



MINISTERSTVO
KULTURY

výstavba z hlediska památkové péče, kritéria a práce památkářů, nová legislativa

Vystoupení na diskusním setkání Stavebního fóra na téma
Památkový zákon a development, Praha 31. května 2018

relevantní právní předpisy

- zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů
- vyhláška č. 66/1988 Sb., kterou se provádí zákon České národní rady č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů
- vyhláška č. 420/2008 Sb., kterou se stanoví náležitosti a obsah plánu ochrany památkových rezervací a památkových zón
- Úmluva o ochraně architektonického dědictví Evropy, publikovaná pod č. 73/2000 Sb.m.s.
- Úmluva o ochraně archeologického dědictví Evropy (revidovaná), publikovaná pod č. 99/2000 Sb.m.s.
- zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů

zákon o státní památkové péči

významná ustanovení z hlediska výstavby

- **§ 14** – obnova kulturní památky, ale rovněž výstavba v památkové rezervaci, památkové zóně nebo ochranném pásmu
- **§ 11 odst. 3** – zmocnění k vydání závazného stanoviska např. ke kolaudaci stavby, dodatečnému povolení stavby nebo též k odstranění tzv. černé stavby
- **§ 6a** – zmocnění k vydání plánu ochrany památkové rezervace nebo památkové zóny, který může jednak stanovit obecná hodnotová kritéria významná z hlediska ochrany daného území a s ohledem na takto vymezené hodnoty i snížit administrativní zátěž v těch případech, které nejsou z hlediska těchto hodnot rozhodující; náležitosti plánu ochrany upravuje vyhláška 420/2008 Sb.
- **§ 17** – vymezení ochranného pásma, ale současně stanovení těch případů, kdy regulace není podle tohoto zákona nebo na jeho základě třeba, typický příklad - vnitřní úpravy nemovitostí, které se neprojeví navenek
- **§ 22 odst. 2** – povinnost strpění záchranného archeologického výzkumu a stanovení případů povinnosti hradit náklady takového výzkumu

vyhláška č. 66/1988 Sb.

významná ustanovení z hlediska výstavby

- § 3 až § 6 – evidence kulturních památek, památkových rezervací a památkových zón
- § 9 odst. 1 – doplnění části definice kulturní památky – pojem „jiná úprava kulturní památky“
- § 17 – vymezení ochranného pásma



MINISTERSTVO
KULTURY

mezinárodní úmluvy

významná ustanovení úmluvy publikované pod **č. 73/2000 Sb. m. s.** z hlediska výstavby

- čl. 4 – závazek předejít znetvoření, zchátrání nebo demolici chráněných statků
- čl. 5 – zákaz přemístění památky ve smyslu úmluvy s výjimkou případu fyzického ohrožení památky
- čl. 11 - podpora využívání chráněných statků a adaptace starých budov pro nové účely, vždy za podmínky respektování architektonického dědictví
- čl. 12 – zpřístupnění chráněných statků nesmí negativně ovlivnit jejich architektonický a historický charakter

významná ustanovení úmluvy publikované pod **č. 99/2000 Sb. m. s.** z hlediska výstavby

- čl. 4 – podle okolností zajistit ochranu a údržbu archeologického dědictví, nejlépe na původním místě
- čl. 5 – závazek zabezpečit konzervaci součástí archeologického dědictví nalezených při stavebních pracích na původním místě, bude-li to proveditelné

stavební zákon

významná ustanovení z hlediska památkové péče

- § 18 a § 19 – ochrana architektonického a archeologického dědictví jako jedna z kvalit územního plánování
- § 103 – zakotvení výjimek z volného režimu stavebního úřadu ve vztahu ke kulturním památkám
- § 118 - zakotvení speciální úpravy pro kulturní památky při nepodstatných odchylkách od ověřené dokumentace nebo ověřené projektové dokumentace
- § 119 a § 122 - zakotvení speciální úpravy pro kulturní památky při kolaudaci
- § 128 – speciální úprava při odstraňování stavby, která není kulturní památkou, ale nacházejí se v památkové rezervaci, památkové zóně nebo v ochranném pásmu podle zákona o státní památkové péči
- § 130 – konstatování, že veřejným zájmem se rozumí požadavek, aby stavba mimo jiné neohrožovala zájmy státní památkové péče nebo archeologické nálezy
- § 137 – zmocnění stavebního úřadu nařídít nezbytné úpravy, jimiž se zajišťuje ochrana architektonického a archeologického dědictví
- § 176 – úprava nepředvídaných nálezů kulturně cenných předmětů, detailů stavby

novela stavební zákona č. 225/2017 Sb., která nabyla účinnosti dne 1. 1. 2018

vypuštění speciální úpravy umístování staveb na kulturních památkách nebo v památkových územích a památkových ochranných pásmech

V § 79 novelizovaného stavebního zákona je díky poslaneckému pozměňovacímu návrhu vypuštěn odstavec 3, který dosud umožňoval, aby se výluky z požadavku souhlasu k umístění stavby nevztahovaly vůbec na kulturní památky a ve stanovených případech i na nemovitosti památkových územích nebo ochranných pátkových pásmech. Povinnost mít k takovým zásahům závazné stanovisko podle § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči byla zachována (nově budou vydávány ve formě rozhodnutí a už ne jako závazná stanoviska dle správního řádu), nicméně **zákon o státní památkové péči nedává v případě nemovitostí v památkových územích nebo ochranných památkových pásmech orgánu památkové péče nařídit nápravu nezákonného stavu.**

vztah k zákonu o posuzování vlivů na životní prostředí - EIA

- podle zákona č. 100/2001 Sb. se do 31.10.2017 posuzovaly vlivy záměrů v rámci EIA výlučně na kulturní památky
- s účinností od 1.11.2017 se posuzují vlivy záměrů v rámci EIA na kulturní dědictví včetně architektonických a archeologických aspektů
- novela zmíněného zákona, která vyšla pod č. 326/2017 Sb. a nabyla účinnosti dne 1.11.2017
- prosazení směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice Rady 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí ze dne 26.10.2012, 2012/0297 (COD), CELEX: 52012PC0628 do našeho právního prostředí
- s ohledem nabytí účinnosti předmětné novely si s vyhodnocením skutečného dopadu této změny budeme muset ještě nějakou dobu počkat

kdo jsou vlastně památkáři a jejich účast na příkladu postupů podle § 14 zákona o státní památkové péči

- v případech stanovených v § 14 odst. 1 a 2 zákona o státní památkové péči vydává **orgán památkové péče závazné stanovisko**
- orgány památkové péče jsou **obecní úřad obce s rozšířenou působností** a v případě obnovy národních kulturních památek **krajský úřad** → **památkáři I.**
- závazné stanovisko má dvě formy – **rozhodnutí x závazné stanovisko**, a to právě ve vazbě na stavební zákon - § 44a odst. 3 zákona o státní památkové péči
- forma pak podvazuje způsob přezkumu takového závazného stanoviska na základě odvolání
- nejednotná soudní judikatura k povaze závazného stanoviska pro zjednodušující postupy podle stavebního zákona (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 2 As 163/2016 – 27, ze dne 10. 5. 2017 x rozsudek téhož soudu 8 As 241/2017 ze dne 29. 1. 2018)

kdo jsou vlastně památkáři a jejich účast na příkladu postupů podle § 14 zákona o státní památkové péči

- orgán památkové péče je povinen se vždy obrátit na odbornou organizaci státní památkové péče a vyžádat si její **písemné vyjádření**
- odborná organizace státní památkové péče je **Národní památkový ústav** → **památkáři II.**
- písemné vyjádření doručí Národní památkový ústav v **základní nebo prodloužené lhůtě**, lhůtu prodlužuje orgán památkové péče
- není-li písemné vyjádření doručeno v základní nebo prodloužené lhůtě, **vydá orgán památkové péče své závazné stanovisko bez písemného vyjádření** Národního památkového ústavu
- Národní památkový ústav může současně požádat, aby orgán památkové péče s ním projednal návrh svého závazného stanoviska
- **písemné vyjádření** Národního památkového ústavu **není pro orgán památkové péče závazným podkladem** – viz § 50 odst. 4 správního řádu a orgán památkové péče je hodnotí v rámci svého správního uvážení

kdo jsou vlastně památkáři a jejich účast na příkladu postupů podle § 14 zákona o státní památkové péči

- spolky, mezi jejichž hlavní poslání podle stanov patří ochrana přírody a krajiny, se mnohdy zapojovaly do řízení orgánů památkové péče a stavebních úřadů a domáhaly se i úspěšně soudně rovněž ochrany zájmů památkové péče → **památkáři III.**
- viz např. Pražští památkáři slaví: Oživení Václaváku musí počkat, změny přezkoumají odborníci, rozhodl soud - https://zpravy.aktualne.cz/regiony/praha/soud-vyhovel-ochranarskym-spolkum-rozhodnuti-mesta-o-revital/r~b20e65d44ecc11e8a44c0cc47ab5f122/?utm_source=volnyHP&utm_medium=newsbox&utm_content=editor1&utm_term=position-1&redirected=1525357452
- po novele zákona o ochraně přírody a krajiny v souvislosti s tzv. poslední velkou novelou stavebního zákona – zákonem č. 225/2017 Sb., o toto postavení ve vztahu k řízením podle zákona o státní památkové péči a stavebního zákona přišly
- tato část novely je dne 22. 8. 2017 napadla ústavní stížností skupina 17 senátorů, ústavní stížnost je vedená Ústavním soudem ČR pod sp. zn. Pl. ÚS 22/17 - <https://www.usoud.cz/projednavane-plenarni-veci/pl-us-2217/>, Ústavní soud ČR ve věci dosud nerozhodl

kdo jsou vlastně památkáři?

návrh zákona o ochraně památkového fondu

- § 2 a 3 – definice pojmů
- § 15 – účast spolků na ochraně architektonického dědictví
- § 31 – práva a povinnosti vlastníka nemovitosti v památkovém území
- § 32 až § 34 – plán ochrany památkového území
- § 35 až § 37 – ochranné památkové pásmo
- § 38 až § 40 – území s vyloučeným výskytem archeologických nálezů
- § 47 až § 52 – posouzení práce na kulturní památce, v památkovém území nebo ochranném památkovém pásmu
- § 54 až § 56 – přemístění kulturní památky v tuzemsku
- § 63 až § 70 – zabezpečení prvků památkového fondu
- § 79 až § 86 – záchranný archeologický výzkum

výčet ustanovení respektuje podobu návrhu zákona o ochraně památkového fondu, který byl projednán poradou vedení Ministerstva kultury a jehož následná pracovní [verze ke dni 19. dubna 2018 je umístěna na webu MK](#)

vymezení základních pojmů

- základní pojmy soustředěny na jednom místě

v § 2 a § 3

- některé definice jiné než stávající úprava

např. definice památkové rezervace nebo památkové zóny ve vazbě na Úmluvu o ochraně architektonického dědictví Evropy v § 2 odst. 4 a 5 se zdůrazněním ochrany jako celku a nikoli shluku jednotlivých kulturních památek nebo archeologických nálezů

- některé pojmy jsou zcela nové

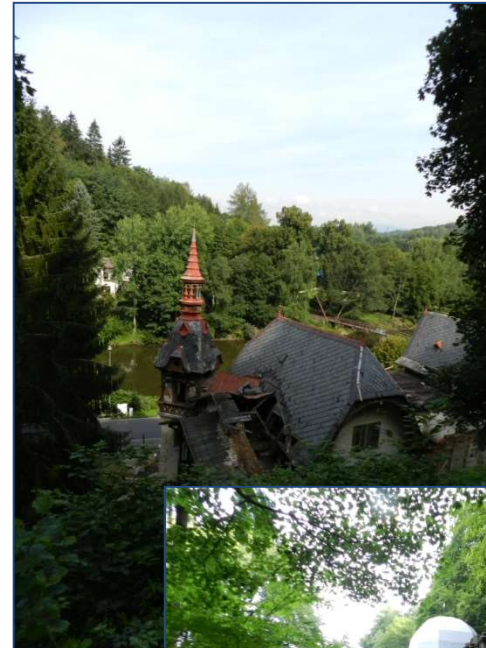
práce na kulturní památce, práce v památkovém území nebo práce v ochranném památkovém pásmu – 3 písm. d), g) a h)



účast spolků na ochraně architektonického dědictví

- stávající zákon vůbec podíl spolků na ochraně architektonického dědictví nepředpokládá
- návrh zákona o ochraně památkového fondu v § 15 v souladu s čl. 14 Úmluvy o ochraně architektonického dědictví tuto problematiku řeší

závazek ČR z Úmluvy o ochraně architektonického dědictví Evropy zřídit na různých stupních rozhodovacího procesu **náležitě mechanismy pro poskytování informací, konzultace a spolupráci** mezi státem, regionálními a místními úřady, kulturními institucemi a spolky a veřejností



úprava práv a povinností vlastníka nemovitosti v památkovém území

- jakákoli úprava práv vlastníka nemovitosti v památkovém území ve stávajícím zákoně zcela chybí, včetně možnosti poskytnout finanční náhradu za omezení spojené se zvýšenými náklady při uplatňování zájmů památkové péče

jde o jednu z opakovaných výhrad veřejné ochránky práv ke stávající právní úpravě

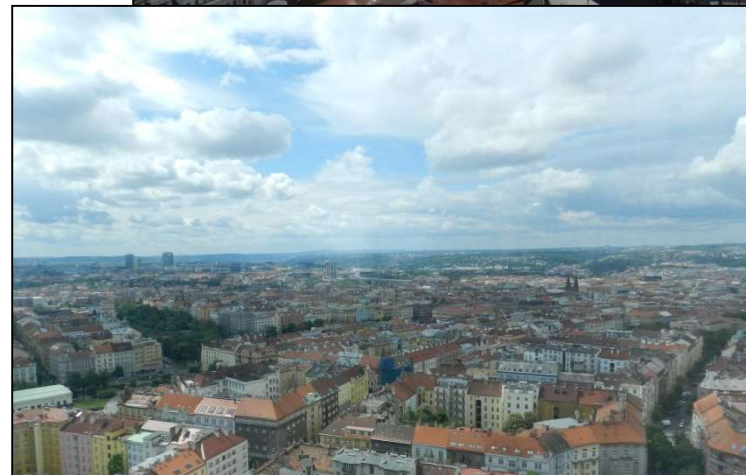
- návrh v ustanovení, které bezprostředně navazuje na úpravu vymezení památkového území, upravuje nejen povinnosti ale i práva vlastníka nemovitosti v památkovém území jako náhradu za omezení vlastnického práva - § 31

včetně výslovného zakotvení možnosti poskytnout mu finanční dotaci ze státních prostředků



ochranná památková pásma

- stávající zákon
 - vymezována, měněna nebo rušena správními rozhodnutími
 - fakticky u rozsáhlejších území nejde formu rozhodnutí v praxi využít
 - povinnost zahájit vůči každému hlavnímu účastníku řízení cestou osobního doručení (formu doručení veřejnou vyhláškou správní řád u hlavních účastníků řízení vylučuje) a stejnou formou se pak musí dít i další doručování
- zákon o ochraně památkového fondu
 - vymezování ochranných památkových pásem, jejich změnu či rušení opatřením obecné povahy
 - odpadají problémy s doručováním do vlastních rukou
 - současně však je třeba kromě formy upravit i procesní aspekty, které dosud nebylo třeba řešit - § 35 až § 37



odborné vyjádření při posuzování prací na kulturní památce nebo nemovitosti v památkovém území

návrh předpokládá dvě základní situace účasti Národního památkového ústavu na rozhodování orgánu památkové péče:

1. ze strany orgánu památkové péče obdrží Národní památkový ústav informaci o řízení s tím, že je na jeho zvážení, zda se ve 20 dnech vyjádří (§ 51 odst. 1 nebo § 65 odst. 1); zrychlení postupu může přinést možnost poukázání na ustálenou rozhodovací praxi s tím, že v konkrétní věci není třeba se od této praxe odchylovat (§ 51 odst. 4)
2. ze strany orgánu památkové péče výslovná žádost o odborné posouzení záměru a s tím spojená povinnost Národního památkového ústavu odborné vyjádření ve stanovené lhůtě, prodloužené maximálně na 50 dnů, doručit, obdobně platí i v případě práce na KP či NKP, na památce s mezinárodním statusem a restaurování, kde je povinnost vyjádřit se zakotvena rovněž



odstraňování závad u předmětů ochrany

- stávající právní úprava s výjimkou možného udělení sankce nijak nereaguje na protiprávní jednání (jak v podobě činnosti tak nečinnosti) na nemovitosti v památkovém území
- návrh předpokládá možnost reagovat na protiprávní jednání nejen na kulturní památce, ale i na nemovitosti v památkovém území
- dále návrh reaguje na situaci, kdy k poškození nejen kulturní památky, ale i nemovitosti v památkovém území došlo v důsledku neplnění obecné povinnosti nepoškozovat kulturní dědictví ze strany třetích osob
- návrh předpokládá řešení této problematiky v § 63 a násl.



záchranný archeologický výzkum

- návrh předpokládá koncepční změnu v otázce, jak dospět k poznatku, že se s konkrétními pracemi může svázat potřeba provedení záchranného archeologického výzkumu

poznatek o skutečnosti, že se práce mohou dotknout archeologického dědictví bude muset výslovně obsahovat posouzení orgánu památkové péče - § 80

- regulace se nevztahuje na území, kde je vyloučen výskyt archeologických nálezů. Návrh otázku řešil v § 38 až § 40

současná právní úprava předpokládá naopak pozitivní vymezení míst, kde archeologické nálezy očekávat lze

- informace o záměru stavební činnosti se vede v evidenci zásahů a zpřístupňuje se osobám, které jsou oprávněny provádět archeologické výzkumy, na základě této informace mohou archeologické osoby oslovit stavebníka s návrhem dohody o provedení záchranného archeologického výzkumu - § 81 a § 82

několik příkladů legislativních nedostatků na úseku památkové péče dle aktuální úpravy, které také řeší návrh zákona o ochraně památkového fondu

umístění prvku v památkové rezervaci, který není podřaditelný pod taxativní výčet prací v památkové rezervaci dle § 14 zákona o státní památkové péči – např. tzv. anděl v ponožkách



několik příkladů legislativních nedostatků na úseku památkové péče dle aktuální úpravy, které také řeší návrh zákona o ochraně památkového fondu

- zákon o státní památkové péči reaguje výlučně na situaci, kdy je kulturní památka poškozována činností třetích osob (např. sousedů), pokud škody na kulturní památce vznikají nečinností těchto osob, nelze dnes na tento stav reagovat ani sankcí; např. poškozování kulturní památky stékáním srážkové vody ze sousední nemovitosti
- umístění jakkoli velké plachty na nemovitosti v památkové rezervaci nebo v památkové zóně nepodléhá jakékoli regulaci podle zákona o státní památkové péči
- na zpracování žádosti o restaurování kulturní památky tj. vypracování restaurátorského záměru se vůbec nemusí podílet restaurátor
- za provedení demolice např. bývalého kláštera, o jehož prohlášení za kulturní památku se vede řízení, Ministerstvo kultury nemůže ani samo uložit sankci,
- ke zbavení se odpovědnosti za neoznámení provádění stavebních prací v území s archeologickými nálezy postačí ničím nedoložené tvrzení o tom, že bylo oznámeno telefonicky,
- stavební firma může „svévolně“ vlastníkovvi zbourat dům v památkové zóně nebo památkové rezervaci a nehrozí jí ani sankce od orgánu památkové péče a takto lze elegantně připravit prostor stavebníkovi pro novostavbu,
- po ohlášení stavby Archeologickému ústavu AV ČR stavebník provede stavbu bez umožnění provedení záchranného archeologického výzkumu, aniž by mu hrozila jakákoli sankce
- nepamatuje se na to, co se stane, když není zpracována zpráva o provedeném archeologickém výzkumu,
- chybí jakýkoli dozor v oblasti provádění archeologických výzkumů
- tomu, kdo spáchal dopravní nehodu, nelze nařídit, aby škodu napravil, vlastníkovvi rovněž nikoli, neboť ke škodě došlo, aniž by vlastník porušil svou povinnost podle § 9 zákona o státní památkové péči

několik příkladů legislativních nedostatků na úseku památkové péče dle aktuální úpravy, které také řeší návrh zákona o ochraně památkového fondu

Pár příkladů slabin, které lze namátkou vypočíst a které **nelze přičíst na vrub neschopným úředníkům** ale vlastnímu textu stávajícího zákona o státní památkové péči. **Tyto slabiny návrh zákona o ochraně památkového fondu zcela nesporně a prokazatelně řeší.** Neprosazení navrhovaného zákona by pochopitelně pro památkovou péči nebylo dobrou zprávou, neboť **známé právní mezery nebyly zaplněny a v těchto mezerách i nadále nebude možné použít analogii.**

Už prvorepubliková teorie správního práva konstatovala, že správní právo je plné mezer. **«Ve správním právu však mají „mezery“ jiný smysl než v právu soukromém. Nejsou to mezery pravé, jsouce zákonem zamýšleny. Za takových okolností je použití analogie nepřípustné.»**

Jiří Hoetzel: Československé správní právo – část všeobecná, Praha 1934

další informace o připravovaném zákoně o ochraně
památkového fondu najdete na

<https://www.mkcr.cz/priprava-noveho-pamatkoveho-zakona-255.html>



MINISTERSTVO
KULTURY