stupeň ohrožení v souvislosti s negativními vlivy (např. nedostatečnou údržbou). Dále je provedeno Prohlášení autenticity (Statement of authenticity), které se dotýká pouze kulturních a smíšených statků. Při posuzování autenticity se vychází z Dokumentu o autenticitě z Nara z roku 1994²⁷. Statek splňuje podmínku autenticity, pokud jeho kulturní hodnota je vyjádřena pravdivě a věrohodně prostřednictvím řady atributů (např. materiál, tradice, užití a funkce). Poslední části jsou Požadavky na ochranu a péči (Requirements for protection and management), které jsou nezbytné k zachování mimořádné univerzální hodnoty.

Dalším povinnou součástí nominační dokumentace po roce 1998²⁸ je **Management plan**²⁹, tedy plán nakládání se statky zapsanými na Seznam světového dědictví. Cílem tohoto dokumentu je zajistit udržitelnost uchování hodnot a kvalit statků na Seznamu světového dědictví, tedy formulovat mechanismus, kterým bude zaručena účinná ochrana statku pro současné

²⁷ Srov. *Mezinárodní dokumenty o ochraně kulturního dědictví*. Praha: Národní památkový ústav, 2007, 235 s. ISBN 978-80-87104-14-9.

²⁸ Pro statky zapsané na Seznam světového dědictví před rokem 1998 se tento Management plan vytváří zpětně.

²⁹ Srov. MINISTERSTVO KULTURY. *Management plan. Plán nakládání se statky zapsanými na Seznam světového dědictví*. [online]. Praha, 2011 [cit. 7. 5. 2018]. Dostupné z: <https://is.muni.cz/go/4wvFkK>

i budoucí generace. V České republice je tento dokument upraven toliko Metodickým doporučením Ministerstva kultury ke tvorbě Management planu³⁰. Z povahy věci je to však dokument koncepční, ve své povaze dynamický a není zatím zakotven v právních předpisech České republiky a zůstává tedy otázkou (*de lege ferenda*), jestli by jeho tvorba neměla být upravena např. vyhláškou Ministerstva kultury.

Ve shrnutí tedy uvádím, že pro samotný proces zápisu na Seznam světového dědictví platí, že nominovat statky k zápisu mohou pouze země, které jsou signatáři Úmluvy UNESCO o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví. Dále platí, že pokud lze u statku prokázat minimálně jedno z vymezených kritérií a signatářská země zároveň garantuje vysoký stupeň ochrany, pak může být takové místo, které je současně registrováno v národním indikativním seznamu, připraveno k nominaci na zápis na Seznam světového dědictví. V České republice je přípravou nominačních návrhů z oblasti kulturního dědictví pověřen Národní památkový ústav (přičemž od roku 2011 vstupují do přípravy i další subjekty). Nominace musí být zpracovávána podle předem dané osnovy (příloha 5 Operational Guidelines) a finální nominační návrh s podpisem ministra kultury je oficiálně přes Stálou misi ČR při UNESCO zaslán k rozhodnutí Výboru světového dědictví. Po doručení na Výbor světového dědictví následuje hodnocení poradních organizací Výboru (srov. výše k institucionálnímu zabezpečení) a na základě doporučení poradních organizací připraví Výbor světového dědictví své rozhodnutí. Konečné rozhodnutí je pak vydáno na řádném zasedání Výboru světového dědictví, čímž je proces zápisu zakončen. Statek může být buď zapsán, nezapsán, přezkum zápisu může být odložen k doplnění, či samotný nominační stát může odložit (stáhnout) žádost o zápis.

V případě, že je dotčený statek úspěšně zapsán na Seznam světového dědictví podléhá následně **Ročnímu a periodickému monitoringu světového dědictví**³¹, přičemž roční monitorovací zprávy poskytují na kontinuální bázi informace o statcích světového kulturního dědictví. Důležitější jsou však z pohledu UNESCO periodické monitorovací zprávy, které jsou

³⁰ VLČKOVÁ, KUČOVÁ, BENEŠ, op. cit.

³¹ Reporting and Monitoring. *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* [online]. Paříž, 2018 [cit. 7. 5. 2018]. Dostupné z: <https://whc.unesco.org/en/118/>

jako dohledový institut zakotvené v čl. 199–210 Operational Guidelines. Předmětní zprávy jsou předkládány zhruba každých šest let dle předem schváleného harmonogramu a obsahují přehled o tom, jak je naplňována Úmluva UNESCO o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví ze strany signatářského státu ve vztahu ke každému jednotlivému zapsanému statku. Dále zprávy přinášejí přehled o tom, jak je v průběhu času zachovávána mimořádná univerzální hodnota statků zapsaných na Seznam světového dědictví, poskytují aktualizované informace o statcích světového dědictví, aby mohly být zaznamenávány změny podmínek a zachovalosti statků a poskytují mechanismus pro regionální spolupráci, výměnu informací a zkušeností mezi signatářskými státy, pokud jde o provádění Úmluvy a zachovávání světového dědictví.

4 Závěr

Předkládaný příspěvek se postupně zabýval právní regulací ochrany světového kulturního a přírodního dědictví s vazbou na institucionální zajištění této ochrany ze strany Organizace spojených národů pro výchovu, vědu a kulturu (UNESCO) a přidružených organizací. Následně byla věnována pozornost otázce zápisu jednotlivých statků na Seznam světového dědictví, a to při zohlednění posouzení mimořádné světové (univerzální) hodnoty jednotlivého statku, a to včetně rozboru institutu Národního indikativního seznamu (Tentative List). V krátkosti jsem se také věnoval institutu tzv. „Management Plan“ (tedy plánu nakládání se statky zapsanými na seznamy světového dědictví) a také ročnímu a periodickému monitoringu světového dědictví. Závěrem nezbývá než konstatovat, že péče o světové dědictví již dávno není výlučnou aktivitou jednotlivců, jejich sdružení, obcí, regionů či států. Naopak se jedná o otázku vyžadující si rozvíjení mezinárodní spolupráce na tomto úseku, která se prostřednictvím organizace UNESCO snaží v co nejširším měřítku koordinovat a iniciovat ochranu světového dědictví, a to zejména prostřednictvím Seznamu světového dědictví a Reprezentativního seznamu nemateriálního kulturního dědictví lidstva. Je nezpochybnitelným úkolem mezinárodního společenství čelit budoucím hrozbám, kdy lze v důsledku globalizace, rozvíjejícímu se turismu či v souvislosti s problémy spojenými s ozbrojenými konflikty i zhoršujícím

se stavem životního prostředí, očekávat ohrožování a poškozování světového dědictví, protože musí být, podle mého nejhlubšího přesvědčení, snahou civilizovaného světa v co největší míře zabránit tomuto ohrožování světových kulturních a přírodních skvostů.

Literatura

Monografie a odborné články

BLAKE, Janet. *International cultural heritage law*. Oxford: Oxford University Press, 2015, 359 s., Cultural heritage law and policy. ISBN 978-0-19-872351-6.

DAMOHORSKÝ, Milan, Vojtěch STEJSKAL a kol. *Ochrana světového kulturního a přírodního dědictví UNESCO v střeoevropském právním kontextu*. Praha: Eva Rozkotová, 2012, 208 s. ISBN 978-80-87488-10-2.

FRANCIONI, Francesco a Federico LENZERINI. *The 1972 World Heritage Convention: A Commentary*. Oxford: University Press, 2008, 576 s. ISBN 978-0-19-929169-4.

CHECHI, Alessandro. *The settlement of international cultural heritage disputes*. Oxford: Oxford University Press, 2014, 343 s., Cultural heritage law and policy. ISBN 978-0-19-870399-0.

CHOW, Pok Yin S. Culture as collective memories: an emerging concept in international law and discourse on cultural rights. In: *Human rights law review*, Nottingham: Nottingham University Press, 2014, Vol. 14, no. 4., s. 611–646. ISSN 1461-7781.

KUČOVÁ, Věra. *Světové kulturní a přírodní dědictví UNESCO*. Praha: Národní památkový ústav, 2009, 200 s. ISBN 978-80-87104-52-1.

MASLEN, Michal. *Cultural and natural heritage – legal instruments of its preservation in the Slovak Republic: scientific monograph*. Kraków: Spolok Slovákov v Poľsku, 2017, 153 s. ISBN 978-83-8111-012-9.

Mezinárodní dokumenty o ochraně kulturního dědictví. Praha: Národní památkový ústav, 2007, 235 s. ISBN 978-80-87104-14-9.

LENZERINI, Federico. Intangible cultural heritage: the living culture of peoples. In: *European journal of international law*. Oxford: Oxford University Press, 2011, Vol. 22, no. 1, s. 101–120. ISSN 0938-5428.

LIXINSKI, Lucas. Selecting heritage: the interplay of art, politics and identity. In: *European journal of international law*, Oxford: Oxford University Press, 2011, Vol. 22, no. 1, s. 81–100. ISSN 0938-5428.

VLČKOVÁ, Jitka, KUČOVÁ, Věra, BENEŠ, Michal. *Metodické principy přípravy nominací k zápisu na Seznam světového dědictví UNESCO a zásady uchování hodnot těchto statků*. Praha: Národní památkový ústav, 2011, 100 s., Odborné a metodické publikace, sv. 42. ISBN 978-80-87104-84-2.

Internetové zdroje

BEČVÁŘOVÁ, Bára. Seznam světového dědictví UNESCO. Background report.. *Asociace pro mezinárodní otázky* [online]. 2012, 18 s. Dostupné z: <http://www.amo.cz/wp-content/uploads/2016/01/Seznam-sv%C4%Btov%C3%A9ho-d%C4%Bdictv%C3%AD-UNESCO.pdf>

International Centre for the Study of the Preservation and Restoration of Cultural Property. *ICCROM* [online] [cit. 7. 5. 2018]. Dostupné z: <http://www.iccrom.org/>

International Council on Monuments and Sites. *ICOMOS* [online] [cit. 7. 5. 2018]. Dostupné z: <http://www.icomos.org/>

International Union for Conservation of Nature. *IUCN* [online] [cit. 7. 5. 2018]. Dostupné z: <http://www.iucn.org/>

MINISTERSTVO KULTURY. *Management plan. Plán nakládání se statky zapsanými na Seznam světového dědictví*. [online]. Praha, 2011 [cit. 7. 5. 2018]. Dostupné z: <https://is.muni.cz/go/4wvFkK>

Česká komise pro UNESCO. *Ministerstvo zahraničních věcí* [online]. Praha, 2018 [cit. 7. 5. 2018]. Dostupné z: http://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/cr_v_mezinarodnich_organizacich/unesco/ceska_komise_pro_unesco/index.html.

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization [online]. Paříž, 2018 [cit. 7. 5. 2018]. Dostupné z: <https://en.unesco.org/>

Basic Texts. 2018 edition. *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* [online]. Paříž, 2018 [cit. 7. 5. 2018]. Dostupné z: <http://unesdoc.unesco.org/images/0026/002617/261751e.pdf>

Functions of the Intergovernmental Committee for the Safeguarding of Intangible Cultural Heritage. *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* [online]. Paříž, 2018 [cit. 7. 5. 2018]. Dostupné z: <https://ich.unesco.org/en/functions-00586>

Global Strategy. *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* [online]. Paříž, 2018 [cit. 7. 5. 2018]. Dostupné z: <https://whc.unesco.org/en/globalstrategy/>

Lists of Intangible Cultural Heritage and the Register of good safeguarding practices. *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* [online]. Paříž, 2018 [cit. 7. 5. 2018]. Dostupné z: <https://ich.unesco.org/en/lists>

Map. *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* [online]. Paříž, 2018 [cit. 7. 5. 2018]. Dostupné z: <https://ich.unesco.org/en/lists?multinational=3&display1=inscriptionID&display=maps#tabs>

Operational Directives for the implementation of the Convention for the Safeguarding of the Intangible Heritage. *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* [online]. Paříž, 2018 [cit. 7. 5. 2018]. Dostupné z: <https://ich.unesco.org/en/directives>

Reporting and Monitoring. *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* [online]. Paříž, 2018 [cit. 7. 5. 2018]. Dostupné z: <https://whc.unesco.org/en/118/>

Tentative Lists. *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* [online]. Paříž, 2018 [cit. 7. 5. 2018]. Dostupné z: <http://whc.unesco.org/en/tentativelists/>

The Intangible Cultural Heritage Fund. *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* [online]. Paříž, 2018 [cit. 7. 5. 2018]. Dostupné z: <https://ich.unesco.org/en/ich-fund-00816>

The Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention. *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* [online]. Paříž, 2018 [cit. 7. 5. 2018]. Dostupné z: <http://whc.unesco.org/en/guidelines/>

The World Heritage Committee *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* [online]. Paříž, 2018 [cit. 7. 5. 2018]. Dostupné z: <https://whc.unesco.org/en/committee/>

World Heritage Fund. *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* [online]. Paříž, 2018 [cit. 7. 5. 2018]. Dostupné z: <https://whc.unesco.org/en/world-heritage-fund/>

World Heritage Fund. Statement of Compulsory Contributions as at 31 December 2017. *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* [online]. Paříž, 2018 [cit. 7. 5. 2018]. Dostupné z: <https://whc.unesco.org/document/165384>

World Heritage List. *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* [online]. Paříž, 2018 [cit. 7. 5. 2018]. Dostupné z: <http://whc.unesco.org/en/list>

World Heritage List Statistics. *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* [online]. Paříž, 2018 [cit. 7. 5. 2018]. Dostupné z: <http://whc.unesco.org/en/list/stat>

Vědecká redakce MU

prof. Ing. Petr Dvořák, CSc.; PhDr. Jan Cacek, Ph.D.;
Mgr. Tereza Fojtová; Mgr. Michaela Hanousková;
prof. MUDr. Lydie Izakovičová Hollá, Ph.D.; doc. RNDr. Petr Holub, Ph.D.;
doc. Mgr. Jana Horáková, Ph.D.; doc. PhDr. Mgr. Tomáš Janík, Ph.D.;
doc. JUDr. Josef Kotásek, Ph.D.; prof. PhDr. Tomáš Kubíček, Ph.D.;
doc. RNDr. Jaromír Leichmann, Dr.; PhDr. Alena Mízerová;
doc. Ing. Petr Pirožek, Ph.D.; doc. RNDr. Lubomír Popelínský, Ph.D.;
Mgr. Kateřina Sedláčková, Ph.D.; doc. RNDr. Ondřej Slabý, Ph.D.;
prof. PhDr. Jiří Trávníček, M.A.; doc. PhDr. Martin Vaculík, Ph.D.

Ediční rada PrF MU

doc. JUDr. Josef Kotásek, Ph.D. (předseda);
prof. JUDr. Josef Bejček, CSc.; prof. JUDr. Jan Hurdík, DrSc.;
prof. JUDr. Věra Kalvodová, Dr.; prof. JUDr. Vladimír Kratochvíl, CSc.;
doc. JUDr. Petr Mrkvývka, Ph.D.; doc. JUDr. Radim Polčák, Ph.D.;
prof. JUDr. Petr Průcha, CSc.; doc. JUDr. Markéta Selucká, Ph.D.

COFOLA 2018

Část VII. – Památková péče v právních vztazích

**Eds.: doc. JUDr. Ivana Průchová, CSc., Mgr. Radek Dřevěný,
JUDr. Michal Janovec, Ph.D.**

Vydala Masarykova univerzita, Žerotínovo nám. 617/9, 601 77 Brno

Spisy Právnické fakulty MU č. 628 (řada teoretická)

1. vydání, 2018

ISBN 978-80-210-9088-0 (online : pdf)