

**Analýza niektorých aspektov rozhodovacej činnosti
orgánov pamiatkovej ochrany pri regulácii výstavby
v pamiatkovo chránených územiach v Slovenskej
republike**

Bratislava, december 2012

Vypracoval: Okenica Šula & Co., s.r.o., advokátska kancelária
Objednávateľ: Slovenská komora architektov

Obsah

1.	Úvod.....	3
1.1.	Predmet právneho rozboru.....	3
1.2.	Účel právneho rozboru.....	3
1.3.	Použité právne predpisy a metodické dokumenty.....	3
2.	Ochrana pamiatkového fondu v SR.....	6
2.1.	Právna úprava ochrany pamiatkového fondu v SR.....	6
2.2.	Koncepcia ochrany pamiatkového fondu.....	9
2.3.	Orgány pamiatkovej ochrany v SR.....	13
2.3.1.	Ministerstvo kultúry SR.....	14
2.3.2.	Pamiatkový úrad SR.....	14
2.3.3.	Krajský pamiatkový úrad.....	15
2.3.4.	Samosprávny kraj.....	15
2.3.5.	Obec.....	15
2.4.	Právna úprava ochrany pamiatkových území - všeobecne.....	15
3.	Pôsobenie orgánov štátnej správy v konaniach o výstavbe alebo úprave nehnuteľností v pamiatkovo chránenom území.....	22
3.1.	Pôsobenie stavebných úradov v konaniach o výstavbe alebo úprave nehnuteľností v pamiatkovo chránenom území.....	22
3.2.	Pôsobenie orgánov pamiatkovej ochrany v konaniach o výstavbe alebo úprave nehnuteľností v pamiatkovo chránenom území.....	26
4.	Záver.....	40
5.	Výhrada a upozornenie.....	46

1.

Úvod

1.1.

Predmet právneho rozboru

Predmetom tohto právneho rozboru je analýza aktuálnej právnej úpravy pôsobenia orgánov verejnej moci vykonávajúcich pôsobnosť na úseku ochrany pamiatkového fondu v Slovenskej republike pri regulácii výstavby alebo realizácie úprav nehnuteľností v pamiatkovo chránených územiach, a analýza možností stanovenia medzí rozhodovacej činnosti týchto orgánov pri použití správnej úvahy.

1.2.

Účel právneho rozboru

Účelom tohto právneho rozboru je zdefinovanie právnej argumentácie podporujúcej predvídateľnejšie, efektívnejšie a odbornejšie rozhodovanie orgánov verejnej moci pôsobiacich na úseku ochrany pamiatkového fondu v Slovenskej republike pri regulácii výstavby alebo realizácie úprav nehnuteľností v pamiatkovo chránených územiach, pre rokovania o návrhoch zmien zákonov, podzákonných noriem, ako aj organizačných a metodických dokumentov upravujúcich toto rozhodovanie.

1.3.

Použité právne predpisy a metodické dokumenty

- **Ústava SR** - ústavný zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky
- **Zákon o ochrane pamiatkového fondu** - zákon č. 49/2002 Z.z. o ochrane pamiatkového fondu
- **Vyhláška č. 253/2010** - vyhláška Ministerstva kultúry SR č. 253/2010 Z. z., ktorou sa vykonáva zákon o ochrane pamiatkového fondu
- **Stavebný zákon** - zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon)

- **Trestný zákon** – zákon č. 300/2005 Z.z. Trestný zákon
- **Zákon o architektoch** – zákon č. 138/1992 Zb. o autorizovaných architektoch a autorizovaných stavebných inžinieroch
- **Vyhláška č. 55/2001** – vyhláška Ministerstva životného prostredia SR č. 55/2001 Z.z. o územnoplánovacích podkladoch a územnoplánovacej dokumentácii
- **Dohovor na ochranu kultúrnych statkov za ozbrojeného konfliktu** - Dohovor na ochranu kultúrnych statkov za ozbrojeného konfliktu – UNESCO, Haag 1954
- **Dohovor o opatreniach zákazu a zamedzenia nedovoleného dovozu, vývozu a prevodu vlastníctva kultúrnych statkov** - Dohovor o opatreniach zákazu a zamedzenia nedovoleného dovozu, vývozu a prevodu vlastníctva kultúrnych statkov - UNESCO, Paríž 1970
- **Dohovor o ochrane svetového kultúrneho a prírodného dedičstva** - Dohovor o ochrane svetového kultúrneho a prírodného dedičstva – UNESCO, Paríž 1972
- **Dohovor o ochrane architektonického dedičstva Európy** - Dohovor o ochrane architektonického dedičstva Európy, Grenada 1985
- **Európsky dohovor o ochrane archeologického dedičstva** - Európsky dohovor o ochrane archeologického dedičstva, La Valleta 1992
- **Dohovor Rady Európy z Faro** - Rámcový dohovor Rady Európy o hodnote kultúrneho dedičstva pre spoločnosť, Faro 2005

- **Deklarácia o ochrane kultúrneho dedičstva** - Deklarácia Národnej rady Slovenskej republiky o ochrane kultúrneho dedičstva, 2001
- **Usmernenie k spracovaniu dokumentácie „Zásady ochrany pamiatkového územia“** - Usmernenie Pamiatkového úradu SR k spracovaniu dokumentácie „Zásady ochrany pamiatkového územia“
- **Aténska charta** - Aténska charta. Ochrana a obnova historických pamiatok, Atény 1931
- **Benátska charta** – Benátska charta o ochrane a obnove pamiatok a pamiatkových sídel, Benátky 1964
- **Florentská charta** - Florentská charta, Historické záhrady, Florencia 1982
- **Washingtonská charta** – Washingtonská charta, Ochrana historických miest, Washington 1987

- **Charta ICOMOS** - Charta ICOMOS o Ochrane a zabezpečení archeologického dedičstva, Lausanne 1990
- **Charta o ochrane a zabezpečení archeologického dedičstva pod vodou** - Charta o ochrane a zabezpečení archeologického dedičstva pod vodou, Sofia 1996
- **Odporúčanie vymedzujúce medzinárodné zásady pre vykonávanie archeologických vykopávk** - Odporúčanie vymedzujúce medzinárodné zásady pre vykonávanie archeologických vykopávk, New Delhi 1956
- **Odporúčanie pre prieskum, konzervovanie a statickú konsolidáciu architektonických pamiatok** - Odporúčanie pre prieskum, konzervovanie a statickú konsolidáciu architektonických pamiatok
- **Odporúčanie výboru ministrov Rady Európy (80)2** - Odporúčanie výboru ministrov Rady Európy (80)2 týkajúce sa správneho uváženia
- **Rezolúcia výboru ministrov Rady Európy (77)31** - Rezolúcia výboru ministrov Rady Európy (77)31 o ochrane jednotlivca vo vzťahu k správnym aktom

2.

Ochrana pamiatkového fondu v SR

2.1.

Právna úprava ochrany pamiatkového fondu v SR

V Ústave SR, ako v právnom predpise najvyššej právnej sily v Slovenskej republike, sa priamo ochrany pamiatkového fondu týkajú len dva články, a to čl. 20, v ktorom sa uvádza, že výkon vlastníckeho práva nesmie poškodzovať kultúrne pamiatky nad mieru ustanovenú zákonom a čl. 44, ktorý vo svojich ods. 2 a 3 uvádza, že každý je povinný chrániť a zveľadľovať kultúrne dedičstvo a že nikto nesmie nad mieru ustanovenú zákonom ohrozovať ani poškodzovať kultúrne pamiatky.

Dňa 28.02.2001 schválila Národná rada SR Deklaráciu o ochrane kultúrneho dedičstva, v ktorej zadefinovala ochranu pamiatkového fondu ako verejný záujem celej spoločnosti. Zároveň zakotvila, že princípy a prostriedky ochrany kultúrneho dedičstva by nemali narušiť iné občianske práva (napr. právo na život, právo na nedotknuteľnosť osoby a jej súkromia, právo na osobnú slobodu a zákaz nútených prác a služieb, právo na ochranu ľudskej dôstojnosti, osobnej cti, dobrej povesti a na ochranu mena, právo na súkromie, právo na vlastníctvo, sloboda myslenia, svedomia, náboženského vyznania a viery) bez zodpovedajúcej kompenzácie podľa príslušných zákonov.

Komplexná úprava pamiatkovej starostlivosti, resp. ochrany kultúrnych pamiatok a pamiatkových území je obsiahnutá v aktuálne platnom Zákone o ochrane pamiatkového fondu, ktorý nadobudol účinnosť dňa 01.04.2002. Podľa dôvodovej správy k tomuto zákonu sa v ňom primerane premietli niektoré princípy pamiatkovej ochrany aplikované v právnych úpravách okolitých európskych štátov, najmä Rakúska, Nemecka a Maďarska. Taktiež tento zákon vychádza aj z príslušných zákonov v ďalších európskych krajinách, napr. v Poľsku, vo Francúzsku, Veľkej Británii, v krajinách Beneluxu, resp. vo Švédsku.

Tento zákon po prvý raz v histórii právnej úpravy pamiatkovej ochrany vymedzuje "ochranu pamiatkového fondu" ako určitú konkrétnu činnosť, ktorá spočíva najmä v predchádzaní a obmedzovaní takých zásahov do kultúrnych pamiatok a pamiatkových území, ktoré ich ohrozujú, poškodzujú alebo ničia (v preventívnych opatreniach), ako aj v odstraňovaní následkov takýchto zásahov v stanovených opatreniach na nápravu. Ochrana podľa zákona sa vzťahuje najmä na vyhlásené nehnuteľné kultúrne pamiatky a hnutel'né kultúrne pamiatky alebo ich súbory, ako aj na územia s pamiatkovo hodnotným stavebným fondom a zachovaným historickým prostredím (pamiatkové rezervácie, pamiatkové zóny).

Zákon o ochrane pamiatkového fondu odzrkadľuje zásady a princípy obsiahnuté v medzinárodných dokumentoch ICOMOS (Medzinárodná rada pre pamiatky a sídla), najmä v Aténskej charte, v Benátskej charte, vo Florentskej charte, vo Washingtonskej charte, v Charte ICOMOS a v Charte o ochrane a zabezpečení archeologického dedičstva pod vodou, ako aj v odporúčaní ICOMOS, najmä v Odporúčaní vymedzujúcom medzinárodné zásady pre vykonávanie archeologických vykopávk a Odporúčaní pre prieskum, konzervovanie a statickú konsolidáciu architektonických pamiatok. Uvedené dokumenty ICOMOS síce nie sú pre Slovenskú republiku priamo záväzné, ale ich rešpektovanie je prirodzeným a štandardným javom vo všetkých krajinách s vyspelým systémom pamiatkovej ochrany.

Z medzinárodných dokumentov, ktorými je Slovenská republika priamo viazaná, sa na oblasť ochrany pamiatkového fondu vzťahujú najmä Dohovor o ochrane architektonického dedičstva Európy, Európsky dohovor o ochrane archeologického dedičstva, Dohovor o ochrane svetového kultúrneho a prírodného dedičstva, Dohovor na ochranu kultúrnych statkov za ozbrojeného konfliktu a Dohovor o opatreniach zákazu a zamedzenia nedovoleného dovozu, vývozu a prevodu vlastníctva kultúrnych statkov.

Pre účely tohto právneho rozboru má z uvedených medzinárodných dokumentov podľa nášho názoru najväčší význam Dohovor o ochrane architektonického dedičstva Európy, ktorý sa stal pre Slovenskú republiku záväzným dňa 01. júla 2001. V zmysle čl. 4 uvedeného dohovoru sa každý štát, ktorý je stranou dohovoru, zaviazal zabrániť

poškodeniu schátraniu alebo zničeniu chránených objektov a na dosiahnutie tohto cieľa zaviesť príslušnú právnu reguláciu, ktorá zabezpečí, že plány na odstránenie alebo úpravu chránených pamiatok, alebo plány postihujúce ich okolie budú predložené na posúdenie príslušným orgánom, plány na odstránenie budov, výstavbu nových budov alebo zásadné úpravy budov, ktoré ovplyvňujú charakter pamiatkového územia, budú taktiež predložené na posúdenie príslušným orgánom.

V zmysle čl. 11 uvedeného dohovoru sa každá zo strán dohovoru zaviazala s príslušným ohľadom na architektonický a historický charakter kultúrneho dedičstva podporovať využívanie chránených nehnuteľností z pohľadu potrieb súčasného života, adaptáciu starých budov na nové využitie všade, kde je to vhodné.

V zmysle čl. 14 uvedeného dohovoru sa každá zo strán dohovoru zaviazala v záujme prehĺbenia účinnosti opatrení orgánov verejnej správy v prospech identifikácie, ochrany, rekonštrukcie, údržby, spravovania a propagácie architektonického dedičstva na rozličných úrovniach rozhodovacieho procesu vytvárať vhodný mechanizmus na prísun informácií, konzultačnú činnosť a spoluprácu medzi štátnymi, regionálnymi a miestnymi orgánmi, kultúrnymi inštitúciami a združeniami a verejnosťou.

V myšlienkach obsiahnutých v uvedených ustanoveniach Dohovoru o ochrane architektonického dedičstva Európy je badať jednoznačné tendencie smerujúce k vytváraniu platformy, ktorá by bola priestorom pre vyjadrenie názorov vo veciach pamiatkovej ochrany pre všetky zložky spoločnosti, od pamiatkarov, historikov, architektov, až po investorov, či širokú verejnosť. Len takýmto spôsobom je totiž možné dospieť ku konsenzu v otázkach primeranosti zásahov prvkov novej, modernej architektúry do prostredia s významnou historickou a kultúrnou hodnotou.

Z podzákonných právnych predpisov sa priamo na oblasť ochrany pamiatkového fondu v Slovenskej republike, vzťahuje najmä Vyhláška č. 253/2010, ktorou sa vykonáva Zákon o ochrane pamiatkového fondu, pričom táto ustanovuje predovšetkým podrobnosti o (i) činnosti komisie na overovanie osobitnej odbornej spôsobilosti na vykonávanie pamiatkového výskumu, (ii) vykonávaní reštaurátorských prác a o

reštaurátorskej dokumentácii, (iii) podmienkach získavania osobitnej odbornej spôsobilosti, a (iv) výskumnej a prípravnej dokumentácii.

S ochranou pamiatkového fondu v Slovenskej republike taktiež úzko súvisia aj ďalšie právne predpisy, a to najmä Stavebný zákon, ktorý ukladá orgánom zodpovedným za spracovanie územnoplánovacej dokumentácie, ako aj orgánom na úseku povoľovania stavieb (vrátane povoľovania ich umiestňovania a užívania), ktoré môžu mať vplyv na pamiatkovo chránené hodnoty, úzku spoluprácu s orgánmi pamiatkovej starostlivosti.

Medzi ďalšie právne predpisy, ktoré úzko súvisia s právnou reguláciou ochrany pamiatkového fondu v Slovenskej republike, patrí taktiež Správny poriadok, keďže sa tento, v zmysle ustanovenia § 44, ods. 4 Zákona o ochrane pamiatkového fondu, vzťahuje na konanie vo veciach ochrany pamiatkového fondu vo všetkých prípadoch, pri ktorých Zákon o ochrane pamiatkového fondu jeho aplikáciu výslovne nevylučuje.

Nepochybne zásadný význam má pre ochranu pamiatkového fondu aj právna úprava obsiahnutá v Trestnom zákone, ktorý obsahuje skutkovú podstatu trestného činu poškodzovania a znehodnocovania kultúrnej pamiatky (§ 248a), ako aj skutkovú podstatu trestného činu výtržníctva hanobením historickej alebo kultúrnej pamiatky (§ 364).

Právna úprava ochrany pamiatkového fondu má nepochybne presah aj do iných ako vyššie uvedených oblastí právnej regulácie, na účely tohto rozboru však nepovažujeme za potrebné podrobnejšie sa týmto iným oblastiam venovať.

2.2.

Koncepcia ochrany pamiatkového fondu

Ministerstvo kultúry SR v rámci svojej pôsobnosti okrem iného vypracúva koncepciu ochrany pamiatkového fondu a určuje hlavné smery a stratégiu ochrany kultúrnych pamiatok a pamiatkových území. Aktuálna koncepcia, v ktorej sú obsiahnuté zámery a ciele ochrany pamiatkového fondu v SR do roku 2021, bola schválená Vládou SR dňa 14.12.2011.

Podľa tejto koncepcie má formulovanie kultúrnej politiky štátu v oblasti ochrany pamiatok a kultúrneho dedičstva ako celku vychádzať zo základných princípov fungovania občianskej spoločnosti. Pre efektivitu procesu ochrany pamiatkového fondu je rozhodujúcim najmä aktívny dialóg medzi vlastníkmi, odborníkmi príslušných profesií, predstaviteľmi územných samospráv a orgánov štátnej správy, cirkvami, záujmovými skupinami a občianskymi združeniami.

Koncepcia ďalej konštatuje, že v súčasnosti je odborný-metodický zabezpečenie výkonu štátnej správy ochrany pamiatkového fondu kompetenciou Pamiatkového úradu SR a krajských pamiatkových úradov, ktoré by mali disponovať kapacitou odborný-metodických zamestnancov. Ako už však bolo nepriamo uvedené aj vyššie, formulovanie odborný-metodických východísk ochrany pamiatkového fondu by malo byť založené aj na spolupráci s niektorými ústavmi Slovenskej akadémie vied (najmä Archeologický ústav a Ústav stavebníctva a architektúry, Ústav dejín umenia) a školami (najmä Fakulta architektúry a Stavebná fakulta Slovenskej technickej univerzity v Bratislave, Filozofická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, Filozofická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, Vysoká škola výtvarných umení v Bratislave, Stavebná fakulta Vysokej školy dopravnej v Žiline), na spolupráci sa podieľajú aj Mestský ústav ochrany pamiatok v Bratislave, mimovládna vzdelávacia organizácia Academia Istropolitana Nova a i.

V tejto súvislosti koncepcia poukazuje na nedostatočné personálne kapacity orgánov pamiatkovej ochrany a zároveň na problémy zamestnania (a zaplatenia) primerane odborne spôsobilých pracovníkov erudovaných v oblasti ochrany pamiatkového fondu. Terajšia prax ukazuje potrebu intenzívnejšie sa venovať aj výskumnej činnosti v oblasti základného výskumu a aplikovaného výskumu. Situácia je podľa koncepcie naliehavá tiež z dôvodu, že u nás, na rozdiel od iných štátov, výskumy zabezpečované inými inštitúciami (SAV, vysoké školy) nepokrývajú potreby kvalitnej ochrany a obnovy pamiatkového fondu najmä v oblasti technických pamiatok, industriálnej architektúry, pamiatok odboja a pod., nedostatok odborných zamestnancov - najmä archeológov a architektov na krajských úradoch a množstvo spisovej agendy, vyplývajúcej zo zložitého systému výkonu štátnej správy v zmysle pamiatkového zákona, spôsobuje rozhodovanie od stola, neumožňuje rast odborných zamestnancov (kvalita) a

spôsobuje ich fluktuáciu. Obdobne chýba aj zastúpenie iných odborníkov, špecializovaných napr. na urbanizmus. Na každom Krajskom pamiatkovom úrade a na Pamiatkovom úrade SR by mal byť zamestnanec s odbornou špecializáciou pre každý druh pamiatkového výskumu ako ho v súčasnosti definuje vyhláška č. 253/2010 Z. z., resp. aspoň 1-2 zamestnanci by mali byť špecializovaní na dokumentáciu a pamiatkový výskum, tak aby sa udržala a stúpala úroveň vedeckej a publikačnej činnosti celého pracoviska.

Koncepcia taktiež poukazuje na súčasné problémy v komunikácii orgánov samosprávy s orgánmi pamiatkovej ochrany, keď uvádza, že orgány samosprávy často rozhodujú vo veciach týkajúcich súvisiacich s pamiatkovou ochranou v rozpore so záujmami, ktoré chránia orgány pamiatkovej ochrany a taktiež, že vo veľmi malej miere využívajú odbornú pomoc orgánov pamiatkovej ochrany spočívajúcu najmä v poradenskej a usmerňovacej činnosti. Konkrétne problémy konštatuje koncepcia napríklad v oblasti územnej ochrany, kde sa tiež nedarí dostatočne chrániť a udržiavať pamiatkové hodnoty jednotlivých chránených území. Podmienky a zásady ochrany pamiatkových rezervácií a pamiatkových zón nie sú včas a dostatočne zapracované do územných podkladov, územnoplánovacej dokumentácie, obce a mestá nemajú (najmä z finančných dôvodov) aktualizované alebo platné územné dokumenty, chýbajú najmä územné plány vidieckych zón. Ak aj územný plán stanoví princípy využitia územia v súlade so zásadami pamiatkovej ochrany, v praxi je často jeho filozofia menená zmenami a doplnkami, ktoré presadzujú miestne záujmové skupiny.

V koncepcii sú zároveň stanovené základné ciele pamiatkovej ochrany na nasledujúce roky, ktorými sú najmä:

- vytvorenie takých podmienok a nástrojov na ochranu pamiatkového fondu, ktoré budú zárukou zachovania jeho autenticity a integrity v podmienkach, ktoré zabezpečia, aby bol trvale súčasťou vedomia občanov, vhodne využívaný, inštitucionálne chránený, dostupný a prezentovaný nielen súčasnej, ale aj budúcim generáciám, a to aj v medzinárodnom kontexte;

- efektívnosť premietnutia pamiatkových zámerov do územno-plánovacej dokumentácie, pričom táto je závislá najmä na spôsobe formulovania regulatívov a ich jasnej kvantifikácii. Koncepcia v tejto súvislosti apeluje na iniciovanie rozpracovania metodiky orientovanej na praktickú vykonateľnosť v rámci územného konania a stavebného konania;
- prevencia pred fyzickou degradáciou hmotnej podstaty pamiatkových objektov, vzdelávanie, osвета a budovanie vedomia obyvateľov, zveľaďovanie kultúrneho prostredia, podpora občianskych aktivít, vytváranie efektívnych metód integrácie pamiatkového fondu do procesu územného plánovania, regionálneho a miestneho rozvoja, premietnutie cieľov ochrany a rozvoja kultúrneho dedičstva do územného plánovania a vytvorenie ucelených systémov miest a obcí pri obnove kultúrneho dedičstva.

Z konkrétnych opatrení a vízií, ktorých realizáciu predvída koncepcia v blízkej budúcnosti, stojí v súvislosti s účelom tohto právneho rozboru za zmienku najmä:

- zabezpečenie odbornej prípravy zamestnancov, ktorí sa v rámci svojich profesií podieľajú na záchrane, obnove, využívaní a prezentácii kultúrneho dedičstva, zo strany ústredných orgánov štítnej správy na úseku ochrany pamiatkového fondu, pričom jedným z riešení môže byť postgraduálne štúdium zamerané na rozvíjanie zručností a poznatkov a ktoré bude využívať interdisciplinárne vzťahy. Môže ísť taktiež o vytvorenie nového „inštitútu“, ktorý by poskytoval vzdelanie, školenie, prípadne iné odborné kurzy a kde by sa vo väčšej miere dokázali aplikovať aj medzinárodné skúsenosti a vedomosti z oblasti pamiatkovej ochrany;
- pokračovanie v publikačných a propagačných aktivitách Pamiatkového úradu SR a postupne rozširovanie počet odbornometodických dní zameraných na dôležité problémové okruhy (technológie obnovy pamiatok, právne aspekty, atď.),
- vo veciach konkrétnych návrhov zmien Zákona o ochrane pamiatkového fondu v piatej časti („Obnova a reštaurovanie kultúrnej pamiatky a úprava nehnuteľností“) bude potrebné konkretizovať, v ktorých prípadoch obnovy vydáva krajský pamiatkový úrad rozhodnutie (v zmysle správneho poriadku) a v ktorých záväzné

- stanovisko. Rozlíšenie jednotlivých prípadov sa v aplikačnej praxi poníma rozdielne, čo má vplyv na kvalitu výkonu štátnej správy,
- v oblasti projekčnej prípravy dosiahnuť (zo začiatku na báze dobrovoľnosti) povinnú akreditáciu architektov a stavebných inžinierov pre oblasť obnovy pamiatok a prácu v pamiatkovom prostredí. Inžinierom a architektom z praxe zároveň umožniť absolvovať postgraduálne vzdelávanie špecializované na túto oblasť. V oblasti realizačných prác a stavebných firiem podporovať a zatriktívniť obnovu pamiatok formou daňových úľav (ktoré musia byť podrobnejšie analyzované a ich vplyv vyšpecifikovaný).

Sme toho názoru, že koncepcia reálne popisuje súčasný stav a úroveň ochrany pamiatkového fondu v Slovenskej republike a obsahuje aj niektoré konkrétne riešenia smerujúce k zlepšeniu jej fungovania. Pre účely tohto právneho rozboru sa nám javí ako podstatné, že z tejto koncepcie vyplýva prioritný záujem Vlády SR zapojiť do procesu zlepšovania systému pamiatkovej ochrany širokú odbornú aj laickú verejnosť. Zároveň je v koncepcii badať jednoznačné tendencie k posilneniu výskumnej a metodologickej činnosti orgánov pamiatkovej ochrany, čo má veľký význam najmä na zvyšovanie kvality rozhodovacích procesov orgánov pamiatkovej ochrany, ako aj na stanovenie konkrétnych medzí, v ktorých sa musia orgány pamiatkovej ochrany pohybovať v prípadoch aplikácie správneho uváženia v rozhodovacích procesoch. Taktiež je v koncepcii zrejмый aj dôraz na zlepšenie systému vzdelávania pracovníkov orgánov pamiatkovej ochrany, ale aj ďalších subjektov, ktoré sa v rôznych formách podieľajú na reálnom výkone ochrany pamiatkového fondu.

2.3.

Orgány pamiatkovej ochrany v SR

Orgánmi pamiatkovej ochrany v SR sú v zmysle Zákona o ochrane pamiatkového fondu Ministerstvo kultúry Slovenskej republiky, Pamiatkový úrad SR a krajské pamiatkové úrady, samosprávne kraje a obce. V tejto časti právneho rozboru sú orgány pamiatkovej ochrany pôsobiace v SR špecifikované len všeobecne, nakoľko na účely tohto

rozboru nepovažujeme za potrebné venovať sa postaveniu, funkciám a pôsobnosti orgánov pamiatkovej ochrany podrobnejšie.

2.3.1.

Ministerstvo kultúry SR

Ministerstvo kultúry SR je ústredný orgánom štátnej správy na úseku pamiatkovej ochrany. V zmysle ustanovení Zákona o ochrane pamiatkového fondu patrí medzi základné úlohy Ministerstva kultúry SR:

- vypracúvanie koncepcie ochrany pamiatkového fondu a určovanie hlavných smerov a stratégie ochrany kultúrnych pamiatok a pamiatkových území
- predkladanie koncepčných návrhov a odporúčaní na riešenie zásadných otázok záchranu, obnovy, využitia a prezentácie pamiatkového fondu
- usmerňovanie činnosti Pamiatkového úradu SR
- riadenie a kontrola výkonu štátnej správy na úseku ochrany pamiatkového fondu

V zmysle Zákona o ochrane pamiatkového fondu sú pri Ministerstve kultúry SR zriadené Pamiatková rada a Archeologická rada, ktoré fungujú ako poradné a iniciatívne, resp. koordinačné orgány Ministerstva kultúry SR. Taktiež je pri Ministerstve kultúry SR zriadený kontrolný orgán – Pamiatkové inšpekcia ministerstva, ktorá vykonáva najmä činnosti spojené so zabezpečením dohľadu na úseku ochrany pamiatkového fondu. Z hľadiska účelu tohto právneho rozboru má význam najmä Pamiatková rada, ktorá má za úlohu predovšetkým posudzovať a navrhovať koncepčné, organizačné a legislatívne opatrenia v oblasti ochrany pamiatkového fondu a vypracúvať a posudzovať návrhy a odporúčania týkajúce sa spolupráce v oblasti ochrany pamiatkového fondu s inými rezortmi, odbornými vedeckými inštitúciami, občianskymi združeniami, domácimi a medzinárodnými mimovládnyimi organizáciami.

2.3.2.

Pamiatkový úrad SR

Pamiatkový úrad SR je právnická osoba so sídlom v Bratislave, je rozpočtovou organizáciou štátu. Bol zriadený na výkon špecializovanej štátnej správy na ochranu pamiatkového fondu. Vykonáva v druhom stupni štátnu správu na úseku ochrany pamiatkového fondu vo veciach, o ktorých v prvom stupni rozhodujú krajské pamiatkové úrady.

2.3.3.

Krajský pamiatkový úrad

Krajský pamiatkový úrad je v prvom stupni vecne príslušným správnym orgánom, ktorý rozhoduje o právach a povinnostiach právnických osôb a fyzických osôb na úseku ochrany pamiatkového fondu, archeologických nálezov a archeologických nálezísk

2.3.4.

Samosprávny kraj

Samosprávny kraj vo svojom územnom obvode utvára podmienky na ochranu pamiatkového fondu, vyjadruje sa o návrhoch na vyhlásenie a zrušenie pamiatkových území a spolupracuje s orgánmi štátnej správy na ochranu pamiatkového fondu pri záchrane, obnove a využívaní kultúrnych pamiatok a pamiatkových území.

2.3.5.

Obec

Obec utvára všetky podmienky potrebné na zachovanie, ochranu, obnovu a využívanie pamiatkového fondu na území obce.

2.4.

Právna úprava ochrany pamiatkových území - všeobecne

Základnú ochranu pamiatkovo chránených území zakotvuje ustanovenie § 29 Zákona o ochrane pamiatkového fondu. Podľa ods. 1 tohto ustanovenia sa základnou

ochranou pamiatkových území rozumie súhrn činností a opatrení, ktorými orgány štátnej správy a orgány územnej samosprávy v spolupráci s vlastníkmi nehnuteľností zabezpečujú zachovanie pamiatkových hodnôt v území, ich dobrý technický, prevádzkový a estetický stav, ako aj vhodný spôsob využitia jednotlivých stavieb, skupín stavieb, areálov alebo urbanistických súborov a vhodné technické vybavenie pamiatkového územia.

V zmysle ods. 2 ustanovenia § 29 Zákona o ochrane pamiatkového fondu sú dokumentom na vykonávanie základnej ochrany pamiatkovo chránených území zásady ochrany pamiatkového územia, ktoré sú vypracúvané pre každé pamiatkové územie krajským pamiatkovým úradom alebo fyzickou osobou s osobitnou odbornou spôsobilosťou na výkon pamiatkového výskumu v príslušnom odbore na základe osvedčenia vydaného ministerstvom na päť rokov. Zásady ochrany pamiatkového územia sú v zmysle uvedeného ustanovenia podkladom na spracovanie územnoplánovacej dokumentácie podľa Stavebného zákona.

V zmysle ods. 3 ustanovenia § 29 Zákona o ochrane pamiatkového fondu obsahujú zásady ochrany pamiatkového územia požiadavky na primerané funkčné využitie územia, na zachovanie, údržbu a regeneráciu historického pôdorysu a parcelácie, objektovej skladby, výškového a priestorového usporiadania objektov, prvkov interiéru a uličného parteru, charakteristických pohľadov, siluety a panorámy, archeologických nálezísk, prípadne ďalších kultúrnych a prírodných hodnôt pamiatkového územia.

V zmysle ods. 4 ustanovenia § 29 Zákona o ochrane pamiatkového fondu si orgán schvaľujúci územnoplánovaciú dokumentáciu pamiatkového územia pred jej schválením vyžiada stanovisko miestne príslušného krajského pamiatkového úradu.

S účinnosťou od 01.01.2008 vydal Pamiatkový úrad SR Usmernenie k spracovaniu dokumentácie „Zásady ochrany pamiatkového územia“, ktorého rešpektovanie bolo základným predpokladom pre akceptovanie zásad ochrany pamiatkového územia vypracovaných krajským pamiatkovým úradom alebo odborne spôsobilou osobou podľa ustanovenia § 35, ods. 3 Zákona o ochrane pamiatkového fondu. Uvedené usmernenie

bolo záväzné pre krajské pamiatkové úrady a odborne spôsobilé osoby podľa ustanovenia § 35, ods. 3 Zákona o ochrane pamiatkového fondu len do konca roku 2010, avšak aj v súčasnosti plní funkciu manuálu pre subjekty zabezpečujúce spracovanie zásad ochrany pamiatkového územia.

V zmysle tohto usmernenia, musia byť zásady ochrany pamiatkového územia spracované tak, aby boli okrem iného najmä:

- koncepčným dokumentom, ktorý sa má uplatňovať v praxi, z tohto dôvodu **sa na jeho tvorbe musí podieľať čo najširší kolektív odborníkov; usmernenie výslovne stanovuje, že zásady nemôžu byť spracované bez spolupráce s externým prostredím** (spracovatelia územnoplánovacej dokumentácie, zástupcovia samosprávy a pod.),
- dokumentom, ktorý vychádza z urbanisticko-historického výskumu,
- dokumentom, ktorý vychádza z dobrého poznania pamiatkových hodnôt, z tohto dôvodu je okrem urbanisticko-historického výskumu vhodné pracovať aj s čiastkovými architektonicko-historickými a umelecko-historickými výskumami jednotlivých objektov, prípadne blokov ako aj výsledkami archeologických výskumov,
- spracované v súlade s nariadením/rozhodnutím o vyhlásení pamiatkovej rezervácie alebo pamiatkovej zóny,
- určené Krajským pamiatkovým úradom, orgánom štátnej správy a samosprávy a vlastníkom, keďže všetkým sa ukladá povinnosť zabezpečiť zachovanie pamiatkových hodnôt v území,
- právnym dokumentom na základe toho, že o nich hovorí zákon (uvedený § 29 Zákona o ochrane pamiatkového fondu). **Vo väčšine prípadov sú podkladom, alebo jedným z podkladov pre vydávanie rozhodnutí alebo stanovísk krajských pamiatkových úradov,**
- dokumentom na vykonávanie základnej ochrany (resp. podkladom pre rozhodnutia). Zákonodarca definuje za spracovateľa zásad Krajský pamiatkový úrad alebo oprávnenú osobu, neuvádza Pamiatkový úrad Slovenskej republiky.

- Tento má ale podľa § 10 ods. 2 písm. l) Zákona o ochrane pamiatkového fondu poskytovať Krajským pamiatkovým úradom odbornú a metodickú pomoc,
- súčasťou územného priemetu ochrany kultúrnych hodnôt územia, ktorý je podkladom pre spracovanie územno-plánovacej dokumentácie. Povinnosť zapracovať zásady do územnoplánovacej dokumentácie má jej spracovateľ.

Predmetné usmernenie taktiež spracovateľom zásad ukladá ochranu pamiatkového územia a jej rozsah riadne odôvodniť. V usmernení sa vyslovene uvádza, že odôvodnenie ochrany pamiatkového územia s odvolaním sa na právne normy a na všeobecné nariadenia je veľmi dôležité, pretože správny poriadok výslovne ustanovuje, že v každom individuálnom odôvodnení správneho orgánu sa uvedú skutočnosti, ktoré boli podkladom pre rozhodnutie, ďalej spôsob, akým sa zhodnotili vykonané dôkazy a ostatné podklady, a aj úvahy, ktoré viedli k aplikácii konkrétneho právneho predpisu na prejednávajúcu vec.

Z uvedeného vyplýva, že sám Pamiatkový úrad Slovenskej republiky v rámci svojej usmerňovacej činnosti apeluje na Krajské pamiatkové úrady, aby pri svojej činnosti striktne dodržiavali povinnosť riadneho odôvodnenia svojich názorov, ktoré sa premietajú do nimi vydávaných správnych aktov.

V zmysle usmernenia Pamiatkového úradu SR majú byť jadrom zásad ochrany pamiatkového územia požiadavky na primerané funkčné využitie územia, na zachovanie, údržbu a regeneráciu historického pôdorysu a parcelácie, objektovej skladby, výškového usporiadania objektov, prvkov interiéru a uličného parteru, charakteristických pohľadov, siluety a panorámy, archeologických nálezísk a ďalších kultúrnych a prírodných hodnôt. Tieto požiadavky musia byť vždy konkrétne a nesmú vznikať pochybnosti o rozsahu ich účinkov. Požiadavky majú byť usporiadané podľa dikcie pamiatkového zákona. **Obsahovou prioritou je stanovenie požiadaviek podľa všeobecne uznávaných chárt a dohovorov a súčasných vedeckých poznatkov, aplikovaných na konkrétnom území. Zásady formulované v požiadavkách majú vystihovať nie len syntézu poznania, jednotlivých individuálnych a komplexných výskumov realizovaných v pamiatkovom území, ale aj koncepčný názor akým spôsobom je potrebné usmerňovať činnosti v**

pamiatkovom území do budúcnosti vo vzťahu k ochrane pamiatkového fondu a predchádzať jeho ohrozeniam, ako aj korigovať neuspokojivý stav z minulosti. Pri každej požiadavke je potrebné postupovať v súlade s ustanoveniami príslušných právnych predpisov. Formulácia požiadaviek musí vychádzať z poznania a definovania pamiatkových hodnôt a z nich vyplývajúca miera prísnosti – napr. musí alebo je žiaduce alebo je vhodné. Je dôležité dbať na logické znenie jednotlivých požiadaviek. Ďalej je potrebné zvažovať, či je z požiadavky prípustná výnimka. Požiadavky majú byť vyjadrené v presnej, stručnej a úplnej formulácii. Účelné je zoradenie do kapitol, ako aj číslovanie požiadaviek kvôli neskoršej citácii vo všetkých formách vyjadrení Krajských pamiatkových úradov. Pri najdôležitejších požiadavkách je vhodné použiť pozitívne aj negatívne vymedzenie. Potrebná je komunikácia s obstarávateľom a spracovateľom územnoplánovacej dokumentácie, ktorý bude transformovať zásady do územného plánovania.

Na záver usmernenia Pamiatkového úradu SR sa uvádza, že zásady je potrebné spracovať na základe poznania urbanisticko-historického a stavebného vývoja pamiatkového územia, pamiatkového zákona a v súlade s Vyhláškou MŽP SR č.55/2001. Taktiež sa v nich uvádza, že pokiaľ majú byť zásady spoločensky rešpektovaným a dodržiavaným dokumentom, musia byť všeobecne zrozumiteľné. Odporúča sa ich návrh pred ich schvaľovaním predložiť na posúdenie právneho expertovi, pôsobiacemu v oblasti správneho práva a ochrany pamiatkového fondu.

Vypracovanie kvalitných zásad ochrany pamiatkového územia je základným predpokladom účinnej ochrany pamiatkového územia a **zároveň prostriedkom, ktorým možno eliminovať svojvôľu orgánov verejnej moci v procese rozhodovania vo veciach týkajúcich sa ochrany pamiatkového fondu.**

Okrem vypracúvania zásad ochrany pamiatkového územia hrajú orgány pamiatkovej ochrany významnú úlohu taktiež pri úprave nehnuteľností vykonávanej v pamiatkovom území. Zákon o ochrane pamiatkového fondu zahŕňa pod pojem úprava nehnuteľnosti v pamiatkovom území aj úpravu pozemku, existujúcej stavby, ako aj pripravovanú novú stavbu v pamiatkovom území alebo v ochrannom pásme.

V zmysle ustanovení § 32 ods. 5 Zákona o ochrane pamiatkového fondu je vlastníkom nehnuteľnosti, ktorá nie je kultúrnou pamiatkou a nachádza sa alebo sa má nachádzať v pamiatkovom území, pred začatím jej obnovy alebo úpravy povinný vyžiadať si **rozhodnutie krajského pamiatkového úradu**, a to predložením žiadosti o vydanie rozhodnutia o zámere úpravy nehnuteľnosti v pamiatkovom území. Ak vlastníkom začne úpravu nehnuteľnosti v pamiatkovom území bez právoplatného rozhodnutia o zámere úpravy, krajský pamiatkový úrad začne správne konanie vydaním oznámenia o začatí úpravy nehnuteľnosti v pamiatkovom území, ktoré doručí vlastníkom nehnuteľnosti, a vyzve ho, aby práce až do vydania rozhodnutia zastavil.

Podľa dôvodovej správy k novele zákona, ktorou bolo ustanovenie § 32, ods. 5 Zákona o ochrane pamiatkového fondu v aktuálnom znení včlenené do textu zákona, ide v prípade rozhodovacej činnosti Krajského pamiatkového úradu podľa tohto ustanovenia o rozhodovanie vo fáze zámeru úpravy nehnuteľnosti v pamiatkovom území, pričom takéto konanie je osobitným konaním pred začatím stavebného konania. Takéto “predbežné” konanie bolo do zákona včlenené predovšetkým za účelom ochrany záujmov vlastníka nehnuteľnosti, nakoľko slúži pre vyjasnenie a posúdenie zámeru vlastníka nehnuteľnosti (investora) vo vzťahu k ochrane pamiatkového fondu a umožňuje vlastníkom uplatniť svoje záujmy aj v odvolacom konaní pred orgánmi pamiatkovej ochrany bez povinnosti dopracovania dokumentácie vyhovujúcej požiadavkám rozhodovania v stavebnom konaní. Na konanie o vydanie tohto rozhodnutia, ako aj na prípadné odvolacie konanie sa vzťahuje Správny poriadok a teda aj rozhodnutie vydané v rámci tohto konania musí v plnom rozsahu spĺňať všetky náležitosti stanovené ustanovení § 47 Správneho poriadku. Uvedené ustanovenia o predbežnom konaní o posúdení zámeru úpravy nehnuteľnosti v pamiatkovom území sa nevzťahujú na zámery úprav nehnuteľnosti v ochrannom pásme.

Inou formou správneho aktu, ako je rozhodnutie o zámere úpravy nehnuteľnosti, je záväzné stanovisko, ktoré sa v zmysle ustanovenia § 30, ods. 4 Zákona o ochrane pamiatkového fondu vyžaduje ku všetkým rozhodnutiam iných orgánov štátnej správy

a orgánov územnej samosprávy, ktorými môžu byť dotknuté záujmy chránené týmto zákonom.

V zmysle ustanovenia § 32, ods. 12 zákona o ochrane pamiatkového fondu rozhoduje v územnom konaní, v stavebnom konaní, v konaní o povolení zmeny stavby, v konaní o dodatočnom povolení stavby, v konaní o ohlásení udržiavacích prác, v kolaudačnom konaní, v konaní o zmene v užívaní stavby, v konaní o povolení terénnych úprav, prác a zariadení alebo v konaní o odstránení nehnuteľnej kultúrnej pamiatky alebo stavby v pamiatkovom území a v ochrannom pásme, stavebný úrad na základe záväzného stanoviska krajského pamiatkového úradu. Stavebný úrad postupuje tak aj vtedy, ak práce možno vykonať na základe ohlásenia. **Na vydanie záväzného stanoviska, ktoré je podkladom pri rozhodovaní stavebného úradu, sa nevzťahuje Správny poriadok.**

3.

Pôsobenie orgánov štátnej správy v konaniach o výstavbe alebo úprave nehnuteľností v pamiatkovo chránenom území

3.1.

Pôsobenie stavebných úradov v konaniach o výstavbe alebo úprave nehnuteľností v pamiatkovo chránenom území

Ako už bolo uvedené vyššie, o povolení výstavby, resp. úpravy nehnuteľnosti v pamiatkovom území rozhodujú stavebné úrady.

Vo všetkých konaniach týkajúcich sa výstavby alebo úpravy nehnuteľností v pamiatkovom území (alebo v ochrannom pásme pamiatkových území), rozhoduje stavebný úrad v zmysle ustanovenia § 126 Stavebného zákona na podklade záväzného stanoviska orgánu pamiatkovej ochrany, ktorý v takýchto konaniach vystupuje ako dotknutý orgán.

V zmysle ustanovenia § 140b, ods. 1 Stavebného zákona, je obsah záväzného stanoviska orgánu pamiatkovej ochrany vydaného v rámci vyššie uvedených konaní pre stavebný úrad záväzný a bez zosúladenia záväzného stanoviska s inými záväznými stanoviskami nemôže stavebný úrad rozhodnúť vo veci.

Napriek tomu sa v praxi často vyskytujú prípady, kedy stavebný úrad nerešpektuje záväzné stanovisko orgánu pamiatkovej ochrany a rozhodne v rozpore s ním, prípadne v rozpore so záväznými stanoviskami iných dotknutých orgánov.

Situáciu, kedy má stavebný úrad pri rozhodovaní k dispozícii dve alebo viacero rozporných záväzných stanovísk od dotknutých orgánov, rieši priamo Stavebný zákon, ktorý v ustanovení § 136, ods. 1 stanovuje, že v takom prípade rozpor odstráni orgány nadriadené orgánom, ktoré protichodné stanoviská vydali. Odsek 2 uvedeného ustanovenia rieši situáciu, kedy sa predmetný rozpor nepodarí odstrániť dohodou nadriadených orgánov, v takom prípade rozhodne Ministerstvo výstavby a regionálneho

rozvoja SR po prerokovaní rozporu s príslušnými ústrednými orgánmi s pôsobnosťou vzťahujúcou sa na spornú vec.

Situáciu, keď stavebný úrad nerešpektuje záväzné stanovisko dotknutého orgánu, Stavebný zákon vyslovene nerieši. V súlade s právnym názorom Najvyššieho súdu SR prezentovaného v uznesení Najvyššieho súdu SR z roku 2009, *možno na tieto prípady analogicky aplikovať postup pri odstránení rozporov medzi jednotlivými dotknutými orgánmi, a rozpor medzi dotknutým orgánom a správnym orgánom, ktorý vedie konanie, odstrániť dohodou, prípadne rozhodnutím ministerstva. V súvislosti s právom na spravodlivé súdne konanie (aj správne) sa vyžaduje, aby nesúhlasné stanovisko stavebného úradu bolo v rozhodnutí náležite a podrobne odôvodnené.*¹

Z uvedeného právneho názoru Najvyššieho súdu SR vyplýva, že stavebný úrad je síce spravidla povinný rešpektovať záväzné stanovisko dotknutého orgánu, avšak v prípade, ak vydá svoje rozhodnutie v rozpore s týmto záväzným stanoviskom, môže tak urobiť len vtedy, ak sa rozpor medzi svojim názorom a názorom obsiahnutým v záväznom stanovisku pokúsil odstrániť vyššie uvedeným spôsobom a tento svoj názor v rozhodnutí náležite a podrobne odôvodní.

Na prvý pohľad kontrastne s uvedeným právnym názorom Najvyššieho súdu SR vyznieva právny názor Nejvyššího správního soudu ČR obsiahnutý v rozsudku z roku 2010, podľa ktorého:

*„Obsah závazného stanoviska orgánu státní památkové péče byl v posuzované věci závazný pro výrokovou část rozhodnutí stavebního úřadu. Správní řád v § 149 odst. 3 stanoví, že pokud bylo v průběhu řízení o žádosti vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, správní orgán žádost zamítne. **Závazné stanovisko nepředstavuje podklad pro vydání rozhodnutí, u kterého by platila zásada volného hodnocení důkazů podle § 50 odst. 4 správního řádu. Stavební úřad nemá možnost zasahovat do obsahu závazného stanoviska, neboť sám nedisponuje jednak působností, jednak ani odbornou kompetencí v oblasti veřejné***

¹ sp.zn.: 2 Sžo 228/2009

správy, ktorý zastupuje právě dotčený orgán štátní správy (k tomu srov. rozsudky ze dne 17. 12. 2008, čj. 1 As 68/2008 - 126, nebo ze dne 30. 9. 2009, čj. 4 As 25/2009 - 163).“²

V nadväznosti na uvedené sa prikláňame k názoru, že záväzné stanovisko orgánu pamiatkovej ochrany by malo byť v plnom rozsahu rešpektované stavebným úradom pri vydávaní rozhodnutí v územnom, stavebnom alebo kolaudačnom konaní týkajúcom sa výstavby alebo úpravy nehnuteľností v pamiatkovom území. **Uvedené však neznamená, že stavebné úrady majú v rámci svojej rozhodovacej činnosti pri vysporiadavaní sa s námietkami účastníkov konania týkajúcich sa ochrany pamiatkového fondu bez ďalšieho odkazovať na záväzné stanoviská orgánov pamiatkovej ochrany.**

V tejto súvislosti dávame do pozornosti právny názor Nejvyššího správního soudu ČR, obsiahnutý v jednom z jeho rozhodnutí, podľa ktorého:

„Nejvyšší správní soud uvádí, že v pravomoci stavebního úřadu není přezkoumávat stanoviska (podkladové správní úkony) dotčených orgánů státní správy. Dotčené orgány státní správy se v nich vyjadřují ke specializovaným otázkám, které si z důvodu nedostatku odbornosti nemůže posoudit stavební úřad sám. Stavební úřad je jejich vyjádřeními vázán a do značné míry při jejich pořizování plní roli koordinátora a jeho úlohou je zajistit mezi jednotlivými stanovisky soulad. Kromě toho však je rovněž povinen zhodnotit, zda přípustnost návrhu z pohledu jednotlivých chráněných zájmů znamená při kumulaci všech dopadů plynoucích z těchto odborných stanovisek v jejich celku také přípustnost samotného návrhu. Finální závěr, zda posuzovaná stavba je či není v souladu se všemi chráněnými zájmy, je plně v kompetenci stavebního úřadu. Nejvyšší správní soud vyjádřil (srov. rozsudek ze dne 29. 3. 2007, č. j. 1 As 16/2006 - 54, dostupný na www.nssoud.cz), že účelem § 126 stavebního zákona je vedle ochrany dalších důležitých zájmů především ochrana životního prostředí. Dané ustanovení proto stanoví, že stavební úřady mají od dotčených orgánů státní správy požadovat určité úkony a ve spolupráci s nimi pak rozhodovat.“³

V súlade s vyššie uvedeným názorom Nejvyššího soudu ČR zastávame názor, že v prípadoch, **ak stavebné úrady opierajú svoje finálne rozhodnutia o záväzné stanoviská dotknutých orgánov, sú povinné uvádzať, aké skutkové zistenia dôležité**

² sp.zn.: 8 As 12/2010 - 113

³ sp.zn.: 4 As 25/2009 - 163

pre rozhodnutie vo veci z predmetných záväzných stanovísk vyvodili. Nemáme pri tom namysli povinnosť stavebných úradov posudzovať odborné stránky záväzných stanovísk. Funkciu stavebných úradov v týchto prípadoch vidíme skôr vo vyvedení logických skutkových záverov zo záväzných stanovísk, a to najmä v kontexte ostatných záväzných stanovísk ako aj v kontexte námietok vznesených účastníkmi konania. V prípade, že by stavebný úrad pri tomto vyvodzovaní skutkových záverov nemal jasno v odborných otázkach, ktoré boli predmetom záväzných stanovísk, mal by o objasnenie týchto otázok požiadať orgán pamiatkovej ochrany, ktorý záväzné stanovisko vydal a až po odstránení všetkých takýchto nejasností vydať svoje konečné rozhodnutie.

K uvedenej argumentácií poukazujeme na ďalšiu stať vyššie uvedeného rozhodnutia Nejvyššího správního soudu ČR, a nižšie aj na obdobný právny názor Nejvyššího správního soudu ČR vyslovený v odôvodnení iného rozhodnutia:

„Pokud účastník stavebního řízení poukazuje na konkrétní skutečnosti, které zpochybňují některé závěry obsažené v předložených stanoviscích, musí se s těmito tvrzeními stavební úřad důkladně zabývat, a to i když stanoviska dotčených orgánů státní správy konstatovala dodržení stanovených limitů a norem. Vlastní existence stanovisek dotčených orgánů státní správy nezavazuje stavební úřad jeho základní povinnosti učinit finální závěr a rozhodnutí. Předložená stanoviska mu k tomu mají pomoci a jeho rozhodování ulehčit. Nejsou však sama o sobě kritériem, které by bez dalšího poukazovalo na nedůvodnost předložených námitek. Pouhý odkaz na tato stanoviska a rozličná vyjádření jiných správních orgánů však není dostatečný a v žádném případě nemůže nahradit vlastní uvážení stavebního úřadu a posouzení předložených námitek účastníků řízení po stránce věcné. V posuzovaném případě se role stavebního úřadu v podstatě zredukovala toliko na sběr odborných vyjádření obsažených v jednotlivých stanoviscích. Z textu vlastního odůvodnění rozhodnutí o námitkách se jeho adresát nedozví, co bylo obsahem těchto stanovisek a z jakého důvodu na ně stavební úřad vlastně odkazuje, což lze doložit vybranou citací uvedenou výše. Z díkce § 62 a § 126 stavebního zákona je však zřejmé, že stavební zákon takovou pasivní roli stavebním úřadům nepředepisuje. To již zcela konkrétně uvedl krajský soud a tyto závěry odpovídají ustálené judikatuře.“⁴

⁴ tamtiež

„Stavební úřad se proto námitkou směřující proti podkladovým stanoviskům musí zabývat a v kooperaci s příslušným dotčeným orgánem, dotyčné materiály si vyžádat a účastníky s nimi v případě jejich žádosti seznámit. Pokud je stanovisko v řízení před stavebním úřadem ze strany účastníka napadeno jakožto vnitřně rozporné, pak je stavební úřad stejnou cestou, tj. ve spolupráci s tímto orgánem, povinen skutečné či tvrzené rozpory sám odstraňovat. Je zřejmé, že námitkou, dle níž kladné stanovisko bylo vydáno, aniž z odůvodnění tohoto stanoviska je zřejmé, z jakého důvodu je vysloven souhlas (a skutečnosti zmíněné v odůvodnění nasvědčují spíše opačnému závěru), se stavební úřad měl zabývat. Těmito rozpory se stavební úřad má povinnost zabývat z úřední povinnosti jakožto garant zákonnosti územního řízení. Pouhý odkaz na stanoviska dotčených orgánů státní správy se tedy v případě zpochybnění jejich vzájemného souladu jeví jako nedostatečný a v žádném případě nemůže nahradit vlastní správní uvážení stavebního úřadu v tomto směru. Stavební úřad by se tak zbavoval své aktivní role v rozhodovacím procesu a jeho role by v krajním případě byla zredukována ad absurdum na pouhý sběr dat (vyjádření, posudků a stanovisek) a pozdější deklarování závěrů dotčených orgánů státní správy cestou formálního vydání rozhodnutí na jejich základě.“⁵

3.2.

Pôsobenie orgánov pamiatkovej ochrany v konaniach o výstavbe alebo úprave nehnuteľností v pamiatkovo chránenom území

Ako už bolo uvedené vyššie, orgány pamiatkovej ochrany vstupujú do rozhodovacieho procesu v konaniach týkajúcich sa výstavby alebo úpravy nehnuteľností v pamiatkovo chránených územiach jednak nepriamo, t.j. prostredníctvom vypracovania zásad ochrany v pamiatkových územiach, ktoré by mali byť inkorporované do záväznej časti územnoplánovacej dokumentácie a jednak priamo (i) vo forme vydávania rozhodnutí v tzv. predbežných konaniach o zámere úpravy (výstavby) nehnuteľností v pamiatkovom území konaných pred samotnými konaniami pred stavebným úradom, (ii) a vo forme vydávania záväzných stanovísk k úprave (výstavbe) nehnuteľností v pamiatkovom území, ktoré tvoria podklad pre rozhodnutie stavebného úradu. V prvom stupni vo vyššie uvedených konaniach konajú spravidla krajské pamiatkové úrady. Pamiatkový úrad SR ako nadriadený orgán krajským pamiatkových úradov preskúmava

⁵ sp.zn.: 9 As 88/2008 - 301

záväzné stanoviská krajských pamiatkových úradov, rozhoduje o odvolaniach proti ich rozhodnutiam a preskúmava ich rozhodnutia mimo odvolacieho konania. V prípade, ak je obsah záväžného stanoviska krajského pamiatkového úradu napadnutý v rámci odvolania voči rozhodnutiu stavebného úradu v stavebnom konaní, orgán nadriadený stavebného úradu stavebné konanie preruší a vyžiada si stanovisko k obsahu odvolania od dotknutého krajského pamiatkového úradu. Odvolanie spolu so stanoviskom dotknutého krajského pamiatkového úradu k obsahu odvolania predloží stavebný úrad Pamiatkovému úradu SR a vyžiada si od neho potvrdenie alebo zmenu záväžného stanoviska.

Pri rozhodovacej činnosti každého druhu musia mať orgány pamiatkovej ochrany na zreteli najmä povinnosť vyvarovať sa ľubovôli a s tým súvisiacu povinnosť riadneho odôvodnenia svojich odborných a skutkových názorov, ktoré majú tvoriť základ ich rozhodovania. Taktiež musia orgány pamiatkovej ochrany pri rozhodovaní zobrať do úvahy svoju predchádzajúcu rozhodovaciu činnosť, od ktorej by sa mali odkloniť len vo výnimočných prípadoch, ak sa zásadným spôsobom zmenia podmienky a faktory ovplyvňujúce výsledok rozhodovacej činnosti. Orgány pamiatkovej ochrany by v takýchto prípadoch mali klásť ešte väčší dôraz na riadne odôvodnenie svojich rozhodnutí a stanovísk, aby čo najviac zmenšili priestor na pochybnosti o objektívnosti svojej rozhodovacej činnosti.

Vzhľadom k rozmanitosti a odbornej zložitosti vzťahov, ktoré sú predmetom právnej úpravy ochrany pamiatkového fondu, je nemožné striktne upraviť legislatívnu formou každý konkrétny právny vzťah vznikajúci v tejto oblasti. Z tohto dôvodu je orgánom pamiatkovej ochrany daný pri ich rozhodovacej činnosti pomerne značný priestor na aplikáciu správnej úvahy. Oprávnenie použitia správnej úvahy však neznamená, že orgán pamiatkovej ochrany je oprávnený svojvoľne a bez akýchkoľvek obmedzení posúdiť daný skutkový stav, a rozhodnúť na základe vlastného názoru. Pri aplikácii správneho uváženia je orgán pamiatkovej ochrany povinný vychádzať z princípov a zásad všeobecne rešpektovaných v danej oblasti posudzovania, ako aj zo súčasného stavu vedeckého poznania, pri zohľadnení aktuálneho vývoja danej oblasti posudzovania. Z uvedeného vyplýva, že orgán pamiatkovej ochrany by pri svojej

rozhodovacej činnosti mal vždy zohľadňovať aktuálne trendy v oblasti pamiatkovej ochrany rešpektované v čase rozhodovania v krajinách vyznačujúcich sa vysokým stupňom vyspelosti v oblasti pamiatkovej ochrany. Za týmto účelom by mal každý pracovník orgánu pamiatkovej ochrany sledovať vývoj v oblasti pamiatkovej ochrany a na neho nadväzujúci vývoj v oblasti architektúry a udržiavať si tým dokonalý prehľad o danej oblasti posudzovania. Sme toho názoru, že bez poznania aktuálneho stavu tejto oblasti posudzovania je aj odôvodnenie záverov, ku ktorým dospel pracovník orgánu pamiatkovej ochrany použitím správneho uváženia, nepomerne zložitejšie, a v niektorých prípadoch dokonca nemožné. Logickým dôsledkom absencie prehľadu v danej oblasti posudzovania u pracovníka orgánu pamiatkovej ochrany sú arbitrárne, prípadne vadne odôvodnené rozhodnutia (správne akty).

Základné zásady, ktoré by mali byť rešpektované pri každom použití správnej úvahy správnym orgánom, sú obsiahnuté najmä v Odporúčaní výboru ministrov Rady Európy (80)2. Z tohto odporúčania vyplýva, že správny orgán v prípade aplikácie správneho uváženia musí vychádzať len zo skutočností, ktoré sú relevantné pre predmetnú vec, zachovávať nestrannosť a objektivitu, jednoznačne dodržiavať princípy nezneužitia uváženia, dôsledne rešpektovať v konaní a rozhodovaní princípy rovnosti pri aplikácii právnych noriem, rozhodovať v rozumnej, t.j. primeranej lehote a rešpektovať, či prispieť svojim aktom k udržaniu právnej istoty. Odporúčanie prezentuje premisu, aby rozhodnutie správneho orgánu zo strany účastníka konania mohlo byť aj očakávané. Predmetné odporúčanie kladie dôraz aj na vecnú správnosť aktov verejnej správy.

V súvislosti s uvedeným sme toho názoru, že rozhodovanie orgánu pamiatkovej ochrany, ale aj rozhodovanie akéhokoľvek orgánu verejnej moci, ktoré je výsledkom bezmedznej voľnej úvahy tohto orgánu, je v rozpore s princípom právneho štátu zakotveného v čl. I., ods. 1 Ústavy SR. Tento princípy v sebe zahŕňa aj predvídateľnosť právnej regulácie a teda aj predvídateľnosť rozhodovania orgánov verejnej moci. Z tohto dôvodu máme za to, že ak je možné viazať rozhodovanie orgánov verejnej moci na nejaké objektívne kritéria, je potrebné tento postup pred voľnou úvahou orgánu verejnej moci uprednostniť. Ústavný súd SR vo svojom náleze z roku 1999 jednoznačne zadefinoval

predvídateľnosť konania orgánov verejnej moci ako imanentnú súčasť princípu právneho štátu, keď judikoval:

„Jednou z nevyhnutných súčastí obsahu princípu právneho štátu je požiadavka právnej istoty. S uplatňovaním tohto princípu sa spája nielen požiadavka po všeobecnej platnosti, trvácnosti, stabilite, racionalite a spravodlivom obsahu právnych noriem a ich dostupnosti občanom (publikovateľnosť), no rovnako aj požiadavka predvídateľnosti konania orgánov verejnej moci (právna istota), ktorej základom je jednoznačný jazyk a zrozumiteľnosť právnych noriem. Požiadavka po jednoznačnom jazyku a zrozumiteľnosti právnych noriem zakazujúcich určité druhy správania, teda významne znižuje nebezpečenstvo ich svojvoľného a diskriminačného uplatňovania výkonnou mocou“⁶

Vyššie uvedenú argumentáciu v plnom rozsahu podporujú aj právne názory obsiahnuté v rozsudku Nejvyššího správního soudu ČR z roku 2009, v odôvodnení ktorého sa okrem iného uvádza:

„.....ze zákazu libovůle a neodůvodněně nerovného zacházení (viz čl. 1 věta první Listiny základních práv a svobod) vyplývá princip zásadní vázanosti správního orgánu vlastní správní praxí v případě, že mu zákon dává prostor pro uvážení, pokud se taková praxe vytvořila. Tento princip lze považovat za jeden z vůdčích ústavních principů, jež musí veřejná správa ve své činnosti respektovat, který našel ostatně své legislativní vyjádření i v ust. § 2 odst. 4 in fine správního řádu. Zároveň je ale nutno vzít v úvahu, že ne každé rozdílné posuzování obdobných situací musí být nutně libovůlí a neodůvodněně nerovným zacházením. Odchýlit se od určité správní praxe, jež se případně vytvořila, totiž správní orgán může, avšak zásadně pouze pro futuro, z racionálních důvodů a pro všechny případy, kterých se praxí zavedený postup správního orgánu dotýká. Účastník řízení se před správním orgánem může dovolávat obdobného zacházení jako v předchozích srovnatelných případech jen tehdy, byl-li tento předchozí postup správního orgánu v souladu se zákonem. To znamená, že účastník řízení se nemůže domáhat, aby správní orgán nadále dodržoval svoji předchozí nezákonnou správní praxi, i když nebyla relevantně napadena či jinými mechanismy uvedena do souladu se zákonem, ale se může domáhat pouze, aby

⁶ PL. ÚS 15/1998

správní orgán dodržoval takovou správní praxi, která se pohybuje v mezích prostoru pro uvážení, jenž je mu zákonem dán.

.....

Posuzování, zda zamýšlená stavba, změna stavby, terénní úpravy, umístění nebo odstranění zařízení, odstranění stavby, úprava dřevin nebo udržovací práce na nemovitosti, která není kulturní památkou, ale je v památkové rezervaci, v památkové zóně nebo v ochranném pásmu nemovité kulturní památky, nemovité národní kulturní památky, památkové rezervace, nebo památkové zóny, jsou slučitelné se zájmy památkové ochrany, je proces, v němž má správní orgán nepochybně významný prostor pro správní uvážení. To musí přirozeně být založeno v první řadě na odborné kompetenci příslušného odborně specializovaného správního orgánu, který se zabývá ochranou kulturních památek, a musí tedy vycházet z hledisek, o nichž v odborné památkářské obci panuje obecné přesvědčení, že mají být vzata v úvahu. Takový správní orgán je tedy nepochybně povinen znát nejnovější odborně relevantní trendy v památkové ochraně a dokázat zhodnotit, zda a jak mají být v jeho činnosti aplikovány. Proto musí stále zvažovat, zda jeho dosavadní správní praxe je v souladu s aktuálním stavem vědeckého poznání v daném oboru, a pokud nikoli, je povinen ji novým vědeckým poznatkům přizpůsobit. Patříčná úroveň odbornosti je zákonným znakem jeho rozhodování a může být podrobena soudní kontrole v rámci správního soudnictví. Pokud tedy správní orgán na základě racionálních a přezkoumatelných důvodů dojde k závěru, že jeho dosavadní praxe v některém ohledu neodpovídala odborným hlediskům, je oprávněn ji do budoucna změnit, samozřejmě s tím, že se musí týkat všech případů, jež mají shodnou či obdobnou povahu.“⁷

Konkrétně k pojmu správneho uváženia sa vyjadril celkom jednoznačne aj Nejvyšší soud ČR v odôvodnení jedného zo svojich rozhodnutí, podľa ktorého:

„Správní orgán si při správním uvážení nemůže počínat zcela libovolně; to by bylo v rozporu s charakterem státní správy jako činnosti podzákonné a zákonem řízené. Determinace správního uvážení zákonem však neznamená jeho úplnou negaci. Zákon vytváří kritéria, podle nichž a v jejichž rámci se může uskutečnit volba včetně výběru a zjišťování těch skutečností konkrétního

⁷ sp.zn.: 7 As 43/2009 – 52

případu, ktoré nejsou správní normou předpokládány, ale uvážením správního orgánu jsou uznány za potřebné pro volbu jeho rozhodnutí.⁸

V ďalšom rozhodnutí Nejvyšší soud ČR judikoval, že:

„Rubem diskrečního oprávnění správního orgánu je povinnost správního orgánu volně úvahy užít, tedy zabývat se všemi hledisky, které zákon jako premisy takové úvahy stanoví, opatřit si za tím účelem potřebné důkazné prostředky, provést jimi důkazy, vyvodit z těchto důkazů skutková a právní zjištění a poté volným správním uvážením, nicméně při respektování smyslu a účelu zákona a mezí, které zákon stanoví, dospět při dodržení pravidel dalším (zisteniam, pozn. autora), v zákoně přímo neuvedeným, leč pro projednávaný případ významným.“⁹

Obdobný spôsobom sa k pojmu správneho uváženia a jeho použitiu vyjadruje aj Hendrych, ktorý uvádza, že *„Uvnitř diskreční pravomoci (správneho uváženia, pozn. autora) je správa svým způsobem sama sobě páнем, volí postup, který je zákon umožňuje a který ona považuje pro konkrétní vztah za účelní. V žádnem případě to však neznamena, jak uvidíme dále, otevření prostoru pro její libovůli či absolutistické rozhodování. Vykonavatelé správy jsou vázani principem rovnosti osob, o jejichž záležitostech se jedná. Jeho formulace vychází z ústavních ustanovení zakotvujících rovnost lidí v důstojnosti a právech a zákaz jakékoliv diskriminace. Různorodost činností správy vede i k různým projevům a provedením tohto principu. Z rovnosti před zákonem vyplývá i rovnost vyeřejných práv. Při rozhodování o právech, jejich omezování, popř. Při ukládání povinností, je možné za výchozí pravidlo považovatn ustanovení čl. 4 LPS (Listiny základných práv a slobôd, pozn. autora), podle kterého zákonná omezení základných práv a svobod musí platit stejně pro všechny případy, které splňují rovnaké podmínky.“¹⁰*

Pri aplikácii správneho uváženia by mal konkrétny pracovník orgánu pamiatkovej ochrany uplatňovať aj princíp “zdravého rozumu”. Ako uvádza Drgonec, *„za súčasť požiadavky uplatnenia zdravého rozumu pri výklade práva v právnom štáte možno označiť aj požiadavku uplatnenia každého právneho inštitútu iba v medziach jeho účelu, ako aj požiadavku*

⁸ sp. zn.: S 3 – SP 3/1993

⁹ sp.zn.: S 50-SP 5/1994

¹⁰ Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 7. Vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, str. 87

získovania, či zamýšľané uplatnenie právnej normy orgánom verejnej moci nie je v rozpore s účelom daného právneho inštitútu.“¹¹

Každý orgán verejnej správy sa pri uplatnení správnej úvahy musí správať tak, aby nekonal v rozpore čl. 2, ods. 2. a čl. 152, ods. 4 Ústavy SR, ani s jej ďalšími ustanoveniami relevantnými v okolnostiach prípadu, o ktorom sa rozhoduje. V rámci správnej úvahy orgán pamiatkovej ochrany ako orgán verejnej správy teda spravidla nemôže určovať podmienky nad rámec zákona, alebo v rozpore so zákonom.

V súvislosti so šírkou a obsahom správnej úvahy orgánu verejnej moci pri aplikácii právnej normy je potrebné zaoberať sa otázkou, ako ďaleko musí a kam orgán verejnej moci môže zájsť vo výklade práva tak, aby nedošlo k neopodstatnenému obmedzeniu alebo popretiu základného práva alebo slobody adresáta rozhodovacej činnosti orgánu verejnej moci.

V zmysle ustanovenia čl. 2, ods. 2 Ústavy SR štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Uvedené ustanovenie je základnou ústavnou normou zakotvujúcou pravidlo, že orgány verejnej moci môžu konať len to, čo im Ústava SR alebo zákony výslovne dovoľujú. Pri použití striktného výkladu tohto ustanovenia by bolo možné tvrdiť, že každé pôsobenie orgánu verejnej moci, aj keď za účelom ochrany základného práva alebo slobody, mimo výslovne priznanej pôsobnosti, je neprípustné, nakoľko by došlo k porušeniu ústavy. Neexistencia zákazu konať za účelom ochrany základného práva alebo slobody by pri takomto výklade bola nepodstatná, nakoľko orgán verejnej moci by tak mohol konať iba v prípade, ak by to ústava alebo zákony vyslovne ustanovovali. Naproti tomu existuje aj opačný výklad ustanovenia čl. 2., ods. 2. Ústavy SR, podľa ktorého účelom tohto ustanovenia je ochrana osôb pred štátnou, prípadne verejnou mocou. Podľa tohto výkladu, s ktorým sa stotožňujeme, čl. 2, ods. 2 Ústavy SR chráni osoby pred negatívnou činnosťou orgánov verejnej moci. Orgány verejnej moci v zmysle tohto výkladu teda nesmú obmedzovať práva osôb vo väčšej miere, než im dovoľuje zákon. Z čl. 2, ods. 2 Ústavy SR, ktorý pre orgány verejnej moci zakotvuje zásadu “čo nie je dovolené, je

¹¹ Drgonec, J., Ústava Slovenskej republiky – Komentár, prvé vydanie, 2004, Heuréka, Šamorín, ISBN 80-89122-05-1, s.57

zakázané“, teda nemožno odvodzovať, že sa vzťahuje aj na pozitívnu činnosť, ktorou orgány verejnej moci zabezpečujú dostupnosť základných práv a slobôd v celom priznanom spektre. Za ústavný základ pre tento výklad čl. 2, ods. 2. Ústavy SR možno označiť práve vyššie uvedený čl. 152, ods. 4 Ústavy SR, podľa ktorého výklad a uplatňovanie ústavných zákonov, zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov musí byť v súlade s ústavou. Z tohto článku teda možno odvodiť právny základ pre extenzívnu aplikáciu práva a rozsiahlu ochranu základných práv a slobôd, ako aj povinnosť orgánov verejnej moci aplikujúcich právo využiť svoju právomoc na dosiahnutie účelu základného práva alebo slobody v maximálnej možnej miere. Z uvedeného vyplýva, že použitie správnej úvahy takým spôsobom, ktorý by bol na prospech uplatnenia základného práva alebo slobody adresátov rozhodovacej činnosti orgánov verejnej moci, je prípustné a dokonca žiaduce aj v prípade, ak by orgán verejnej moci pri svojej rozhodovacej činnosti nenašiel právnu normu, o ktorú by svoje rozhodnutie oprel. Naproti tomu takýto spôsob rozhodovania orgánu verejnej moci v prípade, ak by malo ísť o obmedzenie základného práva alebo slobody adresátov rozhodovacej činnosti orgánov verejnej moci, je neprípustný. Uvedená argumentácia sa opiera aj o právny názor Ústavného súdu SR, ktorý vo svojom náleze uviedol:

„V právnom štáte právny poriadok nechráni štátnu moc pred občanmi. Právny poriadok v právnom štáte určuje postup orgánov verejnej správy tak, aby neboli porušované práva občanov“¹²

Významným prostriedkom vymedzujúcim mantinely správnej úvahy aplikovanej orgánmi pamiatkovej ochrany pri svojej rozhodovacej činnosti, môžu byť aj rôzne usmernenia a metodologické dokumenty vypracované napr. Pamiatkovým úradom SR, prípadne Ministerstvom kultúry SR. Inšpiráciou pre Slovenskú republiku v tejto oblasti môže byť napr. metodika vypracovaná pracovníkmi Národného pamätkového ústavu ČR¹³, ktorá vytvára pomerne jasné pravidlá pre orgány pamiatkovej ochrany pri posudzovaní zámerov novej výstavby v pamiatkových územiach. Odvolávanie sa na metodickú publikáciu v rozhodnutiach a stanoviskách orgánov pamiatkovej ochrany je

¹² II. ÚS 62/1999

¹³ Karel Kuča, Věra Kučová, Karel Kibic - Novostavby v památkově chráněných sídlech,, 1. Vydání, Praha, 2004, Národní památkový ústav, ISBN 80-86234-54-1

prítom v Českej republike plne rešpektovaným spôsobom odôvodnenia použitia správneho uváženia. Uvedené vyplýva z už spomínaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ČR v odôvodnení ktorého sa okrem iného uvádza:

„Opíral-li správní orgán své závěry o odborný památkářský materiál (metodickou publikaci), který se mimo jiné zabývá postupy a metodami renovace či výměny oken v objektech, které jsou kulturními památkami či se nacházejí v lokalitách památkově chráněných, nelze v tom spatřovat žádnou nezákonnost. Správní orgán zcela důvodně hledal pro své odborné rozhodnutí odborné argumenty, které je jistě možno čerpat mimo jiné i z odborné literatury či jiných odborných materiálů, jedná-li se o podklady vědecky relevantní a vycházející z aktuálního stavu vědeckého poznání v daném oboru. Skutečnost, že metodická publikace byla podle tvrzení stěžovatele asi 4 roky stará, ještě sama o sobě neznámá, že by se jednalo o publikaci zastaralou. Takový závěr by bylo možno učinit, pokud by vyšly najevo jiné, novější, odborně relevantní podklady, které by vyvracely správnost metod a postupů uvedených v uvedené metodické publikaci.“¹⁴

Pre ilustráciu uvádzame na tomto mieste zopár statí uvedeného metodického dokumentu Národného památkového ústavu ČR, ktoré obsahujú základné myšlienky, na ktorých sú postavené princípy regulácie novej výstavby v pamiatkových územiach. Napriek tomu, že dokument bol vydaný v roku 2004, je podľa nášho názoru v pomerne širokej miere aplikovateľný aj v súčasnosti a máme za to, že by sa mohol stať inšpiráciou pre metodickú činnosť orgánov pamiatkovej ochrany aj v Slovenskej republike.

„Ze strany památkové péče existuje pochopitelná snaha o formulování a prosazování jednoznačných regulativů s cílem zamezit nejhorším excesům nové výstavby. Jisté je však tolik, že památková péče nemůže suplovat tvůrčí podíl architekta, neboť ani sebepodrobnější regulativy většinou samy o sobě nezajistí kvalitní architektonický návrh, protože vždy umožňují vedle dobrých řešení i řešení vysloveně nevhodná.“

V situaci, kdy jde o výstavbu v urbanisticky a architektonicky komplikovanější situaci, zvláště na větší ploše, je formulace regulativů mnohem obtížnější. Mohou to být regulativy spíše obecnější povahy, a to i pokud jde o hmotové řešení. Možných přístupů k vyřešení obtížnějšího úkolu je

¹⁴ sp.zn.: 7 As 43/2009 – 52

obvykle více a vesměs není reálné odhadnout a formou regulativů popsat ideální řešení již před začátkem samotného projekčního procesu. Apriorním regulativem může být jen zákaz některých materiálů či proků a obvykle též maximální výška či půdorysná plocha. Téměř nemožné je stanovení podrobnějších regulativů ke ztvárnění fasády jako celku, neboť není jasné, jakého charakteru může nabýt vlastní hmota novostavby. Skutečně kvalitní dílo pak může vzniknout jen při dostatečné vnímavosti architekta a samozřejmě i pracovníka památkové péče, v ideálním případě ve vzájemné diskusi.

Někteří laici a investoři vytýkají orgánům památkové péče snahy o omezování svobody a tvůrčí kreativity. Tato výtky je nespravedlivá. Pro vhodné začlenění novostaveb do městského prostředí platí obecné urbanistické zásady. Každá stavba je situována do určitého prostředí a musí být při své přípravě podle něho posouzena. A v metodice pro umísťování novostaveb do historického prostředí měst platí zásada, že "je třeba uvážit.", nikoliv "předepisuje se". V historických městech je vždy třeba vzít v úvahu vztahy k širšímu okolí navrhované novostavby a k prostředí města (včetně provozního hlediska), výšku zástavby, uliční čáru, způsob zastřešení, materiálovou strukturu průčelí, šíři okenních os aj.

Posuzování novostaveb v památkově chráněných územích patří k odborně náročné části péče o tuto část kulturního dědictví. Pracovník památkové péče nemůže formulovat své odborné vyjádření na základě subjektivního dojmu – zjednodušeně řečeno – způsobem, zda se stavba jemu osobně líbí či nelíbí. Svě stanovisko musí vztahovat k danému kontextu chráněného území a ve svém vyjádření odůvodnit, z jakých důvodů navrhovaná stavba je nebo není přijatelná.

Základním principem péče o památkově chráněná sídla je zachování všech dochovaných proků historické urbanistické struktury, tedy půdorysu, parcelace, hmotové struktury i architektonických proků historické zástavby. Při prosazování tohoto cíle však nemůže v žádném případě jít o požadavek zastavení dalšího vývoje a života sídla či jeho chráněné části. Ide o to, aby v památkově chráněných sídlech měly památkové hodnoty přednost před ekonomickými zájmy konkrétního investora, aby v sídlech nadále vznikaly nové urbanistické a architektonické hodnoty, avšak nikoli na úkor hodnot starých, ale vedle nich.

Není pochyb o tom, že podrobnost a přísnost regulativů pro novostavby musí vycházet z konkrétního charakteru prostředí. Jiný přístup vyžaduje proluka v intaktní historické a

tvaroslovně velmi zdobné zástavbě, jiný pak prostředí, v němž se mísí stavby (fasády) z několika období a výraz celku není jednotný. Právě na charakteru prostředí a jeho hodnotě jako nadřazeného celku musí záviset i architektonické pojetí novostavby. V prvním případě se novostavba objektivně a jednoznačně musí přizpůsobit okolí, zatímco ve druhém případě může mít ambice stát se rovnoprávnou součástí celku, někdy snad i s určitým dominujícím či sjednocujícím působením.“¹⁵

Pri použití správnej úvahy v rozhodovacom procese musí orgán pamiatkovej ochrany okrem vyššie naznačených princípov zohľadniť aj princíp proporcionality, ktorý je stelesnený v čl. I., ods. 1 Ústavy SR. V praxi sa veľmi často stáva, že orgány pamiatkovej ochrany pri svojej činnosti často tento princíp opomínajú, resp. sa mu pri svojich rozhodnutiach nevenujú dostatočne. Podstatou tohto princípu je, že medzi cieľom sledovaným zákonodarcom, ktorým je v tomto prípade ochrana verejného záujmu na zachovaní a zveľad'ovanie pamiatkových hodnôt a prostriedkami, ktoré štát, resp. orgány verejnej moci používajú na dosiahnutie tohto cieľa, musí panovať vzťah primeranosti (proporcionality). Inými slovami, orgány verejnej moci, v našom prípade orgány pamiatkovej ochrany, by mali pri vydávaní každého opatrenia, ktoré sa týka práv a povinností právnických alebo fyzických osôb, posúdiť, **či je toto opatrenie vhodným, nevyhnutným a efektívnym prostriedkom na dosiahnutie účelu sledovaného právnu úpravou ochrany pamiatkového fondu, najmä s prihliadnutím na mieru zaťaženia adresátov tohto opatrenia.**

K princípu proporcionality judikoval Ústavný súd SR nasledovne::

„Podľa názoru ústavného súdu je v posudzovanom prípade žiaduce zohľadniť aj princíp, resp. zásadu primeranosti (proporcionality), ktorý podľa stabilizovanej judikatúry ústavného súdu (napr. PL. ÚS 52/99, PL. ÚS 49/03 alebo PL. ÚS 1/04) tiež patrí medzi ústavné princípy vlastné právnemu štátu. PL. ÚS 3/00, keď okrem iného uviedol, že „Tento princíp predovšetkým znamená primeraný vzťah medzi cieľom (účelom) sledovaným štátom a použitými prostriedkami. V týchto súvislostiach cieľ (účel) sledovaný štátom smie byť sledovaný; prostriedky, ktoré štát použije, smú byť použité; použitie prostriedkov na dosiahnutie účelu je vhodné; použitie prostriedkov na dosiahnutie účelu je potrebné a nevyhnutné. Kritérium alebo princíp vhodnosti znamená, že stav,

¹⁵ Karel Kuča, Věra Kučová, Karel Kibic - Novostavby v památkově chráněných sídlech,, 1. Vydání, Praha, 2004, Národní památkový ústav, ISBN 80-86234-54-1

ktorý štát vytvorí zásahom, a stav, v ktorom treba sledovaný cieľ vidieť ako uskutočnený, sa nachádzajú vo vzájomnej súvislosti - cieľ musí byť v súlade s prostriedkom. Nevyhnutnosť znamená, že neexistuje iný stav, ktorý štát bez veľkej námahy môže rovnako vytvoriť, ktorý občana zafažuje menej a ktorý súvisí so stavom, v ktorom treba sledovaný účel pokladať za uskutočnený. Inými slovami, cieľ nesmie byť dosiahnuteľný rovnako účinným, ale menej zafažujúcim prostriedkom.“¹⁶

V praxi totiž orgány pamiatkovej ochrany pri svojej rozhodovacej činnosti ešte stále príliš tvrdošijne presadzujú rokmi zažitými postupy, ktoré sa vytvorili v zložitom období socializmu alebo v nemenej zložitom období deväťdesiatych rokov. Uvedené postupy pritom vznikli na celkom inom základe, pri celkom inom chápaní účelu právnej úpravy ochrany pamiatkových hodnôt, ako je to dnešné. Orgány pamiatkovej ochrany podľa našich poznatkov z praxe pri svojej rozhodovacej činnosti nezohľadňujú dostatočne flexibilne aktuálnu situáciu v spoločnosti, resp. aktuálnu situáciu v danej oblasti poznania (v oblasti ochrany pamiatkových hodnôt a v oblasti architektúry). Sme toho názoru, že orgány pamiatkovej ochrany by sa mali pri svojom rozhodovaní viac venovať porovnávaniu verejného záujmu na ochrane pamiatkového fondu a ostatných záujmov (či už verejných alebo súkromných), ktoré musia byť na úkor záujmu na ochrane pamiatkového fondu obmedzené a obmedzovať ich naozaj iba do tej miery, do akej to vyžaduje účel aktuálne platnej právnej úpravy ochrany pamiatkového fondu zodpovedajúci aktuálnej spoločenskej situácii.

V tejto súvislosti sa nám na účely tohto právneho rozboru javí príhodné uviesť zaujímavú stať z odôvodnenia už vyššie uvedeného rozsudku Nejvyššího správného soudu ČR, v ktorej sa uvádza:

„Stěžovatel v žalobě uváděl různé technické důvody, na základě nichž je možno považovat plastová okna z památkového hlediska za rovnocenná dřevěným, a dále poukazoval na to, že jen z důvodu dodržení požadavků památkové ochrany po něm jako vlastníku předmětného domu nemůže být spravedlivě požadováno vynaložit výrazně větší částku na renovaci oken, než jakou by vynaložil, kdyby se jeho dům nenacházel na území olomoucké památkové rezervace. Z hlediska památkové

¹⁶ sp.zn.: PL. ÚS 67/2007

ochrany je klíčové zachování adekvátního vzhledu nemovitosti, která se nachází na území památkové rezervace, tj. vzhledu v širším slova smyslu původního. „Původnost“ může být někdy výrazem postupného vrstvení různých architektonických proměn dotyčné stavby, takže památkově cenný je právě stav památky zrcadlící proces těchto postupných proměn, jindy zas výrazem jejího prvotního architektonického ztvárnění, takže památkově cenná je právě ona prvotní, v užším slova smyslu původní, podoba. Prostředkem k dosažení adekvátního vzhledu je i původnost materiálů či technologií použitých při stavebních zásazích do dotyčné nemovitosti. Původnost vzhledu a v menší míře i původnost materiálů či technologií mají v rámci památkové ochrany zásadní váhu a musí být v rámci rozhodovací činnosti správního orgánu na úseku památkové ochrany zohledněny. Samozřejmě vedle dalších hledisek, neboť v rámci ochrany památek je nutno všechna relevantní hlediska posuzovat v jejich vzájemných souvislostech a celistvosti).

Správní orgán však nemůže pominout ani další relevantní souvislosti. Uchování památkově chráněné nemovitosti, včetně nemovitosti, jež sice sama není kulturní památkou, ale nachází se na území památkové rezervace, ve stavu z hledisek památkové ochrany žádoucím, nepochybně v řadě případů znamená zvýšené náklady pro jejího vlastníka oproti nákladům, které by musel vynaložit, pokud by dotyčná nemovitost památkově chráněna nebyla.

Ústavní soud v nálezu ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/04, publikovaném pod č. 240/2005 Sb. a na www.nalus.usoud.cz, v souvislosti se zrušením části § 44 památkového zákona uvedl, že „Celá koncepce zákona o státní památkové péči, zrcadlící dobové ideologické axiomy, vychází z naprosté prevalence veřejného (státního) zájmu a popření ochrany práv jednotlivce, v dané souvislosti pak ochrany práva vlastnického. Z tohoto přístupu pak rezultovalo i kontradiktorní stanovisko, dle něhož prohlášení věcí za kulturní památky, jež je spjato s omezením dispozičních i užívacích oprávnění vlastníka, "se nedotýká konkrétních práv vlastníků", pročež tehdejší zákonodárce nespátroval důvod k aplikaci správního řádu v předmětném řízení. Dalším argumentem tehdejší koncepce, jež je pak v kontradikci s argumentem proním, dle něhož omezením dispozičních a užívacích oprávnění vlastníka nemohou být dotčena jeho vlastnická práva, je pak argument jednoznačné dominance "zvláštních zájmů socialistické společnosti", jež "nemohou být podmíněny stanoviskem vlastníků a jejich osobními hledisky". Takto koncipovaný účel ustanovení § 44 zákona o státní památkové péči nelze než považovat za rozporný s ústavní ochranou vlastnického práva dle čl. 11 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě. Ústavní soud je si přitom vědom ústavní ochrany kulturního bohatství ve smyslu ochrany veřejného statku (čl. 34

odst. 2 Listiny). V řadě svých rozhodnutí vyslovil přitom názor, dle kterého ke kolizi v rovině ústavněprávní dochází nejen mezi základními právy a svobodami navzájem, nýbrž i mezi základními právy a svobodami a jinými ústavně chráněnými hodnotami - veřejnými statky (sp. zn. Pl. ÚS 15/96, III. ÚS 256/01). Posouzení této kolize je výsledkem aplikace zásady proporcionality, jejímž nutným komponentem je i maxima plynoucí z čl. 4 odst. 4 Listiny, dle níž i v případě omezení základních práv a svobod plynoucího z priority s ním v kolizi se ocitajícího veřejného statku musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu.“

To tedy znamená, že správní orgán musí při rozhodování na úseku památkové ochrany vždy pečlivě vážit, zda omezení vlastnického práva, kterým je i závazné stanovení, jakým způsobem vlastník nemovitosti nacházející se na území památkové rezervace smí, či naopak nesmí, tuto nemovitost opravit, upravit či přebudovat, je proporcionální veřejnému zájmu na zachování památkové hodnoty dané lokality. Zájem na památkové ochraně je totiž jen jedním z více zájmů veřejných a soukromých, které se střetávají, a tedy si vzájemně konkurují, v případech stavebních zásahů do nemovitostí. Vedle zájmu na památkové ochraně dané nemovitosti zde stojí také zcela legitimní zájem vlastníka nemovitosti na jejím ekonomicky udržitelném a dlouhodobě životaschopném využití, jakož i veřejný zájem na účelném uspořádání měst, v nichž se památková rezervace nachází, z hledisek např. dostupnosti různých služeb, dopravní obslužnosti, přiměřeného pohodlí a obvyklých civilizačních vymožeností obytných budov a jiných aspektů vytvářejících komfortní životní podmínky. Památková ochrana tedy nesmí volit extrémní řešení nezohledňující v potřebné míře i jiné konkurující legitimní zájmy, práva či hodnoty, a musí usilovat o co nejmenší omezení vlastnických práv dotčených vlastníků nemovitostí, která ještě vedou k dosažení cíle této ochrany.“¹⁷

¹⁷ sp.zn.: 7 As 43/2009 - 52

4.

Záver

Na základe vyššie uvedeného právneho rozboru sme dospeli k záveru, že existuje pomerne široký priestor na zlepšenie činnosti, resp. pôsobenia všetkých orgánov v konaniach o výstavbe alebo úprave nehnuteľností v pamiatkovo chránenom území v Slovenskej republike a to najmä na jej zefektívnenie, zvýšenie miery predvídateľnosti rozhodovacej činnosti týchto orgánov a tým posilnenie princípu právnej istoty.

Priamo z Koncepcie ochrany pamiatkového fondu vypracovanej Ministerstvom kultúry SR na obdobie do roku 2021 vyplýva jednoznačná potreba zvýšenia miery vzdelávania pracovníkov orgánov pamiatkovej ochrany tak, aby sa zlepšila a zefektívnila publikačná a metodická činnosť orgánov pamiatkovej ochrany. Taktiež z tejto koncepcie vyplýva prioritný záujem vlády SR zapojiť do procesu zlepšovania systému pamiatkovej ochrany širokú odbornú aj laickú verejnosť. Tento záujem sa však zatiaľ nepodarilo vláde SR, resp. jej podriadeným orgánom štátnej správy, pretaviť do konkrétnej legislatívnej podoby. Uvedené by podľa nášho názoru mohla a mala vo väčšej miere iniciovať alebo podnecovať Pamiatková rada pôsobiaca pri Ministerstve kultúry SR, ktorá by podľa svojho Štatútu zo dňa 15.03.2002 mala byť menovaná z radov popredných odborníkov pôsobiacich v oblasti ochrany pamiatkového fondu a zainteresovaných vedných disciplín navrhovaných odbornými organizáciami a vedeckými inštitúciami. Tento orgán by sa mohol významnou mierou zasadiť o zlepšenie spolupráce medzi orgánmi pamiatkovej ochrany a odbornou a laickou verejnosťou v rozhodovacích procesoch, a to napr. tým, že by inicioval vypracovanie metodických dokumentov, ktoré by usmerňovali rozhodovacia činnosť orgánov pamiatkovej ochrany v tomto zmysle. Orgány pamiatkovej ochrany by napríklad mohli mať uloženú povinnosť v určitom stupni rozhodovacieho procesu (napr. pri preskúvaní prvostupňových orgánov) zainteresovať do tohto rozhodovacieho procesu zástupcov odbornej, ale i laickej verejnosti. Uvedené by sa podľa nášho názoru dalo uskutočniť napríklad vytvorením poradného alebo výkonného orgánu pri Pamiatkovom úrade SR, v ktorom by mala zastúpenie odborná aj laická verejnosť (zástupcovia pamiatkarských organizácií, zástupcovia architektov,

zástupcovia podnikateľov v stavebnej oblasti, zástupcovia občianskych združení a pod.). Máme za to, že takýmto postupom by mohlo dôjsť k výraznému skvalitneniu a zvýšeniu transparentnosti konaní o povoľovaní výstavby alebo úpravy stavieb v pamiatkovom území. Týmto postupom by došlo k obmedzeniu častého javu vyskytujúceho sa v rozhodovacích procesoch orgánov pamiatkovej ochrany, ktorým je istý druh "kolegiálnej lojality" medzi pracovníkmi krajských pamiatkových úradov ako prvostupňových orgánov a pracovníkmi Pamiatkového úradu SR ako orgánu odvolacieho. Medzi pracovníkmi týchto dvoch druhov orgánov totiž často existujú profesijné, ale aj osobné väzby, ktoré sa prejavujú aj v rozhodovaní, resp. preskúmaní rozhodnutí prvostupňových rozhodnutí (správnych aktov) Pamiatkovým úradom.

Ako bolo uvedené vyššie v právnom rozbere, aj z Dohovoru o ochrane architektonického dedičstva Európy vyplýva záväzok Slovenskej republiky vytvárať vhodný mechanizmus na prísun informácií, konzultačnú činnosť a spoluprácu medzi štátnymi, regionálnymi a miestnymi orgánmi, kultúrnymi inštitúciami a združeniami a verejnosťou v záujme prehĺbenia účinnosti opatrení orgánov verejnej správy v prospech identifikácie, ochrany, rekonštrukcie, údržby, spravovania a propagácie architektonického dedičstva na rozličných úrovniach rozhodovacieho procesu. Z uvedeného je zrejmé, že štát by sa mal zasadzovať o väčšiu mieru spolupráce orgánov pamiatkovej ochrany a iných inštitúcií a organizácií na rozličných úrovniach rozhodovacieho procesu. Z tohto možno dovodiť, že štát by v súlade s uvedeným záväzkom z vyššie uvedeného dohovoru mohol a mal legislatívnou formou upraviť povinnosť orgánov pamiatkovej ochrany zainteresovať vo väčšej miere odbornú alebo laickú verejnosť v záujme skvalitnenia (zvýšenia odbornej úrovne) rozhodovacích procesov týchto orgánov.

Čo sa týka stanovenia medzí rozhodovacej činnosti orgánov pamiatkovej ochrany pri použití správnej úvahy, z uvedeného právneho rozboru nepochybne vyplynulo, že správna úvaha orgánov pamiatkovej ochrany musí byť používaná pri rešpektovaní jednoznačne určiteľných medzí. Orgány pamiatkovej ochrany si často pojem správnej úvahy zamieňajú s pojmom svojvôľa, resp. vlastná, ničím neobmedzená úvaha. Tento postoj orgánov pamiatkovej ochrany je však nesprávny a právne neobhájiteľný. Všetky

aspekty rozhodovacích procesov orgánov pamiatkovej ochrany, vrátane používania správnej úvahy, musia byť použité v súlade s všeobecne záväznými právnymi predpismi a v súlade s všeobecne rešpektovanými princípmi a zásadami platnými v danej oblasti. Orgán pamiatkovej ochrany sa musí pri každom použití správnej úvahy v rámci svojej rozhodovacej činnosti podrobne vysporiadať so všetkými alternatívnymi výkladmi, ktoré v danom prípade prichádzajú do úvahy. Táto činnosť orgánu pamiatkovej ochrany však predpokladá určitú mieru odbornosti a erudovanosti pracovníkov, ktorí sa na danom rozhodovacom procese zúčastňujú. Je prirodzené, že pracovník, ktorý nespĺňa potrebné odborné kritéria, nebude spôsobilý použiť správnu úvahu správne. V tejto súvislosti sa nám javí ako veľmi významná vyššie spomínaná potreba zefektívnenia a rozšírenia vzdelávania pracovníkov orgánov pamiatkovej ochrany. V rámci tohto vzdelávacieho procesu by sa malo dbať najmä na to, aby pracovníci orgánov pamiatkovej ochrany boli oboznamovaní s aktuálnou právnou úpravou (vrátane ústavnoprávnych aspektov ich rozhodovacej činnosti), ale aj s aktuálnymi trendmi v oblasti pamiatkovej ochrany, ako aj v oblasti architektúry. Práve prostredníctvom použitia správnej úvahy sa dá totiž v oblasti posudzovania výstavby v pamiatkových územiach flexibilne reagovať na aktuálny vývoj v danej oblasti. Ak totiž aktuálna právna úprava, prípadne aktuálne platné metodické pokyny, priamo neupravujú, akým spôsobom má orgán pamiatkovej ochrany pri posudzovaní výstavby v pamiatkovom území (napr. pri posudzovaní prípustnosti použitia jednotlivých stavebných materiálov alebo stavebných prvkov) postupovať, je daný priestor na to, aby orgán pamiatkovej ochrany využil všetky dostupné zdroje (domácu aj zahraničnú odbornú literatúru, poznatky z odborných podujatí a pod.) a vlastným uvážením dospel k záveru v konkrétnej otázke. Sme toho názoru, že ak by orgán pamiatkovej ochrany oprel svoje správne uváženie o relevantnú odbornú literatúru alebo o relevantné názory odborných kapacít v danej oblasti, toto správne uváženie by mohlo spĺňať parametre ústavne konformného postupu.

Okrem zlepšenia vzdelávacej činnosti pracovníkov orgánov pamiatkovej ochrany by mohla výraznou mierou prispieť k správne (ústavne konformnému) používaniu správnej úvahy orgánmi pamiatkovej ochrany aj možnosť orgánov pamiatkovej ochrany oprieť svoje rozhodnutia o metodické dokumenty. Ministerstvo kultúry SR alebo Pamiatkový úrad SR by v rámci svojej pôsobnosti mohli a mali zabezpečiť

vydanie metodických dokumentov, ktoré by sa stali akýmsi manuálom pre nižšie postavené orgány pamiatkovej ochrany. Uvedené metodické dokumenty by mali byť výsledkom spolupráce medzi orgánmi pamiatkovej ochrany a ostatnými subjektmi, inštitúciami a organizáciami, ktorých záujmy sú alebo môžu byť v procese rozhodovania o výstavbe alebo úprave stavieb v pamiatkových územiach dotknuté. Ako vyplynulo aj z vyššie uvedeného právneho rozboru, týmito ostatnými subjektmi by mali byť predovšetkým investori, resp. podnikatelia pôsobiaci v oblasti stavebníctva, architekti, orgány územnej samosprávy, neziskové organizácie alebo občianske združenia zaoberajúce sa pamiatkovou ochranou, resp. reštaurovaním pamiatok, vzdelávacie inštitúcie stavebného, resp. architektonického zamerania a pod. V rámci tejto spolupráce by mali všetky uvedené subjekty možnosť argumentovať pri presadzovaní vlastných pohľadov na fungovanie rozhodovacích procesov v predmetnej oblasti, čím by sa vo veľkej miere predišlo prípadným nezrovnalostiam, resp. protichodným názorom týchto subjektov v aplikačnej praxi. Ako bolo uvedené aj v jednom z vyššie citovaných judikátov, odkaz na takéto metodické dokumenty je všeobecne akceptovaným podkladom rozhodnutí orgánov pamiatkovej ochrany a to práve preto, že tieto sú výsledkom spolupráce širokého okruhu dotknutých (relevantných) subjektov.

Dobrou inšpiráciou v oblasti zlepšenia metodickej činnosti nám môže byť Česká republika, v ktorej Národní památkový ústav (alebo aj iné odborné inštitúcie) v spolupráci s odborníkmi z rôznych oblastí (t.j. nielen z oblasti pamiatkovej ochrany, ale napr. aj z oblasti architektúry, histórie, urbanizmu a pod.) vypracúva metodiky pre zložité alebo sporné oblasti pamiatkovej ochrany (ako je napríklad vyššie citovaná metodika), ktoré následne slúžia ako "manuál" pre podriadené orgány pamiatkovej ochrany, ktorým v prípade odborne zložitej alebo spornej situácie môžu svoje rozhodnutia odôvodňovať. Pamiatkový úrad SR sa síce zrejme snaží vyvíjať aj metodickú činnosť, avšak táto jeho snaha je v súčasnosti zjavne nedostatočná. O uvedenom svedčí aj počet aktuálne platných metodík, ktoré majú plniť vyššie spomínanú úlohu "manuálov" pre podriadené orgány pamiatkovej ochrany, ktoré má úrad zverejnené na svojej webstránke, aktuálne je ich 7, pričom dvom z nich uplynula doba platnosti dňa 31.12.2010.

Ako vyplynulo z vyššie uvedeného rozboru, pri rozhodovacej činnosti orgánov pamiatkovej ochrany, vrátane rozhodovania s aplikáciou správnej úvahy, zohráva veľmi dôležitú úlohu dodržiavanie princípu proporcionality, t.j. princípu adekvátnosti (primeranosti) zásahov orgánov pamiatkovej ochrany do základných práv a slobôd dotknutých subjektov (najmä práva na vlastníctvo) s účelom, ktorý má byť výkonom pôsobnosti týchto orgánov sledovaný. Z uvedeného vyplýva, že orgány pamiatkovej ochrany by mali pri každom obmedzení vlastníckeho práva dotknutého subjektu spočívajúcom v zákaze alebo príkaze adresovanom stavebníkovi v pamiatkovom území, dôsledne zvažovať, či je toto obmedzenie naozaj nevyhnutné na dosiahnutie ochrany pamiatkového fondu. Akákoľvek neprimeranosť medzi obmedzením vlastníckeho práva zo strany orgánu pamiatkovej ochrany a účelom právnej úpravy ochrany pamiatkovej ochrany je totiž v rozpore s ústavným princípom právnej istoty, ktorý je obsiahnutý v čl. 1, ods. 1 Ústavy SR. Pri posudzovaní výstavby alebo úpravy nehnuteľností v pamiatkových územiach totiž vždy proti sebe stojí verejný záujem na ochrane pamiatkových hodnôt a súkromný záujem na nerušenom a neobmedzenom výkone vlastníckeho práva (pri dodržaní všeobecných požiadaviek na výstavbu) stavebníka. Už samotná skutočnosť, že stavebník stavia, resp. upravuje stavbu v pamiatkovom území, je určitým obmedzením jeho dispozičného práva k predmetu jeho vlastníctva. Všetky ďalšie zásahy do vlastníckeho práva stavebníka je teda potrebné dôkladne zvažovať a dávať ich na pomyselnú misku váh s účelom právnej úpravy ochrany pamiatkového fondu. Okrem tohto súkromného záujmu stavebníka sa do konfliktu so záujmom na ochranu pamiatkových hodnôt v danom území dostáva často aj iný verejný záujem, a to napr. záujem na účelnom usporiadaní miest, v ktorých sa pamiatkové územia nachádzajú, napr. z hľadiska dostupnosti rôznych služieb, dopravnej obslužnosti, primeraného pohodlia bývania a pod. Orgány pamiatkovej ochrany by však nemali vždy voliť extrémny prístup a hľadiť len na jediný záujem – na záujem na ochrane pamiatkového fondu. Ako je uvedené aj v jednom z vyššie uvedených judikátov, orgány pamiatkovej ochrany by pri svojej rozhodovacej činnosti mali zohľadňovať aj iné legitímne verejné, či súkromné záujmy a musia usilovať o čo najmenšie obmedzenia vlastníckych práv dotknutých nehnuteľností, ktoré ešte vedú k naplneniu účelu právnej úpravy ochrany pamiatkového fondu.

Potreba dodržiavania uvedeného princípu proporcionality je nepriamo obsiahnutá aj v Deklarácii o ochrane kultúrneho dedičstva prijatej Národnou radou SR v roku 2001 vyplýva, že princípy a prostriedky ochrany kultúrneho dedičstva by nemali narušiť iné občianske práva (napr. právo na vlastníctvo) bez zodpovedajúce kompenzácie podľa príslušných zákonov. Z uvedenej zásady obsiahnutej v predmetnej deklarácii vyplýva podľa nášho názoru jednoznačný záver, že ochrana kultúrneho dedičstva sa má príslušnými orgánmi zabezpečovať pri dôslednom rešpektovaní základných práv a slobôd dotknutých subjektov, pričom ich obmedzenie je prípustné výlučne zo zákonných dôvodov a zákonným spôsobom.

V nadväznosti na uvedené sme toho názoru, že je potrebné, aby orgány pamiatkovej ochrany začali vo väčšej miere uvedený princíp zohľadňovať pri svojej rozhodovacej činnosti. Uvedené je podľa nášho názoru možné dosiahnuť jednak zefektívnením vzdelávania pracovníkov orgánov pamiatkovej ochrany, ale napríklad aj dôslednejšou kontrolou uplatňovania tohto princípu Pamiatkovým úradom SR v rámci preskúmania rozhodnutí a správnych aktov prvostupňových orgánov pamiatkovej ochrany.

5.

Výhrada a upozornenie

Toto právne stanovisko a jeho obsah (vrátane grafickej úpravy a usporiadania) je chránené autorským právom podľa zákona č. 618/2003 Z. z. o autorskom práve a právach súvisiacich s autorským právom (autorský zákon) v znení neskorších predpisov.

Nositeľom majetkových práv k autorskému dielu je Advokátska kancelária Okenica Šula & Co. s.r.o. (ďalej len „autor“), ktorá je oprávnená vykonávať tie majetkové práva k dielu, ktoré sú vyhradené.

Názory, postoje a vyjadrenia v tomto stanovisku sú predmetom tvorivej duševnej činnosti autora tohto stanoviska, pokiaľ nejde o citácie právnych predpisov, metodických dokumentov alebo názorov iných autorov, ktoré sú opatrené príslušným odkazom na právny predpis alebo autorské dielo citovaného autora.

Autor udeľuje objednávateľovi stanoviska licenciu na použitie diela spôsobmi uvedenými v ustanovení § 18, ods. 2 Autorského zákona, a to v neobmedzenom rozsahu. Cena za udelenie licencie je zahrnutá v cene za vypracovanie stanoviska.

Autor stanoviska zároveň upozorňuje a zdôrazňuje, že toto stanovisko obsahuje jeho vlastné právne názory, ktoré nijakým spôsobom nemôžu byť prezentované alebo vykladané ako právne záväzné.

Záväzný právny názor (resp. právne záväzné stanovisko) môže v zmysle Ústavy Slovenskej republiky a zákonov Slovenskej republiky podať a zaujať o konkrétnej právnej skutočnosti len súd v konaní o tejto veci (súdny výklad) alebo v prípade zákonov Slovenskej republiky Národná rada Slovenskej republiky ako jediný zákonodarný orgán (autoritatívny výklad).

Autor tohto stanoviska nepreberá žiadnu právnu zodpovednosť za akúkoľvek interpretáciu jeho právnych názorov tretími osobami, bez ohľadu na účel ich použitia.