

VYBRANÉ ASPEKTY FINANCOVÁNÍ PAMÁTKOVÉ PÉČE

KLÁRA PROKOPOVÁ - DAGMAR STREJČKOVÁ

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Článek se zabývá mechanismy financování památkové péče v České republice a postavením a rolí subjektů, které se na něm podílejí. Zvláštní pozornost bude věnována zejména problematice ekonomických nástrojů uplatňovaných při ochraně kulturního dědictví.

Key words in original language

financování, památková péče, veřejný zájem

Abstract

The article deals with the mechanisms of State Monument Care funding in the Czech Republic, focusing on the status and the role of the subjects participating on it. Special attention is paid to economic methods applied in the process of cultural heritage protection.

Key words

funding, Monument care, public interest

1. ÚVOD

Péče o kulturní památky, potažmo o kulturní dědictví v širším slova smyslu, se stala samozřejmou součástí nejen právního prostředí, ale i obecného života společnosti, která se označuje jako civilizovaná. Jelikož se péče o kulturní památky nachází v interdisciplinárním postavení s vazbami na různé společenské zájmy, které nejsou mnohdy souladné, stává se velmi obtížným úkolem tvorba takového právního předpisu, který by tyto mnohdy protichůdné zájmy vyvažoval a adekvátně reagoval i na specifickou povahu kulturního dědictví. Jedním z problémů, se kterým by se měla nová právní úprava potýkat, je i nastavení adekvátního systému financování památkové péče v České republice.

Jelikož stávající právní úprava financování památkové péče se jeví v mnoha ohledech nedostatečně, klade si příspěvek za cíl jednak vymezit mechanismy financování památkové péče a povahu finančních zdrojů, které se v této oblasti uplatňují, jakož i upozornit na některé problematické otázky, které s tímto tématem souvisejí. Pozornost je věnována nejprve systému financování památkové péče v České republice, popsání stěžejních zdrojů finanční pomoci pro vlastníky kulturních památek, jakož i úpravě specifik, která se objevují ve financování archeologické památkové péče.

2. FINANCOVÁNÍ PAMÁTKOVÉ PÉČE

Česká republika, stejně jako většina evropských zemí, klade důraz na kulturní politiku, v rámci které jsou využívány i ekonomické nástroje, jelikož údržba i oprava kulturních památek je pro své vlastníky značně nákladná a majitelé mnohdy nejsou schopni financovat tyto zásahy z vlastních finančních prostředků. Jelikož oprava či údržba kulturní památky není pouze v zájmu jejího vlastníka, ale v zájmu celé společnosti, je současná právní úprava postavena na alespoň částečné kompenzaci těchto zvýšených výdajů.

Jedním z problémů, se kterými se lze v oblasti památkové péče setkat, je nedostatečná výše finanční podpory státu. Tento stav potvrzuje i srovnání obvyklého podílu kultury na státním rozpočtu v zemích Evropské unie, kde tento podíl dosahuje jednoho procenta. V tomto srovnání je podíl celkového rozpočtu Ministerstva kultury České republiky značně nižší, jelikož dosahuje jen 0,76 %. Bohužel ani do budoucna nelze předpokládat výrazné zlepšení této situace, jelikož u výdajů na kulturu a památkovou péči nezaznamenáváme vzrůstající tendenci.¹

Dle ustanovení § 9 odst. 1 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších změn a doplňků, je povinnost na vlastní náklad pečovat o zachování kulturních památek a jejich udržování v dobrém stavu směřována k jejich vlastníkům. Vlastník je povinen snášet některá zákonem stanovená omezení, která jsou však současně vyvažována těmi ustanoveními zákona, která za tato omezení poskytují kompenzaci ve formě náhrad. Tyto náhrady, způsob jejich poskytování i výše, se odvíjí od povahy kulturní památky, jakož i od nákladů, jimiž údržba kulturní památky překračuje náklady na údržbu nemovitosti obvyklé.² Shora uvedené ustanovení konkretizuje čl. 35 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, dle kterého při výkonu svých práv nesmí nikdo ohrožovat ani poškozovat kulturní památky nad míru stanovenou zákonem. Zákon o státní památkové péči však ve svých ustanoveních ohrožování ani poškozování kulturních památek, byť by k němu docházelo v omezené míře, nepředpokládá. Citované ustanovení Listiny základních práv a svobod je tak třeba vykládat s ohledem na to, že i při vynaložení nejvyšší pečlivosti, provedení obnovy kulturní památky zpravidla představuje jistý zásah do její fyzické podstaty i určité omezení její vypovídající hodnoty jakožto hmotného historického pramene.³

¹ Pek, T.: Stavební památky - Specifika přípravy a financování jejich obnovy, údržby a provozu, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2009, p. 164-195, ISBN 978-80-7357-462-8.

² Nález Ústavního soudu ČR ze dne 23. 6. 1994, sp. zn. I. ÚS 35/94 (č. 1/1994 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu České republiky).

³ Varhaník, J. - Malý, S.: Zákon o státní památkové péči. Komentář, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, p. 49 - 50, ISBN 978-80-7357-659-2.

Je nepochybné, že odpovědnost za kulturní památky náleží jejich vlastníkům. Jejich obnova však může být značně nákladná a pro vlastníky mnohdy neúnosná. Je tedy nutné, aby byla obnova kulturních památek finančně podporována rovněž veřejnými prostředky, jelikož tato obnova je ve veřejném zájmu celé společnosti. T. Pek za ideální případ pokládá situaci, kdy je sama kulturní památka schopna si na obnovu vydělat vlastním provozem, případně z jiných zdrojů svého vlastníka. Tyto aspekty jsou však závislé zejména na lokalitě, velikosti, dostupnosti a jiných vlastnostech kulturní památky.⁴ Navíc lze konstatovat, že tato soběstačnost je v praxi spíše výjimečná. Financování památkové péče je tak založeno na vícezdrojovém principu a v mnoha ohledech je vázáno na výši investice samotného vlastníka.

Při vymezení financování památkové péče v České republice je nutné zabývat se zejména možnostmi a způsoby financování kulturního dědictví, jakož i subjekty, které se na tomto financování podílejí. Způsob financování památkové péče lze rozdělit do dvou skupin, a to na přímé a nepřímé formy podpory. Přímá podpora představuje nezprostředkované poskytování finančních prostředků z veřejných rozpočtů, v rámci které dochází k přerozdělování příjmů státního rozpočtu. Za zdroje této přímé podpory lze považovat příjmy z daní, jakož i finanční prostředky ze soukromého sektoru, nadací či loterií. Za nepřímou podporu lze pokládat osvobození od daní či daňová zvýhodnění.

Systém veřejné podpory v České republice je postaven především na přímé formě, jelikož daňová osvobození nebo zvýhodnění nejsou pro vlastníky natolik významná. V rámci památkové péče lze sledovat jednak daňová zvýhodnění neziskových organizací a subjektů, které neziskovým organizacím přispívají, jakož i osvobození od daní (z nemovitostí) a zvýhodnění odpisů v rámci daně z příjmů. Tato zvýhodnění jsou zakotvena s jednoznačným cílem napomáhat vlastníkům pečovat o jejich památky.⁵

2.1 Přímé financování

Přestože je přímá finanční podpora vlastníkům kulturních památek poskytována nenárokově a může být realizována jen na základě stanovených podmínek, představuje největší zdroj veřejných finančních prostředků. Možné zdroje přímé finanční podpory lze rozdělit následovně:

⁴ Pek, T.: Stavební památky - Specifika přípravy a financování jejich obnovy, údržby a provozu, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2009, p. 196, ISBN 978-80-7357-462-8.

⁵ Dufková, E.: Ekonomika a management památkové péče. In Czumalo, V. (ed.): Péče o architektonické dědictví. Sborník prací, I. díl, Praha: Idea servis, 2008, p.174, ISBN 978-80-85970-60-9.

- státní rozpočet,
- rozpočet územních samosprávných celků,
- Evropská unie,
- mezinárodní spolupráce,
- ostatní.

2.1.1 Financování památkové péče ze státního rozpočtu České republiky

Významným prvkem financování památkové péče je tzv. příspěvek na obnovu kulturní památky, který lze nalézt v ustanovení § 16 odst. 2 zákona o státní památkové péči. Tento ekonomický nástroj má působit jako kompenzace za omezení dispozice s kulturní památkou a zároveň jako motivace o ni pečovat.

Problémem nesoucím se s tímto finančním příspěvkem není ani tak příspěvek samotný, jako spíše nerovnost v rámci jeho úpravy a přidělování. Tento se totiž týká pouze kulturních památek, nikoli jiného, byť státem uznaného kulturního dědictví. Pokud se tedy vyskytnou například kulturně významné nemovitosti v památkových zónách či rezervacích a nemají samostatný status kulturní památky, jsou sice jejich vlastníci částečně omezeni v dispozici, jak vyplývá z §14 odst. 2 zákona o státní památkové péči, nárok na příspěvek na obnovu se však na tento případ již nevztahuje. Dalším problematickým aspektem tohoto finančního nástroje je fakt, že na příspěvek ze státního rozpočtu není právní nárok, je poskytován pouze na žádost, což spolu s neurčitostí kritérií, v rámci kterých je příspěvek poskytován, činí celou úpravu netransparentní a problematickou. Zákon připomíná, že příspěvek je poskytován pouze „v případě mimořádného společenského zájmu“, přičemž blíže nespecifikuje kritéria a nechává na správním uvážení Ministerstva kultury České republiky. Jak z výše uvedeného vyplývá, tento příspěvek je nastaven poměrně úzce a specificky⁶, neboť dokáže pokrýt požadavky památkové péče a tedy veřejného zájmu jen velmi povrchně.

Další možností financování památkové péče v České republice, kromě výše uvedeného příspěvku, jsou granty, dotace a jiné příspěvky. Hojně využívanou je zejména podpora z programů Ministerstva kultury České republiky. Tyto specializované programy umožňují poskytnout dotaci v případě existence mimořádného společenského zájmu na zachování kulturní památky. Jedná se o tyto

⁶ Což dokazuje i důvodová zpráva k zákonu o státní památkové péči, která hovoří o příspěvku na obnovu kulturní památky jako o příspěvku „přísně účelovém“. Viz Důvodová zpráva k zákonu č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 20. 11. 2012]

programy: Havarijní program, Program regenerace městských památkových rezervací a městských památkových zón, Program záchrany architektonického dědictví, Program péče o vesnické památkové rezervace a zóny a krajinné památkové zóny, Program restaurování movitých kulturních památek, Podpora obnovy kulturních památek prostřednictvím obcí s rozšířenou působností, Podpora záchranných archeologických průzkumů, Podpora pro památky UNESCO a Program podpory občanských sdružení v památkové péči.

Dále je možnost žádat i o mimořádnou podporu z rozpočtu Ministerstva kultury ČR či o čerpání z programů jiných ministerstev dle způsobu využití kulturní památky. Přímá podpora ze státního rozpočtu spočívající v zahrnutí nákladů přímo do státního rozpočtu je možná v odůvodněných případech s celostátním zájmem a celostátním dopadem.⁷

2.1.2 Financování památkové péče z rozpočtu územních samosprávných celků

Ustanovení § 16 zákona o památkové péči pamatuje v odstavci 1 rovněž na příspěvek na zvýšené náklady spojené se zachováním nebo obnovou kulturní památky za účelem jejího účinnějšího společenského uplatnění, jakož i na případy, nemůže-li vlastník kulturní památky uhradit z vlastních prostředků náklady spojené se zachováním nebo obnovou kulturní památky. Tento příspěvek je poskytován vlastníkům kulturních památek z rozpočtu obce nebo kraje (na rozdíl od obdobného příspěvku, o kterém bylo pojednáno výše) a může být poskytnut v případě, jde-li o zvlášť odůvodněný případ. Tímto zvlášť odůvodněným případem je dle ustanovení § 12 odst. 1 vyhlášky Ministerstva kultury České republiky č. 66/1988 Sb., kterou se provádí zákon České národní rady č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů, taková situace, kdy kulturní památka, popřípadě její část, je ve špatném technickém stavu (pokud tento stav nebyl zaviněn vlastníkem kulturní památky), je využívána a zpřístupněna nebo vystavena veřejnosti pro kulturně vzdělávací či náboženské účely, pokud se nalézá v pohledově významné poloze, případně je ojedinělou kulturní památkou svého druhu, která se nachází v územním obvodu krajského či obecního úřadu obce s rozšířenou působností. Prováděcí vyhláška v cit. ustanovení odst. 2 dále blíže vymezuje případ, kdy vlastník kulturní památky nemůže uhradit z vlastních prostředků náklady spojené se zachováním a obnovou kulturní památky, a to ten, kdy příjmy a případné hospodářské výsledky vlastníka kulturní památky za poslední tři roky byly menší, než činí polovina nákladů, které jsou na

⁷ Pek, T.: Stavební památky - Specifika přípravy a financování jejich obnovy, údržby a provozu, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2009, p. 198, ISBN 978-80-7357-462-8.

zachování či obnovu kulturní památky v příslušném kalendářním roce potřeba.

Ustanovení § 16 bylo koncipováno v souvislosti s realizací reformy veřejné správy, a to nedostatečnou transformací nástroje, jenž dával možnost okresním úřadům poskytovat vlastníkům kulturních památek finanční příspěvek na jejich zachování i obnovu. V odborné literatuře se lze setkat v této souvislosti s názorem, že toto ustanovení není pro praxi příliš vhodné a poukazuje se tak zejména na nedostatečnost právní úpravy v tomto směru. Jako nejzávažnější nedostatek zákonné úpravy je artikulována skutečnost, že nezajišťuje transparentní systém, na jehož základě by bylo možné poskytovat příspěvky v delším časovém plánu.⁸

2.1.3 Financování památkové péče z programů Evropské unie

Programy spolufinancované Evropskou unií jsou zřejmě nejvíce mediálně známou formou podpory, která se však vyznačuje značnou byrokratickou náročností. Tyto programy nejsou zaměřeny na přímou podporu opravy památek, ale jedná se o spolufinancování přípravy projektu a spolufinancování vlastních projektů dle využití objektů, kterých se podpora týká, ovšem bez přímé závislosti na statutu kulturní památky. Vzhledem k velké technické i administrativní zátěži jsou však tyto programy využitelné zejména pro projekty silných investorů, v čemž lze spatřovat nevýhodu těchto programů, jelikož zejména drobní vlastníci kulturních památek na tuto podporu nedosáhnou. Sledovaná fáze udržitelnosti projektu je velmi dlouhá a při nedodržení schválených parametrů jsou stanoveny sankce. Dle T. Peka je to zřejmě i jeden z důvodů, že se mezi akce podporované Evropskou unií začleňují i památkově kontroverzní projekty silných investorů, které by však byly schopné vzniknout i bez této podpory. V neposlední řadě není účelné, zejména pro drobné vlastníky se značnými finančními zátěžemi, ani zpětné vyplácení finanční podpory.⁹

Využitelnost finančních prostředků z fondů Evropské unie je obecně upravena ve Strategických obecných zásadách Společenství pro soudržnost¹⁰. Dokument, který zakotvuje možnost čerpání finančních prostředků pro Českou republiku, je Národní strategický referenční rámec. Finanční podpora Evropské unie v oblasti kultury je v největší míře rozdělována prostřednictvím strukturálních fondů,

⁸ Varhaník, J. - Malý, S.: Zákon o státní památkové péči. Komentář, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, p. 127, ISBN 978-80-7357-659-2.

⁹ Pek, T.: Stavební památky - Specifika přípravy a financování jejich obnovy, údržby a provozu, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2009, p. 199, ISBN 978-80-7357-462-8.

¹⁰ Rozhodnutí Rady (ES) ze dne 6. října 2006 o strategických obecných zásadách Společenství pro soudržnost (2006/702/ES)

kterými jsou Evropský fond regionálního rozvoje (ERDF) a Evropský sociální fond (ESF). Tyto fondy jsou určeny k financování potřeb politiky hospodářské a sociální soudržnosti. Národní strategický referenční rámec, jakožto základní dokument, jež stanoví možnosti čerpání prostředků z fondů Evropské unie, udává systém operačních programů, z nichž jsou v současném programovacím období, tj. od roku 2007 do roku 2013, nejvýznamnější zejména Integrovaný operační program (IOP), Regionální operační programy (ROP) a programy přeshraniční spolupráce.

K rozvíjení a prohlubování spolupráce mezi členskými státy Evropské unie, jakož i dalšími státy při realizaci projektů v oblasti konkrétních politik Evropské unie mají sloužit programy komunitární, které jsou zaměřeny např. na vzdělávání, ochranu životního prostředí, kulturu, podnikání apod. Z těchto programů je nejvýznamnější program Culture 2007-2013, který je zaměřený na částečné financování mezinárodních kulturních projektů s cílem přispět ke zhodnocení společného kulturního prostoru pro obyvatele evropských států.

2.1.4 Financování památkové péče prostřednictvím mezinárodní spolupráce

Do oblasti financování kulturních památek v rámci mezinárodní spolupráce lze zařadit podporu z tzv. Norských fondů a podporu z tzv. Švýcarských fondů. Program s podporou tzv. Norských fondů se týká kulturních památek ve své prioritní oblasti Uchování evropského kulturního dědictví a v prioritní oblasti Ochrana životního prostředí. Program podpory z tzv. Švýcarských fondů byl zahájen dne 5. června 2009, přičemž poskytování finančních prostředků mezi vládou České republiky a Švýcarskou federální radou se uskutečňuje na základě Rámcové dohody ve věci implementace Programu švýcarsko-české spolupráce na snížení hospodářských a sociálních rozdílů v rámci rozšíření Evropské unie, která byla podepsána dne 20. prosince 2007. Pokud jde o oblast kulturních památek, týká se jí především druhý cíl prioritní oblasti 1.

2.1.5 Ostatní možnosti financování památkové péče

Financovat památkovou péči lze i s použitím jiných než výše uvedených zdrojů. Jako příklad lze uvést nadace, nadační fondy, obecně prospěšné společnosti, občanská sdružení, neziskové organizace, firmy či jednotlivce. Na míru využití těchto finančních prostředků bude mít zásadní vliv i aktivita vlastníka kulturní památky. Lze konstatovat, že pro velké domácí i nadnárodní firmy nemusí být tato finanční výpomoc vlastníkům kulturní památky neúčelná. Odhlédneme-li od filantropických sklonů jednotlivých dárců, tyto počiny mohou být vedeny i s cílem propagace firmy u veřejnosti, jelikož tyto formy donací jistě přispějí k lépe přijímané image firmy u

veřejnosti. Tato forma podpory by tak mohla být za jistých okolností výhodná jak pro vlastníky kulturních památek, tak pro soukromé firmy. V neposlední řadě lze zmínit i celorepublikové a mezinárodní organizace na podporu kultury, kterými jsou např. Open Society Fund, Nadace Via, World Monuments Fund či Europa Nostra, která představuje každoroční ocenění za obnovu kulturní památky, jež je spojeno s finančním ohodnocením.¹¹

2.2 Nepřímá finanční podpora v památkové péči

Veřejná podpora vlastníků kulturních památek je v České republice realizována zejména shora uvedenou přímou formou, jelikož nepřímá finanční podpora není pro vlastníky natolik významná. Vedle přímé finanční podpory tak mohou vlastníci kulturních památek využít i finanční podpory nepřímé, která je realizována formou daňových zvýhodnění a úlev. Tato nepřímá podpora je rovněž určena k jisté kompenzaci zvýšených nákladů vlastníků kulturních památek spojených s údržbou, provozem a obnovou. Zatímco však charakter přímé podpory byl založen na nenárokovém, fakultativním principu, nepřímá podpora je poskytována obligatorně ze zákona.

Vzhledem k mnohdy značně nepřehledným daňovým zákonům může být tato forma pro vlastníky kulturních památek obtížně dostupná. Pokud se však v nekoncepčních a často měněných podmínkách zorientují, stává se i tato forma podpory pro vlastníky značně přínosnou. Hlavní daňové úlevy a zvýhodnění lze najít v zákoně č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí, ve znění pozdějších změn a doplňků, v zákoně 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších změn a doplňků, a dále v zákoně 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, v platném znění.

Dle ustanovení § 9 odst. 1 písm. p) zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí, ve znění pozdějších změn a doplňků, jsou od daně osvobozeny stavby kulturních památek na dobu osmi let, počínaje rokem následujícím po vydání stavebního povolení na stavební úpravy prováděné vlastníkem. Nalezneme i osvobození od daně z nemovitostí pro stavby památkových veřejně přístupných objektů stanovených vyhláškou Ministerstva financí České republiky a Ministerstva kultury České republiky. V návrhu věcného záměru nového památkového zákona však již lze nalézt tendenci ke zjednodušení konstrukce osvobození od daně z nemovitostí u kulturních památek, které nově bude vázáno pouze na skutečnost, že nemovitost je kulturní památkou, aniž by bylo nutné prokazovat další skutečnosti.¹²

¹¹ Pek, T.: Stavební památky - Specifika přípravy a financování jejich obnovy, údržby a provozu, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2009, p. 200-201, ISBN 978-80-7357-462-8.

¹² Věcný záměr nového památkového zákona. [citováno dne 30. 11. 2012]. Dostupné z: <<http://www.mkcr.cz/cz/kulturni-dedictvi/pamatkovy-fond/legislativa/vecny-zamer-noveho-pamatkoveho-zakona-126465/>>.

V zákoně č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, se osvobození týká jednak movitých kulturních památek a jejich souborů, které jsou dle ustanovení § 27 písm. e) vyloučeny jakožto hmotný majetek z odpisování. Dále jsou zvýhodněny odpisy u technického zhodnocení provedeného na kulturní památce (dle § 29 odst. 3 cit. zákona). Kulturní památky jsou zařazeny do odpisové skupiny č. 6, která má dobu odpisování nejdelší. Reprodukční pořizovací cena, která je v ostatních případech zjišťována podle zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku), v platném znění, se u nemovité kulturní památky stanoví jako cena stavby zjištěná podle § 13 vyhlášky Ministerstva financí č. 178/1994 Sb., o oceňování staveb, pozemků a trvalých porostů, ve znění pozdějších změn a doplňků, bez přihlídnutí ke kategorii kulturní památky, historickému stáří kulturní památky a k ceně uměleckých a uměleckořemeslných děl, která jsou součástí stavby.

Zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších změn a doplňků, vymezuje v příloze č. 2 služby podléhající snížené sazbě daně z přidané hodnoty, mezi které je zařazeno např. poskytnutí oprávnění ke vstupu do muzeí a jiných kulturních zařízení. Dne 1. ledna 2013 však nabývá účinnosti novela tohoto zákona, dle které bude příloha č. 2 ve stávajícím znění zrušena.

V návrhu věcného záměru nového památkového zákona by měl být i nadále zachován systém přímé finanční podpory vlastníků kulturních památek, kteří budou moci získat z veřejných rozpočtů nenárokové finanční prostředky pro přípravu a na provedení prací na kulturních památkách. Nově by měla být zakotvena možnost, aby byli příjemci veřejné finanční podpory také vlastníci nemovitostí, které nejsou kulturními památkami, ale které se nacházejí na území památkové zóny a rezervace (nikoliv však památkového ochranného pásma). V neposlední řadě by měla být zavedena i možnost kompenzace za omezení vlastnického práva v souvislosti s vědeckým poznáním památkového fondu. Jakožto další náhrady zákon o památkovém fondu předpokládá zachování bezplatné odborné pomoci ze strany orgánů památkové péče a odborných subjektů vlastníků kulturních památek nebo vlastníků ostatních součástí chráněného památkového fondu. Mělo by se jednat zejména o odborné konzultace, poradenskou činnost nebo zpřístupnění všech materiálů a dokumentů o kulturní památce. Jako další oblast podpory je zamýšlena prezentace a propagace kulturního dědictví v rámci různých veřejných strategií, např. v cestovním ruchu.¹³

3. VYBRANÉ ASPEKTY FINANCOVÁNÍ ARCHEOLOGICKÉ PAMÁTKOVÉ PÉČE

¹³ Věcný záměr nového památkového zákona. [citováno dne 30. 11. 2012]. Dostupné z: <<http://www.mkcr.cz/cz/kulturni-dedictvi/pamatkovy-fond/legislativa/vecny-zamer-noveho-pamatkoveho-zakona-126465/>>.

Památková péče je definována jako péče státu o kulturní památky, tuto formulaci je však třeba vykládat extenzivně na veškeré kulturní dědictví. Financování archeologické památkové péče je samostatnou kapitolou v rámci státní památkové péče. Tento fakt je odvozen od specifického fungování archeologické památkové péče a jejich zvláštních požadavků. Pokud odhlédneme od úpravy kulturních památek a jejich financování, vyskytuje se v oblasti financování archeologie speciální situace, ze které v současné době pramení nemálo problémů. Jde o financování archeologických výzkumů. Specifikem archeologické památkové péče je její neziskový charakter¹⁴, který se vztahuje zejména k provádění archeologických výzkumů. Otázku financování archeologických výzkumů lze zodpovědět na základě principů, na kterých je úprava archeologie vybudována. Aktuální znění zákona o státní památkové péči¹⁵ je nastaveno tak, aby povinnost hradit náklady archeologického výzkumu připadala zásadně subjektu, který způsobil nutnost provedení tohoto výzkumu¹⁶. Zákon hovoří pouze o financování záchranných archeologických výzkumů, tedy výzkumů, které byly

¹⁴ Archeologické výzkumy vykonávají tzv. oprávněné organizace na základě §21 zákona o státní památkové péči. Jde o Archeologický ústav Akademie věd České republiky, který provádí výzkumy ze zákona, ale také o další oprávněné organizace, kterým povolení k provádění archeologických výzkumů uděluje Ministerstvo kultury.

Současná správní praxe Ministerstva kultury je taková, že uděluje povolení, na které není právní nárok, pouze subjektům, které nejsou založeny za účelem zisku, což může být vykládáno jako diskriminační.

¹⁵ §22 odst. 2 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů: *„Je-li stavebníkem právnická osoba nebo fyzická osoba, při jejímž podnikání vznikla nutnost záchranného archeologického výzkumu, hradí náklady záchranného archeologického výzkumu tento stavebník; jinak hradí náklady organizace provádějící archeologický výzkum.“* Toto ustanovení bylo v minulosti zdrojem výkladových nejasností, až do rozhodnutí Nejvyššího soudu (ze dne 29. 9. 2004) 32 Odo 765/2004: *„Ve výše citovaném ustanovení v první části věty není uvedeno „je-li stavebníkem právnická nebo fyzická osoba, nýbrž právnická osoba nebo fyzická osoba“ a protože zákonodárce použil jednotné číslo, vložená část věty „při jejímž podnikání“ se nemůže vztahovat k oběma podstatným jménům - podnětům, vztahuje se pouze k podstatnému jménu - podnětu bezprostředně předcházejícímu, tj. k „fyzické osobě“. Pokud tedy zákonodárce nepoužil v citovaném ustanovení legislativní zkratku osoba, která zahrnuje jak fyzickou tak i právnickou osobu nebo spojení, které nesprávně uvedl v odůvodnění rozhodnutí soud prvního stupně, „právnická nebo fyzická osoba“, vyjádřil tak povinnost hradit náklady záchranného archeologického výzkumu stavebníkovi právnické osobě bez ohledu na to zda podniká či nikoliv a pouze stavebník fyzická osoba hradí tyto náklady tehdy, vznikly-li v souvislosti s jeho podnikáním.“*

¹⁶ Tento princip je porušen pouze v případě, že stavebníkem je fyzická osoba a záměr provádět činnosti ohrožující území s archeologickými nálezy byl vyvolán nepodnikatelskou činností (typicky stavba rodinného domu). Takto se zákon vyjadřuje zejména z hlediska omezení nadměrné finanční zátěže fyzickým osobám.

vyvolány stavební či jinou činností narušující území s archeologickými nálezy. Existují ještě tzv. systematické archeologické výzkumy¹⁷, které hradí výhradně organizace, která je provádí. Archeologický výzkum tedy financuje buď stavebník, nebo sama oprávněná organizace, která jej provádí. Veřejné zdroje se pak do této situace promítají pouze druhotně a jen ve specifických případech, kdy je stavebníkem subjekt, který čerpá prostředky z veřejných rozpočtů, případně pokud takto prostředky čerpá oprávněná organizace provádějící archeologický výzkum.

Stát či územní samosprávné celky se do financování archeologických výzkumů jinak nepromítanou, pouze v jiném případě financování archeologické památkové péče, a to v podobě náhrady za majetkovou újmu. Tento institut funguje jako kompenzace vlastníkovi či správci, nebo uživateli nemovitosti, na které proběhl archeologický výzkum, který subjekt oprávněný k žádosti o náhradu výrazně omezil v užívání nemovitosti. Tento případ lze však aplikovat pouze v případě systematických a nikoli záchranných archeologických výzkumů¹⁸. I v tomto případě však náhradu poskytují subjekty, které výzkum provedly, a nikoli stát či územní samosprávné celky přímo.

Problémem, se kterým se archeologická památková péče potýká, je právě nedostatek finančních prostředků z veřejných fondů. Stát i územní samosprávné celky v zásadě postrádají dlouhodobé stabilní dotační programy na podporu archeologických výzkumů, nebo organizací je provádějících, zejména kvůli nedostatku zákonné úpravy na tuto problematiku dopadajících kompenzací a náhrad. Archeologické výzkumy pak zásadně provádějí oprávněné organizace, které jsou subjekty soukromoprávní sféry¹⁹, avšak vykonávají veřejnoprávní činnost, tedy archeologické výzkumy. Zákonodárce a správní praxe tak nastavili situaci nevýhodně pro výkon veřejného zájmu. Oprávněné organizace, správní praxí nuceně neziskové, provádějící archeologické výzkumy totiž nesou mnohé povinnosti co se týče financování, přičemž návratnost vydaných prostředků je téměř nulová a nepřímá pomoc v podobě daňových úlev nestačí.

¹⁷ Kategorizace archeologických výzkumů vychází částečně ze zákona a částečně z praxe. Archeologické výzkumy systematické jsou vyvolány potřebou vědeckého poznání a ne nutně potřebou záchrany ohrožených lokalit, a jako takové jsou prováděny vědeckými či vzdělávacími institucemi, které hradí jejich náklady.

¹⁸ Viz Varhaník, J. - Malý, S.: Zákon o státní památkové péči. Komentář, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, p. 1161, ISBN 978-80-7357-659-2. s. 191. Ze zákona vyplývá, že náhradu lze žádat pouze při splnění podmínky omezení v běžném užívání nemovitosti, která logicky nemůže být naplněna v případě záchranných výzkumů, jež byly vyvolány činností, zejména stavební, která není pro dotčenou nemovitost v žádném případě běžnou.

¹⁹ Jde zpravidla o občanská sdružení či o obecně prospěšné společnosti, případně kapitálové společnosti, založené za jiným účelem než podnikání.

4. ZÁVĚR

Památková péče je významným zájmem celé společnosti a tento fakt by se měl odrážet i v jejím financování. Otázkou je, nakolik současný stav odpovídá potřebám a požadavkům ochrany kulturního dědictví. V rámci péče o kulturní památky a o památkový fond vůbec se setkávají dvě sféry – soukromá a veřejná. Soukromá z pohledu vlastníků kulturního dědictví a veřejná, jelikož na ochraně těchto památek má zájem společnost jako celek. Této koncepci odpovídají principy financování památkové péče. Pokud odhlédneme od nepřímých ekonomických nástrojů ve formě úlev na daních atp., zůstává základní mechanismus financování z veřejných rozpočtů. Jde o tok finančních prostředků z veřejných fondů na opravy a péči o kulturní památky podle zákona o státní památkové péči. Tyto příspěvky mohou poskytovat jak obce, kraje, tak i Ministerstvo kultury České republiky.

Zmiňované příspěvky vychází z nutnosti zabezpečit veřejný zájem v podobě ochrany památek, ale zároveň z ústavního pořádku, z něhož vyplývá, že vlastnictví zavazuje. Druhé tvrzení směřuje právě k vlastníkům kulturních památek, do jejichž práv stát ve veřejném zájmu zasahuje. Tyto zásahy – ukládané povinnosti pečovat o památku – se stát snaží kompenzovat formou již zmiňovaných daňových úlev, bezplatnou metodickou pomocí, ale zejména finančními příspěvky na náklady vynaložené v souvislosti s péčí o památku. Principem financování je tedy snaha o podporu vlastníka tak, aby sám pečoval o památku, případně mu byla poskytnuta finanční pomoc (pokud nemá dostatek finančních prostředků), či aby mu byly kompenzovány prostředky na obnovu kulturní památky vydané ve veřejném zájmu.

Takto nastavené principy financování památkové péče by měly vést k ideálnímu stavu kulturního dědictví. Zákonná úprava je však neodráží zcela bezchybně. Jedním ze zásadních problémů je fakt, že finance plynoucí z veřejných rozpočtů směřují zásadně pouze k vlastníkům kulturních památek, nikoli už k jinak chráněným součástem památkového fondu České republiky (nemovitosti v památkových zónách, rezervacích). Taková úprava působí nevyváženě, protože po vlastnicích nemovitostí v památkových zónách či rezervacích zákonodárce např. požaduje dodržování určitých povinností, ke kterým však ze zákona nevyplývají žádné kompenzace.

Další ne zcela jednoduchou otázkou je posuzování kritérií pro přisuzování příspěvků na obnovu kulturní památky. Zákon o státní památkové péči používá slovní spojení „zvlášť odůvodněný případ“ a „mimořádný společenský zájem“. Pokud však kulturní památka nesplňuje ani jeden z těchto předpokladů, nebude vlastníku poskytnut příspěvek ani v případě, že se jedná o kulturní památku a ne jen nemovitost v památkové zóně či rezervaci, a celková situace tak působí nejistě a netransparentně.

Co se týče druhé části památkové péče, tedy archeologie, tam zákon příspěvky z veřejných rozpočtů nenabízí, a archeologická památková péče je odkázána na nepřímou a ad hoc podporu.

Jak vyplývá z předchozího textu, je situace s financováním památkové péče složitá, zejména z důvodu prolínání sféry soukromého vlastnictví a veřejného zájmu, také však pro nemožnost generalizovat státní podporu vzhledem k vysoké individualizaci jednotlivých památek. Situaci by prospělo pokrytí širšího záběru kulturního dědictví, už s ohledem na zrovnoprávnění vlastníků památek, dále vyjasnění procesu přidělování příspěvků a efektivní nakládání s památkovým fondem.

Literature:

- Pek, T.: Stavební památky – Specifika přípravy a financování jejich obnovy, údržby a provozu, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2009, p. 214, ISBN 978-80-7357-462-8.
- Varhaník, J. - Malý, S.: Zákon o státní památkové péči. Komentář, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, p. 1161, ISBN 978-80-7357-659-2.
- Dufková, E.: Ekonomika a management památkové péče. In Czumalo, V. (ed.): Péče o architektonické dědictví. Sborník prací, I. díl, Praha: Idea servis, 2008, p. 201, ISBN 978-80-85970-60-9.
- Důvodová zpráva k zákonu č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 20. 11. 2012]
- Věcný záměr nového památkového zákona. [citováno dne 30. 11. 2012]. Dostupné z: <http://www.mkcr.cz/cz/kulturni-dedictvi/pamatkovy-fond/legislativa/vecny-zamer-noveho-pamatkoveho-zakona-126465/>.
- Nález Ústavního soudu ČR ze dne 23. 6. 1994, sp. zn. I. ÚS 35/94 (č. 1/1994 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu České republiky)
- Rozhodnutí Nejvyššího soudu (ze dne 29. 9. 2004) 32 Odo 765/2004.
- Rozhodnutí Rady (ES) ze dne 6. října 2006 o strategických obecných zásadách Společenství pro soudržnost (2006/702/ES).

Contact – email

Klara.Prokopova@law.muni.cz - d.strejckova@gmail.com