



Kontrolní závěr z kontrolní akce

22/22

Peněžní prostředky státu poskytované na záchranu a obnovu kulturních památek prostřednictvím rozpočtové kapitoly Ministerstvo kultury

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2022 pod číslem 22/22. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Pavel Hrnčíř.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda byly peněžní prostředky státu poskytované na záchranu a obnovu kulturních památek prostřednictvím rozpočtové kapitoly Ministerstvo kultury vynaloženy účelně a v souladu s právními předpisy.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2019 až 2022, v případě věcných souvislostí i období předcházející či následující.

Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob v období od září 2022 do dubna 2023.

Kontrolovaná osoba:

Ministerstvo kultury (dále také „MK“).

Kolegium NKÚ na svém X. jednání, které se konalo dne 17. července 2023,

schválilo usnesením č. 15/X/2023

kontrolní závěr v tomto znění:

Záchrana a obnova kulturních památek

6

Počet kontrolovaných programů na záchranu a obnovu kulturních památek

2,6 mld. Kč

výdaje MK na záchranu a obnovu kulturních památek za roky 2019 až 2022

7 457

počet podpořených žádostí o příspěvek na záchranu a obnovu kulturních památek v letech 2019 až 2022

až 1,5 roku

doba od podání žádosti do vydání rozhodnutí o poskytnutí příspěvku; tato doba významně překračovala dobu realizace projektů

19,9 %

uspokojených peněžních požadavků ze všech obdržných žádostí v roce 2022

1987

rok, od kterého platí zákon o státní památkové péči bez podstatných úprav

I. Shrnutí a vyhodnocení

Cílem kontroly bylo prověřit, zda byly peněžní prostředky státu poskytované na záchranu a obnovu kulturních památek prostřednictvím rozpočtové kapitoly *Ministerstvo kultury* vynaloženy účelně a v souladu s právními předpisy. NKÚ kontrolu provedl u Ministerstva kultury (dále také „MK“), které v letech 2019 až 2022 poskytlo v rámci šesti kontrolovaných programů příspěvky na záchranu a obnovu kulturních památek v celkové výši 2,6 mld. Kč.

NKÚ zjistil, že MK vynakládalo peněžní prostředky poskytované v šesti kontrolovaných programech v letech 2019 až 2022, aniž by stanovilo cíle, kterých by chtělo v oblasti záchrany a obnovy kulturních památek dosáhnout. Vzhledem k absenci cílů nelze vyhodnotit, zda byly peněžní prostředky poskytnuty a čerpány účelně. Konkrétní přínosy a dopady vynakládaných prostředků MK nevyhodnotilo. Uvedeným postupem v oblasti nastavení a následného vyhodnocení záchrany a obnovy kulturních památek MK nesplnilo povinnost stanovenou v rozpočtových pravidlech¹ soustavně sledovat a vyhodnocovat hospodárnost, efektivnost a účelnost vynakládání výdajů ve své kapitole. Hodnocení a výběr projektů byl u poloviny programů netransparentní. MK rovněž nezpracovalo koncepcie rozvoje památkové péče, a tedy náležitě nedbalo, aby státní památkovou péčí zabezpečilo plánovitě, komplexně a v souladu s dlouhodobou koncepcí jejího rozvoje, jak mu to ukládal zákon o státní památkové péči².

Celkové vyhodnocení vyplývá z následujících skutečností zjištěných kontrolou:

1. MK nestanovilo priority ani očekávané přínosy a dopady poskytování příspěvku

MK nestanovilo priority a omezené prostředky rozdělovalo zejména s cílem podpořit co největší počet příjemců i za cenu krácení požadovaných příspěvků. Cíle čtyř programů MK stanovilo obecně bez měřitelných ukazatelů. U dvou programů nestanovilo MK dokonce žádné cíle. Vyhodnocení jednotlivých programů jako celku provedlo MK pouze formálně.

2. MK nezpracovalo koncepcie rozvoje památkové péče od roku 2021

MK má dle zákona o státní památkové péči zabezpečit tuto péči mj. plánovitě a v souladu s dlouhodobou koncepcí jejího rozvoje. V období od roku 2021 do doby ukončení kontroly však byla platná pouze obecná *Státní kulturní politika*. Plán implementace *Státní kulturní politiky* ani koncepci památkové péče, v jejichž rámci by MK stanovilo konkrétní opatření a úkoly pro oblast záchrany a obnovy kulturních památek, však MK nezpracovalo. MK tak nepostupovalo v souladu se zákonem o státní památkové péči.

3. MK neplnilo stanovená opatření a úkoly

MK neplnilo opatření a úkoly v oblasti památkové péče stanovené v koncepčních dokumentech platných do roku 2020. Např. MK deklarovalo potřebu navrhnout novou právní úpravu památkové péče a nahradit tak stávající zákon o státní památkové péči, který je platný od roku 1987. Návrh zákona, který MK připravilo v roce 2015, nebyl schválen. Od té doby MK žádný návrh památkového zákona nepřipravilo a úkol pouze přenášelo do nových koncepčních

¹ Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

² Zákon České národní rady č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči.

dokumentů. MK nebylo úspěšné ani v elektronizaci procesu administrace a poskytování příspěvků. I přes stanovenou potřebu formulace cílů, kritérií a následného vyhodnocení MK v oblasti záchran a obnovy kulturních památek nestanovilo konkrétní a měřitelné cíle.

4. Administrace programů byla komplikovaná a časově náročná

MK každoročně obdrželo průměrně přes tři tisíce žádostí o příspěvek na záchranu a obnovu kulturních památek. Za období 2019 až 2022 podpořilo MK celkem 7 457 těchto žádostí, tedy téměř dva tisíce každý rok. Jejich administraci MK realizovalo v listinné podobě bez využití informačního systému MK, který by celou administraci zjednodušil a ulehčil. Proces administrace byl mj. i kvůli tomu velmi komplikovaný a časově náročný. Doba od podání žádostí do vydání rozhodnutí o poskytnutí příspěvku činila až 1,5 roku a významně překračovala dobu realizace projektů, na které MK příspěvek poskytovalo.

5. Hodnocení a výběr projektů byl u poloviny programů netransparentní

MK nenastavilo transparentní způsob hodnocení a výběru projektů u poloviny programů. Nebylo např. zřejmé, jak a na základě jakých kritérií jednotlivé projekty posuzovalo. Netransparentní byl rovněž způsob, jakým MK rozhodovalo o zákazu čerpání příspěvku při porušení podmínek v předchozím roce. Tyto podmínky MK zveřejnilo pouze v rámci některých programů a pouze v některých letech. Ve skutečnosti se MK uvedenými podmínkami navíc ne vždy řídilo. Uchazeči o příspěvek tak neměli k dispozici informace o skutečně aplikovaných podmínkách, jejichž porušení MK vyhodnocovalo jako zákaz poskytnutí příspěvku v následujícím roce.

6. Rozhodnutí MK o poskytnutí příspěvku neumožňují vyhodnocení přínosů projektů

MK nestanovilo cíle a měřitelné ukazatele projektů, pomocí kterých by mohlo vyhodnotit jejich přínos k naplnění cílů programu. Rozhodnutí o poskytnutí příspěvku také neobsahovala závazek realizovat projekty v rozsahu a kvalitě, kterou příjemci deklarovali v žádostech a na jejichž základě MK rozhodlo o podpoře.

7. MK nepřijalo účinná opatření k odstranění nedostatků zjištěných minulou kontrolou NKÚ

Nedostatky zejména v oblasti nastavení a vyhodnocení nejvýznamnějšího programu na záchranu a obnovu kulturních památek zjistil NKÚ již v roce 2017. MK však nepřijalo účinná opatření, která by vedla k odstranění těchto nedostatků.

II. Informace o kontrolované oblasti

MK je ústředním orgánem státní správy pro umění, kulturně výchovnou činnost, kulturní památky, pro věci církví a náboženských společností, pro věci tisku, včetně vydávání neperiodického tisku a jiných informačních prostředků, pro rozhlasové a televizní vysílání, nestanoví-li zvláštní zákon jinak, dále pro provádění autorského zákona a pro výrobu a obchod v oblasti kultury.

Záchrana a obnova kulturních památek se řídí zákonem o státní památkové péči a prováděcí vyhláškou.³ Kromě právních předpisů ČR je ochrana hmotného kulturního dědictví upravena také mezinárodními úmluvami, z nichž plynou pro ČR závazky v této oblasti.

MK dle zákona o státní památkové péči mj. zpracovává prognózy, koncepce a návrhy dlouhodobých výhledů rozvoje státní památkové péče a sestavuje, vyhláší a provádí programy komplexní péče o kulturní památky a vytváří pro ni všestranné podmínky.

Základní strategický rámec pro celou oblast kultury představovala do roku 2020 *Státní kulturní politika na léta 2015–2020* (dále také „SKP 2015“) a její plán implementace. Na SKP 2015 navazovala *Koncepce památkové péče v České republice na léta 2017–2020* (dále také „KPP 2017“), která uceleně zpracovávala oblast záchrany a obnovy kulturních památek v ČR.

Od roku 2021 je základní strategický dokument *Státní kulturní politika 2021–2025+* (dále také „SKP 2021“), v němž MK stanovilo šest hlavních cílů a základní strategické směřování, které by mělo následně realizovat a naplňovat zejména pomocí souvisejících koncepcí a strategií.

V rámci památkové péče MK využívá *Ústředního seznamu kulturních památek* (dále také „Památkový katalog“). Jedná se o evidenční systém movitých i nemovitých památek, památkových rezervací a zón. Památkový katalog eviduje mj. informace o jednotlivých památkách a jejich stavu a také generuje seznamy ohrožených a zachráněných památek. Památkový katalog obsahuje veřejnou část sloužící zejména k vyhledávání a prezentaci údajů a rovněž neveřejnou část určenou pro pracovníky Národního památkového ústavu (dále také „NPÚ“), MK a ostatních orgánů státní památkové péče a spolupracujících institucí. Památkový katalog vede NPÚ.

Za kulturní památky prohlašuje MK nemovité a movité věci, popřípadě jejich soubory,

- a) které jsou významnými doklady historického vývoje, životního způsobu a prostředí společnosti od nejstarších dob do současnosti, jako jsou projevy tvůrčích schopností a práce člověka z nejrůznějších oborů lidské činnosti, pro jejich hodnoty revoluční, historické, umělecké, vědecké a technické,
- b) které mají přímý vztah k významným osobnostem a historickým událostem.

Kulturní památky, které tvoří nejvýznamnější součást kulturního bohatství národa, prohlašuje vláda ČR nařízením za národní kulturní památky. Území, jehož charakter a prostředí určuje soubor nemovitých kulturních památek, popřípadě archeologických nálezů, může vláda ČR nařízením prohlásit jako celek za památkovou rezervaci. Území sídelního útvaru nebo jeho části s menším podílem kulturních památek, historické prostředí nebo část krajinného celku, které vykazují významné kulturní hodnoty, může MK po projednání krajským úřadem prohlásit opatřením obecné povahy za památkovou zónu.

Ke dni 22. 3. 2023 bylo v Památkovém katalogu 38 911 aktuálně chráněných nemovitých kulturních památek, 370 chráněných národních kulturních památek, 114 památkových rezervací a 501 památkových zón. Většina movitých památek není ve veřejné části z bezpečnostních důvodů uvedena, dle výroční zprávy NPÚ jich k 31. 12. 2021 bylo 48 771.

Příspěvky na záchranu a obnovu památek poskytuje MK podle § 16 odst. 2 zákona o státní památkové péči, a to prostřednictvím šesti programů.

³ Vyhláška č. 66/1988 Sb., kterou se provádí zákon České národní rady č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči,

1. Program záchrany architektonického dědictví

V *Programu záchrany architektonického dědictví* (dále také „PZAD“) je od roku 1995 podporována obnova kulturních památek tvořících nejcennější část architektonického dědictví, jako jsou hrady, zámky, kláštery, historické zahrady, kostely, národní kulturní památky a podobně. Zamýšlené práce přitom musejí směřovat k záchraně kulturní památky nebo záchraně těch jejích částí, které tvoří podstatu kulturní památky. Příspěvek je poskytován bez ohledu na to, kdo je vlastníkem památky.

2. Program regenerace městských památkových rezervací a městských památkových zón

Program regenerace městských památkových rezervací a městských památkových zón (dále také „Městský program“) je od roku 1992 nástrojem k obnově kulturních památek nacházejících se v nejcennějších částech historických měst, prohlášených za městské památkové rezervace (dále také „MPR“) a městské památkové zóny (dále také „MPZ“). V současné době se na území ČR nachází 44 MPR a 258 MPZ. Do programu je také zahrnuta památková rezervace Kuks. Peněžní příspěvky mohou být z něho poskytovány pouze tehdy, pokud má příslušné město zpracovaný vlastní program regenerace a pokud se zároveň finančně podílí společně s vlastníkem na obnově kulturní památky. Peněžní prostředky lze využít na obnovu kulturních památek ve vlastnictví měst, církví, jiných právnických osob a fyzických osob, případně krajů, nikoliv ve vlastnictví ČR.

3. Podpora obnovy kulturních památek prostřednictvím obcí s rozšířenou působností

Program Podpora obnovy kulturních památek prostřednictvím obcí s rozšířenou působností (dále také „Program ORP“) byl založen v roce 2008 na obnovu památkového fondu, kde to efektivně a účelně neumožňují jiné programy MK. Finanční prostředky v tomto programu jsou určeny na zachování a obnovu nemovitých kulturních památek, které se nalézají mimo památkové rezervace a zóny, nejsou národními kulturními památkami a které nejsou ve vlastnictví ČR.

4. Havarijní program

Z tohoto programu poskytuje MK od roku 1992 příspěvky na zajištění nejnaléhavějších oprav nemovitých kulturních památek, zejména na odstranění havarijního stavu střech a nosných konstrukcí staveb. Program je určen pro všechny vlastníky nemovitých kulturních památek, vyjma ty ve vlastnictví ČR a ty, se kterými je příslušná hospodařit organizační složka státu nebo státní příspěvková organizace.

5. Program péče o vesnické památkové rezervace, vesnické památkové zóny a krajinné památkové zóny

Program péče o vesnické památkové rezervace, vesnické památkové zóny a krajinné památkové zóny (dále také „Vesnický program“) je v rámci komplexní péče o památkový fond v ČR od roku 1997 určen na podporu obnovy a zachování nemovitých kulturních památek, zejména památek lidové architektury, jakými jsou například zemědělské usedlosti, chalupy, kapličky, boží muka, ale i ve prospěch obnovy a zachování venkovských kostelů, zámečků, tvrzí, technických děl, soch a pomníků, zahrad apod., které se nacházejí na území vesnických památkových rezervací a zón a krajinných památkových zón. V ČR se nachází 61 vesnických památkových rezervací, 216 vesnických památkových zón a 27 krajinných památkových zón.

Příspěvek lze poskytnout všem vlastníkům kulturních památek vyjma příspěvkové organizace MK.

6. Program restaurování movitých kulturních památek

Z Programu restaurování movitých kulturních památek (dále také „Movitý program“) jsou od roku 1997 poskytovány příspěvky na obnovu (restaurování) movitých kulturních památek, zejména významných děl výtvarných umění nebo uměleckořemeslných prací umístěných v budovách zpřístupněných veřejnosti pro kulturní, výchovně vzdělávací nebo náboženské účely (například obrazy a sochy v kostelech).

Přehled výdajů MK na záchranu a obnovu kulturních památek v letech 2019 až 2022 zobrazuje tabulka č. 1.

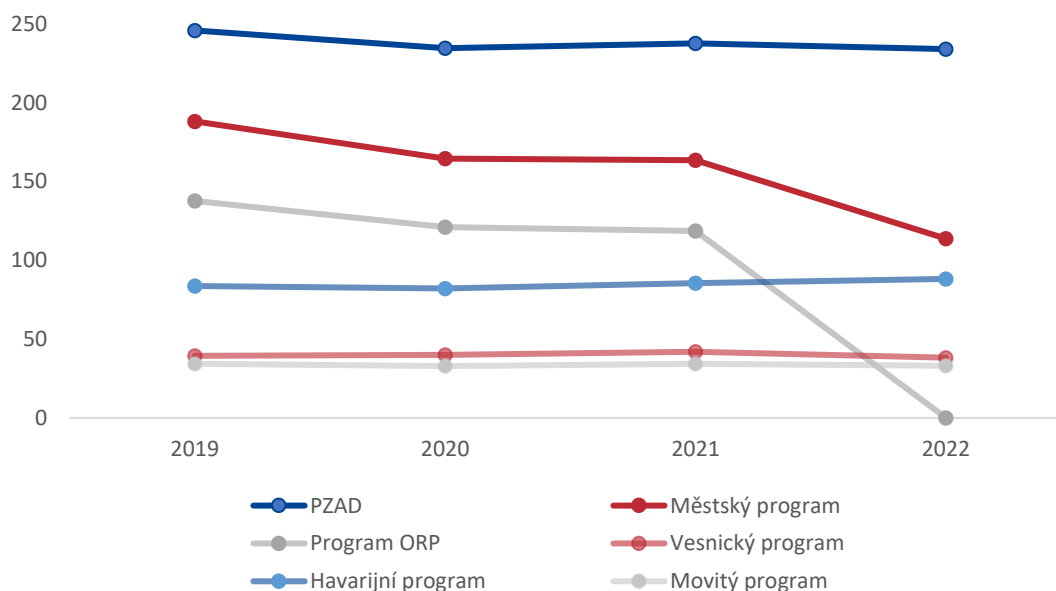
Tabulka č. 1: Přehled výdajů MK na záchranu a obnovu kulturních památek v letech 2019 až 2022 (v tis. Kč)

Rok	PZAD	Městský program	Program ORP	Havarijní program	Vesnický program	Movitý program	Celkem
2019	245 831	188 162	137 676	83 683	39 478	34 349	729 179
2020	234 606	164 439	121 126	82 143	39 980	32 868	675 162
2021	237 665	163 425	118 524	85 530	41 955	34 243	681 342
2022	234 027	113 714	-	88 203	38 229	33 000	507 173
Celkem	952 129	629 740	377 326	339 559	159 642	134 460	2 592 856

Zdroj: informace MK, vypracoval NKÚ.

V letech 2019 až 2022 vydalo MK na záchranu a obnovu kulturních památek prostřednictvím šesti programů téměř 2,6 mld. Kč. Jak zobrazuje následující graf, v těchto výdajích je zřejmý sestupný trend. Program ORP nebyl v roce 2022 v rámci úspor vypsán.

Graf č. 1: Výdaje na jednotlivé programy v letech 2019 až 2022 (v mil. Kč)



Zdroj: informace MK, vypracoval NKÚ.

O záchranu a obnovu kulturních památek se na základě vlastnictví stará rovněž stát zejména prostřednictvím NPÚ a jednotlivé obce a kraje prostřednictvím svých rozpočtů a programů. Vlastníci kulturních památek mohou rovněž čerpat prostředky z jiných veřejných zdrojů. Tyto peněžní prostředky nebyly předmětem kontrolní akce.

III. Rozsah kontroly

Cílem kontroly bylo prověřit, zda byly peněžní prostředky státu poskytované na záchranu a obnovu kulturních památek prostřednictvím rozpočtové kapitoly Ministerstva kultury vynaloženy účelně a v souladu s právními předpisy.

Za **účelné**⁴ NKÚ považuje takové použití veřejných prostředků, které zajistí optimální míru dosažení cílů při plnění stanovených úkolů. Posouzení účelnosti použití peněžních prostředků vynaložených na záchranu a obnovu kulturních památek spočívalo zejména v posouzení dosažení stanovených cílů a plnění stanovených úkolů.

Předmětem kontrolní akce byly peněžní prostředky státu poskytované na záchranu a obnovu kulturních památek prostřednictvím rozpočtové kapitoly Ministerstva kultury.

Kontrolovanou osobou bylo MK jakožto poskytovatel peněžních prostředků státní rozpočtu na záchranu a obnovu kulturních památek. Kontrola byla provedena v rámci šesti programů, které MK na záchranu a obnovu kulturních památek vyhlásilo.

Kontrolovaným obdobím bylo období od roku 2019 do 2022. V případě věcných souvislostí i období předcházející či následující.

Kontrolovaný objem vychází z výdajů MK na programy na záchranu a obnovu kulturních památek ze státního rozpočtu a za roky 2019 až 2022 činí přibližně 2,6 mld. Kč. Z toho kontrolovaný vzorek projektů činí 26 825 000 Kč.

Kontrola se zaměřila na:

- a) nastavení cílů,
- b) způsob monitorování plnění stanovených cílů,
- c) administraci poskytovaných příspěvků,
- d) transparentnost výběru projektů,
- e) nastavení a realizaci kontrolní činnosti,
- f) vyhodnocení přínosů podpory,
- g) účinnost opatření k odstranění nedostatků zjištěných v kontrolní akci č. 17/01.

Proces administrace, výběr projektů a jejich monitorování byly ověřeny rovněž na kontrolním vzorku 30 projektů. Kontrolní vzorek tvořilo pět náhodně vybraných projektů (s přihlédnutím k výši příspěvku) za každý program záchranu a obnovy kulturních památek.

Pozn.: Právní předpisy uvedené v tomto kontrolním závěru jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období.

IV. Podrobné skutečnosti zjištěné kontrolou

1. MK nestanovilo priority ani očekávané přínosy a dopady poskytování příspěvku

V roce 2022 schválilo MK příspěvek 49,4 % obdržených žádostí, ale uspokojilo tím jen 19,9 % objemu peněžních požadavků ze všech obdržených žádostí. Vzhledem k omezeným disponibilním prostředkům na záchranu a obnovu kulturních památek MK identifikovalo

⁴ Dle ustanovení § 2 písm. o) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).

potřebu vytvořit priority a vyšší měrou podpořit zásadní projekty. Priority však MK nevytvořilo a prostředky rozdělovalo zejména s cílem podpořit co největší počet příjemců. Požadované příspěvky tak musely být kráceny. Negativním důsledkem bylo prodlužování doby oprav kulturních památek.

Informace o všech kulturních památkách obsahuje Památkový katalog. Tyto informace však MK využívá zejména pro ověření údajů a náležitostí jednotlivých žádostí o příspěvek. Ke stanovení priorit, nastavení, monitorování a vyhodnocování jednotlivých programů MK tyto informace nevyužívá.

Programy, které byly schváleny usneseními vlády (PZAD, Městský program a Movitý program), měly v těchto usneseních stanoveny cíle. V případě Programu ORP stanovilo MK cíl programu v příslušných zásadách⁵. U Havarijního a Vesnického programu MK nestanovilo žádné cíle.

Vyhodnocení všech šesti programů byla pouze formální, MK uvedlo zejména základní statistická data o udělené podpoře. Vyhodnocení však neměla vazbu na cíle stanovené v jednotlivých programech. Tyto cíle byly převážně velmi obecné a MK k nim nestanovilo měřitelné ukazatele. V realizovaných hodnoceních MK nebylo schopno vyhodnotit míru plnění stanovených cílů ani reálné přínosy a dopady jednotlivých programů. V konečném důsledku tak MK nevyhodnotilo účelnost a efektivnost vynakládaných prostředků na záchranu a obnovu kulturních památek.

Příklad č. 1

PZAD měl usnesením vlády stanoveny následující cíle:

- záchrana ohrožených nemovitých kulturních památek efektivní a rychlou obnovou,
- využití těchto památek ke zvýšení celkové kvality životního prostředí a pro kulturní, společenské, veřejně prospěšné a ekonomické účely,
- získání všech zdrojů přicházejících v úvahu a snižování potřeby příspěvku na obnovu kulturních památek ze státního rozpočtu,
- zvýšení efektivnosti správy a provozu kulturních památek.

Ve vyhodnocení PZAD za rok 2022 MK uvedlo pouze následující údaje:

- celková alokace příspěvků do jednotlivých krajů,
- příjemci příspěvku dle typu žadatele,
- alokace dle typu vlastníka v jednotlivých krajích,
- celková alokace příspěvků podle typu památky a kraje,
- seznam ukončených akcí obnovy,
- počty a objemy podaných/uspokojených žádostí a příspěvků,
- fotografie z jedné podpořené akce obnovy.

MK nestanovilo výchozí ani cílový stav, kterého by chtělo výdejem peněžních prostředků v oblasti záchranu a obnovy kulturních památek dosáhnout. Konkrétní přínosy a dopady vynakládaných prostředků tak i vzhledem k obecnému nastavení MK nevyhodnotilo. MK soustavně nesledovalo a nevyhodnocovalo účelnost, hospodárnost a efektivnost vynakládání výdajů ve své kapitole ve smyslu ustanovení § 39 odst. 3 zákona č. 218/2000 Sb.

⁵ Zásady k programům s informacemi o nastavení a podmínkách programu.

2. MK nezpracovalo koncepce rozvoje památkové péče od roku 2021

Hlavním strategickým dokumentem pro oblast záchrany a obnovy kulturních památek je *Státní kulturní politika*. Jedná se o obecný dokument, který měl být následně realizován zejména pomocí souvisejících koncepcí a strategií. Z tohoto důvodu mělo MK zpracovat plán její implementace, ve kterém stanoví k jednotlivým specifickým cílům návazná opatření, dílčí činnosti a úkoly, a to včetně vyčíslení souvisejících nákladů. Ze *Státní kulturní politiky* jakožto nadřazené strategie měla vycházet také koncepce památkové péče, která by cíle v oblasti záchrany a obnovy kulturních památek rozvíjela. Podle těchto strategických dokumentů mělo MK řídit záchranu a obnovu kulturních památek od roku 2021. *Státní kulturní politiku* vzala vláda ČR na vědomí a uložila ministru kultury její realizaci až usnesením ze dne 27. září 2021 č. 843. Plán její implementace a koncepci památkové péče do doby ukončení kontroly MK nezpracovalo.

MK má na období 2021 až 2025 schválenou *Státní kulturní politiku* (se zpožděním devíti měsíců), avšak MK stále nemá plán implementace a navazující koncepci památkové péče, i když by tyto dokumenty mělo mít již 2,5 roku. MK tak nepostupovalo v souladu s § 25 odst. 3 ve spojení s § 26 odst. 2, písm. a) zákona o státní památkové péči tím, že nezpracovalo konkrétní koncepce rozvoje památkové péče, a náležitě tak nedbalo, aby státní památkovou péči zabezpečilo plánovitě, komplexně a v souladu s dlouhodobou koncepcí jejího rozvoje.

3. MK neplnilo stanovená opatření a úkoly

Cíle KPP 2017 stanovilo MK velmi obecně, jedná se spíše o stanovení cílových oblastí. K jednotlivým cílům MK stanovilo příslušná opatření, která jsou však často nekonkrétní, např. pokračování v dřívějších činnostech. MK realizovalo vyhodnocení KPP 2017. Vzhledem k obecnému nastavení jednotlivých cílů a souvisejících opatření však nelze určit, zda a do jaké míry MK tyto cíle splnilo.

SKP 2015 vyhodnotilo MK v rámci navazující SKP 2021. Vyhodnocení představuje tabulku s úkoly stanovenými v plánu implementace SKP 2015, ve které MK uvedlo, zda byl daný úkol splněn a související výstupy. Vyhodnocení, zda byly plněním těchto úkolů naplněny i záměry a priority stanovené v SKP 2015, MK nerealizovalo.

Opatření a úkoly stanovené v plánu implementace SKP 2015, které zejména souvisely se záchranou a obnovou kulturních památek, MK neplnilo. V těchto bodech tak MK neplnilo usnesení vlády ČR ze dne 3. února 2016 č. 81, ve kterém vláda mj. uložila ministru kultury realizovat plán implementace SKP 2015. Jedná se zejména o následující opatření a úkoly:

- MK si stanovilo úkol v podobě návrhu nového památkového zákona. Cílem tohoto úkolu bylo schválení tohoto zákona Parlamentem ČR, zdůraznění veřejného zájmu na ochraně památkového fondu a vytvoření podmínek pro péči o tento fond. Zákon o státní památkové péči je platný od roku 1987 a vznikl za podmínek, které se po roce 1989 významně změnilly, např. v oblasti soukromého vlastnictví. Nový památkový zákon měl mj. zajistit vhodný způsob nakládání s památkovým fondem, posílit právní jistotu v oblasti památkové péče, odstranit zbytečnou administrativní zátěž a zmírnit dopady vznikající z omezování vlastnických práv.

Potřebu přijetí nového památkového zákona stanovilo MK již v roce 2008. Tuto potřebu však MK již minimálně 15. rokem pouze přenáší do nových koncepčních dokumentů. MK v roce 2015 připravilo návrh zákona, ten ale nebyl Parlamentem ČR schválen. Od té doby

MK žádný návrh památkového zákona nepřipravilo a cíle stanoveného úkolu nesplnilo. Nový památkový zákon MK ani v současné době nepřipravuje.

- MK nesplnilo úkol v podobě zavedení elektronického systému pro vyřizování agend a poskytování podpory. MK se nedaří zavést elektronický systém ani v rámci dosavadní realizace SKP 2021, kam tento úkol přeneslo (více viz bod 4).
- MK nesplnilo úkol v podobě umožnění úplného elektronického podání v procesech evidence památek ve vazbě na Památkový katalog.
- MK v SKP 2015 uvedlo důležitost formulace cílů, objektivních kritérií a následného systematického vyhodnocování přínosů podpory a jeho využití při rozhodování o budoucí podpoře. Přesto MK kvůli obecnému nastavení příslušných programů i koncepčních dokumentů vyhodnocuje přínosy a dopady peněžních prostředků vynaložených na záchranu a obnovu kulturních památek pouze formálně (více viz bod 1).

4. Administrace programů byla komplikovaná a časově náročná

Administrace programů na záchranu a obnovu památek není digitalizovaná a nadále probíhá zejména v listinné podobě. V letech 2019 až 2022 přitom MK každý rok průměrně obdrželo více než tři tisíce žádostí o příspěvek. Příslušné údaje zaměstnanci MK musí ručně přepisovat a evidovat v programech MS Word a MS Excel. Tento způsob administrace je značně náročný jak pro MK, tak pro jednotlivé uchazeče o příspěvek.

Ve všech programech museli žadatelé zpracovávat dvě žádosti o příspěvek, resp. návrh na zařazení do programu. MK vyžadovalo zpracování standardizované žádosti, která byla stejná i pro ostatní programy mimo památkovou péči. Zároveň MK vyžadovalo zpracování žádostí, které byly upraveny pro potřeby jednotlivých programů na záchranu a obnovu kulturních památek. V žádostech tak museli žadatelé uvádět duplicitní informace, jako např. název projektu, název žadatele, adresu, jméno kontaktní osoby, statutárního zástupce právnické osoby, charakteristiku projektu, celkové náklady, požadovaný příspěvek.

Proces administrace jednotlivých programů byl mj. i kvůli jejímu nastavení a nevyužívání elektronických informačních systémů velmi komplikovaný a dlouhý. Doba od vyhlášení programů do začátku vydávání rozhodnutí o poskytnutí příspěvku a jejich následného vyplácení dosahovala u některých programů (zejména PZAD, Městský program a Movitý program) téměř jednoho roku (včetně 1–2 měsíců, které měli uchazeči na podání žádostí). Dosahovala tak téměř stejné doby jako doba realizace jednotlivých akcí obnovy, na které MK příspěvky poskytovalo.

Doba do ukončení vydávání rozhodnutí o poskytnutí příspěvků a jejich následného vyplácení byla ještě delší a např. u Movitého programu činila od doby přijetí žádostí až 18 měsíců a od doby vyhlášení programu až 20 měsíců. Tato doba tak významně překročila i dobu realizace podpořených akcí obnovy. Dlouhá doba od podání žádosti do vydání rozhodnutí o poskytnutí příspěvku a jeho proplacení mj. prodlužuje dobu nejistoty jednotlivých žadatelů, zda a v jaké výši jim MK příspěvek poskytne.

Příklad č. 2

Dlouhá doba administrace byla např. u akce obnovy barokní knihovny z Kláštera bosých augustiniánů ve Lnářích, ÚSKP 105815. Příslušný Movitý program na rok 2021 vyhlásilo MK dne 20. 4. 2020. Návrh na zařazení akce obnovy movité kulturní památky do *Programu restaurování movitých kulturních památek* na rok 2021 doručil žadatel dne 16. 6. 2020. K nabytí právní moci rozhodnutí o poskytnutí příspěvku došlo dne 20. 11. 2021, tj. po více než 17 měsících od podání návrhu na zařazení akce do programu (žádosti) a po 19 měsících od vyhlášení programu. Rozhodnutí o poskytnutí příspěvku nabylo právní moci až téměř na konci realizace akce obnovy, na kterou byl příspěvek určen.

5. Hodnocení a výběr projektů byl u poloviny programů netransparentní

PZAD a Movitý program, které vznikly na základě usnesení vlády, měly jasně stanovená kritéria hodnocení žádostí, s bodovým hodnocením a váhami a tato kritéria byla známa žadatelům předem. Oproti tomu v Programu ORP, Havarijním a Vesnickém programu nebyla hodnotící kritéria známá předem. MK je stanovilo pouze interně, a to bez příslušných vah a bodového hodnocení. Navíc MK nevytvořilo žádné záznamy, ze kterých by bylo zřejmé, zda a jak podle stanovených kritérií jednotlivé žádosti skutečně posuzovalo. Tento způsob hodnocení a výběru projektů tak byl obtížně přezkoumatelný, netransparentní a nevytvářel rovné podmínky pro jednotlivé uchazeče. V Městském programu byl výběr akcí obnovy v kompetenci jednotlivých měst a obcí, kterým MK poskytovalo dotaci v rámci stanovených finančních kvót.

Netransparentní byl rovněž způsob, jakým MK rozhodovalo o zákazu čerpání příspěvku při porušení podmínek v předchozím roce. V interním příkazu ministryně č. 40/2012 stanovilo MK podmínky, jejichž porušení znamená zákaz poskytnutí příspěvku danému žadateli v roce následujícím. Tyto podmínky však MK zveřejnilo pouze v rámci některých programů a pouze v některých letech. MK se uvedenými podmínkami neřídilo a v rozporu s nimi vyplatilo příspěvky v letech 2019 až 2021 v celkové výši 15 837 000 Kč.

Podmínky, jejichž porušení vyhodnocovalo MK jako důvod pro zákaz poskytnutí příspěvku v následujícím roce, nekorespondovaly s podmínkami danými příkazem ministryně č. 40/2012 a zveřejněnými rovněž ve vyhlášeních některých programů. MK ve skutečnosti zákaz poskytnutí příspěvku vztahovalo nikoliv na žadatele, jak bylo stanoveno v příkazu ministryně č. 40/2012, ale na akci obnovy. V případě jednoho příjemce MK udělalo výjimku a rozšířilo zákaz poskytnutí příspěvku na všechny akce obnovy daného příjemce. Zákaz čerpání příspěvku v následujícím roce také MK nevztahovalo výhradně k porušením uvedeným v příkazu ministryně č. 40/2012, ale vycházelo ze zjištěných porušení podmínek rozhodnutí, které MK zaslalo na finanční úřad. Jedná se mj. o porušení podmínek stanovených v rozhodnutí o poskytnutí příspěvku, která však nutně nemusí představovat porušení podmínek příkazu ministryně č. 40/2012.

Uchazeči o příspěvek neměli k dispozici informace o skutečně aplikovaných podmínkách, jejichž porušení MK vyhodnocovalo jako zákaz poskytnutí příspěvku v následujícím roce. Nastavený a aplikovaný systém je velmi nepřehledný, netransparentní a vytváří nerovné podmínky pro jednotlivé uchazeče o příspěvek.

6. Rozhodnutí MK o poskytnutí příspěvku neumožňují vyhodnocení přínosů projektů

MK po příjemcích vyžadovalo stanovení cílů projektů, ty však byly stanoveny pouze obecně v žádosti a následně v rozhodnutí o poskytnutí příspěvku. Detailněji byl popis uveden

v závazném stanovisku, které neřešilo cíle projektu, ale pouze stavební a technické stránky jeho realizace. Příjemce příspěvku byl zavázán k plnění cíle dle vydaného rozhodnutí a na něj navázaném závazném stanovisku. Stanovené cíle podpořených projektů však nebyly provázány s cíli příslušných programů, neměly také stanoveny žádné měřitelné parametry a ukazatele. Přínos realizace jednotlivých projektů k naplnění cílů programu tak nelze vyhodnotit.

V rámci charakteristiky navrhované akce obnovy u některých programů uchazeči uváděli v žádostech o příspěvek mj. informace o využití kulturních památek, viz následující příklad:

Příklad č. 3

V PZAD uváděli uchazeči údaje o budoucím využití památky či tzv. údaje o společenské efektivitě akce, jako např. zvýšení kvality životního prostředí, využití pro kulturní a jiné společenské účely, ekonomické efekty, vytvoření nových trvalých nebo dočasných pracovních míst, přínos pro cestovní ruch, zpřístupnění památky veřejnosti a odhad zvýšení počtu návštěvníků po dokončení akce.

Tyto údaje byly i součástí kritérií, na jejichž základě byly jednotlivé návrhy posuzovány v rámci rozhodování o poskytnutí příspěvku. V rozhodnutí o poskytnutí příspěvku však MK příjemce k plnění těchto ukazatelů nezavázalo. Monitorování průběhu realizace jednotlivých podpořených projektů je vzhledem k jejich nastavení obtížné a navíc vzniká riziko, že schválené projekty nebudou realizovány v rozsahu a kvalitě, kterou příjemci deklarovali v žádostech a na jejichž základě MK rozhodlo o podpoře.

7. MK nepřijalo účinná opatření k odstranění nedostatků zjištěných minulou kontrolou NKÚ

Kontrolu poskytování příspěvků v PZAD realizoval NKÚ již v roce 2017. Jednalo se o kontrolní akci č. 17/01 – *Peněžní prostředky státu poskytované z Programu záchrany architektonického dědictví na záchranu a obnovu kulturních památek*. NKÚ mj. zjistil, že cíle PZAD nastavilo MK pouze obecně, aniž by závazně stanovilo měřitelné indikátory ve formě předpokládaných cílových hodnot, kterých by měl program ve stanoveném časovém horizontu dosáhnout. MK provádělo pouze formální hodnocení PZAD, které nemělo přímou vazbu na stanovené obecné cíle. Přínos PZAD k záchraně a obnově kulturních památek bez stanovení měřitelných indikátorů a parametrů akcí nebylo možné vyhodnotit. Dále NKÚ zjistil, že MK v rozhodnutích o poskytnutí příspěvku nastavilo nejednotné podmínky a jednoznačně nevymezilo závazné podmínky akcí.

MK předložilo vládě informace o stavu plnění opatření přijatých k odstranění nedostatků uvedených v KA č. 17/01 dne 17. 12. 2018. Zde MK uvedlo, že u všech opatření probíhá jejich plnění, resp. jsou již splněna.

NKÚ v rámci KA č. 22/22 prověřil účinnost těchto opatření. MK sjednotilo podmínky v rozhodnutí o poskytnutí příspěvku. Jak však vyplývá z předchozích kapitol tohoto kontrolního závěru, přijatá opatření nevedla k odstranění hlavních nedostatků uvedených v KA č. 17/01. MK nepřijalo účinná opatření v oblasti nastavení cílů, měřitelných ukazatelů jejich plnění ani v oblasti vyhodnocení.

MK nepřijalo účinná opatření vedoucí k odstranění hlavních nedostatků zjištěných u PZAD v rámci KA č. 17/01. Obdobné nedostatky jako u PZAD vykazují rovněž ostatní programy záchrany a obnovy kulturních památek.

Seznam zkratk

ČR	Česká republika
KPP 2017	<i>Koncepce památkové péče v České republice na léta 2017–2020</i>
Městský program	Program regenerace městských památkových rezervací a městských památkových zón
MK	Ministerstvo kultury
Movitý program	<i>Program restaurování movitých kulturních památek</i>
MPR	městská památková rezervace
MPZ	městská památková zóna
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
NPÚ	Národní památkový ústav
Památkový katalog	<i>Ústřední seznam kulturních památek</i>
Program ORP	program <i>Podpora obnovy kulturních památek prostřednictvím obcí s rozšířenou působností</i>
PZAD	<i>Program záchrany architektonického dědictví</i>
SKP 2015	<i>Státní kulturní politika na léta 2015–2020</i>
SKP 2021	<i>Státní kulturní politika 2021–2025+</i>
ÚSKP	identifikační údaj dle Ústředního seznamu kulturních památek
Vesnický program	<i>Program péče o vesnické památkové rezervace, vesnické památkové zóny a krajinné památkové zóny</i>