

PRAXE A TEORIE

STÁTNÍ PAMÁTKOVÉ PÉČE

František Plachý

ÚVOD

Právní předpisy o památkové péči patří ke skupině právních předpisů, jejichž aplikace je v podstatné míře závislá na souboru vědeckých, odborných a technických poznatků, označovaných zde jako „teorie památkové péče“ nebo „zásady památkové péče“¹. Obdobně je tomu např. u správního práva zdravotnického, veterinárního, zemědělského anebo u širokého okruhu právních disciplín technických — stavebního práva (zde ovšem přichází v první řadě v úvahu aplikace norem technických, zpravidla závazných). Na druhé straně jsou právní předpisy (především daňové), při jejichž aplikaci se vy- stačí s meritorním obsahem vlastní právní normy anebo s technickými podrobnostmi, které byly pojaty do předpisu prováděcího (zpravidla vyhlášky). Tak např. otázky zdanění motorových vozidel lze lehce vyřešit v základní normě právní, aniž je třeba se dovolávat výsledků vědeckých disciplín (ať řady kausální či normativní). Stačí stanovit sazbu na kubaturu válců pohonného motoru a určit event. úlevy nebo osvobození od daně. Není tomu však tak u právních oborů, kde se počítá s výsledky vědeckých disciplín, nikdy ne zcela uzavřených, a jejich hodnotící konfrontací s jednotlivými (individuálními) případy. Nejde vždy jenom o speciální otázky, které podle správního řádu posuzuje zpravidla znalec (znalecký orgán) na dožádání vlastního orgánu, který rozhodne ve věci samé. I když ani v oboru správního památkového práva nelze nijak vyloučit takováto dožádání, je právě v tomto oboru charakteristické, že již vlastní orgány památkové péče samy odborně hodnotí skutečnosti právně významné podle soudobého stavu vědy a techniky. Stejně si počíná např. státní léčebná péče, kde obvodní lékař léčí v zásadě podle soudobého stavu lékařské vědy a techniky, i když se ve složitějších případech dovolává konsultací (posudků) orgánů speciálních, anebo předává „případ“ orgánům se speciální kvalifikací a s náročným technickým

vybavením (nemocnicím, klinikám, sanatoriím apod.).

Předběžně lze konstatovat, že bez souběžného rozvoje teorie památkové péče a disciplín, o něž se opírá, není perspektivně myslitelná ani její úspěšná praxe, kterou stát podle zákona řídí a svými orgány provádí. Na této skutečnosti nemůže nic změnit ani sám zákon. To ovšem ještě nijak neznamená, že dobře promyšlená teorie je sama již zárukou dobré praxe. Přitom ani názory vědců a odborníků na řešení obecných otázek nejsou vždy jednotné a nebývá ani ihned uznáván směr, jehož argumentace je objektivně nejpřesvědčivější, dokud si svoji „pravdu“ neprobojoval.

Bylo proto mylné očekávání těch, kteří věřili, že vydáním zákona č. 22/1958 Sb., o kulturních památkách, jsou památky v českých zemích již zachráněny, a je vysvětlitelné jejich zklamání, když se ukázalo, že se tak nestalo. Chceme ukázat na hlavních ustanoveních zákona o kulturních památkách, platného v českých zemích ve znění pozdějších předpisů (uvádíme jej dále jako „zákon“), v jaké míře je jejich právní aplikace závislá na závěrech, k nimž dospěla teorie formou vědeckého bádání a technického rozvoje při uplatnění koordinačních vlivů státních orgánů ústředních.

POJEM KULTURNÍ PAMÁTKY

Vymezení pojmu „kulturní památka“, jak je podává § 2 odst. 1 a 2 zákona, zdaleka samo nestačí materiálně k tomu, aby památka byla bez dalšího spolehlivě určena. Z formálního hlediska právního (kompetence, procedurální postup) je věc nepochybně jasně vyřešena v § 2 odst. 3 zákona (ve spojení s § 27 odst. 2 zákona č. 69/1967 Sb., o národních výborech, popřípadě se speciálními předpisy o národních výborech v hlavním městě Praze a v městech Brně, Ostravě a Plzni²), podle něhož se v pochybnostech považuje věc za památku až do rozhodnutí výkonného orgánu státní památkové péče I. stupně (tj. tč. okresního národního výboru s výjimkou

Prahy, Brna, Ostravy a Plzně, kde rozhoduje národní výbor, který má v zásadě postavení krajského národního výboru), když si před rozhodnutím vyžádá posudek Státního ústavu památkové péče a ochrany přírody (§ 19 zákona).

Aby však výkonný orgán státní památkové péče I. stupně mohl postupovat spolehlivě podle definice obsažené v § 2 odst. 1 a 2 zákona, musí si jasně uvážit (zjistit a zhodnotit) význam věci z oboru kultury („kulturního statku“) z hlediska

a) **dokladu historického vývoje společností, jejího umění, techniky, vědy a jiných oborů lidské práce a života, popřípadě**

b) **dochovanosti historického prostředí sídlištních celků a architektonických souborů, anebo**

c) **vztahu, který má věc k vyznačným osobám a událostem dějin a kultury.**

Ve všech těchto případech je třeba hledat základní odpověď na tyto otázky v různých teoretických disciplínách vědeckých (převážně historických a také jiných společenských věd), o něž se opírá speciální vědní obor „teorie památkové péče“.

URČENÍ NÁRODNÍCH KULTURNÍCH PAMÁTEK

Avšak ani pro určení národních kulturních památek, které podle § 3 zákona mají tvořit „nejvýznamnější součást kulturního bohatství národa“, nepodává zákon bližší směrnici, která by určovala jejich výběr z ostatních památek. Nejde zde ovšem o úkol běžné práce v terénu, nýbrž — podle prováděcích pokynů — o návrh, který vypracovává pro ministerstvo a vládu ústřední vědecko-výzkumný a odborný orgán státní památkové péče (Státní ústav památkové péče a ochrany přírody) v součinnosti s ostatními dotčenými vědeckými pracovišti a který vyplyne z hodnocení nejvýznamnějších památek národa. Klade-li se důraz na slovo „národní“, chce se v tomto případě opravdu zdůraznit vztah k národu (nikoli tedy mezinárodní proslulost u památky cizí provenience anebo světové peněžní ocenění). Bližší kritéria bylo ovšem velmi obtížné pojmut přímo do právní normy (bylo by jednodušší, kdyby zákon národní kulturní památky přímo vyjmenoval). Závislost státního orgánu při provádění zákona na výsledcích nejrůznějších vědeckých disciplín (především společenských věd) a neméně na principech uplatňované politické (státní) ideologie je zřejmá i samozřejmá. Je jenom opětovným potvrzením, že jde o správní právo s konstrukcemi převážně rámcovými, jejichž meritorní náplň byla přenechána — z podstatné části nebo zcela — orgánům, které je aplikují.

ZŘIZOVÁNÍ PAMÁTKOVÝCH REZERVACÍ

Stejně stručně a meritorně bezobsažné je ustanovení § 4 zákona (i prováděcí vyhlášky č. 181/1959 Ú. l.) o zřizování památkových rezervací. Zde jde o ingerenci ministerstva (v Praze vlády), která se opírá o návrhy vypracované ústředním vědecko-výzkumným a odborným orgánem státní památkové péče. Souvislost s problematikou urbanismu je zjevná. Zákon sám nevytyčuje pro péči o památkově významné sídlištní celky žádnou meritorní směrnici. Ponechává vědeckým a odborným disciplínám, aby se samy dopracovaly podkladů k návrhům na meritorní řešení, jemuž by stát dodal právní sankci převzetím do předepsané formy právního aktu. Otázky ochrany historických sídlištních celků jsou poměrně nedávného data a také teorie i praxe zůstala jim doposud mnoho dlužna.³

EVIDENCE PAMÁTEK

Pro evidenci kulturních památek určuje zákon v § 7 jasně jenom, že se do státních seznamů nemovitých památek zapisují veškeré nemovité památky na území kraje, kdežto do státních seznamů movitých památek se zapisují jenom movité památky „významné“, „pokud nejsou osobním majetkem nebo nejsou uloženy v muzeích, galeriích nebo jiných podobných ústavech“. Rozvržení movitých památek na významné a méně významné (ostatní) ponechává se zcela provádění zákona, přičemž podkladem jsou opět vědecké nebo odborné posudky, vypracované nebo zprostředkované Státním ústavem památkové péče a ochrany přírody podle § 19 odst. 2 nebo § 2 odst. 3 zákona, spojuje-li se rozhodnutí o zápisu podle § 7 odst. 3 poslední věty s rozhodnutím o povaze věci podle § 2 odst. 3 zákona.⁴

UDRŽOVÁNÍ KULTURNÍCH PAMÁTEK

Pokud jde o režim udržování (také úpravy nebo obnovy) památek, odkazuje zákon v § 8 odst. 1 výslovně na „zásady památkové péče“ a na pokyny památkových orgánů. Zásady památkové péče nebyly doposud jako celek s právní relevancí nikde publikovány. Bylo již v jiném článku¹ objasněno, že „zásady památkové péče“ mohou mít povahu buď právní normy nebo „technické normy“ anebo metodických pokynů. Zákon sám se nepřidrží žádné teorie, jak zachovávat památky, a odkazuje v plném rozsahu na postup prováděcích orgánů. Pokud jde o podrobnější právní předpisy, přichází v úvahu především zcela blanketární zmocnění ministerstva

kultury podle § 26 zákona k jejich vydání, a pokud jde o pokyny metodické, platí pověření Státního ústavu památkové péče a ochrany přírody podle § 19 odst. 2 zákona, tj. aby organizoval a prováděl výzkum, průzkum, dokumentaci, vědecké hodnocení a popularizaci památek, řešil otázky teorie a praxe ochrany, konzervace, obnovy a kulturního využití památek, poskytoval odbornou a metodickou pomoc při provádění památkové péče, zejména u národních kulturních památek, jakož i při plnění mimořádně významných úkolů konzervace, obnovy a kulturního využití památek.

Dokud neexistuje podrobné souborné zpracování a zveřejnění „zásad památkové péče“ (je samozřejmé, že nemůže být nikdy úplné), vzrůstá význam „pokynů“ orgánů památkové péče I. stupně, daných pro řešení konkrétních případů. Nemůže být pochybnosti o tom, že jde o řešení otázek odborných a často zcela speciálních (ať z hlediska historického, uměleckohistorického, architektonického, urbanistického, stavebního, technicko-restaurátorského apod.), pro něž orgán pověřený řízením musí být vybaven odborníky. Nejde tedy v žádném případě o akt volného uvážení jenom z hlediska obecně politického. Dosavadní právní úprava, která přiznává odborným zařízením (ať jde o Státní ústav památkové péče a ochrany přírody, zřízený zákonem č. 22/1958 Sb., či o krajská střediska státní památkové péče a ochrany přírody, vytvořená v rámci organizace národních výborů) jenom hlas p o r a d n í, vyžaduje nutně přezkoumání. Není ani racionální, aby činnost na přesně vymezeném úseku zcela odborném byla v I. instanci svěřována dvěma druhům orgánů, a to jednak — pokud jde o přípravu rozhodnutí — orgánům odborným bez výkonné pravomoci, a pokud jde o výkon, orgánům administrativním se širším okruhem působnosti (orgánům národních výborů), které nejsou na odborný posudek vázány. K věci se vrátíme v závěru.

UŽÍVÁNÍ KULTURNÍCH PAMÁTEK

Také pokud jde o užívání památek, odkazuje § 10 odst. 1 zákona při řešení této odborné otázky na „zásady památkové péče“ a na možnost negativního vymezení způsobu využití pokynem památkového orgánu I. stupně. U nemovitých památek jde především o odborné otázky stavebně technické (znalost dřívějších stavebních metod a povaha — např. proces stárnutí — historických stavebních materiálů). Také zde je dosavadní organizační dualismus na prvním stupni úředních opatření zcela překonán.

Vyřazení některých památek ze speciální (památkové) ochrany váže § 13 zákona na souhlas ministerstva kultury, které je povinno si opatřit předem vyjádření od Státního ústavu památkové péče a ochrany přírody (u národních kulturních památek rozhoduje vláda). Ani zde zákon sám nestanoví (ani příkladem), které důvody mohou přicházet v úvahu jako „mimořádně závažné“. Jde o konfrontaci zájmů kulturních se stejně závažnými jinými obecnými zájmy, jejichž posouzení se vyhrazuje ústředním orgánům.⁵

Zde je nepochybně správné, aby rozhodoval ústřední orgán. Jiná je povaha rozhodnutí o tom, zda věc je kulturní památkou, a jiná o tom, zda při konkurenci s jinými obecnými zájmy (obranou státu, dopravními, hygienickými apod.) má být i nadále poskytována kulturní památce zvláštní ochrana (podle předpisů o státní památkové péči). V prvním případě jde o odborné posouzení a rozhodnutí podle uznávaných kritérií vědecké disciplíny, ve druhém o rozhodnutí podle „volného uvážení“, přičemž je třeba zvážit jak ochranné hledisko státní památkové péče, tak i jiný obecný zájem.

ZÁVĚR

Široké zmocnění k provedení zákona má výhodu potud, že není třeba měnit zákon, byla-li vhodně určena organizace. Stačí během doby změnit nebo doplnit prováděcí předpisy. Avšak právě organizace je to, co je v současné době v největším pohybu. Dotkla se i zákona o kulturních památkách, aniž to přineslo památkám prospěch.

Dosavadní procedurální způsob rozhodování o odborných otázkách památkové péče státními orgány, tak jak jej upravil zákon č. 22/1958 Sb., a zejména pak jak se vyvinul v souvislosti s prováděním zákonů o národních výborech (od roku 1958 platí již třetí zákon o národních výborech), nevyhovuje již v období probíhající (či přicházející) vědecko-technické revoluce, která klade důraz na zajišťování optimálního řešení na podkladě objektivně zjišťovaných dat.

Vznikla dvoukolejnost na I. stupni rozhodování, se kterou zákon v té šíři, jak se později rozvinula zřízením krajských středisek státní památkové péče a ochrany přírody, původně nepočítal. (Zákon o kulturních památkách instituci krajských středisek nezná.) Neosvědčilo se však ani pověření národních výborů výkonem příliš specializované agendy památkové péče, pro něž nemohly výkonné složky národních výborů —

již od účinnosti zákona — opatřit potřebný počet odborníků. To vedlo — prakticky praeter legem — k vytvoření odborného zařízení „krajského střediska státní památkové péče a ochrany přírody“ jako poradního a pomocného orgánu výkonné složky národního výboru. Působnost Státního ústavu památkové péče a ochrany přírody, vymezená zákonem o kulturních památkách, zůstala přitom nedotčena. Během 11 let budování krajských středisek vzrostl i počet jejich odborných pracovníků, i jejich odborná kvalifikace. Úsek památkové péče zahrnuje však tolik odborných problémů, že není ani v budoucnu splnitelné ani únosné, aby jej o k r e s n í národní výbory, které jsou tě. — až na organizaci ve 4 největších městech — výkonnými památkovými orgány I. stupně, vybavily odbornými pracovníky všech potřebných profesí. Dosavadní spolupráce odborů školství a kultury okresních národních výborů (které mají obecnější náplň činnosti) s krajskými středisky státní památkové péče a ochrany přírody, popř. se Státním ústavem památkové péče a ochrany přírody, nevyhovuje již zásadně potud, že národní výbory nejsou posudkem odborných orgánů vázány. Tato situace vyžaduje řešení. Je třeba si uvědomit, že v daném případě nejde o výjimečné případy, kdy je třeba slyšet ve správním řízení znalce (znalecký orgán), nýbrž o zcela pravidelné odborné hodnocení každodenních skutečností, při nichž — má-li být na přesně vymezeném odborném úseku respektován odborný orgán (jak odpovídá racionalitě správy) — jsou pak okresní národní výbory pověřeny de facto více méně činnostmi doručovací, anebo zasahují samy do věci bez náležité kvalifikace.

Racionalita správy mluví pro to, aby odborné orgány na úseku památkové péče, které mají povahu resortních odborných pracovišť, byly pověřeny i pravomocí rozhodovací. Podle § 1 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správního řádu), je k takovému opatření třeba zákona. Stejně jako v péči o zdraví lidu má uznání či neuznání pracovní neschopnosti zdravotnickým „střediskem“ povahu úředního rozhodnutí, které podléhá instančnímu přezkoumání (§ 77 odst. 1, 3 a 4 zákona č. 20/1966 Sb.), nemohou být věcné důvody proti tomu, aby se obdobně postupovalo i v památkové péči. V obou případech jde o odborné zjištění a závěrečné hodnocení, které není racionální svěřovat v I. instanci dvěma druhům orgánů. Odbornost musí být ovšem zaručena i při instančním přezkoumávání (řešení, které zde při-

náš zákon o péči o zdraví lidu, nehodí se však pro jiné úseky). Podle povahy činnosti lze buď zřídit také odvolací instanci jako specializované odborné pracoviště, anebo alespoň podrobně upravit úzkou spolupráci orgánu státní správy (zejména jde-li o orgán ústřední) se specializovaným ústavem. Jako samostatný odborný odvolací orgán lze zřídit také orgán s povahou „hlavní správy“ („ústřední správy“), podřízený buď ministerstvu anebo ministři, podle toho zda rozhodovací pravomoc má být — i když zcela výjimečně — ponechána v některých otázkách ministerstvu, či zda ministerstvo má plnit jenom obecné úkoly ústředního resortního orgánu.

Domnívám se, že vynětí rozhodování o odborných otázkách památkové péče z pravomoci národních výborů a vytvoření samostatných odborných orgánů (pracovišť, organizací) na obou stupních s pravomocí rozhodovací může přinést podstatné zlepšení odborné péče o památky. Památková péče zůstala by i nadále resortní věcí ministerstva kultury, přičemž ingerence ministerstva a vlády by byla v zákoně nově vymezena. Národním výborům zůstala by však i nadále správa značného počtu těch památkových objektů, které jsou národním majetkem, dále vliv na využití památek ostatních (otázky dislokační a hospodaření s byty), a zejména pak agenda stavební, při níž památkový orgán je již dnes jenom partnerem (i když podle zákona rovnocenným) úřadu stavebního.

POZNÁMKY:

1 Zákon č. 22/1958 Sb., o kulturních památkách, používá v § 8 odst. 1 a § 10 odst. 1 termínu „zásady památkové péče“, který je však nepřesný a nejasný; takže názory na jejich povahu se mohou lišit. V podrobnostech odkazují na úvodní část svého článku „Některé právní otázky památkové péče“ (stať „K zásadám památkové péče“), uveřejněného v časopise „Památková péče“ roč. 1963, sešit 4, str. 114—117.

2 Podklad pro řešení kompetenčních otázek je v § 4 odst. 1, § 8 odst. 4 a § 10 odst. 2 zákona č. 111/1967 Sb., o hlavním městě Praze, a v § 7 odst. 1, § 12 odst. 4, § 14, § 12 odst. 3 a § 22 zákonů: č. 175/1968 Sb., o městě Brně, č. 40/1969 Sb., o městě Ostravě, a č. 41/1969 Sb., o městě Plzni.

3 Autor odkazuje z hlediska právní procedury na svůj článek „Památková ochrana sídlištních celků“, uveřejněný v časopise „Památková péče“ roč. 1968, sešit 2, str. 51—53.

4 Viz autorův článek, citovaný v poznámce č. 1 (stať „K evidenci kulturních památek“).

5 K problematice upuštění od památkové ochrany viz závěrečnou část autorova článku, citovaného v poznámce č. 1.