

V Praze dne 29. ledna 2013
Č.j.: 1332/12/REV1

Stanovisko
komise pro hodnocení dopadů regulace
k návrhu
věcného záměru zákona o památkovém fondu

I. Úvod:

Věcný návrh zákona řeší komplexní problematiku, která se týká mnoha typů subjektů veřejných i soukromých. Ve srovnání se stávajícím stavem jde návrh věcného záměru zákona koncepčně správným směrem, protože:

- Upřesňuje pravidla, která regulují ochranu památek a chování dotčených subjektů. Tím se zvyšuje právní jistota, přestože v některých případech při vyšší administrativní zátěži úřadů.
- Poněkud posiluje práva vlastníků památek či soukromých subjektů, které jsou ochranou památek dotčeny.

RIA tyto skutečnosti dobře zohledňuje. Vzhledem ke komplexitě návrhu, i vzhledem k tomu, že se jedná o věcný záměr, který nemůže uvádět mnohé detaily, na kterých bude záviset skutečný dopad regulace, je RIA zpracována dostatečně a vyváženým způsobem zohledňuje a hodnotí dopady jak na soukromý sektor, tak na veřejnou správu. RIA se zpravidla přiklání k variantám, které zlepšují pozici soukromých subjektů ve srovnání se současným stavem a řeší nedostatky stávající úpravy.

Toto stanovisko reaguje na předloženou doplněnou závěrečnou zprávu RIA ze strany předkladatele.

II. Připomínky a návrhy změn:

RIA dobře a dostatečně způsobem váží varianty z pohledu potřeb ochrany památek a vhodným způsobem uvádí případné dopady jednotlivých variant na míru či kvalitu ochrany památek.

V návrhu věcného záměru zákona je několik částí, které jsou klíčové pro soukromé subjekty a zasahování do jejich, především vlastnických, práv. Jedná se o především o:

- Výkup či přednostní právo výkupu památek státem
- Povinnost specifickým způsobem jednat a strpět dodatečná omezení při opravě, údržbě či stavbě v památkách, rezervacích či zónách nebo při nakládání s movitými památkami
- Povinnost strpět výzkum památek či archeologické výzkumy
- Plány ochrany památkových rezervací a zón

Základním koncepčním východiskem zákona jsou předpoklady, že

- (i) ochrana památek je veřejným zájmem, že soukromé subjekty vlastníci movité či nemovité památky jsou povinny se tomuto zájmu podřizovat a převážně nést tíži omezení a nákladů, které z vlastnictví památek vyplývají; podobný předpoklad platí i v případě archeologických výzkumů;
- (ii) omezení ukládaná vlastníkům památek ze strany státu či veřejné správy mají být rozumná a přiměřená;
- (iii) omezení uložená vlastníkům státem mají být do určité míry státem kompenzována.

Jedná o předpoklady, které jsou obecně přijímány, a nejdůležitějším prvkem RIA by mělo být posouzení, jakým způsobem a jak vyváženě jsou výše uvedené předpoklady v konkrétním právním předpisu naplňovány.

Předložená RIA si s posouzením poradila **velmi dobře** v tom, že rozdělila komplexní návrh na části a pro ně zvlášť identifikovala dotčené subjekty, vymezila přínosy a náklady v kvalitativní rovině a kde to bylo jen trochu možné, snažila se o kvantifikaci či alespoň o odhad rámce rozsahu, v němž budou jednotliví aktéři dotčeni. Vzhledem k omezené dostupnosti dat, která je dána komplexností problematiky ochrany památek, je třeba kvantifikaci velmi ocenit.

RIA na druhou stranu převážně přejala pohled předkladatelů návrhu věcného záměru na omezení vlastníků a jejich práv, na uložení povinností vlastníkům a na kompenzace za omezení a uložené povinnosti. Až na výjimky **RIA rezignovala** na posouzení toho, zdali jsou omezení, ukládaná státem vlastníkům památek, nezbytná v rozsahu návrhu věcného záměru, zdali jsou navržené kompenzace dostatečné nebo zdali jsou řešeny způsobem, který je pro vlastníky nejméně omezující.

Návrh věcného záměru a následně i RIA pracují s takovými variantami – až na jednu výjimku – v nichž vlastníci památek jsou povinni se podřídít rozhodnutím orgánů ochrany památek (to je nakonec nezbytné, aby památková ochrana měla smysl), a kdy jediná možnost vlastníka vyjádřit se k památkové ochraně svého vlastnictví, ke způsobům a důsledkům této ochrany, je navržena v režimu správního řízení. I když je to v této oblasti v ČR ustálená praxe, vede ke konfliktům mezi orgány ochrany památek a vlastníky, protože vlastník vstupuje do rozhodovacího procesu až v okamžiku, kdy je odborný názor orgánů ochrany hotov a formou komunikace mezi veřejnou správou a vlastníky jsou námítky, odvolání případně soudní přezkum rozhodnutí veřejné správy. Věcný záměr a jeho RIA tedy shodně předjímají konfliktní způsob komunikace o ochraně památek mezi vlastníky a veřejnou správou a vlastníka památek staví do role, která by se dala popsat jako „subjekt, na jehož majetku je uplatňována ochrana památek, převážně za jeho peníze“.

I když komise RIA si je vědoma, že poslední tvrzení je značně zjednodušené, vystihuje podstatu navrženého vztahu v tom, že procesy, jimiž se uplatňuje ochrana památek, **jsou navrhovány jako jednostranný akt ze strany veřejné správy** vůči vlastníkům nebo skupině vlastníků v daném území, nikoliv jako participativní proces, umožňující vlastníkům památek vyjadřovat se formálně upraveným způsobem k návrhům veřejné správy v době, kdy se její odborný názor na potřebu a formy ochrany, založený na návrzích odborných organizací, utváří.

Princip přijatý v návrhu věcného záměru a přejatý v RIA, že památková ochrana je jednostranným aktem uplatnění veřejné moci vůči památkám a jejich vlastníkům, a že námítky lze uplatňovat jen ve správním řízení, má důsledek v minimalizaci role veřejnosti (jiné než vlastníků památek) i v těch případech, kdy se jí ochrana památek rovněž dotýká. Je to zejména v případě aktů, týkajících se památkových rezervací a památkových zón, kdy památková ochrana má dopady nejen na vlastníky památek, ale také na život obyvatel, v památkové zóně či rezervaci žijící.

RIA byla v části, týkající se zpracování plánů ochrany, v nichž je role veřejnosti i vlastníků památek nejdůležitější, **dopracována o variantu, která počítá s participací vlastníků a veřejnosti při zpracování plánů ochrany** již v jejich raném stádiu a navrhuje obecné postupy, jak zajistit komunikaci mezi vlastníky památek, veřejností a správními úřady před zahájením procesu v režimu správního řízení. Návrh v RIA je založen na úpravě formou metodiky Ministerstva kultury a je doporučen k dalšímu rozpracování.

Komise RIA proto doporučuje, aby byla tato varianta dostatečně zohledněna v návrhu věcného záměru zákona. Dále by tato varianta, a obecně varianty participace veřejnosti a vlastníků již v raných fázích rozhodování o ochraně památek, měly být pečlivě zváženy v paragrafovaných zněních zákonů a v jejich RIA, a to i úpravy jdoucí dále než jen k úpravě těchto procesů metodickými pokyny MK.

Pro paragrafované znění návrhu zákona či navazujících zákonů by měla být tato RIA znovu prověřena, revidována a dopracována, a to zejména v těch částech, které se týkají rozsahu a způsobu omezení vlastníků památek a kompenzací za tato omezení, tak aby bylo případně možné zlepšit postavení vlastníků památek. Jedná se zejména o následující oblasti:

- Výkup či přednostní právo výkupu památek státem, resp. vyvlastňování památek, a to zejména s ohledem na ceny, které stát za památky platí.
- Povinnost vlastníků specifickým způsobem jednat a strpět dodatečná omezení při opravě, údržbě či stavbě v památkách, rezervacích či zónách nebo při nakládání s movitými památkami.
- Kompenzace za omezení, která jsou vlastníkům památek ukládána, protože navržené kompenzace (úlevy na dani z nemovitostí) jsou v mnoha případech zcela nepřiměřené dodatečným nákladům, které vyplývají z požadavků veřejné správy.
- Povinnost strpět výzkum památek či archeologické výzkumy, a to zejména při přesnějším určení doby/lehů provádění prací, nákladů a kompenzací těchto nákladů a možností vlastníků je ovlivnit, jakož i při vyrovnání postavení vlastníků památek a odborných organizací při rozhodování o výzkumu památek a archeologickém výzkumu.

- Plány ochrany památkových rezervací a zón, zejména posílení role veřejnosti a vlastníků památek a jejich účasti při přípravě plánů ochrany nejméně ve variantě, doporučené dopracovanou RIA.

III. Závěr:

RIA se přiklání k variantám, které jednoznačně a přesvědčivě zlepšují současný stav v ochraně památek, a to jak pro vlastníky památek, tak v ochraně památek samotných. Pro vlastníky památek návrhy zvyšují jejich právní jistotu a snižují případná omezení či vlastníky staví do lepší pozice vůči veřejné správě, resp. vůči orgánům, které o omezeních vlastníků rozhodují či jejichž jednání má pro vlastníky památek přímé důsledky.

Na druhou stranu návrh věcného záměru zákona i RIA zcela opomíjejí varianty řešení, v nichž by mohlo dojít k lepšímu vyrovnaní postavení veřejné správy a vlastníků památek a s výjimkou plánů ochrany (jejichž případ je ovšem nejdůležitější) se nezabývají možnostmi participace veřejnosti i vlastníků v procesu rozhodování o ochraně památek ve fázích předcházejících úkonům ve správním řízení.

RIA je dostatečně podrobná a poskytuje velmi dobré podklady pro další rozhodování o návrhu věcného záměru zákona a svojí podrobností více než dostatečně odpovídá požadavkům na RIA v této fázi legislativního procesu. Nejvážnější připomínka k předložené RIA tlumočená Komisí RIA předkladateli na projednání v komisi dne 11. ledna 2013 byla akceptována a RIA byla dopracována v duchu požadavků komise.

Komise RIA proto doporučuje Závěrečnou zprávu RIA schválit.

Pro paragrafované znění návrhu zákona či zákonů Komise RIA současně doporučuje, aby byla RIA nebo její příslušné části revidovány a rozpracovány do větších detailů, zejména se zaměřením na témata, která jsou uvedena v odrážkách v části připomínky a návrhy změn.

Vypracoval: RNDr. Jan Vozáb, Ph.D.

Prof. Ing. Michal Mejstřík, CSc., v.r.
předseda komise