Akými pravidlami sa riadia pravidlá?

Ing. arch. Lýdia Kubeková, Pamiatkový úrad Slovenskej republiky

Abstrakt:

Cieľom príspevku je bližšie predstaviť zákon o ochrane pamiatkového fondu vo vzťahu k chráneným pamiatkovým územiam. Poukázať na pravidlá tvorby zásad ochrany pamiatkových území z hľadiska právnych predpisov a na príklade z praxe vysvetliť základnú štruktúru dokumentu. To všetko v príspevku vedúcej odboru preskúmavania výkonu štátnej správy na Pamiatkovom úrade Slovenskej republiky.

Kľúčové slová:

Pamiatkový fond. Ochrana pamiatkového fondu. Pamiatková hodnota. Pamiatkové územie. Pamiatková rezervácia. Pamiatková zóna. Urbanistická hodnota. Zásady ochrany pamiatkového územia. Metodika zásad.

V roku 2002 Národná rada Slovenskej republiky prijala zákon č. 49/2002 Z. z. o ochrane pamiatkového fondu, v praxi bežne označovaný ako pamiatkový zákon. V apríli 2002 zanikol Pamiatkový ústav, ako odborná organizácia na ochranu pamiatkovej starostlivosti a zriadený bol Pamiatkový úrad Slovenskej republiky (Pamiatkový úrad SR) a krajské pamiatkové úrady ako orgány špecializovanej štátnej správy. Ústredným orgánom štátnej správy na úseku ochrany pamiatkového fondu sa stalo Ministerstvo kultúry Slovenskej republiky (Ministerstvo kultúry SR). Týmto zákonom boli upravené podmienky ochrany pamiatkového fondu, organizácia a pôsobnosť orgánov štátnej správy a územnej samosprávy ako aj práva a povinnosti vlastníkov a iných právnických a fyzických osôb.

Na Slovensku to bol v poradí tretí zákon na ochranu pamiatok (po zákone SNR č. 7/1958 Zb. o kultúrnych pamiatkach a zákone SNR č. 27/1987 Zb. o štátnej pamiatkovej starostlivosti) a znamenal zásadnú zmenu v právnom postavení pamiatkarov. V minulosti boli pamiatkové orgány len poradnými inštitúciami pre iné úrady štátnej správy a hoci často mali široké kompetencie, platné zákony im v skutočnosti nedávali právomoc rozhodovať o osude pamiatok. Prijatým zákonom v roku 2002 rozhodovacia moc o ochrane pamiatkového fondu prešla priamo na pamiatkarov. To však neznamená, že proces hľadania a vytvárania lepšieho systému ochrany pamiatkového fondu je už ukončený. Dôkazom toho je skutočnosť, že pamiatkový zákon bol na základe poznatkov z praxe novelizovaný v roku 2009 a v tomto roku Ministerstvo kultúry SR pripravuje jeho ďalšiu novelizáciu.

**Niekoľko základných pojmov definovaných pamiatkovým zákonom.**

Podľa zákona o ochrane pamiatkového fondu je **pamiatkový fond** súbor hnuteľných vecí a nehnuteľných vecí vyhlásených podľa tohto zákona za národné kultúrne pamiatky, pamiatkové rezervácie a pamiatkové zóny. Zákonom je tak zabezpečená individuálna a územná ochrana vecí s pamiatkovými hodnotami.

Čo máme rozumieť pod pojmom **ochrana pamiatkového fondu**? Ide o súhrn činností a opatrení zameraných na identifikáciu, výskum, evidenciu, zachovanie, obnovu, reštaurovanie, regeneráciu, využívanie a prezentáciu kultúrnych pamiatok a pamiatkových území.

**Pamiatkovým územím** je sídelný územný celok alebo krajinný územný celok sústredených pamiatkových hodnôt alebo archeologických nálezov a archeologických nálezísk, ktorý je z dôvodu ich ochrany vyhlásený za pamiatkovú rezerváciu alebo pamiatkovú zónu.

Ako je definovaná **pamiatková hodnota**? Je to súhrn významných historických, spoločenských, krajinných, urbanistických, architektonických, vedeckých, technických, výtvarných alebo umelecko-remeselných hodnôt, pre ktoré môžu byť veci predmetom individuálnej alebo územnej ochrany. Urbanistickým hodnotám sa budem venovať samostatne.

Pod územnú ochranu radíme dva typy chránených území - pamiatkové rezervácie a pamiatkové zóny. Aký je medzi nimi rozdiel?

**Pamiatková rezervácia** je územie s uceleným historickým sídelným usporiadaním a s veľkou koncentráciou nehnuteľných kultúrnych pamiatok alebo územie so skupinami významných archeologických nálezov a archeologických nálezísk, ktoré možno topograficky vymedziť. Pamiatkovú rezerváciu vyhlasuje vláda nariadením.

**Pamiatková zóna** je územie s historickým sídelným usporiadaním, územie kultúrnej krajiny s pamiatkovými hodnotami alebo územie s archeologickými nálezmi a archeologickými náleziskami, ktoré možno topograficky vymedziť. Pamiatkovú zónu vyhlasuje Ministerstvo kultúry SR rozhodnutím.

Prax je však taká, že laická a často ani odborná verejnosť nevie rozlíšiť uvedené typy území. Zjednodušene možno povedať, že hlavný rozdiel je v miere zachovanosti a stupni ochrany pamiatkového územia.

Pokiaľ hovoríme o stupni ochrany, najvyššiu ochranu u nás majú lokality, ktoré boli pre svoju jedinečnú svetovú (univerzálnu) hodnotu zapísané do Zoznamu svetového kultúrneho a prírodného dedičstva. Aby mohli byť chránené celosvetovo, musia byť chránené predovšetkým v krajine, kde sa nachádzajú. **Svetové dedičstvo predstavuje jedinečnú hodnotu, ktorá presahuje národné hranice a je dôležitá pre súčasné a budúce generácie celého ľudstva. Jeho permanentná ochrana má najvyššiu dôležitosť. Zo** Slovenska bolo doteraz zapísaných 5 lokalít: Banská Štiavnica a technické pamiatky okolia; Levoča, Spišský hrad a pamiatky okolia; Rezervácia ľudovej architektúry Vlkolínec; Bardejov a Drevené chrámy v slovenskej časti Karpatského oblúka. Každá z nich predstavuje iný výnimočný typ kultúrneho dedičstva.

V pamiatkovom zákone je definovaný ešte jeden pojem, ktorý je dôležitý z hľadiska územnej ochrany a to **ochranné pásmo.** Je to územie vymedzené na ochranu a usmernený rozvoj prostredia alebo okolia nehnuteľnej kultúrnej pamiatky, pamiatkovej rezervácie alebo pamiatkovej zóny a vyhlasuje ho Pamiatkový úrad SR. Vymedzené územie ale nie je pamiatkovým územím čo znamená, že nemá pamiatkové hodnoty.

Pamiatkové územia a národné kultúrne pamiatky eviduje Pamiatkový úrad SR v Ústrednom zozname pamiatkového fondu, ktorý tvoria štyri registre – register hnuteľných kultúrnych pamiatok, register nehnuteľných kultúrnych pamiatok, register pamiatkových rezervácií a register pamiatkových zón. Na Slovensku bolo vyhlásených 28 pamiatkových rezervácií, ktoré sú rozdelené podľa typu na mestské rezervácie (17), rezervácie ľudového staviteľstva (10) a rezervácie technických diel (1). Oveľa väčší počet je vyhlásených pamiatkových zón (83), ktoré typovo delíme na mestské, vidiecke, krajinné a špeciálne. Uvedené základné typové rozdelenie pomáha zorientovať sa v skladbe chránených území.

**Čo znamená základná ochrana pamiatkového územia a akým spôsobom je regulovaná?**

Pod pojmom **základná ochrana pamiatkového územia** je potrebné rozumieť 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.

Dokumentom na vykonávanie základnej ochrany sú **zásady ochrany pamiatkového územia** (Zásady). Sú súčasťou územného priemetu ochrany kultúrnych hodnôt územia ktoré tvoria podklad pre spracovanie územnoplánovacej dokumentácie. Zásady ochrany pamiatkovej rezervácie alebo pamiatkovej zóny majú podľa pamiatkového zákona obsahovať požiadavky na:

* primerané funkčné využitie územia,
* 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.

**Kto a akou formou určuje pravidlá fungovania chráneného územia a komu sú určené?**

Zásady vypracúva krajský pamiatkový úrad alebo fyzická osoba s osobitnou odbornou spôsobilosťou na základe osvedčenia vydaného Ministerstvom kultúry SR. Praxou je, že tento dokument na vykonávanie základnej ochrany je dotovaný Ministerstvom kultúry SR. Zásady schválené krajským pamiatkovým úradom tvoria jeden z podkladov krajských pamiatkových úradov pri rozhodovaní o úpravách nehnuteľností v pamiatkových územiach a z hľadiska správneho konania tvoria súčasť spisu.

Sú právnym dokumentom (hovorí o nich zákon), ktorý je určený orgánom štátnej správy, orgánom samosprávy a vlastníkov nehnuteľností v pamiatkovom území.

**Aké sú základné požiadavky na spracovanie zásad ochrany pamiatkových území z právneho hľadiska?**

Zásady ochrany pamiatkového územia sú ovládané zásadou predvídateľnosti, podľa ktorej je možné v podobnej veci očakávať rovnaké rozhodnutie. Pokiaľ konkrétnu aplikáciu neuvádza zákon alebo vyhláška, potom systémové požiadavky majú byť uvedené v zásadách.

Zásada predvídateľnosti sa nazýva aj princípom legitímnych očakávaní (legitimate expectations), ktorý je jedným zo základných princípov európskeho práva. V praxi to znamená, že z hľadiska princípu právnej istoty, podlieha ochrane aj legitímne očakávanie, že správny orgán bude postupovať konzistentne so svojou zaužívanou praxou. Účelom princípu ochrany legitímnych očakávaní je teda garancia čitateľnosti správania sa orgánov verejnej moci a ochrana fyzických a právnických osôb pred nepredvídateľným zásahom zo strany verejnej moci do ich právnej situácie, na vyústenie ktorej do určitého výsledku sa spoliehali.

Z formálneho hľadiska je potrebné uviesť, že zákonodarca formu zásad neurčil. Nepožaduje sa teda paragrafové ani inak definované formálne znenie. Podstatné však na ich forme je to, aby boli zrozumiteľne členené na kapitoly, články, odseky, vety, a to za účelom prehľadnosti a jednoznačnej citácie. Podobne, ako je tomu napríklad v medzinárodných vedeckých chartách. Ich štruktúra by preto mala byť v rámci Slovenska jednotná.

Zo zásady predvídateľnosti vyplýva aj požiadavka na ich uverejnenie. Zverejnením plníme očakávanie občanov o čo najjednoduchšom prístupe k informáciám. Uverejnenie zásad na adrese samosprávy má aj širší didaktický význam.

Tak, ako každý predpis, majú aj Zásady obsahovať komentár. Pojem komentár je však terminus technicus pre predpisy vo formálnom paragrafovom znení. Keďže „komentár“ k Zásadám má mať vysvetľujúci charakter odborných postupov a pojmov používaných špecializovanou štátnou správou, javí sa priliehavejšie vysvetľujúcu časť nazvať vysvetlivkami. Vysvetlivky sa majú logicky zaoberať každou požiadavkou, ako aj požiadavkami v ich vzájomnej súvislosti. Obvyklou chybou opakujúcou sa v zásadách pamiatkových území je nejednoznačné odlíšenie alebo miešanie požiadaviek, vysvetlení, rozličných poukazov na vhodné a nevhodné príklady a principiálnych postojov správneho orgánu. Takýto prístup je pre citáciu v správnych konaniach nepoužiteľný.

Na základe uvedeného vydal Pamiatkový úrad SR metodické usmernenie pre spracovanie Zásad, podľa ktorého majú Zásady obsahovať:

1. ZÁKLADNÉ IDENTIFIKAČNÉ ÚDAJE

2. ODÔVODNENIE OCHRANY PAMIATKOVÉHO ÚZEMIA

3. POŽIADAVKY NA PRIMERANÉ FUNKČNÉ VYUŽITIE ÚZEMIA, NA ZACHOVANIE, ÚDRŽBU A REGENERÁCIU HISTORICKÉHO PÔDORYSU A PARCELÁCIE, OBJEKTOVEJ SKLADY, VÝŠKOVÉHO USPORIADANIA OBJEKTOV, PRVKOV INTERIÉRU A ULIČNÉHO PARTERU,CHARAKTERISTICKÝCH POHĽADOV, SILUETY A PANORÁMY, ARCHEOLOGICKÝCH NÁLEZÍSK A ĎALŠÍCH KULTÚRNYCH A PRÍRODNÝCH HODNÔT

Požiadavky sú jadrom zásad, podobne ako výrok rozhodnutia. Preto 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.

Formulácia požiadaviek musí vychádzať z poznania a definovania pamiatkových hodnôt a z nich vyplývajúca miera prísnosti – napr. *musí* alebo *je žiadúce* 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 KPÚ. Pri najdôležitejších požiadavkách je vhodné použiť pozitívne aj negatívne vymedzenie.

4.ZÁVEREČNÉ USTANOVENIA

Kľúčový je najmä dátum platnosti nových zásad, signovaný riaditeľom príslušného KPÚ.

5. PRÍLOHY

6. PRÁVNE NORMY

**Jeden príklad za všetky:**

Krajský pamiatkový úrad Prešov schválil v roku 2009 Zásady ochrany pamiatkového územia Pamiatkovej rezervácie Prešov.

Textová časť pozostáva z:

ČASŤ I. Základné údaje o území

ČASŤ II. A. Historický a urbanisticko-architektonický vývoj územia

B. Charakteristika pamiatkových hodnôt územia

C. Vyhodnotenie pamiatkových hodnôt územia a odôvodnenie ochrany

ČASŤ III. A. Všeobecné požiadavky pre pamiatkové územie

B. Požiadavky špecifikované pre jednotlivé bloky pamiatkového územia

ČASŤ IV. Požiadavky na zachovanie, ochranu, rehabilitáciu, regeneráciu, obnovu a prezentáciu jednotlivých typov štruktúr a prvkov PR

Obrázok č. 1

Pri charakteristike pamiatkových hodnôt územia, ktoré sú predmetom ochrany, sa krajský pamiatkový úrad sústredil na pôdorysnú dispozíciu, systém mestského opevnenia, stav parcelácie, urbanistickú kompozíciu, dominanty a výškové zónovanie, siluetu a panorámu, strešnú krajinu, architektonické a umelecko-historické hodnoty objektov, výsledky archeologických výskumov a historickú zeleň.

V tretej časti sa najprv venoval určeniu všeobecných požiadaviek, ktoré platia pre celé chránené územie a potom na základe rozdelenia územia do blokov vyšpecifikoval pre ne ešte konkrétnejšie požiadavky.

Príklad všeobecných požiadaviek pre pamiatkového územie

*A.2. Požiadavky na zachovanie, údržbu a regeneráciu historického pôdorysu a parcelácie:*

1. Zachovať, udržiavať a regenerovať historický pôdorys mesta tvorený historickou uličnou sieťou a ňou vymedzenými blokmi, stavebnými objektmi v blokoch, historicky nezastavanými pozemkami a plochou hradobnej priekopy.
2. Zachovať, udržiavať a regenerovať princíp historickej parcelácie (tvar, veľkosť a orientácia parciel) v stavebných blokoch so zachovanou alebo zmenenou parceláciou.
3. V blokoch so zaniknutou parceláciou zohľadniť historickú parceláciu v základnom princípe.
4. V prípade historicky nerozparcelovaných resp. sekundárne scelených blokov je možné ich rozparcelovanie pre účely novej výstavby v súlade s požiadavkami na základnú ochranu pamiatkového územia.
5. Pri umiestňovaní stavieb na parcele a ich plošnom rozsahu vychádzať z historickej zastavovacej štruktúry v konkrétnej časti územia.

Príklad požiadaviek pre stavebný blok

*Popis bloku:*

* *historická zástavba a parcelácia bloku zanikla v celom rozsahu*
* *na nároží Weberovej a Jarkovej ulice je situovaný novodobý trojpodlažný objekt v pôdorysnom tvare písmena „L“ - objekt urbanisticky vhodne dotvára prostredie*

Funkčné využitie:

* historická funkcia : remeselná výroba, bývanie
* súčasná funkcia : obchod, bývanie
* cieľová funkcia : obytno – obslužná

Obrázok č. 2, 3, 4

* pre novostavby na revitalizačnej ploche R 3 je vydané platné územné rozhodnutie (2001); pôdorysné a priestorové usporiadanie navrhovaných novostavieb korešponduje v základnom princípe s historickým urbanistickým usporiadaním; stavba v súčasnosti nie je v realizácii

Podmienky pre prípadný nový návrh zástavby v danom území:

* novostavby jedno, dve a najviac tri nadzemné podlažia + limitovane využité podstrešie
* prestrešenie novostavieb strechami s optimálnym sklonom strešných rovín do 40°, v prípade šikmých striech na uličných objektoch hrebeň rovnobežný s uličnými čiarami Weberovej, Jarkovej a bývalej Holubej ulice
* exteriérový výraz novostavieb riešiť uplatnením súdobých architektonických výrazových prostriedkov, povinné členenie fasád
* plochy nádvorí a ostatných plôch riešiť vo funkčno-účelovej kombinácii spevnených plôch a zelene s uplatnením priestorových sadovníckych prvkov
* pre blok platia Všeobecné požiadavky pre pamiatkové územie PR Prešov (Časť III., kap. A.)

IV. časťtvoria požiadavky pre jednotlivé typy štruktúr

1. Požiadavky na zachovanie, údržbu a regeneráciu NKP
2. Požiadavky na zachovanie, údržbu a regeneráciu objektov vytipovaných na vyhlásenie za NKP a vhodne dotvárajúcich prostredie
3. Požiadavky na úpravu objektov nevhodne dotvárajúcich prostredie a narušených urbanistických priestorov
4. Požiadavky na úpravu záhrad, nádvorí a ostatných plôch
5. Požiadavky na zachovanie, ochranu, úpravu a údržbu nosných prvkov systému zelene (jestvujúce a cieľové)
6. Požiadavky na revitalizáciu voľných plôch
7. Požiadavky na realizáciu novostavieb
8. Uličný interiér

Jasne formulované Zásady, ktoré sú zrozumiteľné aj pre spracovateľov územno-plánovacej dokumentácie boli prijaté aj miestnou samosprávou a stali sa súčasťou záväznej časti územného plánu mesta Prešov.

Obrázok č. 5

**Aká je súčasná prax?**

Od roku 2002, kedy vstúpil do platnosti pamiatkový zákon bolo spracované veľké množstvo Zásad. Nová právna úprava spresnila požiadavky na ich spracovanie, a preto bolo potrebné reagovať skvalitnením celého odborného materiálu. Počas desiatich rokov účinnosti zákona bola téma ochrany pamiatkových území a tvorby Zásad rozoberaná pamiatkarmi veľakrát. Avšak všetci sme sa zhodli na tom, že pokiaľ chceme, aby náš odborný názor na ochranu pamiatkových území bol akceptovaný, musia byť v prvom rade spracované kvalitne a všeobecne zrozumiteľne. Dnes už môžeme skonštatovať, že z hľadiska poznania chráneného územia je najlepšie ak Zásady spracúva príslušný krajský pamiatkový úrad.

Neodmysliteľná sa javí komunikácia s obstarávateľom a spracovateľom územno–plánovacej dokumentácie. Aby sme sa porozumeli je nutné hovoriť „rovnakou rečou“. Inak by bolo komplikované Zásady transformovať do jednotlivých stupňov územno-plánovacej dokumentácie.

Cieľom Pamiatkového úradu SR je metodickým usmerňovaním dosiahnuť jednotnosť materiálov. V snahe zabezpečiť lepšiu informovanosť širokej verejnosti, rozhodol sa Pamiatkový úrad SR všetky platné Zásady postupne zverejniť na svojej webovej stránke [www.pamiatky.sk](http://www.pamiatky.sk) .

O autorke:

Ing. arch. Lýdia Kubeková

Autorka príspevku je vedúcou Odboru preskúmavania výkonu štátnej správy na Pamiatkovom úrade SR. V minulosti pracovala na Krajskom pamiatkovom úrade v Prešove. Predsedá Odborno-metodickej komisii, ktorá je poradným orgánom generálnej riaditeľky Pamiatkového úradu SR a spolupracuje s Ministerstvom kultúry SR na tvorbe novely pamiatkového zákona. Je spoluautorkou knihy **Národné kultúrne pamiatky na Slovensku – okres Ružomberok** ako aj metodiky na zásady ochrany pamiatkových území.