

# PAMÁTKOVÁ PÉČE

**Mgr. Tomáš Drobný**

## **Metodika zpracovaná pro Národní informační a poradenské středisko pro kulturu pro projekt NAKI: POSOUZENÍ EFEKTIVNOSTI VYNALOŽENÝCH VEŘEJNÝCH PROSTŘEDKŮ NA ZAJIŠTĚNÍ KVALITY A DOSTUPNOSTI VEŘEJNÝCH KULTURNÍCH SLUŽEB (2013)**

*Ochranu památek považuji za jeden z nejkrásnějších úkolů, jimž se můžeme věnovat. Jde při ní o utváření našeho současného prostředí a o to dát budoucnosti nějakou základnu. Vidím to tak: památkovou péči pěstujeme jako poděkování minulosti, z lásky k současnosti a jako dárek budoucnosti.*

Gottfried Kiesow<sup>1</sup>

Oblast památkové péče patří k nejsložitějším a nejnáročnějším úkolům kulturní politiky jak v gesci Ministerstva kultury, tak v rámci odpovědnosti obou úrovní územních samospráv. Přes stopadesátiletou historii správy památkové péče založenou vznikem Centrální komise ve Vídni v roce 1850, platí na území dnešní České republiky teprve druhý zákon definující ochranu kulturních památek. Přesto je zákon o státní památkové péči č. 20/1987 Sb. normou překonanou. Může za to doba jeho vzniku před Listopadem 1989, ve které neexistovaly vztahy definované dnes jako základy současného ústavního pořádku.<sup>2</sup> Zejména se jedná o koncept právního státu s garancí neopominutelných práv, svobody vlastnictví a podnikání a s možností omezení určitých práv pouze na základě zákona a za náhradu. Vlastnická mozaika kulturních památek,<sup>3</sup> jejichž počet dnes přesahuje v případě nemovitostí čtyřicet tisíc, je mnohem pestřejší než dříve.<sup>4</sup> Taktéž fyzický stav, v jakém se české kulturní dědictví nachází, opustilo po desetiletí trvající trajektorii nezadržitelně se

---

<sup>1</sup> KIESOW, Gottfried. 2012. S. 9.

<sup>2</sup> Ústavní soud se k původním principům, které jsou východiskem památkového zákona, vyjádřil takto: „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 uživatelských oprávnění vlastníka, "se nedotýká konkrétních práv vlastníků", pročež tehdejší zákonodárce nespatoval důvod k aplikaci správního řádu v předmětném řízení. Dalším argumentem tehdejší koncepce, jež je pak v kontradikci s argumentem prvním, dle něhož omezením dispozičních a uživatelských 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" (z rozhodnutí Ústavního soudu č. 240/2005 z 26. dubna 2005).

<sup>3</sup> V době socialismu stát vlastnil 80% stavebních fondů v zemi. Matoušková, Kamila. 2012. S. 301.

<sup>4</sup> K 31. 12. 2010 bylo v Ústředním seznamu kulturních památek ČR registrováno 40 244 nemovitých kulturních památek a jejich souborů a 43 246 rejstříkových čísel movitých kulturních památek. Vajčner, Jiří, Michal Tupý, Pavel Hlubuček. 2011. S. 6.

prohlubující devastace a ztratilo patinu omšelosti.<sup>5</sup> Přesto stávající stav nemovitých památek není kvalifikovaně doložen a míra jeho zanedbanosti věrohodně vyčíslena.<sup>6</sup> Ztráta uniformity památkového fondu se projevuje též tím, že stav památek je rozdílný dle lokalit, velikosti sídel, a dalších podmínek, které specifickým způsobem přinášejí problémy s ochranou, případně záchranou a nakládáním s památkovým fondem ČR. Současná památková péče musí reflektovat nové problémy, které vyvstávají zejména v souvislosti s proměnami venkova a zemědělské produkce při využívání historických objektů a areálů, nakládáním s krajinou, zaváděním nových technologií do stavební výroby, otázkami, které vyvolává stále čtenější využívání nových materiálů, jako např. plasty a technologiemi, jakými je kupř. zateplování staveb. Se změnou hodnoty území a jeho komerčním využitím stoupl tlak investorů v intravilánu měst a obcí, jejichž charakter určují hodnoty historického urbanismu a památkově významné objekty. Kulturní dědictví v těchto případech ohrožují nevhodné přestavby a novostavby.

Poskytování veřejných služeb kultury nebývá automaticky spojováno s památkovou péčí, resp. státem zajišťovanou ochranou kulturního dědictví nástroji státní správy. Tímto rysem je památková péče odlišná od ostatních oblastí kultury, např. knihoven, divadel, muzeí a galerií. Cílem své činnosti patří památková péče k paměťovým institucím neboť odborná identifikace a poznávání památkového fondu, jeho evidence, konzervace a zpřístupňování se v mnohém shoduje s posláním dalších institucí zajišťujících ochranu hmotného kulturního dědictví např. se sbírkotvorným působením muzeí. Těžiště odborné činnosti zde spočívá na orgánech státní správy (tzv. přenesená působnost) a jedné odborné organizaci, Národním památkovém ústavu, zatímco ostatní oblasti kultury spadají typicky do sféry samostatné působnosti veřejné správy. Nikdo však nemůže pochybovat o tom, že stát tuto činnost nevykonává kvůli zajištění vlastního chodu, tedy základních funkcí státu, nýbrž jako službu, kterou poskytuje celé společnosti. Tato skutečnost zakládá v případě památkové péče opodstatnění zabývat se vším, co poskytování veřejných služeb kultury provází, tedy i efektivitou právního zajištění ochrany památek a efektivitou státní správy vykonávané na tomto úseku.

Zabývat se úkolem zajištění efektivity poskytovaných veřejných služeb na úseku památkové péče znamená představit nástroje měření výsledků dlouhodobé koordinované činnosti. Sousedství památková péče zahrnuje postupy veřejné správy, kterými má být zajištěna fyzická ochrana památkového fondu, rozvoj vědeckých metod konzervace a jejich aplikace, rozvoj odborné teoretické stránky oboru, tzn. definování památkových hodnot a na tomto základě identifikace kulturních památek, administrativní proces evidence památek a

---

<sup>5</sup> O míře devastace památkového fondu v období od II. světové války do roku 1990 nás informují např. publikace Zaniklé hrady, zámky a tvrze Čech, Moravy a Slezska po roce 1945. Musil, František, Miroslav Plaček a Jiří Úlovec. 2005. nebo Ohrožené hrady, zámky a tvrze Čech. Úlovec, Jiří. I. díl 2003, druhý díl 2005.

<sup>6</sup> V roce 1993 byl proveden rozsáhlý průzkum potřeb finančních zdrojů na obnovu památek v ČR. Bylo zjištěno, že na opravy je třeba 40 mld. Kč. Aby se stav památek nezhoršoval, byla odhadnuta minimální roční potřeba 6,5 mld. Kč do jeho údržby. 20 let Programu regenerace MPR a MPZ. 2012. (S. 301). Na základě vyhodnocení dvacetiletého fungování programu regenerace MPR a MPZ bylo odhadnuto, že do roku 2020 je třeba do památek na těchto chráněných územích investovat 39 mld. Kč. do obnovy 3909 kulturních památek. Matoušková, Kamila. 2012. S. 15.

Dluh ve výši 12,759 mld. Kč byl identifikován analýzou souboru 1106 památek v Jihomoravském kraji. Z Koncepce zachování a obnovy kulturních památek Jihomoravského kraje. 2005. Tab. 2, str. 28. Dostupné z <http://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?ID=39406&TypeID=12>.

v neposlední řadě zpřístupňování památek, tedy edukační role organizací působících na poli památkové péče.

## Popis dané oblasti

### *Vznik institucionalizované památkové péče na území dnešní ČR*

Počátky<sup>7</sup> a východiska české památkové péče jsou stejná jako rakouská. Vznik Centrální komise pro průzkum a uchování stavebních památek ve Vídni v roce 1850<sup>8</sup> a postupné etablování zemských, následně i krajských a okresních konzervátorů v podobě státního úřadu, který přečkal nejen konec našeho společného státu s jižními sousedy, určoval podobu památkové péče i v meziválečném období v Československu.<sup>9</sup> Období po II. světové válce znamenalo nejen postupné vzdalování se způsobu zajištění ochrany kulturního dědictví v obou sousedních zemích. Důležitou roli ve vývoji památkové péče hrály poválečné konfiskace a vyvlastňování na přelomu 40. a 50. let., kdy stát získal mnoho zámků a hradů, klášterů a kostelů, paláců a vil.<sup>10</sup> Zabavené kulturní dědictví potřebovalo nějakého správce, a proto vznikla v roce 1946 zákonem č. 137/1946 Sb. Národní kulturní komise pro správu státního kulturního majetku,<sup>11</sup> která jej předávala Státní památkové správě a po roce 1958 přešel tento majetek do kompetence krajských národních výborů a dalších organizací státu. Státní památkový úřad byl postupně po zrušení zemského zřízení přeměněn na Státní památkový ústav. Bylo započato se soupisy památek a vznikala jejich první evidence. V roce 1958 byl přijat první památkový zákon u nás, zákon č. 22/1958 Sb., o kulturních památkách, který upravil organizaci a výkon památkové péče.<sup>12</sup> Vyznačoval se dvěma charakteristikami. Za kulturní památku (míněno nemovitou) označoval ex lege vše, co je nositelem památkových hodnot, a to velmi neurčitě, takže se nemuselo vždy jednat o věc, tak jak je definována v občanském zákoníku, ale třeba jen o její část. Na základě zápisu do Státního seznamu, který měl pouze deklaratorní povahu, vznikla evidence památek. Prohlašovaly je komise národních výborů. Takový způsob založení a vedení první evidence památek přinesl do české památkové péče problémy, které nejsou vyřešeny dodnes.

Organizačně se památková péče rozšířila vybudováním krajských středisek památkové péče a ochrany přírody. K plnění vědeckovýzkumných metodických a poradenských úkolů byl zřízen Státní ústav památkové péče a ochrany přírody v Praze.<sup>13</sup> Zákon přesto přinesl mnohá pozitiva a vedl k institucionálnímu i odbornému rozvoji památkové péče v dalších desetiletích.

---

<sup>7</sup> Následující části textu zaměřené na vývoj památkové péče u nás převzaty z textu autora s názvem „Současné pohledy a praxe české ochrany kulturního dědictví“. Drobný, Tomáš. 2012.

<sup>8</sup> NEJEDLÝ, Vratislav. 2002. S. 16.

<sup>9</sup> Tamtéž, s. 75.

<sup>10</sup> UHLÍKOVÁ, Kristina. 2004. S. 23, 25-26. Jen na základě dekretu č. 12/1945 Sb. z 21. června 1945 mělo přejít do vlastnictví státu 496 hradů a zámků, resp. dekretu č. 108/1954 Sb. z 30. 10. 1945 100 000 bytů, v nichž se nacházela umělecká díla, kvalitní výrobky uměleckého řemesla.

<sup>11</sup> NEJEDLÝ, Vratislav. 2002, s. 77.

<sup>12</sup> SEDLÁK, Jan. 2002, s. 132-133.

<sup>13</sup> Tamtéž, str. 114.

## ***Památková péče od schválení současného platného zákona o státní památkové péči***

V roce 1987 byl Českou národní radou, zákonodárným orgánem České socialistické republiky, přijat zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči. Po jednadvaceti novelizacích a změně nálezem Ústavního soudu<sup>14</sup> v uplynulých dvaceti letech platí ve značně pozměněné podobě dodnes. Ani tato právní norma nevyřešila ochranu kulturního dědictví jako celku a ukotvila ji na principech socialistického právního řádu a státní správy.<sup>15</sup> Podstatnými rysy zákona jsou: definování památky jako věci, zavedení řízení prohlášení a zrušení prohlášení za kulturní památku ministerstvem kultury, kategorie národních kulturních památek, rozvržení památkové územní ochrany v kategoriích památkových zón a nejvýznamnějších jako památkových rezervací, vznik ochranných pásem. Dále jsou to ochrana archeologických památek, nakládání s archeologickými nálezy, rozdělení správy památkové péče na odbornou organizaci – památkový ústav a výkonnou složku v podobě výkonného orgánu státní správy v oblasti památkové péče (dříve národní výbory) a rozšíření principu dvoustupňového správního řízení. Zákon se dále pokusil zpřehlednit evidenci památkového fondu na bázi registrace zřízením Ústředního seznamu kulturních památek ČSR jak v kategorii věci movitých, tak nemovitých, upravit systém podpor, náhrad a dotací, nastolit sankce za porušení zákona.

Zákon zná však další subjekty, které jsou činné na poli památkové péče. Nejvýznamnější roli zastává Archeologický ústav Akademie věd. Zákonem jsou na tuto veřejnou výzkumnou instituci přeneseny zejména odborné úkoly v případě archeologického kulturního dědictví podobného typu, jako jsou svěřeny Národnímu památkovému ústavu. V reformě veřejné správy byly na dva kraje převedeny Ústavy archeologické památkové péče, a to na Ústecký a na Jihomoravský. Oba byly převedeny na právní formu veřejné výzkumné instituce. Záchranou archeologických památek se v souladu se zákonem zabývá celá řada subjektů. Mají různou právní formu. Nejčastěji se jedná o muzea zřizovaná subjekty veřejné správy jako příspěvkové organizace nebo o obecně prospěšné společnosti. Odbornými vědeckými cíli podložený průzkum archeologických památek provádí zejména vysoké školy.

Důležitou součástí právního rámce oboru jsou mezinárodně právní dokumenty o ochraně kulturního dědictví,<sup>16</sup> bez právní závaznosti jsou metodická doporučení jako např. charty vydané ICOMOS a dále doporučení UNESCO. K nejdůležitějším z nich patří Úmluva na ochranu kulturních statků za ozbrojeného konfliktu (1954), Mezinárodní charta o ochraně a obnově památek a památkových sídel (1964), Úmluva o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví (1972), Úmluva o ochraně architektonického dědictví Evropy (1985), Mezinárodní charta o historických zahradách (1982), Charta pro záchranu historických měst a městských souborů (1987), Úmluva o ochraně archeologického dědictví Evropy (1992), Evropská úmluva o krajině (2002), Doporučení o historické městské krajině (2011).

<sup>14</sup> Nález Ústavního soudu č. 240/2005 Sb.

<sup>15</sup> „...prohlášení věci za kulturní památky se nedotýká konkrétních práv jejich vlastníků, a proto není důvodu k aplikaci správního řádu. Kromě toho jsou zde dány zvláštní zájmy socialistické společnosti na zachování kulturních památek a na jejich kulturně politickém uplatnění, které nemohou být podmíněny stanoviskem vlastníků a jejich osobními hledisky. Přesto však i při vyloučení obecných předpisů o správním řízení se v příslušných ustanoveních zákona stanoví oprávnění vlastníků věci se k návrhu, nebo k podnětu na jejich prohlášení za kulturní památky vyjádřit.“ Z důvodové zprávy zákona o státní památkové péči.

<sup>16</sup> Přehled nabízí publikace Mezinárodní dokumenty o ochraně kulturního dědictví. Ernstová, Lucie, Kristýna Ledererová Kolajová red. 2007.

## ***Česká památková péče po roce 1990***

Vývoj památkové péče po roce 1990 provází řada procesů, které byly vlastní celé veřejné správě a potažmo společnosti. Jednalo se zejména o odstátnění, privatizaci, liberalizaci, zrušení starých krajů, ustavení obecního zřízení, vznik okresních úřadů, a následně reforma veřejné správy ve dvou etapách: vznik nových krajů a ve druhé etapě zrušení okresních úřadů a převedení jejich kompetencí dílem na kraje a dílem na obce s rozšířenou působností a vstup do Evropské unie. Památková péče byla většinou pouze přinucena přizpůsobit se měnící se situaci. Výjimkami je centralizace organizace památkové péče sloučením krajských ústavů s pražským Státním ústavem památkové péče v Národní památkový ústav a převedením vlastnictví většiny archeologických nálezů na kraje. V důsledku se to projevilo zejména ve financování systému památkové péče, poddimenzováním náročnosti převáděných agend z ministerstva kultury na kraje a finančních prostředků ze zanikajících okresních rozpočtů na nástupce, tedy do rozpočtového určení daní ve prospěch krajů.

V rámci deskripce úseku památkové péče má význam se zabývat podrobněji též její historií a vývojem v posledních desetiletích. Jsou pro to obhájitelné důvody. Jedním z nich je konzervativnost a značná míra kontinuity vysledovatelná v dlouhodobém vývoji ukotvení ochrany památek ve veřejné správě. Dnešní podoba správy památkové péče je v mnohém pochopitelná právě prostřednictvím dlouhodobě uplatňovaných přístupů a způsobů ochrany památek. A to natolik hluboce, že mnohdy se nevede ani otevřená debata o jejich současné oprávněnosti a efektivnosti. Dalším důvodem je, že bez předstření odborných přístupů k památkovým hodnotám a snahy o jejich identifikaci, je mnohem obtížnější pochopit, jaké jsou cíle a metody působení oboru.

Hluboké politické a společenské změny po roce 1989 přinesly nový pohled na ochranu kulturního dědictví a jejího institucionálního zajištění. Tyto změny provázely od počátku pokusy o přípravu zcela nového zákona, či jeho kompletní novelu, které opakovaně již téměř 20 let končí neúspěchem. V odborné veřejnosti chybí shoda na východiscích a cílech, kterých by mělo být novým zákonem dosaženo. Ze strany kulturní politiky státu schází dostatečné zadání, které by reflektovalo odbornou stránku památkové péče, systémové změny, které proběhly v zemi v uplynulých dvou desetiletích a které by jednoznačně definovalo, jakým směrem se má veřejná správa v této oblasti vydat. Proto se dosud reforma památkové péče nezdařila a vše skončilo sérií 21 dílčích, více či méně rozsáhlých novel, vycházejících však převážně z vnějších podnětů, než z vlastních potřeb oboru památkové péče. Základní principy původního zákona však zůstaly zachovány. Vývoj v tomto legislativním období se znovu potýká s přípravou zásad nového zákona a více než dva roky zápolí s novelou zcela nevyhovující části stávajícího zákona upravující oblast archeologie.

Platná podoba zákona o státní památkové péči je po těchto změnách velmi odlišná od původního textu z 80. let minulého století. Proto stručně zopakují zásadní změny: vznik obecního zřízení (demokratické samosprávy obcí), zrušení starých krajských národních výborů a vznik nového krajského zřízení (jedná se o tzv. sloučený model výkonu samosprávy a přenesené státní správy), vznik okresních úřadů a o deset let později zrušení všeobecného

výkonu státní správy v okresech, přenesení prvoinstančního výkonu státní správy na vzniklé úřady pověřených obcí, vstup do Evropské unie, zajištění rovnosti cizích subjektů při získání oprávnění pro výkon restaurátorských činností a archeologických výzkumů, platnost nových zákonů, které s památkovou péčí souvisí, zejména správního řádu a stavebního zákona, převedení části finančních prostředků na obnovu památek do rozpočtů krajů zákonem o rozpočtovém určení daní, převedení vlastnictví archeologických nálezů na kraje.

Některé změny vyhovovaly dílčím představám o účelnosti nové centralizace správy památkové péče sloučením krajských památkových ústavů do jedné organizace Národní památkový ústav. Přesto přetrvávají chronické nedostatky, které vyplývají jak z minulosti velmi vzdálené, zejména v evidenci památek, nedostatečných nástrojů pro analýzu a pojmenování památkových hodnot a efektivnosti jejich ochrany,<sup>17</sup> tak těsně předlistopadové, spjaté se stávajícím zákonem. Jedná se o nefunkčnost naroubování reformované oblasti veřejné správy a principů demokratického právního řádu, nových právních norem v oblasti dotací, správního řízení, stavebních předpisů a územního plánování na legislativní produkt ze sklonku totalitního režimu.

### ***Relevantnost zákona o státní památkové péči v současnosti***

Jak již bylo shora popsáno, s přibývajícím časem se zákon mění v právní nedochůdce, které disfunkčně propojuje rezidua totalitního pojetí veřejného práva s legislativní tvorbou usilující o prosazení nových bohubilých záměrů. Kulturní památky se prohlašují (§ 2 zákona) pro jejich hodnoty, mezi něž stále patří i „hodnoty revoluční“, v duchu předchozí doby se hovoří o společenském zájmu namísto současného termínu veřejný zájem (§3, §15 a §19 zákona). Vlastník kulturní památky nemá ve správním řízení postavení jeho účastníka, jak nejednoznačně vyplývá z (§8 odst. 2 zákona), mezi památkové hodnoty se dosud řadí jejich „kulturně společenský význam“ (§9 zákona), zákon ignoruje klasickou právní definici vlastnictví, protože neustále zná „společenské vlastnictví“ (§9 a §15 zákona).

Chaos nastává v pojmu *závazné stanovisko*, který má zcela odlišný význam v ustanoveních § 11 a § 14 zákona, s dílčím pokusem o jeho vysvětlení v §44a zákona. Chybně je staven na roveň vlastníkovu správce a uživatel v §14, §22 a §24 zákona, protože se jedná o pojmy, jejichž původní právní význam zanikl a dnes mají jiný obecný význam. Povinnost přenechat movitou kulturní památku odborné organizaci pro výstavní účely „z důvodu důležitého společenského zájmu“ je zásadním omezením vlastnického práva bez zákonné úpravy jeho kompenzace (§19 zákona).

Některá ustanovení zákona jsou nejen nesmyslná, ale i v rozporu s platným právním řádem. Dotace (v zákoně nazývané příspěvky na zvýšené náklady spojené se zachováním nebo obnovou kulturní památky za účelem jejího účinnějšího společenského uplatnění) jsou z rozpočtů samosprávných celků poskytovány způsobem a za podmínek stanovených zákonem (zákon o krajích, zákon o obcích a rozpočtová pravidla), které však neodkazují na

---

<sup>17</sup> Veřejný ochránce práv konstatuje, že „se opakovaně setkává s případy, které souvisejí s agendou památkové péče, výsledky šetření přitom naznačují, že některé negativní jevy mají dlouhodobý charakter a odvíjejí se od platné právní úpravy.“ Varvařovský, Pavel, JUDr., RNDr. Jitka Seitlová, Mgr. Jana Gregorová, JUDr. Marek Hanák, JUDr. Jana Plotová, JUDr. Jana Vašíková. 2012. S. 7.

§16 odst. 3 zákona o státní památkové péči, jak se snaží tento zákon navodit. K novým nefunkčním ustanovením patří např. plány území s archeologickými nálezy (§23b zákona). Žádné dosud nebyly vyhlášeny.

### ***Teorie památkové péče***

Stávající teoretické ukotvení památkové péče spočívá na základech položených ještě vídeňskými klasiky Aloisem Rieglem<sup>18</sup> a Maxem Dvořákem.<sup>19</sup> Doplnili je v meziválečném období Zdeněk Wirth, Václav Wagner, Vojtěch Birnbaum a další.

Po druhé světové válce přetrvával jejich vliv a prakticky se mnozí uplatnili při řešení nových otázek souvisejících s uplatněním zestátněných významných památkových objektů, nakládáním se svozy původního mobiliáře a zpřístupněním souboru nejvýznamnějších památek široké veřejnosti. Významným prvkem byl nárůst chráněných památkových území a jejich systematický stavebně historický průzkum.

Od konce 50. let, nejpozději v letech 60. začal být dosavadní teoretický základ považován za neúplný, a to zejména s rozšiřující se ochranou archeologického dědictví, kulturní krajiny a technických památek, která překročila rámec dějin umění, východiska oboru v předchozí etapě. V méně vzdálené minulosti se památkovými hodnotami zabývali Vlastimil Vinter,<sup>20</sup> Ivo Hlobil<sup>21</sup> nebo Tomáš Hájek.<sup>22</sup>

## **Památková oblast, popis úrovně a typologie jejích nástrojů, které se v této oblasti vyskytují za účelem zajištění kvality a dostupnosti poskytování veřejných služeb kultury**

### ***Organizace památkové péče, úkoly orgánů veřejné správy a Národního památkového ústavu***

Se vznikem vyšších územně správních celků, současných krajů, existují tři úrovně výkonu veřejné správy na úseku památkové péče. Nejnižší je přenesena na obce s rozšířenou působností, prostředním článkem jsou kraje a ústředním orgánem je Ministerstvo kultury. K informacím uvedeným v předchozím textu a popisujícím současný stav veřejné správy památkové péče, její odborné ukotvení a stav památkového fondu v České republice, je třeba doplnit několik skutečností. Jsou jimi hlavní zákonné nástroje ochrany památek.

Nejčastěji využívaným ustanovením zákona je povinnost vlastníka kulturní památky vyžádat si předem závazné stanovisko k záměru provedení prací na kulturní památce nebo v památkově chráněných územích.

---

<sup>18</sup> RIEGL, Alois. 1903.

<sup>19</sup> DVOŘÁK, Max. 1916.

<sup>20</sup> VINTER, Vlastimil. 1982.

<sup>21</sup> HLOBIL, Ivo., ed. Perůtka, M. 2008.

<sup>22</sup> HÁJEK, Tomáš. 2005.

Dalším nástrojem jsou možnosti udělení sankcí za neplnění povinností vlastníkem památky případně zakázat činnost, která památku poškozuje nebo pravomoc nařídit provedení prací k odstranění havarijního stavu ohrožujícího památku na existenci. Nejméně často využívanými zákonnými prostředky jsou možnosti památku vyvlastnit, provést nezbytné práce k odstranění havarijního stavu na náklady vlastníka nebo existence předkupního práva státu v případě prodeje movité památky a národní kulturní památky. Vlastník nemovitě kulturní památky je také povinen požádat o souhlas s jejím přemístěním.

Kromě nástrojů k primární ochraně kulturního dědictví spočívá na orgánech a odborné organizaci památkové péče povinnost hledat vhodné využití pro památky, nabízet zpřístupnění kulturního dědictví a poznávání kulturních hodnot. Existence vhodného způsobu využití památek a perspektiva jeho udržitelnosti je přitom klíčovou otázkou zachování památek a podmínkou jeho předání budoucím generacím. Aktivity a spolupráce všech aktérů na tomto úkolů památkové péče jsou dlouhodobě zcela nedostatečné. Bylo by velmi zjednodušené redukovat prezentaci kulturního dědictví na provozování státem vlastněných zpřístupněných památek. Na Národním památkovém ústavu spočívá odpovědnost za odborný a vědecký rozvoj vlastní disciplíny, kontakty s dalšími akademickými pracovišti a ověřování teoretických poznatků v praxi a reflexe současného stavu bádání a poznání. Ke klíčovým úkolům patří dokumentace památek. Dlouhodobě prakticky opomíjený je edukační potenciál hmotného kulturního dědictví.<sup>23</sup>

Orgánem památkové péče na druhém stupni výkonu veřejné správy jsou krajské úřady. Jsou pověřeny metodickým řízením výkonu státní správy ve svém území a kontrolní činností. Plní převážně úkoly prvoinstančního orgánu vůči národním kulturním památkám. Prvoinstančním orgánem památkové péče jsou obecní úřady obcí s rozšířenou působností. Vykonávají státní správu na úseku památkové péče, pokud k tomu nejsou zákonem určeny jiné orgány. Zejména rozhodují nebo vydávají závazná stanoviska k pracem na kulturních památkách a v případě památkově chráněných území vykonávají dozor při obnově památek, dozorují dodržování zákona a zabezpečují naplňování koncepce státní památkové péče. Orgánem památkové péče je i Kancelář prezidenta republiky. Zajišťováním úkolů státní správy je zákonem pověřen Archeologický ústav Akademie věd (§21-24 zákona) a Celní správa.

Nedostatečnou roli v rámci „státní památkové péče“ mají přisouzeny samosprávy. Ve své podstatě je zastaralé definována, nefunkční, jako možnost po projednání s obecním úřadem obce s rozšířenou působností zřídit právnickou osobu nebo organizační složku pro obnovu kulturních památek (§ 30 odst. 2 zákona). Český právní řád tuto pravomoc stanoví zákonem o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů a zákonem o obcích, které zmocňují obec se rozhodovat autonomně při zřizování organizací za účelem poskytování veřejných služeb. Kraj v samostatné působnosti schvaluje koncepci podpory státní památkové péče v kraji.

---

<sup>23</sup> pracoviště v Telči v posledních letech připravuje edukační programy vhodné pro instalované památkové objekty, v letošním roce NPÚ z prostředků grantu již zapojuje do edukačních aktivit další objekty.



## ***Probíhající reforma Národního památkového ústavu***

Památková péče patří k oblastem veřejné správy dotýkajících se duchovní sféry a s nezbytným časovým odstupem reagujícím na postupnou proměnu hodnot, které ještě v současnosti procházejí strukturálními změnami a hledáním nového ukotvení v současných společenských poměrech. Je proto nezbytné vnímat dostupnost a kvalitu poskytovaných veřejných služeb v oblasti památkové péče v co nejširších souvislostech. Dnešní česká památková péče se v procesech výše popsaných změn snaží hledat svoji odpovídající podobu. Na základě veřejně nepublikovaných analýz a koncepcí památková péče usiluje o obhájení smyslu svého počínání, což se projevuje v postupném obracení pozornosti k teoretické bázi oboru.

Od 1. ledna tohoto roku se rozdělil Národní památkový ústav na generální ředitelství, územní odborná pracoviště a územní památkové správy. Tímto zásadním krokem pokračuje reforma Národního památkového ústavu, o které bylo rozhodnuto po předchozím sloučení dříve samostatných územních pracovišť ve starých krajích s pražským Státním ústavem památkové péče v jednotnou organizaci Národní památkový ústav a po vzniku územních odborných pracovišť v nových krajích. Rozhodnutí o novém způsobu řízení padlo po vyhodnocení analýz a z nich vycházejících doporučení ke zvýšení efektivity řízení a správy památkových objektů a správy památkového fondu v České republice. Jeho smyslem je vytvoření takové organizační struktury, v níž by se zaměstnanci soustředili na plnění jednoho cíle, který je definován jako hlavní poslání a náplň činnosti příslušného pracoviště.

## ***Dnešní pohled na roli vlastníků památek***

Další významnou oblastí, na kterou je třeba se zaměřit, je vztah k vlastníkům památek. Zákon se nazývá o státní památkové péči, což je dnes více než zavádějící. Stát již o drtivou většinu památek nepečuje. Ve skutečnosti o ně pečují vlastníci. Úkolem státu má být něco zcela jiného. Tím je zajištění naplňování veřejného zájmu, který spočívá v ochraně kulturního dědictví. Též role státu v prezentaci kulturních památek je dnes již výrazně umenšená, byť stále drží soubor nejrepresentativnějších objektů. Ale i na tomto poli mu vznikla konkurence v obcích, krajích a soukromých vlastnicích, která je stále významnější a sebevědomější.

## ***Služby v oblasti památkové péče a jejich příjemci***

Klíčovou otázkou je, kdo je zákazníkem, pro nějž systém památkové péče existuje. Památková péče se obrací jak k celé veřejnosti tím, že zajišťuje uchování hodnot, tak k vlastníkům památek, pro něž má nabízet odbornou pomoc při plnění jejich povinností. Vzhledem k tomu, že dnešní památkový zákon vznikl ve zcela odlišném společenském uspořádání, neodráží současnou potřebu v této oblasti. Jako dominantní skupina vlastníků (správců, uživatelů) jsou v něm pojmenovány státní organizace. Tento stav již od poloviny 90. let 20. století neodpovídá realitě. Vlastníci památek a vlastníci nemovitostí v památkových rezervacích a zónách jsou ze zákona těmi, kteří nejvíce odpovídají za naplňování veřejného zájmu při ochraně a uchování kulturního dědictví a pomyslně se stávají součástí veřejné

správy s konkrétně vymezenými povinnostmi, které jsou státem na ně přenášeny.<sup>24</sup> Úspěšnost systému památkové péče do značné míry spočívá v tom, jak jsou vlastníci památek schopni se své role zhostit. V důsledku úsporných opatření ubývají na všech úrovních veřejné správy finanční zdroje, které kompenzují zvýšené náklady spojené s obnovou památek. Naproti tomu se zvyšují sankce za porušení zákona. Je přitom jasné, že postihy, včetně trestněprávních, za zničení hodnot kulturního dědictví nemohou nikdy nahradit případnou ztrátu a represivní opatření není možné zvyšovat nad určitou mez.

Z hlediska příjemce kulturních služeb, zákazníka, vidím dvě skupiny. První jsou vlastníci kulturních památek a poskytovatelem veřejných služeb je zejména Národní památkový ústav, jeho územní odborná pracoviště a pak též úřady, které vykonávají agendu památkové péče. Bohužel k zjištění, jaká je kvalita jimi nabízených služeb, chybí vyvážené informace. Národní památkový ústav má ze zákona poskytovat vlastníkům památek bezplatně odbornou pomoc (§ 32, písm. f zákona), provádět průzkumy památek a jejich dokumentaci (§32 písm. c zákona). Výsledky této práce mají být vlastníkům památek k dispozici. V obdobném postavení se nachází i stavebníci v památkových rezervacích a zónách.

Druhou skupinou je široká veřejnost, tedy návštěvníci zpřístupněných památkových objektů, turisté v historických sídlech, badatelé využívající shromážděné dokumentace kulturního dědictví a všichni občané ČR, jejichž kulturní dědictví jim nabízí možnost setkávat se s ním, poznávat je a identifikovat se s hodnotami, které zprostředkovává, s prostředím, které vytváří. Zpřístupnění a nabídka kulturních služeb prostřednictvím kulturního dědictví vyčleněného pro poznávání a edukační účely je též úkolem veřejné správy v oblasti památkové péče: „sleduje kulturně výchovné využití kulturních památek a jejich propagaci a zabezpečuje kulturně výchovné využití a zpřístupnění kulturních památek, s nimiž hospodaří“ (§32 písm. h zákona). Za zákazníka je zjednodušeně považován návštěvník, i když se jedná o zjednodušení na samé hranici věcné správnosti. Za indikátory jsou považovány jejich počty, ekonomika provozu s akcentem na příjmy a výnosy<sup>25</sup> a spokojenost návštěvníků.

Pro obě složky památkové péče platí, že orientace na klienta není zpravidla vnímána jako zásadní kritérium kvality jimi zajišťovaných služeb. Nástroje měření kvality jsou využívány v případě řady obcí a krajů, nejsou však vlastní nejvyšším orgánům státní správy a ani státem zřizovaných institucí, mezi které patří Národní památkový ústav. Soustavná kritika výkonosti české státní správy, ke které se opět připojila Evropská komise s pohrůzkou krácení dotací v příštím rozpočtovém období, pokud nebude přijat zákon o státních úřednících, je nepochybně platná i pro Ministerstvo kultury, jako ústřední orgán, který má v gesci památkovou péči. Je potřebné začít se kvalitou poskytovaných služeb na úseku správy památkové péče vážně zabývat a je nezbytné zavádět nástroje řízení kvality. I památková péče se nemůže vyhnout přijetí příslušných opatření, která jsou ukazateli kvality v moderní veřejné správě.

---

<sup>24</sup>Již před sto lety historik umění G. G. Dehio charakterizoval památkovou péči takto: „Od okamžiku, kdy se objevuje rozhodná vůle k ochraně památek, buď i v tom jasno: ochranu nelze provést bez omezení majetku obecního i soukromého, bez omezení obchodu, práce, bez omezení pohnutek jednotlivcových. To je proč jsem ji nazval socialistickou (sociální).“

<sup>25</sup> Novým pohledem na kulturní dědictví jakožto kulturního kapitálu se zabývá SVOBODA, František. 2013.

## ***Zajišťování kvality poskytovaných služeb památkové péče***

Zjišťování efektivnosti fungování celého systému památkové péče se rozpadá do tří složek:

- a) Právní nástroje a právní prostředí a jejich efektivita při ochraně kulturního dědictví.
- b) Efektivita výkonu památkové péče po reformě veřejné správy.

Druhá složka spočívá v efektivitě administrativních nástrojů jeho ochrany, čili efektivitě zajištění jeho uchování, spočívá též ve schopnosti kvalitní a efektivní identifikace památkového fondu a jeho odborném zpracování čili efektivitě naplňování úkolů, které spadají do činnosti Národního památkového ústavu. Sem patří také zpřístupňování památek a práce s veřejností. Svoji roli by zde měly ve větší míře sehrávat též územní samosprávné celky, obce, města a kraje.

c) Kompenzace a finanční podpora z důvodu prosazování veřejného zájmu – efektivita finančních nástrojů. Třetí složka se soustřeďuje okolo efektivy finančních instrumentů sloužících k záchraně kulturního dědictví – veřejných subvencí, daňových úlev a dotačních programů.

### ***Nástroje, které se k zajištění efektivy služeb vyskytují***

Při poskytování dotací se využívají standardní nástroje, kterými jsou stanovení cílů dotačního programu, komisionální hodnocení žádostí, controlling použití finančních prostředků a dosažení cílů. Do těchto procesů jsou dle možnosti zapojeny též nižší úrovně veřejné správy.

## **Analýza možných způsobů financování**

### ***Ekonomické změny a jejich dopady na kulturní dědictví***

Ze zákona leží břemeno péče o kulturní památky na bedrech jejich vlastníků. Čím je pestřejší skladba vlastnictví, tím vyšší efektivitu zajištění zachování památek jakožto celého fondu je dosahováno. A to i přesto, že množství vlastníků, fyzických i právnických osob se o své vlastnictví nestará dobře. Odstátnění prokazatelně přispělo, zejména návrat historického majetku obcím v roce 1991, k jeho lepší údržbě. Tato skutečnost je doložitelná i konkrétními daty, např. z publikace Sdružení historických sídel ČR k dvacetiletému výročí existence programu regenerace městských památkových rezervací a zón.<sup>26</sup> Obdivuhodné výkony jsou zaznamenatelné i u nevelkých obcí nebo měst, které se z vlastních zdrojů a s pomocí podpory státu postaraly o obnovu rozsáhlých a nákladných objektů, především hradů, zámků a klášterů ve svém vlastnictví (např. města Rosice, Slavkov, Ostrov nad Ohří)<sup>27</sup>.

Dobré zkušenosti jsou tradičně s údržbou sakrálních objektů v případech, kde dosud působí živé náboženské společenství. Problémy nastávají zejména v oblastech s přerušenu

<sup>26</sup> Matoušková, Kamila. 2012.

<sup>27</sup> dostupné z <http://klaster-ostrov.webnode.cz/pamatky/>

kontinuitou obyvatel, kde v uplynulých desetiletích nastal největší zánik těchto památek, a stovky dalších jsou ohroženy. Drtivá většina památek je dnes v soukromých rukou. Ze soukromých zdrojů pochází též většina finančních prostředků na jejich údržbu. Vzhledem k veřejným výdajům do obnovy památek lze dovodit, že v uplynulých dvou desetiletích to byly právě soukromé zdroje finančních prostředků, které se rozhodným způsobem podílely na změně neblahého vývoje fyzického stavu kulturních památek v zemi. Navíc přístup soukromých vlastníků k památkovým objektům je odlišný od chování státních subjektů v minulosti. To s sebou přináší nejen pozitiva, ale i nová rizika a problémy. Vyčíslení procento vlastníků, které lze vzhledem ke stavu jimi vlastněných památek označit za špatné, není snadné. Ačkoliv je každý takovýto případ alarmující pro nenahraditelnost zanikajících hodnot, celkový trend je nepochybně pozitivní.

### ***System financování***

Největší břemeno financování zachování a případně i zpřístupňování památek leží na jejich vlastnících. Na straně druhé je zákonnými prostředky též omezováno ukládání povinností těmto osobám. V §14 odst. 3 zákona se praví, že podmínky uložené vlastníkovu mohou být pouze v míře nezbytné, aby byly zachovány kulturně historické hodnoty při umožnění realizace zamýšleného záměru vlastníka. Zejména tito mají právo na užívání svého vlastnictví vhodným způsobem a snaha o ukládání povinností nad přípustný rámec není v souladu se zákonem. Takovéto případy se vyskytují převážně jako důsledek nekvalitního určení a jasného definování památkových hodnot, nesprávného a nedostatečného způsobu ochrany zákonem chráněných zájmů v procesu správního řízení anebo z horlivosti, nedostatku zkušeností a kvalifikace jednotlivých památkářů.

Vlastníci památek mají právo na daňové úlevy jako nepřímou kompenzaci za omezení vlastnického práva z důvodu ochrany veřejného zájmu. Obsaženy jsou v zákoně č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů a zákoně č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů. Taktéž zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů, umožňuje použití snížené daně na vstupné. Jistá část, a to významných památek, se nachází ve vlastnictví státu a samospráv. Ty jsou povinny ze svých rozpočtů zajišťovat odpovídající stav památky a většinou i provoz související s jejím zpřístupněním. Přestože Česká republika se dnes ve světovém měřítku řadí mezi bohaté země, provoz a údržba památek zatěžuje veřejné rozpočty v míře, že ani stát a ani obce a kraje nezvládají vystupovat jako vzorní vlastníci.

Největší pozitivní změna nastala v tomto segmentu vlastnictví po roce 1990 na úrovni obcí, což je zjištěné empiricky. V případě měst, kde se nachází památkově chráněné území, očividné zlepšení věcně dokládají podklady komisí zřízovaných za účelem naplnění podmínek daných dotačním programem. Kraje, které převzaly od státu mnohem menší počet památek (např. budovy muzeí, úřadů, domovů pro seniory a ústavy sociální péče, také některé školy nebo i budovy nemocnic), získaly tento majetek před deseti lety převážně již v přijatelném stavu a navíc v počtu položek, který neznámá citelnou zátěž pro jejich rozpočty. Odlehčení, které pro stát znamenalo předání historického majetku obcím, prospělo též památkám, které státu zůstaly, protože na ně mohl soustředit více pozornosti a finančních

prostředků. I tak má stát rezervy v naplňování principu řádného hospodáře ve vztahu k jím vlastněným kulturním památkám.

Na zajištění úrovně, která zabezpečuje trvale udržitelný stav těchto památek a garantuje uchování kulturních hodnot, jejichž jsou nositeli, není ochoten vyčlenit dostatečné finanční zázemí. Proto ambiciózní plány v mnoha případech nebyly naplněny. Jako příklady mohou sloužit zámek Uherčice na Znojemsku<sup>28</sup> nebo hrad Veveří na území města Brna.

Problematickými vlastníky jsou často firmy vlastněné státem. Příkladem jsou lesy ČR, které mají k údržbě krajiny a konzervaci památek, často torzální architektury, velice vlašný vztah. Pokud se týká památek přístupných veřejnosti, jedním z jejich početně největších provozovatelů jsou církevní právnické osoby.<sup>29</sup> Přestože v naší zemi je většina sakrálních objektů běžně zavřených z důvodu masivní vlny krádeží mobiliáře od počátku 90. let, z principu jsou tyto stavby veřejnosti přístupné. Na jejich uchování se podstatnější měrou než veřejné rozpočty podílejí drobné dary členů příslušných náboženských společenství a nezměrné množství vykonané dobrovolnické práce, o jejíž hodnotě nebyly zpracovány ani aproximativní odhady.

### ***Veřejná finanční podpora v obnově kulturních památek***

Významnější roli, než v jiných oblastech kultury, mají pro uchování památek poskytované dotace. Zdroje financování příslušných finančních nástrojů rozlišujeme dvojí. Domácí a zahraniční. Nejvýznamnějším poskytovatelem dotací jsou programy Ministerstva kultury. Ocenitelným zdrojem finančních prostředků na obnovu parků, zahrad a komponované kulturní krajiny jsou dotace z Ministerstva životního prostředí. Své významné postavení si získaly v prvních 10 letech činnosti kraje, které vypisují grantové programy na úseku památkové péče, a většina z nich vydává nezanedbatelné finanční prostředky na obnovu památek.<sup>30</sup> Také velká města vyhláší grantové programy, menší města a obce, pokud nemají vlastní dotační programy, alespoň příležitostně přispívají na obnovu památek ve svém území.<sup>31</sup>

Programů je mnoho a stručnou analýzu jejich zaměření je třeba nastínit. Doplňkovou roli hrají další nestátní grantové programy, např. zaměřené na obnovu památek v krajině od Nadace partnerství.

---

<sup>28</sup> zámek Uherčice byl letos samotnými památkáři (nejzanedbanější památka na Moravě) a spolkem britským milovníků památek v ČR UK Friends, navržen mezi 7 nejohroženějších památek Evropy, které vybírá EUROPA NOSTRA. Dle informace od kastelánky Evy Štěpánové je potřeba do jeho obnovy investovat cca 0,5 mld. Kč, stát do obnovy za poslední dva roky nic nedal. Dostupné z [http://znojemsky.denik.cz/zpravy\\_region/mezi-nejohrozenejsi-pamatky-evropy-navrhuj-i-uhercicky-zamek-20130403.html](http://znojemsky.denik.cz/zpravy_region/mezi-nejohrozenejsi-pamatky-evropy-navrhuj-i-uhercicky-zamek-20130403.html).

<sup>29</sup> Podle publikace Katolická církev v České republice. 2013. S. 39 – 53, se v ČR nachází 7144 sakrálních objektů katolické církve, z nichž velká část je zapsanými kulturními památkami.

<sup>30</sup> V letech 2005-2010 vynaložily kraje včetně Hl. města Prahy prostřednictvím vlastních dotačních programů na památkovou péči 1,639 mld. Kč. Zdroj Koncepce památkové péče v České republice na léta 2011 – 2016. Vajčner, Jiří, Michal Tupý, Pavel Hlubeček. 2011. S. 9

<sup>31</sup> 42 % měst z 207, které se v roce 2011 zúčastnily ankety Sdružení historických sídel, uvádí, že mají vlastní dotační program na obnovu památek. Matoušková, Kamila. 2012. S. 19.

Druhým zdrojem finančních prostředků na obnovu památek jsou zahraniční fondy. Převážně jsou zřizovány v rámci orgánů **Evropské unie**,<sup>32</sup> opomenout nelze ostatní organizované donátorství. Charakteristické pro podstatnou část z nich je jasné programové zacílení a kvalita. Nejvýznamnější zdroje v rozpočtovém období 2007 – 2013 je *Integrovaný operační program* zaměřený v konkrétním opatření na kulturní památky. Program je administrován Ministerstvem kultury a objem finančních prostředků, který má být využit, převyšuje 5mld. Kč. V jednotlivých NUTS II působí významný zdroj pomoci obnově památek, a to *Regionální operační program*, administrovaný Úřady regionální rady. Na obnovu hmotného kulturního dědictví se zaměřila opatření a výzvy z Fondů EHP/Norska. Na obnovu zahrad a historické zeleně lze využít *Operační program Životní prostředí*. Ministerstvo zemědělství administruje *Program rozvoje venkova*, financovaný též ze strukturálních fondů. K dispozici je i *Program obnovy venkova iniciativy Leader*, který je určený pro územní rozvojové strategie zaměřené na kulturní dědictví.

### ***Vícezdrojové financování***

Princip vícezdrojového financování je nástrojem, který má zajišťovat účelné a efektivní dosažení cílů kulturní politiky koordinací více úrovní veřejné správy a se zapojením dalších zdrojů financování. Tento princip lze vysledovat v mnoha dokumentech kulturní politiky a také v některých programech financování obnovy památek. K nejstarším a nejvýznamnějším z nich patří *Program regenerace městských památkových rezervací a zón*, který je postaven na podílovém a vícezdrojovém financování z ministerstva kultury, měst, která památky do programu zařazují a vlastníků památek. Vícezdrojovým financováním se rozumí zapojení jiných národních a evropských zdrojů.

Programy financované z fondů EU jsou založeny na spolufinancování ze státního rozpočtu. Většina dotačních programů v České republice nespadá do kategorie vícezdrojového financování, nýbrž podílového víceúrovňového financování, přičemž zdrojem je příjem státu přerozdělený v rámci rozpočtového určení daní pro obce a kraje. V případě provozu kulturních památek mohou existovat modely podílového (víceúrovňového) financování z různých úrovní veřejné správy, případně i zapojením soukromých prostředků. V rámci projektového přístupu bychom mohli v některých případech hovořit o principu PPP, čili Public Private Partnership. V oblasti památek se vyskytuje princip PPP poměrně málo, v mnohém připomíná četné kulturní projekty, na nichž participují soukromé prostředky. Z předběžné znalosti tohoto typu projektů, které se stále častěji vyskytují v naší zemi, je lze označit za úspěšná řešení. Za uplynulých 20 let bylo vynaloženo prostřednictvím Ministerstva kultury na obnovu a záchranu památek přes 12 mld. Kč.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> Přehled dotačních programů financovaných z evropského strukturálního fondu dostupný na <http://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/dfbf033f-0d4d-4781-bdb6-322dcc1857e4/Programovy-dokument-verze-platna-od-21-12-2011.pdf>.

<sup>33</sup> Matoušková, Kamila. 2012. Tabulka č. 1, s. 10.

## ***Dotační programy administrované Ministerstvem kultury***

Za hlavní dotační programy určené na obnovu památek lze označit programy spravované Ministerstvem kultury. Jedná se o následující:<sup>34</sup>

- I. Havarijní program.** Program, s jehož administrováním pomáhá Národní památkový ústav. Určen je primárně odstranění havarijního stavu památky, zejména střechy, krovu nebo statiky.
- II. Program pro regeneraci městských památkových rezervací a zón.** Vzniknul před 20 lety jako nástroj obnovy prostředí historických městských sídel. Byl vytvořen Výzkumným ústavem výstavby a architektury, odborem územního rozvoje Ministerstva životního prostředí ve spolupráci se Sdružením historických sídel ČR. Jeho charakteristickým znakem je, že klade velkou váhu na rozhodování měst, z jejichž iniciativy jsou vybírány kulturní památky doporučené k získání dotace. Zároveň vybrání památek zařazených do programu je doprovázenou finanční podporou z obecního rozpočtu. Program je charakteristický podílovým financováním a velkou mobilizací jiných než veřejných finančních zdrojů. Jeho dotace klesá a zdá se, že typické možnosti využití programu byly v některých rezervacích již vyčerpány.
- III. Program péče o Vesnické památkové rezervace, Vesnické památkové zóny a Krajinné památkové zóny.** Je obdobný jako předchozí program, vznikl o rok dříve a je méně rozšířený a zajištěn mnohem menší finanční dotací. Určen je na obnovu nemovitých kulturních památek nacházejících se na území vesnických a krajinných památkových rezervací a zón.
- IV. Program záchrany architektonického dědictví (od r. 1995).** Stěžejní program podpory obnovy významných kulturních památek. Je určen pro víceleté financování podpory na základě zpracovaného projektu a záměru jeho financování. Limitem poskytnuté podpory je respektování výše stanovené nařízením de minimis. Počet památek, u kterých by vlastníci přivítali podporu obnovy kulturního dědictví, přesahuje počet památek zařazených do seznamu. Novou věc je vzhledem k omezenému množství finančních prostředků zpravidla možné do programu zařadit, až je z něj někdo vyrazen. V posledních letech, obdobně jako v Programu regenerace MPR a MPZ, jsou rozpočtové prostředky na jeho financování ještě více kráceny. Jak již výše řečeno, poskytované částky na záchranu rozsáhlých, významných a co do zanedbanosti závažných případů památek prostřednictvím tohoto programu jejich celkovou obnovu nezajistí.<sup>35</sup> Je však z něj čerpáno ve prospěch státem vlastněných objektů. Teprve před několik lety bylo posuzování této kategorie vyčleněno a prováděno samostatně. Nahrazuje tak program na údržbu celé šíře památkových objektů vlastněných státem a spravovaných Národním památkovým ústavem.

---

<sup>34</sup> V letech 2005-2010 poskytlo Ministerstvo kultury v oblasti památkové péče prostřednictvím těchto programů 4,015 mld. Kč. Zdroj: Koncepce památkové péče v České republice na léta 2011 – 2016. Vajčner, Jiří, Michal Tupý, Pavel Hlubeček. 2011. S. 8.

<sup>35</sup> Např. podpora obnovy katedrálních chrámů, generální oprava historické budovy Národního muzea, Národního divadla apod.

- V. Program restaurování movitých kulturních památek.** Je určen na restaurování významných děl výtvarných umění umístěných ve veřejných budovách a prostorách a jsou přístupné veřejnosti pro, kulturní, výchovně vzdělávací a náboženské účely. Program umožňuje uhradit náklady na restaurování uměleckých děl až do výše 100%.
- VI. Program podpory záchranných archeologických výzkumů.** Kompenzuje oprávněným organizacím část nákladů vzniklých prováděním záchranných archeologických výzkumů pro stavebníky zdarma v zákonem určené situaci, kdy vzniká potřeba výzkumu v souvislosti se stavební činností nepodnikajících fyzických osob.
- VII. Program podpory obnovy kulturních památek prostřednictvím obcí s rozšířenou působností** (od r. 2008). Tento program se soustřeďuje na obnovu památek mimo chráněná území, zejména na venkově a v krajině, pokud se jedná o drobnější akce, které svým charakterem nespádají pod Program záchrany architektonického dědictví.
- VIII. Program Podpory pro památky UNESCO** (od r. 2008) byl zaveden za účelem všestranné podpory rozvoje památek zapsaných na seznam Světového kulturního dědictví. Má tři prioritní oblasti: tvorba management plánů, vědeckovýzkumné aktivity a prezentace, propagace a edukace statků UNESCO.



## Popis indikátorů (měřitelné, neměřitelné)

Budeme se zabývat **třemi skupinami** indikátorů dle rozdělení na tři kategorie efektivity, jak je výše uvedeno. První je **ukazatel efektivity zajištění ochrany památek stavem českého právního prostředí** a příslušnými právními předpisy. Na místě by bylo odkázat na analýzu právního rámce oblasti památkové péče, která však není k dispozici. Vycházet lze z předchozí části textu „deskripce oblasti“ a využít publikovaných stanovisek veřejného ochránce práv.<sup>36</sup>

Vzhledem k výše popsanému se lze soustředit na několik zásadních problémů. Prvním jsou nedokonalé evidence předmětu ochrany, zejména jeho správné vymezení a deklarování kulturních hodnot, jejichž je nositelem. Dalším je návaznost ochrany památek na související oblasti veřejné správy, jakými jsou stavební zákon, správní řád s principy demokratické veřejné správy, které nejsou procesně ukotveny ve všech typech řízení dle stávajícího zákona a v praxi nedokonalé propojení evidence památek s katastrem nemovitostí.<sup>37</sup>

Podstatným problémem je zcela nevyhovující zajištění prohlašování a neexistence možnosti změny prohlášení kulturních památek.<sup>38</sup> Indikátorem efektivity platných právních předpisů jsou kromě uvedených závažných nedostatků pokusy je úpravou stávajících předpisů změnit a identifikace „mrtvých“ ustanovení platného zákona. V tomto případě je třeba rozlišit ustanovení, která mají odstrašující účinek, i když nejsou často využívána nebo zajišťují komplexnost a vzájemnou návaznost ustanovení.

Konkrétní problémy, např. při ochraně archeologických památek, vymahatelnost zajištění památky nacházející se v havarijním stavu, aby se zabránilo jejímu nevratnému poškození, v horším případě zániku, na základě pravomocí orgánů veřejné správy, patří k chronickým nedostatkům. Ukazatelem efektivity v tomto konkrétním případě je zjištění, že zvoleným postupem při řešení nějakého konkrétního problému, který se při ochraně památkového fondu vyskytne, byl tento problém úspěšně, rychle a s přiměřenými náklady vyřešen. Jinými slovy, zda bylo postupem v souladu se zákonem dosaženo požadovaného cíle.

Podstatnou částí pohledu na právní stránku ochrany památek není jen zákon o státní památkové péči jako celek, ale i jednotlivé změny, které byly později začleněny. Z hlediska efektivity je nezbytné vyhodnotit, zda v těchto případech byl záměr, který měla změna zákona zajistit, byl skutečně dosažen. Mnohá řešení dlouhodobých problémů památkové péče nebyla dosud úspěšná i z toho důvodu, že opakovaně je hledána příčina jinde, než se skutečně nalézá a jsou přijímána v důsledku opatření, která nevedou k dosažení cíle. Příklady je možné uvést několik. Např. plány ochrany nevyřešily nedostatek v identifikaci a deskripci památkových hodnot v chráněných územích, což je náplní činnosti Národního památkového ústavu (NPÚ) a tak nemohl být naplněn záměr, aby se zmenšil počet správních úkonů v těchto územích, pokud individuální posouzení záměru z hlediska ochrany relevantních kulturních hodnot není

---

<sup>36</sup> Varvařovský, Pavel, JUDr. RNDr. Jitka Seitlová, Mgr. Jana Gregorová, JUDr. Marek Hanák, JUDr. Jana Plotová, JUDr. Jana Vašíková. 2012. S. 7.

<sup>37</sup> „Ochránce při šetření podnětů zjistil, že se vyskytují i případy, kdy kulturní památka není dostatečně vymezena a dokonce se setkal s tím, že Národní památkový ústav jako odborná organizace památkové péče v jednotlivých případech neplnila důsledně jednu ze svých povinností, neoznámila katastru nemovitostí, že nemovitost byla prohlášena za kulturní památku.“ (tiskové prohlášení veřejného ochránce práv ze dne 8. 2. 2006).

<sup>38</sup> Viz poznámka č. 2. Z odůvodnění nálezu Ústavního soudu vyplývá, že záměr, ze kterého vycházel stávající text této části zákona, je v rozporu s demokratickým pojetím současného českého právního řádu.

zapotřebí. Překážkou pro zvládnutí přípravy a schválení plánů ochrany je jejich neúměrná náročnost vzhledem k personálním a materiálním možnostem orgánů památkové péče na krajských úradech. V tomto případě by se analýza zaměřila na zjištění počtu případů, kdy se podle konkrétních daných ustanovení postupovalo a procentuálně by mohla být vyjádřena úspěšnost, což je ukazatelem efektivity dílčí části právní úpravy.

Poukázání na konkrétní právní problémy a jejich identifikace orgány ČR nemůže nahradit ověření jednotlivých pasáží stávající podoby platné normy. Z metodického hlediska jsou však nedostatky ve vyhodnocení hodnot kulturních památek a jejich rozpoznání v procesu uplatňování nástrojů ochrany kulturního dědictví vodítkem při hledání účinnějších řešení. Stejně jako limity uplatňování zákonných sankcí, možnosti využití právních nástrojů, které byly v textu výše uvedeny, ať již pocházejí z původní verze přijatého zákona nebo byly se záměrem řešit jeho nedostatky začleněny některou z četných pozdějších novelizací, aniž přinesly kýžené výsledky, validním zjištěním o účinnosti platné podoby zákona.

Z výše uvedeného vyplývá, že indikátory stavu právního prostředí v oblasti památkové péče jsou vyhodnocené **závěry a zjištění z kontrolní činnosti, výsledky šetření veřejného ochránce práv.**

Do druhé skupiny patří indikátory, které jsou vybrány **k zjištění efektivity stávajícího systému veřejné správy ve vztahu k účinné ochraně veřejného zájmu.** Indikátorem jsou **náklady** k zajištění chodu stávajícího systému, potřeba jeho personálního zabezpečení – **počet kvalifikovaných pracovníků** v systému, **počet jednotek (spisů)** řízení ve správních řízeních, **počet ucelených úkonů a aktů**, které je třeba učinit. Nezbytnou se stala potřeba navržení nástrojů, kterými by bylo možné převést kvalitu výstupů systému na měřitelné jednotky, např. **množství vydaných rozhodnutí**, resp. závazných stanovisek bez potřeby stanovení specifických podmínek k ochraně hodnot, pokud tyto hodnoty nejsou kupř. zamýšleným zásahem prakticky dotčeny. Institucionální stránka má také druhou větev v činnosti odborné organizace, Národního památkového ústavu.

Identifikace a dokumentace památek je činnost navýsost odborná, nicméně přes existenci institucionálních výzkumných úkolů a ministerských grantů není odpovídajícím způsobem zajištěna evaluace odborné činnosti NPÚ a jeho vědecko-výzkumná práce podrobena systematické vnější odborné oponentuře. Indikátorem je **počet identifikovaných a zdokumentovaných památek.** Zavedení **nástrojů kvality a řízení efektivity** klíčových procesů a využití zdrojů jak na úradech, tedy orgánech památkové péče, tak v odborné organizaci, jsou dalšími konkrétními a již standardními indikátory kvality veřejné správy. To se dotýká např. kvality řízení NPÚ, konkrétně třeba řízení rozvoje lidských zdrojů. Národní památkový ústav je organizace s velmi košatou organizační strukturou, zajišťující celou paletou úkolů vyplývajících z široce zaměřeného poslání. Zde je třeba uplatnit obvyklé **ukazatele efektivity při správě majetku (ukazatelem je změna stavu k lepšímu),** využívání zdrojů, řízení procesů.

Znalost památkového fondu a jeho fyzického stavu bych označil za podmínku, bez které nelze dosáhnout efektivního zajištění naplnění úkolu ochrany památek. Pokud není dostatečně poznáno to, co má být cíleným působením proměňováno (přínejmenším ve způsobu vnímání účelu věci vyčleněné do kategorie památkově chráněných), nemůže být záměru racionálním způsobem a efektivně dosaženo.

Jedním z důležitých ukazatelů efektivnosti památkové péče tedy musí být míra **poznání stavu památkového fondu** (počet památek). A to z aspektu hodnot, které vyjadřuje a nezbytně i s ohledem na fyzický stav památek, bez jehož uspokojivé úrovně nemohou být kulturní hodnoty uchovány. Odborné poznání stavebně technického stavu památkového fondu patří k opomíjeným úkolům veřejné správy na úseku památkové péče. K splnění tohoto předpokladu efektivnosti je třeba doporučit zpracování metodiky kategorizace památkového fondu a následně provedení jeho průzkumu.<sup>39</sup>

Druhou stránkou je zjištění kvality naplňování úkolu památkového ústavu (případně dalších vlastníků památek) při zpřístupňování památek. Indikátorem je nejen **návštěvnost objektů, výše vybraného vstupného, ale i počet prohlídkových tras, nabízených specializovaných edukačních programů** atd. Vhodným opatřením je zpracováním cíle, kterého má být zprostředkováním hodnot prostřednictvím zpřístupněné památky dosaženo. Podle něj je pak možné zvolit odpovídající ukazatele.

Z hlediska správy památkové péče se jako možné řešení jeví benchmarking, v tomto případě porovnání klíčových procesů památkové péče a **počet pracovníků nezbytných k jejich zajištění** u nás a v zahraničí. V úkolech odborné činnosti je třeba zavést nástroje její **evaluace** jako ukazatel efektivnosti této složky činnosti. V plnění povinností správy svěřeného majetku, realizování investic a řízení lidských zdrojů jsou k dispozici nástroje, které nabízejí ukazatele efektivity využívané nejen ve veřejném sektoru, ale i v komerční sféře. Vzhledem k odlišnosti veřejné sféry od podnikatelských subjektů je třeba zaměřit pozornost na stanovení cíle a kontrolních ukazatelů jeho naplňování. Výsledným přístupem k rozvoji odborné a prezentační činnosti odborné organizace památkové péče je projektové řízení. Některé navržené indikátory budou v následujícím textu více přiblíženy a ověřeny.

Třetí oblastí je **efektivita vynakládání veřejných finančních prostředků v rámci dotačních programů a grantů** poskytovaných domácími institucemi a zahraničními fondy. V českém zákoně o státní památkové péči je ustanoveno, že poskytnutí finanční podpory vlastníkům na obnovu památek je fakultativní. Indikátorem může být **definování priorit** a vypsání **podmínek** a stanovení **parametrů**, které budou podporovat takové projekty, které mají předpokládaný rozvojový potenciál a vložené prostředky přinesou pracovní místa, podnikatelské příležitosti apod. (indikátory jsou **počet nových pracovních míst, počet nových podnikatelských aktivit**).

Klíčovým indikátorem efektivnosti je **měření dosažení stanoveného cíle**. Podstatným indikátorem výsledků dotačních programů na úseku památkové péče je záchrana kulturních hodnot, tedy **kolik památek (počet) nebo jejich nezbytných částí** bylo pomocí dotace obnoveno, nově zpřístupněno. Dobře znám je kumulativní efekt v případě Programu regenerace městských památkových rezervací a zón. Mezi pravidly a deklarovanými cíli grantových programů patří k výjimkám ty, které sledují strukturovanějším způsobem souvislosti vynaložení peněz na obnovu kulturního dědictví. Koncepční začlenění potenciálu kulturního dědictví jako nástroje regionálního rozvoje lze považovat za nejslabší stránku vynakládání finančních prostředků. Mnoho záměrů končí na úrovni zpracovaných strategií a

---

<sup>39</sup> V červnu toho roku již byl připraven Metodický pokyn generální ředitelky č. III/2013/NPÚ/GnŘ, kterým se stanoví nový systém monitoringu stavu nemovitých kulturních památek.

koncepti na papíře. Jen zřídka je dosahováno synergického efektu a systematické podpory.

V projektech financovaných např. z fondů EU bývají indikátory úspěšnosti projektů stanoveny jako ukazatele **návštěvnosti památek, velikost opravených ploch nebo prostorů, přínosy pro rozvoj lokální ekonomiky, předpokládané výnosy, počet vytvořených pracovních míst, přínos obnoveného objektu** jako centra lokálních kulturních, společenských aktivit, **nalezení jeho nového způsobu využití** (u nevyužívaných památek) jako potenciálu rozvoje dané oblasti (např. rozvoje lidských zdrojů, vinařství, pivovarnictví, udržení řemeslných tradic, vědeckých oborů jako centra dějin stavitelství, architektury, zahradní architektury, odkazu významných osobností, historických událostí).

Dále lze stanovit **počet dní, kdy je památka přístupná** veřejnosti. Indikátorem může být **podíl soukromých finančních prostředků** vynaložených na obnovu památky. **Počet doprovodných a edukačních programů. Publicita, počet vydaných informačních materiálů, propagačních a odborných článků.**

Mezi kvalitativní ukazatele lze uvažovat **kritérium vzácnosti a výjimečnosti** daného kulturního statku, jako svědka výjimečné události nebo doklad působení mimořádné osobnosti, význam památky pro lokální nebo regionální kulturní povědomí, její hodnota jako části nějakého celku.

	<b>Památkové objekty<sup>40</sup></b>	<b>Indikátory</b>
<b>1</b>	<b>Absolutní indikátor</b>	<b>Počet návštěvníků</b>
	<i>Relativní indikátory</i>	Dotace z veřejných rozpočtů na jednoho návštěvníka
		Vybrané vstupné na jednoho návštěvníka
<b>2</b>	<b>Absolutní indikátor</b>	<b>Počet zaměstnanců</b>
	<i>Relativní indikátor</i>	Počet návštěvníků na jednoho zaměstnance
<b>3</b>	<b>Absolutní indikátor</b>	<b>Počet prohlídek</b>
	<i>Relativní indikátor</i>	Průměrný počet návštěvníků v jedné prohlídce
<b>4</b>	<b>Absolutní indikátor</b>	<b>Počet kulturních akcí</b>
	<i>Relativní indikátor</i>	Průměrný počet návštěvníků na kulturní akci
	<b>Absolutní indikátor</b>	<b>Vybrané vstupné</b>
	<i>Relativní indikátory</i>	vybrané vstupné na jednoho návštěvníka
		vybrané vstupné na jednoho zaměstnance
	<b>Absolutní indikátor</b>	<b>Celkové výnosy</b>
	<i>Relativní indikátory</i>	procento soběstačnosti
		podíl vstupného na celkových výnosech
		podíl příjmů z doplňkové činnosti na celkových výnosech

Tab. 47 – Absolutní a relativní indikátory pro památkové objekty

Závěrem není možné upustit od poznámky k samotnému cíli, tedy očekávání, která mohou být do snahy o zajištění efektivity památkové péče vkládána. Nemůže být pochyb o tom, že efektivní zajištění činností na tomto úseku veřejné správy podporuje dosažení cílů,

<sup>40</sup> Indikátory navržené Ing. Františkem Svobodou

pro které je zřízena. Riziko přístupu k památkové péči ze zorného úhlu ukazatelů efektivnosti spočívá v samotném účelu ochrany kulturního dědictví.

Smyslem ochrany památek, zprostředkování kulturních hodnot a vynakládání veřejných finančních prostředků do této sféry není rentabilita z hlediska dosažení přímého ekonomického zisku. Uchování kulturního dědictví, nositele kulturních hodnot, zprostředkování těchto hodnot současné společnosti, je konečným účelem samo o sobě. Zaměnění cíle památkové péče, pro který má být dosaženo co největší efektivity v nezbytných procesech zajišťování úkolů agendy, za cíle relevantní, např. v podnikatelské oblasti nebo v regionálním rozvoji, je omylem, který vede k chybným závěrům a hledání a prosazování metod a váhy takových indikátorů efektivity, jež mohou být zavádějící.

## **Ověření indikátorů**

### ***Ověření indikátorů v průřezu systému památkové péče***

V kapitole ověření indikátorů se budu zabývat konkrétními případy, na které se, z mnoha již výše navržených indikátorů, soustředím blíže. Jak je charakterizováno v úvodu, pod pojmem památková péče je vnímán souhrn činností, které mají své vlastní dílčí cíle a opodstatnění. Jsou vykonávány specializovanými pracovišti, ať již akademické povahy, kulturními organizacemi, majiteli památkových objektů, odbornou organizací památkové péče, správními úřady nebo orgány územních samospráv. Ke každé činnosti je třeba přiřadit příslušné ukazatele. Pro přehlednost využiji uvedené členění na tři oblasti:

- a) právní nástroje a právní prostředí,**
- b) výkon vlastní památkové péče,**
- c) kompenzace a finanční nástroje.**

Ad a) Právním nástrojům a právnímu prostředí je věnována část předchozího textu. Stať má nejen popisný, nýbrž i analytický charakter. Jako indikátor efektivity mohou sloužit zjištění nedostatků v rámci vyhodnocení kontrolní činnosti nebo zjištění ombudsmana. Právní segment slouží převážně pro legislativní práci ministerstva kultury, parlamentu a vlády. Metodický dopad hlubšího ověřování tohoto ukazatele je využitelný v praktickém působení správních orgánů na nižších stupních (kraje a obce) jen v omezené míře.

Ad b) Pod efektivitu výkonu památkové péče je zahrnuta agenda orgánů památkové péče na prvním a druhém stupni, dále celá šíře působnosti Národního památkového ústavu. V oblasti vědeckého poznávání, zpřístupňování památek a edukačního působení je třeba postihnout další organizace, jak vědecké, tak kulturní povahy. Indikátorů efektivnosti je možné navrhnout mnoho, od návštěvnosti, výnosů, parametrů správy majetku po kvalitu managementu až k vědeckým výstupům a počtu edukačních programů. Pozornost bude dále věnována stavu poznání památkového fondu z hlediska jeho fyzické kondice, resp. jeho změn. Předmětem zkoumání bude také výkonnost systému správy památkové péče v porovnání s jinými modely.

Ad c) Kompenzace a finanční nástroje jsou nezbytnými nástroji zachování kulturních památek a protiváhou omezení vlastnických práv z veřejného zájmu. Indikátorů k ověření finanční nástrojů na podporu zachování kulturního dědictví lze stanovit několik. Může jím být efektivita vícezdrojového financování, nalezení nového způsobu využití památek a jeho udržitelnost, tedy počet památek navrácených „do života“, počet nově zpřístupněných památkových objektů za účelem cestovního ruchu, nebo kvalitativní, obtížně měřitelný ukazatel zlepšení kvality veřejného prostoru. Ověření indikátorů se zaměří na vybrané programy sloužící k programové obnově kulturního dědictví. Program regenerace městských památkových rezervací a zón a program podpory prostřednictvím obcí s rozšířenou působností.

### ***Ověření indikátoru efektivnosti systému památkové péče – počty vyjádření a počty zaměstnanců, změna (fyzického) stavu památkového fondu<sup>41</sup>***

Tento indikátor efektivnosti – změna stavu památkového fondu- je náročný na měřitelnost. To je důvodem, proč ani po 55 letech evidence památek v ČR nebyl dostatečně sledován. Dílčí poznatky, které nabízí jeho příležitostné uplatnění, však přináší překvapivá zjištění. K hlavním výhodám tohoto ukazatele patří jeho objektivita, s jakou je schopen odhalit skutečné změny památkového fondu a tím i efektivitu jeho správy. Nevýhoda spočívá v náročnosti a dlouhodobé potřebě sledování. Lze jej však s úspěchem využít na menších souborech a menších územích jako měřitelný výstup účinnosti např. dotačních programů.

Jedním z nejdůležitějších ukazatelů měřitelnosti efektivnosti u dotačních programů MK je změna technického stavu památek sledovaná v čase. Národní památkový ústav navrhl klasifikaci technického stavu památek ve škále 1 – 5 jako jeden z možných (chtěných) identifikátorů posuzování účinnosti památkové péče. Tento identifikátor však v praxi NPÚ nebyl nikdy v rozsáhlejší měřítku využíván, tj. nebyla donedávna v NPÚ ani ve státní správě ochota či odborné a organizační předpoklady tímto způsobem klasifikovat nemovitý památkový fond ČR. V širším, byť jen regionálním měřítku, byla tato klasifikace od roku 2005 uplatněna v Jihomoravském kraji. Analýza vybraného segmentu památek v kraji sloužila jako podklad zpracované Koncepce obnovy kulturních památek v JMK. Postupně byl stav všech nemovitých památek ohodnocen dle metodiky zpracované firmou DHV. Výsledky jsou uloženy v databázi kulturních památek a ve verzi GIS, které jsou veřejnosti přístupné na portále Památky a kultura.<sup>42</sup>

<b>Stav</b>	<b>Kulturní památky celkem</b>	<b>stavby</b>	<b>sochy</b>
<b>1</b>	738	403	322
<b>2</b>	2075	1345	676
<b>3</b>	1514	974	489

<sup>41</sup> Ověření zpracována Mgr. Rostislavem Šmukem na základě podkladů z Městských úřadů Znojmo a Mikulov.

<sup>42</sup> Dostupné z <http://pamatky.kr-jihomoravsky.cz/>.

<b>4</b>	346	176	157
<b>5</b>	55	28	22

Tab. 48 – Zařazení 4728 nem. kulturních památek (KP) v Jihomoravském kraji dle stavu (duben 2010), rozčlenění na kategorie stavby a sochy, ostatní kategorie neuvedeny.

Národní památkový ústav a Ministerstvo kultury v dalších letech myšlenku neopustily, uvedly ji do praxe 31. 12. 2008, kdy byl schválen nový dotační program Podpora obnovy kulturních památek prostřednictvím obcí s rozšířenou působností (ORP). Stav kulturních památek v tomto programu je jedním z parametrů, který ovlivňuje výši dotací pro ORP. Národní památkový ústav (NPÚ) byl v roce 2010 pověřen zpracováním Statistiky hodnocení stavu kulturních památek – 2010. Odborní garanti památkové péče z NPÚ ve spolupráci s referenty památkové ORP ohodnotili stav kulturních památek v obvodech ORP v již zmíněné škále 1 až 5. Nebyly hodnoceny jednotlivé památky, ale souhrnně, vycházející z terénních znalostí, byl stanoven počet památek, které vyhovují jednotlivým stupňům škály.

Porovnáním hodnot v těchto tabulkách dostáváme krátkou vývojovou řadu, na které lze ukázat (byť nepřesně), jaký dopad má tento dotační program na proměnu památkového fondu a stav jednotlivých kulturních památek:

<b>Kategorie</b>	<b>Rok zařazení 2010</b>	<b>Rok zařazení 2013</b>
<b>1</b>	117	97
<b>2</b>	312	377
<b>3</b>	157	125
<b>4</b>	73	62
<b>5</b>	18	18

Tab. 49 – Proměna památkového fondu dle stavu (2010 – 2013)<sup>43</sup>

Změna stavu mezi kategoriemi 1 a 2 (snížení počtu zařazených památek), nelze na základě známých informací jednoznačně interpretovat, aniž bychom vzali v potaz určitou změnu pohledu nebo situaci v čase nebo přisoudili na vrub menším investicím v době poklesu ekonomiky. Podstatné je, že se během dvou – tří let se s pomocí programu i přispěním vlastníků podařilo ze stavu 3, 4, 5 převést 45 kulturních památek do stavu nejméně 2. Důvod, proč nepozorujeme změnu do stavu 1, můžeme interpretovat tak, že dotační příspěvky jsou často určeny na opravu jen částí objektů, převážně církevních (kostelů, far) i civilních (zámky), kdy nejde o generální opravu celého objektu, a proto lze předpokládat jen částečné změny stavu neopravňující k zařazení do nejvyššího stupně. Zhodnocení potvrzují údaje poskytnuté ORP Znojmo, v jehož obvodu byly opravovány z části 29 kostelů a far, 2 zámky a sýpka. Na opravu částí těchto objektů byly čerpány dotace vícekrát.

ORP Znojmo obdrželo v letech 2008 – 2012 celkem 78 dotačních příspěvků na 64 objektů, v období 2010-2012, kdy můžeme sledovat hodnocení stavu kulturních památek, bylo opravováno z prostředků programu 41 objektů, což koresponduje s výsledky našeho porovnání období 2010 až 2012 v souhrnných statistikách NPÚ a MK.

<sup>43</sup> V roce 2010 zařazeno (Statistika hodnocení stavu kulturních památek; zdroj NPÚ), v roce 2013 zařazeno (Kvóty-ORP-2013; zdroj MK ČR).

### *Ověření indikátoru administrativní a personální náročnosti českého systému správy památkové péče*

Přes uvedené počty kulturních památek a vzhledem k množství nemovitostí v územích památkové ochrany se jeví český systém jako poměrně robustní, na výkony a personální zajištění velmi náročný, zejména v porovnání se sousedním Rakouskem, které disponuje přibližně stejným počtem památek.<sup>44</sup>

KRÚ, ORP/	Počet vyjádření k nemovitým památkám	Počet zaměstnanců	Počet garantů nem. památek
<b>Krajské úřady</b>	802		
<b>Praha</b>	16 605	75	24
<b>Stř. Čechy</b>	2 711	60	15
<b>České Budějovice</b>	2 270	46	12
<b>Plzeň</b>	1 532	43	10
<b>Karlovy vary</b>	934	24	6
<b>Ústí n. Labem</b>	1 807	39	10
<b>Liberec</b>	1 010	28	6
<b>Hradec Králové</b>	1 755	27	6
<b>Pardubice</b>	1 085	32	5
<b>Vysočina</b>	1 606	36	7
<b>Olomouc</b>	2 276	45	8
<b>Zlín</b>	1 121	25	6
<b>Ostrava</b>	3 588	47	12
<b>Brno</b>	3 414	66	15
<b>Celkem</b>	<b>41 516</b>	<b>603</b>	<b>142</b>

Tab. 50 – Počty vyjádření pro KRÚ a ORP a počty zaměstnanců v NPÚ

Na úřadech obcí s rozšířenou působností, krajských úřadech a ministerstvu pracuje přibližně 400 dalších památkářů.

<b>Ve Vídni je zaměstnanců Bundesdenkmalamt</b>	<b>77</b>
<b>Interní služby v BDA (personální, IT, kancléř...)</b>	18
<b>Zemští konzervátoři v sedmi Rakouských zemích v počtu</b>	85
<b>Celkem</b>	180

Tab. 51 – Počet zaměstnanců rakouského Spolkového památkového úřadu (Bundesdenkmalamt)<sup>45</sup>

<sup>44</sup> Počet vyjádření k obnově nemovitých památek na krajských úřadech a v ORP. Zdroj: Výroční zprávy za Územní odborná pracoviště NPÚ za rok 2011. Jen pro hl. město Prahu je čerpáno z Výroční zprávy 2010 (v r. 2011 není statistika). Počet zaměstnanců Národního památkového ústavu v památkové péči (nikoliv ve správě hradů a zámků, od 1. 1. 2013 ve čtyřech územních památkových správách), zdroj web NPÚ – kontakty.

<sup>45</sup> Zdroj: dostupné z <http://www.bda.at/service>.



## ***Ověření indikátorů efektivity dotačních programů na podporu obnovy památek***

Z široké nabídky dotačních programů poskytujících finanční pomoc při obnově kulturních památek byl zvolen Program regenerace městských památkových rezervací a městských památkových zón. Důvodem je komplexnost programu, který zahrnuje podílové i vícezdrojové financování, jehož cíle přesahují měřitelné parametry obnovených výměr nebo počtu objektů, ale usiluje o obnovu společenství jako nástroje oživení historického urbanismu a regeneraci přirozeně vzniklých struktur sídel a urbanizované kulturní krajiny. Výhodou Programu regenerace MPR a MPZ je také to, že se jedná o druhý nejstarší nástroj programového financování a že díky zájmu Sdružení historických sídel Čech, Moravy a Slezska je jeho průběh a výsledky za uplynulých 20 let dostatečně popsán a publikován. Publicita je totiž též jedním z indikátorů efektivity nástrojů památkové péče.

### ***Regenerace MPR a MPZ***

Význam, hodnocení a výsledky programu Regenerace od jeho vyhlášení v roce 1992 až do roku 2012 byly zpracovány v publikaci 20 let Programu regenerace MPR a MPZ.<sup>46</sup> Tento program je dokladem a důkazem, že když nástroje politiky jsou definovány dosažením předem jasně definovaných cílů a přesně určenými postupy, lze i s menším počtem finančních prostředků dosáhnout významných výsledků.

Program Regenerace MPR a MPZ byl od počátku zaměřen na obnovu historických jader měst. Hranice působnosti programu jsou určeny hranicemi vyhlášených městských památkových rezervací (MPR) a městských památkových zón (MPZ). V ČR je 601 měst, z toho 294 má památkově chráněné historické centrum nebo některou městskou část. Ve 40 z nich byla vyhlášena památková rezervace a ve 254 památková zóna. Je patrné, že Program regenerace MPR a MPZ pomáhá rehabilitovat téměř polovinu městských celků v ČR.

Hlavním principem programu je záměr angažovat vedení měst, vlastníky památek a další občany ke spolupráci na obnově jejich města. Klíčovým se ukázal požadavek Programu na zpracování vlastních městských programů regenerace v samostatné působnosti města v návaznosti na územní plány, plány rozvoje atd. a vytvoření pracovních skupin pro regeneraci s účastí participujících partnerů. Výsledkem dvacetiletého působení programu je vygenerování díla v celkové hodnotě 11 mld. Kč při 4 mld. Kč vložených z programu regenerace. Partneri - města, církve, fyzické osoby, právnické osoby přidaly ke státním dotacím 7 mld. Kč. Celkem bylo těchto prostředků využito k uskutečnění 12 396 akcí.

Program podpory se proměnil v motivační nástroj k soustavné regeneraci chráněných území. První fáze programu trávající přibližně deset let (různě podle zanedbanosti) byla převážně věnována záchraně zanedbaného památkového fondu často až ve stavu destrukce, v druhé fázi v letech 2002 – 2011 se program i v důsledku snižování dotačních prostředků, věnuje již většinou údržbě, zlepšování vzhledu budov, restaurování soch a jiným méně nákladným pracím.

Na příkladu města Mikulova, který má v MPR 151 kulturních památek (KP) lze dokumentovat vynakládání prostředků. V prvním období do roku 2002, byla velká část prostředků alokována na opravu Ditrichštějnské kaple, nejvíce poškozené a rozsahem velké

---

<sup>46</sup> Matoušková, Kamila. 2012.

památky, jejíž oprava trvala 12 let. V Mikulově bylo opraveno v tomto období také 22 domů, kašna a brána, v dalším desetiletí pak areál zámku, socha a deset domů. Od roku 2003 do roku 2011 dochází k významnému snižování dotací. Proto bylo v Mikulově opraveno jen 14 objektů, celkem bylo v Mikulově opraveno 36 KP v hodnotě 39 941 tis. Kč financovaných z dotací.

Ve Znojmě, které má na území MPR 158 KP, bylo za dvacet let působení programu opraveno 81 objektů, v první dekádě 51, v druhé 30, vše v celkové hodnotě 39 135 tis. dotačních Kč.

### ***Podmínky úspěšnosti programu a možné indikátory měřitelnosti***

- jasně definovaný cíl – obnova historických měst,
- přesně vymezený počet a rozsah území MPR a MPZ,
- přesný počet památek v MPR a MPZ,
- výpočet přidělované kvóty financí,
- individuální městské programy regenerace, shoda jednotlivých partnerů na výběru KP určených v daném období k opravě,
- časové omezení čerpání na konkrétní počet KP - na jeden rok,
- a tím i snadná a průběžná kontrola čerpání dotací a plnění programu.

### ***Celkové hodnocení***

- zlepšil se stav kulturních památek,
- nastalo celkové oživení budov a veřejných prostranství včetně rozvoje kulturních akcí,
- program měl pozitivní vliv na komplexní obnovu prostředí a další investice,
- zvýšila se kvalita stavební činnosti ve městech,
- program měl vliv na zachování funkce bydlení a na rozvoji obchodu a služeb soukromými aktivitami,
- program podpořil rozvoj cestovního ruchu,
- významně přispěl k podílu občanů na řízení měst,
- a v téměř polovině měst přispěl k rozvoji zaměstnanosti.

Ověření vybraných indikátorů efektivnosti prokázalo jejich funkčnost tím, že přineslo následující výsledky. Český systém památkové péče je náročný na výkony a počet zaměstnaných kvalifikovaných pracovních sil, což vyniká ve vztahu se sousedním Rakouskem. Poznání a klasifikace stavu památkového fondu napomáhá určit efektivitu vynakládaných finančních prostředků a účelnost příslušného dotačního programu. Zároveň umožňuje pozorovat efektivitu systému správy památkové péče jako celku. V Programu regenerace MPR a MPZ se prokázalo efektivní vynakládání finančních prostředků co do dosažení cíle, obnovy památek na území historických jader měst, efektivnost v mobilizaci finančních zdrojů vícezdrojovým financováním.

Ve všech případech navržených a ověřených ukazatelů je prokázána jejich účelnost a prospěšnost využití pro zjištění efektivity poskytovaných veřejných služeb na úseku ochrany kulturního dědictví.

## Závěr

Vzhledem k šíři a složitosti problematiky památkové péče není obtížné navrhnout celou řadu doporučení. Podstatné je rozlišit úroveň a účel působnosti na poli památkové péče, kterým se subjekt zabývá. Organizace a osoby zpřístupňující jako hlavní náplň své činnosti kulturní dědictví si musí z předchozího textu vybrat jiné indikátory než instituce zkoumající, identifikující a dokumentující památkové hodnoty a evidující památkový fond. Nejjednodušší je to v oblasti právního stavu ochrany kulturního dědictví. Platná právní úprava neodpovídá současným potřebám ochrany památek, v mnoha bodech není kompatibilní s platným právním řádem a nedokáže efektivně zajistit jednoduché, transparentní a předvídatelné jednání účastníků systému.

Mnohem obtížnější je předložit návrh řešení v konkrétnější podobě než doporučení přijetí nového zákona na ochranu památek. Nicméně z předchozího textu vyplývá:

- 1) je nezbytné definovat cíle, jaké má právní ochrana památek naplňovat (stávající pojmenování památková péče je značně zkreslující),
- 2) je nezbytné průběžně analyzovat efektivnost jednotlivých nástrojů obsažených v platném zákoně a seznámit se se všemi neúspěšnými dosavadními pokusy zpracovaných věcných záměrů nového zákona,
- 3) odlišné ukazatele si zvolí orgány územní samosprávy a úřady připravující finanční nástroje podpory obnovy památek.

Kritickými momenty stávajícího přístupu poskytovatelů veřejných kulturních služeb na úseku památkové péče jsou následující:

- a) Nedostatečný zákaznický přístup,
- b) praktická absence nástrojů zvyšování kvality managementu zajišťujícího poskytování těchto služeb,
- c) měřitelný je také deficit odborné stránky zpracování památkového fondu a stupeň jeho poznání.

Významnou možnost představují ukazatelé efektivnosti správy svěřených materiálních a finančních prostředků vložených do systému správy památkového fondu. Při vynakládání významnějších finančních částek na jiné účely než odvrácení havarijního stavu je vhodné uplatňovat principy projektového řízení a jasných stanovení cílů, též garanci udržitelnosti.

## Návrhy a doporučení pro veřejnou správu

- a) zlepšit právní zajištění ochrany kulturního dědictví zejména v legislativní úrovni, ale i na úrovni evidence památek, v zápisech v katastru nemovitostí, prostřednictvím definování památkových hodnot jednotlivých věcí taktéž stanovením podmínek ochrany v památkově chráněných územích. Uvést do souladu právní nástroje památkové péče se současným demokratickým právním řádem a souvisejícími předpisy,
- b) zlepšit efektivitu fungování systému památkové péče, kvalitu jeho řízení, výkonnost veřejné správy a odborné organizace památkové péče,
- c) zlepšit úroveň stavu poznání památek zajištěním systematičnosti průzkumů, spolehlivou dokumentací a poznáním současného fyzického stavu památkově chráněných věcí,
- d) zlepšit efektivitu správy památek ve vlastnictví státu a nalézt nástroje a řešení jak v jednotlivých neutěšených případech, tak jako celku na bázi dlouhodobé udržitelnosti,
- e) zlepšit nabídku a prezentaci kulturního dědictví a zejména využít edukační potenciál památek,
- f) vytvářet konkrétní programové a strategické dokumenty s reálnými a dosažitelnými cíli,
- g) vytvářet efektivní nástroje financování a zajišťovat účelnou výši finančních prostředků k zabezpečení potřebné podpory záchrany a obnovy kulturního dědictví,
- h) efektivitu pojímat jako stanovení cíle a definování nástrojů a měřitelných nákladů k jeho dosažení, v ochraně památek musí cíle obstát z aspektu odborných kritérií vlastního oboru.

Památková péče v současnosti představuje široké spektrum činností, které sledují své dílčí specifické cíle. Ať již se jedná o aktivity věcně odborné, konzervátorské, manažerské, v rámci ekonomického řízení, majetkové správy, úřední a správní činnosti, kreativní v oblasti vytváření kulturní nabídky a edukačních programů a další. K dosažení efektivity se využívá nástrojů, které jsou vlastní té které oblasti. Kromě vlastní odbornosti, jejíž úroveň v teoretické vědecké sféře není možné krátkodobě pozdvihnout. Většina pracovních postupů jsou činnosti běžné ve veřejné správě. Proto je účelné aplikovat již známé nástroje, které se ke zvyšování efektivity veřejné správy standardně používají.

## **Prameny a literatura:**

srov. k fondům EU dostupné z <http://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/dfbf033f-0d4d-4781-bdb6-322dcc1857e4/Programovy-dokument-verze-platna-od-21-12-2011.pdf>

www stránky rakouského Památkového úřadu dostupné z <http://www.bda.at/service>

www stránky Jihomoravského kraje dostupné z <http://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?ID=39406&TypeID=12>

www stránky Národního památkového ústavu dostupné z <http://www.npu.cz/>

DROBNÝ, Tomáš. 2012. *Současné pohledy a praxe české ochrany kulturního dědictví*. Dostupné z [http://mcmp.cz/uploads/ke\\_stazeni/metodika/texty-mcmp/2012/Soucasne%20pohledy%20a%20praxe%20bez%20obr.pdf](http://mcmp.cz/uploads/ke_stazeni/metodika/texty-mcmp/2012/Soucasne%20pohledy%20a%20praxe%20bez%20obr.pdf)

DVOŘÁK, Max. 1916. *Katechismus der Denkmalpflege*. Wien.

ERNSTOVÁ, Lucie, Kristýna Ledererová Kolajová red. 2007. *Mezinárodní dokumenty o ochraně kulturního dědictví*. Národní památkový ústav. ISBN 978-80-87104-14-9.

HÁJEK, Tomáš. 2005. *Zánik a vznik památkových péčí. Filosofie památkové péče*. Praha. ISBN 80-86328-71-6.

HLOBIL, Ivo, ed. Perůtka, Marek. 2008. *Na základech konzervativní teorie české památkové péče, Výbor z textů*. Národní památkový ústav, Univerzita Palackého v Olomouci. Praha. ISBN 978-80-87104-32-3.

Katolická církev v České republice. 2013. Text a redakce ČBK. Karmelitánské nakladatelství. ISBN 978-80-7195-671-6.

KIESOW, Gottfried. 2012. *Památková péče v Německu*. Brno: Barrister&Principal ve spolupráci s Národním Památkovým ústavem, územním odborným pracovištěm v Brně. ISBN 978-80-86752-95-2 (NPÚ, ÚOP v Brně) ISBN 978-80-87474-54-9 (Barrister&Principal).

MATOUŠKOVÁ, Kamila. 2012. *20 let Programu regenerace Městských památkových rezervací a Městských památkových zón. 1992-2012*. Praha. Sdružení historických sídel Čech, Moravy a Slezska. ISBN 978-80-905344-0-7. Dostupné z <http://www.shscms.cz/sqlcache/Publikace%2020%20let%20PR%20web%20verze.pdf>

MUSIL, František, Miroslav Plaček a Jiří Úlovec. 2005. *Zaniklé hrady, zámky a tvrze Čech, Moravy a Slezska po roce 1945*. ISBN 80-7277-285-6.

NEJEDLÝ, Vratislav. 2002. *Obrysy přístupů k památkové péči na Moravě do poloviny 20. století*, s. 16. In: *Památková péče na Moravě*. Brno. s. 9-110. Státní památkový ústav v Brně. ISBN 80-85032-82-1.

RADOVÁ, Jarmila ed. 2003. *Seznam nejhroženějších a nevyužívaných nemovitých památek v České republice*. Národní památkový ústav – ústřední pracoviště, Odborné a metodické publikace, sv. 26. Praha. ISBN 80-86234-32-0.

RIEGL, Alois. 1903. *Der moderne Denkmalkultus. Sein Wesen und seine Entstehung*. Wien und Leipzig.

SEDLÁK, Jan. 2002. *Památková péče v Jihomoravském regionu od roku 1948 a počátky Krajského střediska státní památkové péče a ochrany přírody v Brně*, s. 114. In: *Památková péče na Moravě*. Brno. S. 111-133. Státní památkový ústav v Brně. ISBN 80-85032-82-1.

SVOBODA, František. 2013. *Colateral theories of heritage preservation: From a cult of monuments to an economics of cultural heritage*. V tisku.

ÚLOVEC, Jiří. 2003. *Ohrožené hrady, zámky a tvrze Čech*. I. díl 2003, druhý díl 2005. ISBN 80-7277-169-8 (soubor).

UHLÍKOVÁ, Kristina. 2004. *Národní kulturní komise 1947-1951*. Fontes historiae artium XI. Praha. Artefactum. ISBN 80-903230-8-1.

VAJČNER, Jiří, Michal Tupý, Pavel Hlubuček. 2011. *Koncepce památkové péče v České republice na léta 2011 – 2016*. Ministerstvo kultury (Odbor památkové péče). Praha.

VARVAŘOVSKÝ, Pavel JUDr., RNDr. Jitka Seitlová, Mgr. Jana Gregorová, JUDr. Marek Hanák, JUDr. Jana Plotová, JUDr. Jana Vašíková. 2012. *Památková péče. Stanoviska 8*. Sborník stanovisek veřejného ochránce práv. ISBN 978-80-7357-940-1.

VINTER, Vlastimil. 1982. *Úvod do dějin a teorie památkové péče II. Teoretické otázky hodnot a hodnocení, zachování a kulturně výchovného uplatnění památek. Teoretické otázky zásad a koncepce památkové péče*. Praha. 2. vyd.