

V l á d n í n á v r h

ZÁKON

ze dne ... 2020

o vstupu a dovozu některých kulturních statků na celní území Evropské unie a o změně zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů

Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky:

ČÁST PRVNÍ

VSTUP A DOVOZ NĚKTERÝCH KULTURNÍCH STATKŮ NA CELNÍ ÚZEMÍ EVROPSKÉ UNIE

§ 1

Předmět úpravy

Tento zákon upravuje v návaznosti na přímo použitelný předpis Evropské unie¹⁾ další podmínky pro vstup a dovoz kulturních statků na celní území Evropské unie pro účely jejich zachování a postup při vracení kulturních statků, které opustily území země, v níž byly vytvořeny nebo objeveny, v rozporu s právními předpisy této země.

CELEX: 32019R0880

§ 2

Vymezení pojmů

Pro účely tohoto zákona se rozumí

- a) kulturním statkem předmět, který je významný pro archeologii, prehistorii, historii, literaturu, umění nebo vědu a je uveden v části A přílohy k přímo použitelnému předpisu Evropské unie o vstupu a dovozu kulturních statků¹⁾,
- b) zemí původu stát, na jehož území byl kulturní statek vytvořen nebo objeven a jehož území není součástí celního území Evropské unie,
- c) odbornou organizací státní příspěvková organizace v působnosti Ministerstva kultury (dále jen „ministerstvo“) uvedená v příloze k tomuto zákonu.

CELEX: 32019R0880

§ 3

Orgány státní správy

- (1) Příslušným orgánem, který vykonává působnost podle přímo použitelného předpisu Evropské unie o vstupu a dovozu kulturních statků¹⁾ a podle tohoto zákona, je ministerstvo.
- (2) Působnost celního orgánu podle přímo použitelného předpisu Evropské unie o vstupu a dovozu kulturních statků¹⁾ vykonává celní úřad.

CELEX: 32019R0880

¹⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/880 ze dne 17. dubna 2019 o vstupu a dovozu kulturních statků.

§ 4

Vstup a dovoz kulturního statku na celní území Evropské unie

Kdo dováží nebo kdo se podílí na vstupu kulturního statku ze země původu na celní území Evropské unie, je povinen celnímu úřadu předložit povolení k vývozu kulturního statku vydané orgánem země původu nebo potvrzení orgánu země původu o skutečnosti, že pro daný kulturní statek není stanovena povinnost vývozního povolení, a další dokumenty prokazující, že se vývoz kulturního statku uskutečnil v souladu s právními předpisy země původu (dále jen „dokumentace“).

CELEX: 32019R0880

§ 5

Zadržení předmětu

(1) Celní úřad zadrží předmět, který vstoupil na celní území Evropské unie, má-li důvodné podezření, že se jedná o kulturní statek a jeho vstupem na celní území Evropské unie byl porušen přímo použitelný předpis Evropské unie o vstupu a dovozu kulturních statků¹⁾ nebo tento zákon. Celní úřad předmět také zadrží, má-li důvodné pochybnosti o jeho původu, souladu nakládání s ním s právními předpisy země původu nebo o pravosti nebo platnosti dokumentace předložené podle § 4. Celní úřad zadrží předmět včetně dokumentace a dokladů předložených s celním prohlášením.

(2) Zadržení předmětu celní úřad bezodkladně oznámí ministerstvu a současně uvede, jsou-li mu známy,

- a) identifikační údaje osoby, které byl předmět zadržen,
- b) identifikační údaje držitele zadrženého předmětu,
- c) identifikační údaje vlastníka zadrženého předmětu,
- d) předpokládanou nebo uvedenou zemi původu zadrženého předmětu a
- e) datum vstupu předmětu na celní území Evropské unie a datum a místo zadržení předmětu.

(3) Celní úřad pořídí a současně s oznámením podle odstavce 2 zašle ministerstvu popis a fotodokumentaci zadrženého předmětu a kopie dokumentace, celního prohlášení a dokladů předložených s celním prohlášením.

(4) Je-li celnímu úřadu známa jiná překážka propuštění zadrženého předmětu do navrženého celního režimu, oznámí ji celní úřad ministerstvu současně s oznámením podle odstavce 2.

(5) Poskytnutí údajů a podkladů podle odstavců 2 až 4 ministerstvu není porušením povinnosti mlčenlivosti podle daňového řádu.

CELEX: 32019R0880

§ 6

Postup po zadržení předmětu

(1) Ministerstvo ve lhůtě 5 pracovních dnů od obdržení oznámení a podkladů podle § 5 odst. 2 a 3 předběžně posoudí důvodnost zadržení předmětu celním úřadem s ohledem na povahu tohoto předmětu a možné porušení přímo použitelného předpisu Evropské unie o vstupu a dovozu kulturních statků¹⁾ a sdělí celnímu úřadu, že

- a) zadržený předmět lze vrátit, nebo
- b) zadržení předmětu dále trvá a celní úřad jej má předat ministerstvu.

(2) Před sdělením podle odstavce 1 písm. b) ministerstvo určí a vyrozumí odbornou organizaci, u které bude zadržený předmět po dobu nezbytně nutnou uschován, a stanoví lhůtu k jeho převzetí do

úschovy. Tato lhůta nesmí být delší než 10 pracovních dnů od obdržení oznámení a podkladů podle § 5 odst. 2 a 3 ministerstvem.

(3) Určení odborné organizace, u které bude zadržený předmět uschován, a lhůtu, v jaké jej tato odborná organizace převezme od celního úřadu do úschovy, ministerstvo sdělí celnímu úřadu současně se sdělením podle odstavce 1 písm. b).

(4) Předání zadrženého předmětu včetně zadržené dokumentace a dokladů předložených s celním prohlášením určené odborné organizaci se považuje za jeho předání ministerstvu.

(5) Se zadrženým předmětem se v úschově nakládá podle podmínek stanovených přímo použitelným předpisem Evropské unie, kterým se stanoví celní kodex Unie²⁾, pro zboží, které bylo propuštěno do celního režimu uskladnění v celním skladu.

(6) Zadržení předmětu trvá do dne, kdy

a) celní úřad obdrží sdělení podle odstavce 1 písm. a),

b) marně uplyne lhůta pro sdělení podle odstavce 1,

c) marně uplyne lhůta pro převzetí zadrženého předmětu do úschovy podle odstavce 2,

d) celní úřad obdrží sdělení podle § 7 odst. 3 písm. a), nebo

e) nabyde právní moci rozhodnutí o zabavení zadrženého předmětu.

CELEX: 32019R0880

§ 7

Posouzení zadrženého předmětu

(1) Odborná organizace do 30 pracovních dnů od převzetí zadrženého předmětu do úschovy předá ministerstvu zprávu, ve které uvede, zda se jedná o kulturní statek a jaká je země jeho původu, popřípadě skutečnost, že zadržený předmět je uveden na indikativním seznamu ohrožených památek nebo je evidován v mezinárodních registrech jako odcizený.

(2) Poskytnutí údajů a podkladů podle § 5 odst. 2 až 4 odborné organizaci není porušením povinnosti mlčenlivosti podle daňového řádu.

(3) Ministerstvo do 40 pracovních dnů od převzetí zadrženého předmětu odbornou organizací do úschovy

a) sdělí celnímu úřadu, že vstupem zadrženého předmětu na celní území Evropské unie nebyl porušen přímo použitelný předpis Evropské unie o vstupu a dovozu kulturních statků¹⁾, nebo

b) vydá rozhodnutí o zabavení zadrženého předmětu.

CELEX: 32019R0880

§ 8

Vrácení zadrženého předmětu

(1) V případě, že celní úřad do 10 pracovních dnů od obdržení sdělení ministerstva podle § 7 odst. 3 písm. a) neoznámí, že existuje jiná překážka propuštění zadrženého předmětu do navrženého celního režimu, vrátí ministerstvo zadržený předmět, dokumentaci a doklady předložené s celním prohlášením prostřednictvím odborné organizace, u níž je uschován, vlastníkovi, a není-li znám, osobě, které byl předmět zadržen.

(2) V případě, že existuje překážka propuštění zadrženého předmětu do navrženého celního režimu,

²⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 952/2013 ze dne 9. října 2013, kterým se stanoví celní kodex Unie, v platném znění.

předá ministerstvo zadržený předmět, dokumentaci a doklady předložené s celním prohlášením prostřednictvím odborné organizace, u níž je uschován, celnímu úřadu. Obdobně ministerstvo postupuje v případě, že se postupem podle odstavce 1 nepodaří vrátit zadržený předmět vlastníkově ani osobě, které byl zadržen.

CELEX: 32019R0880

§ 9

Postup při zadržení a vracení předmětu

Celní úřad a ministerstvo při zadržení a vracení předmětu postupují podle celního zákona, pokud tento zákon nestanoví jinak.

§ 10

Zabavení zadrženého předmětu

(1) Ministerstvo rozhodne o zabavení zadrženého předmětu, pokud je zadržený předmět kulturním statkem a opustil území země původu v rozporu s jejími právními předpisy.

(2) Je-li ministerstvu znám stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, v rozsahu nezbytném pro vydání rozhodnutí, může být rozhodnutí o zabavení zadrženého předmětu prvním úkonem v řízení.

(3) Ministerstvo bezodkladně sdělí celnímu úřadu, že rozhodnutí o zabavení zadrženého předmětu nabylo právní moci.

(4) Ministerstvo v případě, že bylo pravomocně rozhodnuto o zabavení zadrženého předmětu, rozhodne o povinnosti uhradit náhradu nákladů na převzetí a úschovu zadrženého předmětu, které vznikly od jeho převzetí odbornou organizací do úschovy do dne nabytí právní moci rozhodnutí o jeho zabavení, a stanoví její výši. Náhradu nákladů ministerstva a odborné organizace, které vznikly v souvislosti s převzetím a úschovou zadrženého předmětu, hradí ministerstvu ten, komu byl předmět zadržen.

(5) Celní úřad v případě, že bylo pravomocně rozhodnuto o zabavení zadrženého předmětu, rozhodne postupem podle celního zákona o povinnosti uhradit náhradu nákladů na zadržení předmětu, které vznikly od jeho zadržení do jeho převzetí odbornou organizací do úschovy, a stanoví její výši. Náhradu těchto nákladů hradí celnímu úřadu ten, komu byl předmět zadržen.

CELEX: 32019R0880

§ 11

Hospodaření se zabaveným kulturním statkem

(1) Vlastníkem zabaveného kulturního statku se stává Česká republika. Hospodaření s tímto kulturním statkem přísluší podle zákona o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích ministerstvu.

(2) Po dobu trvání vlastnického práva České republiky k zabavenému kulturnímu statku vede ministerstvo tento kulturní statek ve své operativní evidenci podle zákona o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích a po tuto dobu současně trvá jeho příslušnost hospodařit se zabaveným kulturním statkem i úschova tohoto kulturního statku u odborné organizace. Ustanovení § 15 odst. 4 věty druhé zákona o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích se nepoužije.

(3) Ministerstvo sjedná za Českou republiku se zemí původu dohodu o vydání zabaveného kulturního statku. Z dohody musí vyplývat, že zabavený kulturní statek opustil území země původu

v rozporu s jejími právními předpisy. Vydání zabaveného kulturního statku zemi původu v souladu s dohodou zajistí odborná organizace, u níž je uschován. Účinností dohody o vydání zabaveného kulturního statku zaniká vlastnické právo České republiky k tomuto kulturnímu statku.

(4) Se zabaveným kulturním statkem se do jeho vydání zemi původu nakládá podle podmínek stanovených přímo použitelným předpisem Evropské unie, kterým se stanoví celní kodex Unie²⁾, pro zboží, které bylo propuštěno do celního režimu uskladnění v celním skladu. Náhradu nákladů na úschovu zabaveného kulturního statku v rozsahu tohoto nakládání hradí ministerstvo.

Přestupek

§ 12

(1) Fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba se jako vlastník, držitel nebo osoba podílející se na vstupu kulturního statku na celní území Evropské unie dopustí přestupku tím, že doveze nebo se podílí na vstupu kulturního statku ze země původu na celní území Evropské unie v rozporu s přímo použitelným předpisem Evropské unie o vstupu a dovozu kulturních statků¹⁾.

(2) Za přestupek podle odstavce 1 lze uložit pokutu do 10 000 000 Kč.

CELEX: 32019R0880

§ 13

Přestupek podle tohoto zákona projednává a pokuty vybírá ministerstvo.

ČÁST DRUHÁ

Změna zákona o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích

§ 14

V § 11 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění zákona č. 202/2002 Sb., zákona č. 354/2003 Sb., zákona č. 217/2005 Sb., zákona č. 359/2005 Sb., zákona č. 22/2006 Sb., zákona č. 274/2008 Sb., zákona č. 457/2011 Sb., zákona č. 18/2012 Sb., zákona č. 407/2012 Sb., zákona č. 86/2015 Sb., zákona č. 51/2016 Sb., zákona č. 264/2016 Sb. a zákona č. 65/2017 Sb., se na konci odstavce 1 tečka nahrazuje čárkou a doplňuje se písmeno f), které zní:

„f) s kulturními statky, jejichž vlastníkem se stal stát podle zákona o vstupu a dovozu některých kulturních statků na celní území Evropské unie, přísluší Ministerstvu kultury.“.

ČÁST TŘETÍ

ÚČINNOST

§ 15

Tento zákon nabývá účinnosti dnem 28. prosince 2020.

CELEX: 32019R0880

Odborné organizace v působnosti Ministerstva kultury podle § 2 písm. c) zákona č. /2020 Sb.

Národní muzeum

Národní galerie v Praze

Uměleckoprůmyslové museum v Praze

Národní technické muzeum

Národní knihovna České republiky

Národní památkový ústav

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

A. Obecná část

Návrh zákona o vstupu a dovozu některých kulturních statků na celní území Evropské unie a o změně zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů, je předkládán na základě Plánu legislativních prací vlády na rok 2020, schváleného usnesením vlády č. 870 dne 9. prosince 2019.

Na základě uvedeného Plánu legislativních prací vlády na rok 2020 nebylo u předloženého návrhu zákona provedeno hodnocení dopadů regulace. Jedná se o návrh adaptačního předpisu, kde není dána možnost diskrece a současně návrh nejde nad rámec požadavků práva Evropské unie, jsou tedy splněny podmínky bodu 3.8 písm. h) Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace (RIA).

1. Zhodnocení platného právního stavu, včetně zhodnocení současného stavu ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen

Kulturní statky tvoří součást světového kulturního dědictví a jsou významné nejen z hlediska kulturního a uměleckého, ale i historického, vědeckého a vzdělávacího. V Evropské unii má kulturní dědictví význam pro národní i evropskou identitu a je tradičně chráněno a uchováváno jako odkaz budoucím generacím. Členské státy chrání jak své vlastní kulturní statky, tak i kulturní statky ostatních členských států a navzájem se snaží v této oblasti v zájmu dosažení co nejvyšší účinnosti spolupracovat. Na ochranu kulturních statků považovaných za národní kulturní poklady členských států se vztahují:

- nařízení Rady (ES) č. 116/2009 ze dne 18. prosince 2008 o vývozu kulturních statků,
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/60/EU ze dne 15. května 2014 o navrácení kulturních statků neoprávněně vyvezených z území členského státu a o změně nařízení (EU) č. 1024/2012.

Z platných právních předpisů České republiky upravují problematiku ochrany kulturních statků, včetně jejich dovozu, vývozu, prodeje, navrácení nelegálně vyvezených statků apod. zejména následující právní předpisy:

- zákon č. 71/1994 Sb., o prodeji a vývozu předmětů kulturní hodnoty, ve znění pozdějších předpisů – upravuje vydávání osvědčení pro dočasný nebo trvalý vývoz předmětů významných pro historii, literaturu, umění, vědu nebo techniku, které splňují tímto zákonem stanovená kritéria a limity stáří a tržní ceny podle přílohy k zákonu; osvědčení vydávají muzea, galerie, knihovny, pracoviště Národního památkového ústavu, popřípadě Ministerstvo kultury; v případě předmětů z oboru archeologie a předmětů kultovní a sakrální povahy musí být osvědčení k trvalému vývozu doloženo již při nabídce k jejich prodeji,
- zákon č. 101/2001 Sb., o navrácení nezákonně vyvezených kulturních statků, ve znění pozdějších předpisů – upravuje postup při navrácení kulturních statků, které byly nezákonně vyvezeny na území České republiky z území jiného členského státu Evropské unie nebo z území České republiky na území členského státu Evropské unie; nezákonně vyvezeným kulturním statkem je kulturní statek, který byl z území České republiky na území členského státu nebo naopak vyvezen v rozporu s právními předpisy upravujícími způsob jeho ochrany a nakládání s ním nebo v rozporu s příslušnými předpisy Evropské unie, nebo byl vyvezen sice legálně, ale nebyl navrácen ve stanovené lhůtě; orgány příslušnými pro postupy podle tohoto

zákona jsou Ministerstvo kultury a v případě archiválií Ministerstvo vnitra,

- zákon č. 214/2002 Sb., o vývozu některých kulturních statků z celního území Evropské unie, ve znění pozdějších předpisů – upravuje vydávání vývozního povolení pro vývoz kulturních statků, uvedených v příloze k nařízení implementovanému tímto zákonem, z celního území Evropské unie; vývozní povolení vydává Ministerstvo kultury a v případech týkajících se archiválií Ministerstvo vnitra.

Ochrana kulturního dědictví je předmětem také např. těchto zákonů:

- zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů – definuje základní pojmy v oboru památkové péče, upravuje zvláštní režim nakládání s kulturními památkami včetně podmínek jejich vývozu a stanoví práva a povinnosti vlastníků kulturních památek nebo orgánům státní správy,
- zákon č. 122/2000 Sb., o ochraně sbírek muzejní povahy a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů – stanoví podmínky ochrany sbírek muzejní povahy, uchovávaných zejména v muzeích a galeriích, podmínky a způsob vedení evidence sbírek muzejní povahy, práva a povinnosti vlastníků sbírek muzejní povahy, režim vývozu apod.,
- zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů – upravuje ochranu archiválií, nakládání s nimi a související problematiku.

Ochrana movitého kulturního dědictví má v České republice dlouhodobě vysokou úroveň, která je dána jak uplatňováním výše uvedených zákonů, tak i vysoce kvalifikovanou institucionální základnou. Je však třeba si uvědomit, že tato problematika byla dosud posuzována primárně optikou tzv. zdrojové země, tzn. na prvním místě byla akcentována ochrana národního (případně evropského - unijního) kulturního dědictví. V poslední době je však stále patrnější, že tento protekcionistický přístup již není adekvátní potřebám zachování celistvosti světového kulturního dědictví, zejména v zemích, jejichž možnosti ochrany vlastního kulturního dědictví jsou z řady různých důvodů (neuspokojivá ekonomická a sociální situace, válečný konflikt apod.) omezené.

V poslední době taktéž vyvolává pozornost skutečnost, že obecná pravidla týkající se obchodu se zbožím neřeší veškerá specifika dovozu kulturních statků. Nedovolené obchodování s kulturními statky často souvisí s organizovanou trestnou činností, financováním terorismu, praním špinavých peněz a s daňovými úniky. Vymahatelná právní úprava, která by dokázala zajistit řádnou péči o kulturní statky nezákonně vyvezené ze třetích zemí po jejich zachycení příslušnými orgány a následnou repatriaci těchto předmětů, ovšem v současném právním řádu chybí.

Pojem kulturního statku byl do českého právního řádu zaveden již zmíněným zákonem č. 101/2001 Sb., o navrácení nezákonně vyvezených kulturních statků, ve znění pozdějších předpisů, kterým byla původně transponována směrnice Rady 93/7/EHS ze dne 15. března 1993, o navrácení kulturních statků neoprávněně vyvezených z území členského státu, později po novele zákona navazující směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/60/EU ze dne 15. května 2014, o navrácení kulturních statků neoprávněně vyvezených z území členského státu a o změně nařízení (EU) č. 1024/2012.

S pojmem kulturní statek pracuje rovněž zákon č. 214/2002 Sb., o vývozu některých kulturních statků z celního území Evropské unie, ve znění pozdějších předpisů, který adaptoval tuzemský právní řád původně na nařízení Rady (EHS) č. 3911/92 ze dne 9. prosince 1992, o vývozu kulturních statků, resp. nyní na nařízení Rady (ES) č. 116/2009 ze dne 18. prosince 2008, o vývozu kulturních statků.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/880 ze dne 17. dubna 2019 o vstupu a dovozu kulturních statků ovšem vymezuje pojem kulturní statek odlišným způsobem, než výše uvedené evropské i tuzemské předpisy, a to z důvodu snahy o diferenciaci chráněných předmětů, které jsou

součástí kulturního dědictví třetích zemí (zemí mimo celní území Evropské unie). Navrhovaný zákon upravující některé otázky vstupu a dovozu kulturních statků na celní území Evropské unie je adaptačním předpisem ve vztahu k uvedenému bezprostředně použitelnému nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/880 a vychází z tohoto odlišného vymezení kulturního statku a z účelu, jímž je zamezení obchodování s kulturními statky ze třetích zemí, získanými drancováním, a jejich využívání k financování terorismu či jiným nekalým praktikám. Proto návrh v souladu s uvedeným nařízením a v zájmu naplnění jeho účelu využívá převážně celních postupů.

V oblasti vstupu zboží na celní území Evropské unie se platná právní úprava řídí především celními předpisy, kterými jsou:

- nařízení Evropského Parlamentu a Rady (EU) č. 952/2013 ze dne 9. října 2013, kterým se stanoví celní kodex Unie (dále jen „celní kodex Unie“), a jeho prováděcí předpisy, zejména pak prováděcí nařízení Komise (EU) 2015/2447, kterým se stanoví prováděcí pravidla k některým ustanovením nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 952/2013, kterým se stanoví celní kodex Unie (dále jen „implementovaný akt“), a nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2015/2446, kterým se doplňuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 952/2013, pokud jde o podrobná pravidla k některým ustanovením celního kodexu unie (dále jen „delegovaný akt“),
- zákon č. 242/2016 Sb., celní zákon, ve znění pozdějších předpisů – stanovuje oprávnění celních orgánů rozhodnout o zadržení zboží (konkrétně pak § 39 až 43 zadržení zboží).

Obecným právním předpisem, který se vztahuje na veškerý postup správních orgánů při výkonu veřejné správy, je zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). V ustanovení § 1 odst. 2 správního řádu je zdůrazněn obecný a podpůrný (subsidiární) charakter správního řádu pro regulaci činnosti správních orgánů v případě, že zvláštní zákon nestanoví jiný postup.

Obecným právním předpisem pro správu daní je zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“), který se použije též pro správu cel. Daňový řád se jako obecný právní předpis pro správu daní použije tehdy, neupravuje-li jiný zákon správu daní jinak (§ 4 daňového řádu).

Platná právní úprava, obsažená ve výše uvedených právních předpisech, nemá žádné dopady ve vztahu k zákazu diskriminace ani neodporuje zásadě rovnosti mužů a žen.

2. Odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy, včetně dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen

Návrh nového zákona je předkládán z důvodu adaptace tuzemského právního řádu na nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/880 ze dne 17. dubna 2019 o vstupu a dovozu kulturních statků (dále také jen „Nařízení“). Smyslem právní úpravy obsažené v Nařízení a navrhovaném zákoně je přispět k zachování kulturního dědictví lidstva. V důsledku své adaptační povahy nepředstavuje navrhovaný zákon komplexní úpravu dané problematiky, ale tvoří jej partikulární úpravy dílčích institutů v této oblasti, které doplňují Nařízení.

Kulturní statky jsou součástí světového kulturního dědictví, mají silnou symbolickou hodnotu a patří ke kulturní paměti lidstva. Jedná se o statky důležité např. pro archeologii, prehistorii, historii, literaturu, umění i řadu dalších odvětví. Kulturní dědictví musí být chráněno před drancováním a neoprávněným přisvojováním. K drancování archeologických nalezišť a obchodování s kulturními statky získanými z neoprávněně prováděných vykopávek sice docházelo vždy, ale nyní dosahuje masových měřítek. Ekonomická a umělecká hodnota kulturních

statků vytváří na mezinárodním trhu silnou a trvalou poptávku, a dokud bude možné věnovat se lukrativnímu obchodu s kulturními statky bez významných rizik, budou vykopávky a drancování pokračovat. Neexistence dostatečně důrazných mezinárodních právních opatření nebo neúčinné vymáhání těch, která jsou k dispozici, vede k přenesení těchto kulturních statků do šedé ekonomiky. Zisky z obchodování s nimi jsou využívány např. také k financování terorismu.

Některé kategorie kulturních statků, vymezené přílohou Nařízení, jsou obzvláště vystaveny riziku drancování a ničení, proto je nezbytné zavést přísnější systém kontrol před tím, než je jim povolen vstup na celní území Evropské unie. Příloha Nařízení je rozčleněna do tří částí označených A, B a C.

Navrhovaný zákon představuje zatím jen částečnou implementaci Nařízení, vztahující se ke kulturním statkům uvedeným v části A přílohy. V této první fázi se jedná o adaptaci na čl. 3 odst. 1 a částečně čl. 11 Nařízení, u nichž je stanovena implementační lhůta do 28. prosince 2020. Na základě čl. 3 odst. 1 Nařízení je na celní území Evropské unie zakázán vstup kulturních statků uvedených v části A přílohy Nařízení, které opustily území země, v níž byly vytvořeny nebo objeveny, v rozporu s právními předpisy této země. Členské státy jsou povinny přijmout opatření, která se uplatní, bude-li uvedený zákaz porušen a dojde k pokusu o nelegální vstup kulturního statku. Proto návrh zákona stanovuje postup kompetentních orgánů České republiky (celních úřadů a Ministerstva kultury), který se uplatní, pokud by tato situace nastala, a to od zadržení (potenciálního) kulturního statku celním úřadem, přes bezpečné uchování zadrženého předmětu příslušnou odbornou organizací (dle typu předmětu např. Národním muzeem, Národní knihovnou České republiky, Národním památkovým ústavem) a rozhodnutí Ministerstva kultury o zabavení kulturního statku, až po vrácení kulturního statku do země jeho původu.

Z hlediska celních předpisů vychází navrhovaný zákon v oblasti vstupu kulturních statků na celní území Unie ze stávající právní úpravy vstupu zboží na celní území Unie. Zboží vstupující na celní území Unie podléhá od okamžiku vstupu na toto území celnímu dohledu a může podléhat celní kontrole. Jsou-li použitelné, vztahují se na něj odůvodněné zákazy a omezení dle čl. 134 celního kodexu Unie. Navrhovanou úpravou se pak na toto zboží nově vztahují přímo použitelné zákazy a omezení týkající se kulturních statků. Zboží zůstává pod celním dohledem po dobu nutnou ke zjištění jeho celního statusu a bez povolení celních orgánů nesmí být z celního dohledu vyjmuto.

Zboží, které vstoupilo, je neprodleně po vstupu předloženo celnímu úřadu dle článku 139 celního kodexu Unie. Čl. 150 celního kodexu Unie dále stanoví právo deklaranta zvolit si celní režim, do něhož má být zboží propuštěno. Osoba předkládající zboží uvede v souladu s ustanovením čl. 139 odst. 4 a 5 celního kodexu Unie a čl. 145 odst. 8 celního kodexu Unie odkaz na prohlášení o dočasném uskladnění nebo celní prohlášení vztahující se k tomuto zboží.

Na základě ustanovení čl. 5 odst. 17 a čl. 144 celního kodexu Unie musí být zboží, které není zbožím Unie, od okamžiku předložení celnímu úřadu dočasně uskladněno. Na základě ustanovení čl. 145 odst. 1 celního kodexu Unie je nejpozději v okamžiku předložení zboží osoba uvedená v čl. 20 povinna podat prohlášení pro dočasné uskladnění zboží. V případě uvedeném v čl. 145 odst. 4 celního kodexu Unie může být podáno celní prohlášení. Podklady vztahující se ke zboží v dočasném uskladnění se celnímu úřadu poskytují v souladu s čl. 163 celního kodexu Unie, vyžadují-li to právní předpisy Unie nebo je-li to nezbytné pro účely celní kontroly.

Celní úřad může podle ustanovení čl. 247 odst. 2 implementovaného aktu na riziko a náklady deklaranta přemístit dočasně uskladněné zboží do zvláštních prostor pod svůj dohled.

K přemístění zboží do zvláštních prostor pod dohled celního úřadu lze přistoupit v případě, že jej nelze propustit z některého z následujících důvodů

- a) ve lhůtě stanovené celním úřadem nebylo možno provést kontrolu zboží nebo v ní pokračovat z důvodu, které lze přičítat deklarantovi,
- b) doklady, které musí být poskytnuty před umístěním nebo propuštěním zboží, nebyly

poskytnuty,

c) na zboží se vztahují zákazy nebo omezení.

Úprava dovozu dalších okruhů kulturních statků, uvedených v částech B a C přílohy Nařízení, bude předmětem další fáze adaptace. Dovoz těchto kulturních statků bude umožněn po předložení dovozní licence, resp. prohlášení dovozce. Pravidla pro vydávání dovozních licencí a povinné náležitosti dovozních prohlášení upravuje Nařízení v ustanoveních, která budou použitelná až po zprovoznění centralizovaného elektronického systému, nejpozději od 28. června 2025. Evropská komise je povinna do 28. června 2021 svými prováděcími akty stanovit podmínky provozu elektronického systému a podrobná pravidla pro uchovávání a zpracovávání informací mezi orgány členských států prostřednictvím tohoto systému. V tomto smyslu a v návaznosti na tyto akty bude návrh zákona doplněn, a to v další fázi adaptace k 28. červnu 2025.

Předložený návrh není v rozporu se zákazem diskriminace, nezavádí žádné rozdíly na základě pohlaví, rasy, barvy pleti, jazyka, víry a náboženství, politického či jiného smýšlení, národního nebo sociálního původu, příslušnosti k národnostní nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jiného postavení. Návrh je v souladu se zákonem č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Navrhovaná právní úprava nemá bezprostřední, ani sekundární dopady na rovnost mužů a žen, protože neobsahuje ustanovení, která by zakládala, byť jen nepřímo, rozdíly v jejich právním postavení, ani nijak nezvýhodňuje jedno z pohlaví a nestanoví pro něj odlišné podmínky.

3. Vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy v jejím celku

Nezbytnost přijetí navrhované právní normy vyplývá ze závazků České republiky daných jejím členstvím v Evropské unii a dále intenzivním zájmem na ochraně světového kulturního dědictví před nezákonným vývozem a trestnou činností. Návrh nového zákona je primárně předkládán za účelem adaptace národní právní úpravy na Nařízení, a pokud by k provedení navrhovaných změn nedošlo, nemohla by být adaptace tuzemského právního rámce uskutečněna. Současně je nezbytné provázat právní úpravu, a to jak evropskou, tak vnitrostátní, v oblasti celnictví na právní úpravu Nařízení. Česká právní úprava by nebyla plně kompatibilní s právní úpravou evropskou, což by znamenalo značné potíže pro orgány Celní správy České republiky při výkonu jejich působnosti v oblasti celnictví. Zároveň by došlo ke snížení míry právní jistoty dotčených subjektů, neboť národní úprava by nenavazovala na evropskou právní úpravu. Návrh tak stanoví příslušné orgány pro naplnění postupů v souladu s Nařízením.

4. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky

Navrhovaná právní úprava je plně v souladu s ústavním pořádkem České republiky, jak jej vymezuje čl. 112 Ústavy České republiky. Návrh zákona respektuje obecné zásady ústavního práva a neporušuje princip rovnosti v právech ani princip zákazu retroaktivity.

Předložený návrh upravuje činnost veřejné správy (postupy Ministerstva kultury a orgánů Celní správy České republiky). Problematika je upravena zákonem, návrh je tedy v souladu s principem zákonnosti, vyplývajícím zejména z čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky („Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.“). Návrh odráží také požadavek čl. 79 odst. 1 Ústavy České republiky, podle něhož musí být působnost

správního orgánu stanovena zákonem. Návrh je rovněž v souladu s čl. 2 odst. 3 a čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod („Každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.“, „Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.“).

Návrh zákona umožňuje při splnění stanovených podmínek a výlučně za účelem zachování světového kulturního dědictví zásah do vlastnického práva. K neústavnímu zásahu do práva na ochranu vlastnického práva zde však nedochází, protože Listina základních práv a svobod v čl. 11 odst. 3 stanoví: „Vlastnictví zavazuje. Nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem.“.

5. Zhodnocení slučitelnosti navrhované právní úpravy s předpisy Evropské unie, judikaturou soudních orgánů Evropské unie nebo obecnými právními zásadami práva Evropské unie

Navrhovaná právní úprava je plně slučitelná se závazky vyplývajícími pro Českou republiku z jejího členství v Evropské unii. Návrh není v rozporu s předpisy Evropské unie, judikaturou soudních orgánů Evropské unie ani obecnými právními zásadami práva Evropské unie.

Předložený návrh zákona je adaptačním předpisem k nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/880 ze dne 17. dubna 2019 o vstupu a dovozu kulturních statků. Není v rozporu s tímto nařízením ani s celním kodexem Unie a jeho prováděcími předpisy, zejména pak implementovaným aktem a delegovaným aktem.

Navrhovaný zákon představuje zatím jen částečnou – první fázi – implementace Nařízení, vztahující se ke kulturním statkům uvedeným v části A jeho přílohy. V této první fázi se jedná o adaptaci na čl. 3 odst. 1 a 11 Nařízení, u nichž je stanovena implementační lhůta do 28. prosince 2020. Úprava dovozu dalších okruhů kulturních statků, uvedených v částech B a C přílohy Nařízení, bude předmětem další fáze adaptace, která bude provedena formou doplnění, resp. novelizace nyní navrhovaného zákona. Dovoz těchto kulturních statků bude umožněn po předložení dovozní licence, resp. prohlášení dovozce. Pravidla pro vydávání dovozních licencí a povinné náležitosti dovozních prohlášení upravuje Nařízení v ustanoveních, která budou použitelná až po zprovoznění centralizovaného elektronického systému, nejpozději od 28. června 2025. Evropská komise stanoví nejpozději do 28. června 2021 svými prováděcími akty podmínky provozu elektronického systému a podrobná pravidla pro uchovávání a zpracovávání informací mezi orgány členských států prostřednictvím tohoto systému.

Nařízení rovněž ukládá podle čl. 11 oznámit Evropské komisi do 28. prosince 2020 sankce za porušení Nařízení, resp. za vstup kulturních statků v rozporu s čl. 3 odst. 1 a související opatření, což Ministerstvo kultury hodlá učinit standardním způsobem, tak jako tomu je například v případech pravidelného zasílání zpráv Evropské komisi o používání směrnic.

6. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána

Navrhovaná právní úprava je v souladu se závazky vyplývajícími pro Českou republiku z mezinárodních smluv, včetně Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, a s obecně uznávanými zásadami mezinárodního práva.

Česká republika se stala jedním z prvních signatářů mezinárodní Úmluvy o opatřeních k zákazu a zamezení nedovoleného dovozu, vývozu a převodu vlastnictví kulturních statků, přijaté 14. listopadu 1970 v Paříži na zasedání Generální konference Organizace spojených národů pro výchovu, vědu a kulturu. Tehdejší Československo k ní přistoupilo dne 14. února 1977, je uveřejněna ve Sbírce zákonů pod č. 15/1980 Sb. Opatření uvedená v navrhovaném zákoně plně korespondují s postupy upravenými v této mezinárodní smlouvě. Státy, které se staly jejími smluvními stranami, se shodly na tom, že nedovolený vývoz, dovoz a převod vlastnictví kulturních statků představuje jednu z hlavních příčin ochuzování kulturního dědictví zemí původu těchto statků a že mezinárodní spolupráce představuje jeden z nejúčinnějších prostředků k ochraně kulturních statků každé země proti všem nebezpečím s tím spojeným. Proto se zavázaly, že budou čelit nedovolenému nakládání s kulturními statky všemi dostupnými prostředky, budou odstraňovat příčiny těchto nelegálních činů, zamezovat jejich provádění a napomáhat k nápravě. Každý dovoz, vývoz a převod vlastnictví kulturních statků uskutečněný v rozporu s opatřeními přijatými dle této úmluvy byl prohlášen za nezákonný. Úmluva také zavázala smluvní státy zřizovat instituce pro ochranu kulturního dědictví s dostatečným odborným, finančním a personálním zázemím, přičemž úkolem těchto institucí má být např. tvorba právních předpisů na ochranu kulturního dědictví, vytváření národních seznamů chráněných statků, podpora vzniku a rozvoje institucí typu muzeí, knihoven, archivů, laboratoří apod. sloužících k uchování i popularizaci kulturních statků. Státy jsou rovněž povinny zavést vývozní osvědčení a zakázat vývoz kulturních statků bez nich. Smluvní strany se zavázaly rovněž k přijetí opatření, aby jejich muzea a podobné instituce nezískávaly kulturní statky nelegálně vyvezené z jiných států a pokud by se tak stalo, aby je navracely. Návrh zákona je s touto úmluvou v souladu.

Ani mezinárodní úmluvy z celní oblasti nebrání České republice uplatňovat opatření uvedená v navrhovaném zákoně. Konkrétně pak čl. 47 Celní úmluvy o mezinárodní přepravě zboží na podkladě karnetů TIR (Úmluva TIR), vyhlášené sdělením 61/2008 Sb. m. s. Ministerstva zahraničních věcí, nebo čl. 19 Úmluvy o dočasném použití (úmluva ATA), vyhlášené sdělením 33/2000 Sb. m. s. Ministerstva zahraničních věcí, uvádějí, že smluvní strany jsou oprávněny k uplatňování zákazů a omezení vyplývajících z vnitrostátních předpisů, přičemž samotný proces jejich uplatnění je upraven postupy uvedenými ve zvláštních předpisech Evropské Unie (celní kodex Unie, implementovaný a delegovaný akt) a národních předpisech (celní zákon).

Význam mezinárodní spolupráce při ochraně kulturního dědictví výslovně vyzdvihuje implementované Nařízení ve svém úvodním ustanovení (recitálu) 23. Mimo jiné uvádí, že za účelem zajištění účinné koordinace, ale i proto, aby se předešlo zbytečnému zdvojení úsilí při organizaci potřebných aktivit, je nutná spolupráce Komise a členských států s mezinárodními organizacemi a dalšími subjekty, jako jsou UNESCO, INTERPOL, EUROPOL, Světová celní organizace, Mezinárodní centrum pro studium ochrany a restaurování kulturního dědictví a Mezinárodní rada muzeí.

7. Předpokládaný hospodářský a finanční dopad navrhované právní úpravy na státní rozpočet, ostatní veřejné rozpočty, na podnikatelské prostředí České republiky, dále sociální dopady, včetně dopadů na rodiny a dopadů na specifické skupiny obyvatel, zejména osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny a dopady na životní prostředí

Na základě dosavadních zkušeností lze očekávat, že bude docházet k mizivému počtu (v řádu maximálně jednotek ročně) případů, na které dopadne navrhovaná právní úprava, tj. případů, kdy bude zadržen předmět, který by mohl být kulturním statkem, jehož vstupem na celní území Evropské unie by došlo k porušení Nařízení, resp. kdy bude zabaven kulturní statek, který opustil

území země původu v rozporu s jejími právními předpisy. Vzhledem k předpokládané minimální frekvenci výskytu případů zachycení chráněných kulturních statků nelze očekávat významné zvýšení nároků na veřejné rozpočty a výdaje v souvislosti s aplikací právní úpravy budou hrazeny z kapitol Ministerstva kultury a Ministerstva financí. Pokud by však v budoucích letech došlo k masivnímu nárůstu počtu zadržených předmětů, lze očekávat zvýšené požadavky na státní rozpočet, včetně požadavků na personální zabezpečení a prostory (sklady). Tyto výdaje nelze kvantifikovat, a to ani odhadem v krátkodobém či dlouhodobém výhledu. Nelze totiž predikovat, kdy a zda se Česká republika stane předmětem zájmu nedovoleného obchodování s kulturními statky, ať již jako země tranzitní či cílová.

Zavedení navržené úpravy zatíží správce cla – celní úřad do určité míry nárůstem administrativy spojeným s prováděním dohledu nad vstupem kulturních statků a vymáháním Ministerstvem kultury uložených pokut. Nicméně tato skutečnost nebude vyžadovat personální navýšení u správce cla a nepovede na jeho straně ani ke vzniku dodatečných nákladů. Rovněž u Ministerstva kultury, případně jeho odborných organizací vzniknou dopady způsobené nárůstem administrativy a nutností odborného posouzení zadrženého předmětu, avšak ani zde nebude nutné personální navýšení a nedojde ani ke vzniku dodatečných nákladů. S navrženou právní úpravou nejsou a nebudou spojeny žádné požadavky na navýšení personálních kapacit a prostředků na platy nad stávající limity dotčených organizací. Náklady, které v souvislosti se zadržením, převzetím a úschovou kulturního statku vzniknou celnímu úřadu a Ministerstvu kultury, případně jeho příspěvkové organizaci, bude osoba, která jejich vznik zapříčinila (zpravidla ten, komu byl předmět zadržen), povinna nahradit.

Navrhovaná právní úprava nebude mít dopady na životní prostředí. Taktéž se neočekávají dopady na podnikatelské prostředí ani žádné negativní sociální dopady, včetně dopadů na rodiny, na specifické skupiny obyvatel, ať se jedná o dopady na osoby sociálně slabé a na osoby se zdravotním postižením nebo dopad na národnostní menšiny.

8. Zhodnocení dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů

Navrhovaná úprava nepřinese žádné dopady ve vztahu k ochraně soukromí a ochraně osobních údajů, které by nebyly v souladu s Nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679, o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů), a se zákonem č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů.

Ministerstvo kultury a orgány Celní správy České republiky budou při plnění svých zákonných povinností zpracovávat osobní údaje v míře nezbytné pro výkon jejich působností podle navrhovaného zákona. Zákonnost tohoto zpracování obecně vyplývá z článku 6 písm. e) nařízení (EU) 2016/679, tzn. půjde o zpracování nezbytné pro splnění úkolu prováděného ve veřejném zájmu nebo při výkonu veřejné moci, a současně je zpracování osobních údajů k vymezenému účelu předpokládáno článkem 10 odst. 2 Nařízení. Ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů návrh zákona nemění stávající právní úpravu u orgánů Celní správy České republiky. Ministerstvo kultury a odborné organizace, určené návrhem zákona, budou nově zpracovávat osobní údaje daňových subjektů v míře nezbytné pro účinné posouzení, zda zadržený předmět je kulturním statkem ve smyslu návrhu zákona.

9. Zhodnocení korupčních rizik

Navrhovaná právní úprava nevybočuje z rámce obvyklých principů obdobných právních úprav a nepřináší nová rizika spojená s korupčním chováním.

9.1 Identifikace korupčních rizik

9.1.1 Přiměřenost

Pokud jde o rozsah působnosti správního orgánu, je rozhodující jak zákonný okruh působností jako takový, tak míra diskrece, kterou zákon při výkonu jednotlivých působností správnímu orgánu umožňuje, resp. jakou míru diskrece zákon předpokládá. Jakýkoli normativní text zakotvující určitou míru diskrece sám o sobě představuje potenciální korupční riziko. Proto se při přípravě takového ustanovení vždy poměřuje nutnost zavedení takové diskrece daného orgánu s mírou zásahu do individuální sféry subjektu, o jehož právech a povinnostech by se v rámci této diskrece rozhodovalo. Navržená právní úprava mění kompetence správních orgánů takovým způsobem, který zavádí kompetenci novou, avšak pouze v rozsahu nezbytném pro úpravu vztahů, které mají být právní úpravou nově regulovány, přičemž míra diskrece je vzhledem k vymezení povinností minimální. Případné korupční riziko může vyplývat z hodnocení důvodného podezření, že se jedná o kulturní statek a jeho vstupem na celní území Evropské unie bylo porušeno Nařízení nebo tento zákon. Může vyplývat také z vyhodnocení důvodné pochybnosti o původu kulturního statku, o souladu nakládání s ním s právními předpisy země původu nebo o pravosti nebo platnosti předložené dokumentace.

9.1.2 Efektivita

Návrh zákona navazuje na stávající úpravu podle celních předpisů, a proto lze očekávat, že dojde k efektivní implementaci právních norem obsažených v tomto návrhu.

9.1.3 Odpovědnost

Odpovědnou osobou je vždy úřední osoba. Určení konkrétní úřední osoby je prováděno na základě vnitřních předpisů, resp. organizačního uspořádání konkrétního správního orgánu, přičemž popis své organizační struktury je správní orgán povinen zveřejnit na základě zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů. Totožnost konkrétní úřední osoby je přitom seznatelná zákonem předvídaným postupem (srov. § 15 odst. 4 správního řádu nebo § 12 odst. 4 daňového řádu).

9.1.4 Opravné prostředky

Z hlediska opravných prostředků existuje možnost účinné obrany proti nesprávnému postupu orgánů Celní správy České republiky při zadržení předmětu, který by mohl být kulturním statkem, v podobě námítky (§ 159 daňového řádu, § 41 celního zákona).

V případě Ministerstva kultury přicházejí při postupu podle správního řádu v úvahu řádné i mimořádné opravné prostředky upravené tímto předpisem, případně stížnosti (§ 175 správního řádu).

9.1.5 Kontrolní mechanismy

Správní orgány disponují interním systémem kontroly v rámci hierarchie nadřízenosti a podřízenosti včetně navazujícího systému personální odpovědnosti. V případě vydání nezákonného rozhodnutí či nesprávného úředního postupu je s odpovědností konkrétní úřední osoby spojena eventuální povinnost regresní náhrady škody, za níž v důsledku nezákonného rozhodnutí nebo nesprávného úředního postupu odpovídá stát [zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád)].

Při postupu podle navrhovaného zákona se uplatní zásada neveřejnosti (povinnost mlčenlivosti upravená v § 52 daňového řádu). Porušení povinnosti mlčenlivosti je sankcionováno pokutou až do výše 500 000 Kč. Tím ovšem nemůže být dotčeno právo samotného subjektu na informace o něm soustředěvané.

9.1.6 Transparentnost

Z hlediska transparentnosti a otevřenosti dat lze konstatovat, že navrhovaná úprava nemá vliv na dostupnost informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, s výjimkou omezení vyplývajícího z § 52 daňového řádu (povinnost mlčenlivosti).

9.2 Eliminace korupčních rizik

Navržená regulace byla v kapitole 9.1 analyzována z hlediska šesti kritérií, pokud jde o identifikaci korupčních rizik. Byl prověřován potenciál korupčního rizika související nejen výhradně s agendou, která je předmětem navržené regulace, ale také širší rámec uvedené agendy.

V souvislosti s návrhem zákona nejsou zaváděny nové represivní nástroje zaměřené na eliminaci korupčních rizik, protože stávající nástroje lze považovat za dostačující. Vedle obecného trestněprávního protikorupčního rámce lze mezi účinnými opatřeními daňového práva jmenovat např. uplatnění zásady neveřejnosti.

Za další opatření k eliminaci korupčních rizik lze považovat odpovídající organizační zajištění výkonu a kontroly příslušné agendy. Postup orgánů je upraven nejen zákonem, ale i metodicky a pomocí interních předpisů. Takový přístup je v kontextu České republiky běžným standardem, který není potřeba upravovat na úrovni dalších právních předpisů.

Závěrem lze konstatovat, že navrhovaná úprava nijak významně nerozšiřuje pravomoci orgánů státní správy, pouze výslovně stanoví, které orgány jsou příslušné pro postupy upravované Nařízením a tímto návrhem a rovněž zakládá povinnost pro vybrané státní odborné subjekty uschovat kulturní statky a posuzovat zákonem stanovené skutečnosti – tedy zda se skutečně jedná o kulturní statky vymezené Nařízením a zemi jejich původu. Právní úprava sice přináší Ministerstvu kultury novou rozhodovací pravomoc, podřízenou ovšem režimu správního řádu, systémy kontroly a přezkoumávání rozhodnutí tedy již existují, stejně jako sankční mechanismy. Úschova zadržených předmětů probíhá v prostorech určených odborných organizací a řídí se celním kodexem Unie; jedná se o propuštění do celního režimu uskladnění v celním skladu. Rovněž při zadržení a vracení předmětu se postupy řídí celním zákonem a nejedná se o nově nastavené mechanismy. Korupční rizika jsou tedy nulová.

10. Zhodnocení dopadů na bezpečnost nebo obranu státu

Navrhovaná právní úprava nemá žádný dopad na bezpečnost nebo obranu státu.

B. Zvláštní část

K ČÁSTI PRVNÍ

K § 1 – Předmět úpravy

Navrhovaný zákon je předpisem, kterým dochází k částečné implementaci Nařízení. V první fázi,

kteřou představuje nyní předložený návrh zákona, dochází k implementaci především čl. 3 odst. 1 Nařízení, dle kterého je na celní území Evropské unie zakázán vstup kulturních statků, uvedených v části A přílohy Nařízení, které opustily území země, v níž byly vytvořeny nebo objeveny, v rozporu s právními předpisy této země. Členské státy jsou povinny přijmout opatření, která se uplatní, bude-li uvedený zákaz porušen a dojde-li k pokusu o vstup kulturních statků. Navrhovaný zákon upravuje postup, který se uplatní při zadržení, bezpečném uschování, zabavení a následném vrácení těchto nelegálně dovezených kulturních statků zpět do země jejich původu.

Nařízení přináší přesah do celních předpisů tím, že některé pojmy a instituty přebírá přímo z celního kodexu Unie. Jedná se především o stanovení obsahu některých pojmů. Příkladem jsou pojmy „vstup“, čímž je myšlen jak legální, tak nelegální vstup na území Evropské unie, nebo pojem „dovoz“, kterým je myšleno propuštění do celních režimů volného oběhu, uskladnění zahrnující uskladnění v celním skladu a svobodném pásmu, dočasné použití, konečné užití a aktivní zušlechťovací styk, z čehož vyplývá, že musí být podáno celní prohlášení. Z textu Nařízení pak vyplývá, že je konstruováno jako zákaz (viz čl. 3 odst. 1 Nařízení), nebo jako omezení (viz čl. 3 odst. 2 Nařízení). Obcházení zákazu či nesplnění stanovených povinností je pak důvodem pro nepropuštění kulturního statku do navrhovaného celního režimu.

Ve druhé fázi adaptace, která se stane rovněž obsahem tohoto zákona, pak budou upraveny podmínky pro vstup a dovoz kulturních statků, uvedených v částech B a C přílohy Nařízení. Dovoz těchto kulturních statků bude umožněn po předložení dovozní licence, resp. prohlášení dovozce. Pravidla pro vydávání dovozních licencí a povinné náležitosti dovozních prohlášení upravuje Nařízení; do doby vydání prováděcích aktů Komise a zavedení centralizovaného elektronického systému však nemůže být druhá fáze adaptace provedena.

K § 2 – Vymezení pojmů

Kulturní statek

Kulturní statek je předmět, který je v navrhovaném zákoně vymezen jednak svým významem pro společnost (jedná se o předmět s významem pro archeologii, prehistorii, historii, literaturu, umění nebo vědu), jednak odkazem na přílohu Nařízení. Tato první fáze adaptace tuzemského právního řádu na Nařízení se týká pouze kulturních statků uvedených v části A přílohy Nařízení, další fáze adaptace se bude vztahovat ke kulturním statkům obsaženým také v částech B a C přílohy Nařízení.

Pojem „kulturní statek“ byl do českého právního řádu zaveden již zákony č. 101/2001 Sb. (zákon o navrácení nezákonně vyvezených kulturních statků) a č. 214/2002 Sb. (o vývozu některých kulturních statků z celního území Evropské unie) – viz výše v obecné části důvodové zprávy. Nařízení však vymezuje kulturní statek částečně odlišně. Navrhovaný zákon je adaptačním předpisem ve vztahu k Nařízení, a proto rovněž vychází z tohoto odlišného vymezení kulturního statku.

Jako příklady kulturních statků, na které se vztahuje navrhovaný zákon, lze uvést např. archeologické vykopávky a objevy, starožitnosti starší 100 let, vzácné rukopisy a prvotisky, vybrané staré knihy, dokumenty a publikace jednotlivě či ve sbírkách, kusy nábytku starší 100 let, staré hudební nástroje, předměty paleontologické povahy, vzácné zoologické, botanické, mineralogické nebo anatomické sbírky, archivy včetně archivů zvukových, fotografických a kinematografických, etnologický materiál a řadu dalších.

Země původu

Země původu kulturního statku je definována jako stát, na jehož území byl kulturní statek vytvořen nebo objeven. Diferenciace kulturních statků na „vytvořené“ a „objevené“ vychází ze skutečnosti, že některé jsou výsledkem lidské činnosti – tedy byly vytvořeny (převážná část kulturních statků dle

Nařízení), jiné druhy kulturních statků, např. vzorky zoologické, botanické, mineralogické, anatomické či předměty paleontologické povahy jsou přírodninami vzniklými bez ohledu na člověka.

Navrhovaná právní úprava se, stejně jako Nařízení, nevztahuje na kulturní statky, které byly vytvořeny nebo objeveny na celním území Evropské unie. K jejich ochraně jsou stanoveny jiné právní nástroje.

Odborná organizace

Návrh zákona předpokládá, že Ministerstvo kultury nebude posuzovat, zda jde o kulturní statek, samo, ale ve spolupráci s odbornou organizací. Jako odborné organizace pro účely tohoto zákona byly zvoleny vybrané státní příspěvkové organizace Ministerstva kultury (Národní muzeum, Národní galerie v Praze, Uměleckoprůmyslové museum v Praze, Národní technické muzeum, Národní knihovna České republiky, Národní památkový ústav) tak, aby bylo pokryto spektrum kulturních statků dané přílohou Nařízení. Odborné organizace jsou povinny Ministerstvu kultury jako svému zřizovateli poskytnout veškerou potřebnou součinnost nejen při posouzení zadrženého předmětu podle § 7, ale také při jeho převzetí do úschovy podle § 6, vrácení podle § 8 nebo vydání do země původu podle § 11. Výslovná právní úprava této součinnosti však v navrhovaném zákoně s ohledem na vztah zřizovatele a příspěvkové organizace není nutná.

Vybrané odborné organizace jsou uvedeny v seznamu v příloze k tomuto zákonu. Důvodem pro výběr právě těchto organizací je jejich dostatečné odborné a materiální zázemí, které dává záruku náležité odborné péče i o nejcennější a nejohroženější kulturní statky (odborné posouzení, zacházení s péčí odpovídající stáří, stavu, materiálu apod. kulturního statku, uložení v depozitáři v potřebných klimatických podmínkách – vlhkost, teplota apod.). Ministerstvo kultury ze seznamu odborných organizací podle povahy zadrženého předmětu zvolí, u které z nich bude zadržený předmět po dobu nezbytně nutnou uschován, a tato organizace následně předmět posoudí a vypracuje zprávu, v níž uvede, zda se jedná o kulturní statek ve smyslu Nařízení a jaká je země jeho původu.

Úloha odborné organizace je na tomto místě nezastupitelná. Přestože do určité míry by Ministerstvo kultury dokázalo posoudit parametry zadrženého předmětu a určit, zda se jedná o kulturní statek podle části A přílohy Nařízení, případně i zjistit zemi jeho původu, nedisponuje technickým a personálním zázemím nezbytným pro řádné uchovávání kulturních statků a zacházení s nimi. Proto se navrhovaná úprava v tomto ohledu inspirovala zákonem č. 101/2001 Sb., o navrácení nezákonně vyvezených kulturních statků, ve znění pozdějších předpisů, nebo zákonem č. 71/1994 Sb., o prodeji a vývozu předmětů kulturní hodnoty, ve znění pozdějších předpisů, které rovněž počítají s působením odborných institucí při správě kulturních statků či předmětů kulturní hodnoty (opatření k ochraně, popř. nezbytná úschova kulturních statků; úprava vydávání osvědčení k vývozu předmětů kulturní hodnoty odbornými institucemi, jako jsou muzea, galerie, knihovny, archivy a pracoviště Národního památkového ústavu).

Taxativní výčet odborných organizací obsažený v návrhu zákona, resp. příloze a nutnost jednoznačného určení organizace, která zadržený předmět od celního úřadu převezme, uloží jej a přezkoumá, jsou nezbytné nejen z důvodu zajištění odpovídající péče o zadržený předmět (potenciální kulturní statek), ale také s ohledem na to, že pouze vůči těmto – v příloze uvedeným – státním příspěvkovým organizacím je prolomena mlčenlivost podle daňového řádu ve vztahu k údajům a dokumentaci, které celní úřad Ministerstvu kultury a jeho prostřednictvím odborné organizaci poskytne.

K § 3 – Orgány státní správy

Nařízení stanoví, že celní orgány a příslušné orgány přijmou veškerá vhodná opatření v případě, že dojde k pokusu o vstup kulturních statků uvedených v části A přílohy, které opustily území země, v níž byly vytvořeny nebo objeveny, v rozporu s právními předpisy dané země. Členské státy musí vymezit, který jejich orgán (nebo orgány) je v tomto smyslu „příslušný“. Tento „příslušný“ orgán je současně orgánem, který v budoucnu bude vydávat dovozní licence (které budou předmětem tuzemské právní úpravy ve druhé fázi adaptace).

V ustanovení § 3 navrhovaného zákona je stanoveno, který orgán České republiky je příslušným orgánem dle Nařízení ve výše uvedeném smyslu a vykonává působnost podle Nařízení a navrhovaného zákona (Ministerstvo kultury).

Nařízení také ukládá řadu úkolů celním orgánům, ustanovení § 3 proto výslovně určuje, že podle vnitrostátní právní úpravy je kompetentním orgánem tam, kde nařízení stanoví působnost celním orgánům, celní úřad. Tato úprava vymezuje věcnou příslušnost celního úřadu. Místní příslušnost se řídí procesním předpisem, který upravuje místní příslušnost správce cla podle celního zákona, subsidiárně podle daňového řádu.

Česká republika neuplatní omezení podle čl. 6 Nařízení, podle kterého členské státy mohou omezit počet celních úřadů, které jsou příslušné k projednání dovozu kulturních statků, na které se vztahuje Nařízení. Příslušnými tak budou všechny tuzemské celní úřady.

K § 4 - Vstup a dovoz kulturního statku na celní území Evropské unie

V souladu s celními předpisy podléhá kulturní statek (zboží) celnímu dohledu již svým vstupem na celní území Unie, přičemž tato situace není podmíněna úkonem osoby, která se zbožím nakládá. Z toho vyplývá, že pod celním dohledem je i zboží, které vstoupilo nelegálně. Abychom mohli hovořit o dovozu kulturních statků, musí být podán návrh na zahájení celního řízení, tedy musí být podáno celní prohlášení. Celní úřad může vykonat celní dohled tedy jak při samotném zjištění, že kulturní statek vstoupil na celní území Unie (legálně i nelegálně), tak po přijetí celního prohlášení (viz čl. 134 celního kodexu Unie). Čl. 150 celního kodexu Unie dále stanoví právo deklaranta zvolit si celní režim, do něhož má být zboží propuštěno. Vzhledem k tomu, že v rámci České republiky nebude omezen počet příslušných celních úřadů (viz čl. 6 Nařízení a odůvodnění k § 3 návrhu zákona), celní prohlášení na kulturní statek může být předloženo na jakémkoliv celním úřadě.

Podání celního prohlášení na dovoz kulturních statků se řídí čl. 170 celního kodexu Unie. Deklarant je povinen vedle zboží předložit zároveň ke kontrole i související dokumenty, které náleží ke zboží (kulturnímu statku) v souvislosti s Nařízením. Pokud v souladu s výkonem celního dohledu dospěje celní úřad k podezření, že na zboží se mohou vztahovat zákazy a omezení, může přistoupit ke kontrole, a to v rozsahu vyplývajícím z čl. 188 celního kodexu Unie. S tím souvisí i oprávnění celního úřadu požadovat po každé osobě, která se na vstupu nebo dovozu podílí, poskytnutí veškerých souvisejících dokladů, informací a součinnosti k provedení kontroly (čl. 15 odst. 1 celního kodexu Unie).

Mezi doklady, které předpokládá Nařízení, lze zařadit např. osvědčení k vývozu kulturního statku (vývozní povolení), které umožňuje dočasné či trvalé vyvezení kulturního statku ze země jeho původu, např. za účelem jeho vystavení, restaurování, prodeje, výměny apod. Jiným dokumentem může být naopak potvrzení příslušného orgánu země původu o tom, že pro konkrétní kulturní statek není vývozní povolení nutné. Lze si představit i jiné dokumenty, kterými deklarant může doložit legálnost vývozu. Pro veškeré doprovodné dokumenty dokládající, že kulturní statek byl ze země původu vyvezen v souladu s právními předpisy této země, zavádí navrhovaný zákon v § 4 zkratku „dokumentace“. Uvedená dokumentace je pro relevantní posouzení předmětu (nejen celním úřadem, ale případně v dalším procesu Ministerstvem kultury a některou z odborných organizací) velmi podstatná, přestože v praxi může být poměrně obtížné usuzovat na legálnost či nelegálnost

vývozu kulturního statku ze třetí země na základě dokumentace vydané v této zemi, tedy na základě dokladů či tvrzení o tom, že pro daný předmět není osvědčení či povolení nezbytné. Dokumentace je součástí širšího okruhu podkladů (§ 5 odst. 2 až 4), které obstarává nebo s nimi disponuje celní úřad a předává je následně Ministerstvu kultury, resp. odborné organizaci (viz dále odůvodnění k § 5).

K § 5 – Zadržení předmětu

Návrh zákona v tomto ustanovení upravuje oprávnění celního úřadu k zadržení předmětu, jako opatření, které se řídí celním zákonem a které lze uplatnit v případě, že

- předmět vstoupil na celní území Evropské unie,
- celní úřad má důvodné podezření, že se jedná o kulturní statek uvedený v části A přílohy k Nařízení, který opustil území země původu v rozporu s právními předpisy této země,
- případně má celní úřad důvodné pochybnosti o původu předmětu, souladu nakládání s ním s právními předpisy země původu, pravosti nebo platnosti dokumentace podle § 4,
- současně vstupem předmětu na celní území Evropské unie bylo porušeno Nařízení nebo tento zákon.

Tato úprava navazuje na čl. 3 odst. 1 Nařízení, který stanoví, že celní orgány musí přijmout veškerá vhodná opatření v případě, že dojde k pokusu o vstup kulturního statku, jehož dovoz je podle tohoto nařízení zakázán.

Uvedené opatření postihuje subjekt, vůči němuž zadržení předmětu směřuje. Tento postih je pouze dočasný, tj. do doby, než bude rozhodnuto, zda zadržený předmět je kulturním statkem uvedeným v části A přílohy k Nařízení. Jde o opatření, které je svou povahou předběžné. Tento postup také žádným způsobem nepředurčuje konečné rozhodnutí ve věci zabavení. Celní úřad může podle navrženého ustanovení zadržet předmět bez ohledu na práva třetích osob.

Návrh zákona stanoví, že zadržení a vrácení předmětu se řídí celním zákonem (§ 9). Celní zákon pak upravuje zákonem stanovený postup zadržení předmětu, které má charakter tzv. faktického úkonu, který je se zadržením věci v podobných případech spojován i jinými zákony. Celní úřad postupem podle celního zákona může zadržet předmět v případě, že přichází v úvahu pozdější rozhodnutí o zabavení zadrženého předmětu. Podle navrženého ustanovení pak celní úřad zadrží současně s tímto předmětem též dokumentaci podle § 4 návrhu zákona a doklady předložené celnímu úřadu společně s celním prohlášením.

Toto zadržení se postupem podle celního zákona oznámí osobě, která má předmět v době jeho zadržení u sebe. Pojem „u sebe“ pak je třeba vykládat extenzivně, ne pouze tak, že předmět má tato osoba fyzicky ve své blízkosti, nýbrž i pokud s ním může disponovat, ačkoliv v daný okamžik se nenachází v jeho těsné blízkosti. O provedení zadržení celní úřad pořídí postupem podle daňového řádu úřední záznam, který se zakládá do spisu.

Stejnopis úředního záznamu předá celní úřad osobě, která má předmět v době zadržení u sebe, poskytne-li nezbytnou součinnost k tomuto předání. Osobou, které bude v praxi opatření o zadržení předmětu oznamováno, bude typicky řidič vozidla dálkové nákladní přepravy či jiná osoba, která má aktuálně předmět fyzicky v moci. Nemusí se tedy nutně jednat o vlastníka předmětu či osobu, které předmět náleží z jiného právního důvodu.

Zadržení trvá do doby, než Ministerstvo kultury posoudí, zda zadržený předmět je kulturním statkem uvedeným v části A přílohy k Nařízení. S ohledem na pokračující celní řízení a lhůty stanovené celními předpisy je nezbytné nastavit vzájemnou spolupráci mezi zadržujícím celním

úřadem a Ministerstvem kultury tak, aby bylo možno ukončit celní řízení ve lhůtách stanovených celním kodexem Unie (viz čl. 22 odst. 3 celního kodexu Unie). S ohledem na složitost posouzení, zda zadržený předmět je kulturním statkem uvedeným v části A přílohy k Nařízení, je navržen postup, který umožní posouzení v co nejkratší lhůtě a současně dává Ministerstvu kultury a odborné organizaci možnost zadržený předmět řádně prozkoumat. Z tohoto důvodu je postup při zadržení předmětu rozdělen do dvou navazujících částí.

Nejprve je po zadržení předmět v dispozici celního úřadu, který zadržení provedl. Celní úřad zadržení předmětu bezodkladně oznámí Ministerstvu kultury. V tomto oznámení zadržený předmět popíše a připojí jeho fotodokumentaci, kopie dokumentace podle § 4, kopie celního prohlášení a dokladů předložených s celním prohlášením. Současně, jsou-li mu známy, uvede další údaje a informace nezbytné k tomu, aby Ministerstvo kultury mohlo prvotně posoudit, zda je zadržený předmět kulturním statkem. Pokud je celnímu úřadu známa též jiná překážka propuštění zadrženého předmětu do navrženého celního režimu (tzn. pokud by zboží nebylo zadržováno podle tohoto zákona, přistoupil by celní úřad k zadržení z jiného právního titulu), musí to též oznámit Ministerstvu kultury. Jiná překážka může být Ministerstvu kultury oznámena jak nyní v rámci oznámení učiněného v souvislosti se zadržením předmětu (podle § 5 navrhovaného zákona), tak i kdykoli po dobu trvání zadržení předmětu, a to v případě, kdy jiná překážka vyjde najevo v rámci provádění kontroly podle čl. 188 celního kodexu Unie.

Výše uvedené fotografie zadrženého předmětu, dokumentace podle § 4, celní prohlášení, doklady předložené s celním prohlášením a oznámení o jiné překážce propuštění do navrženého celního režimu představují souhrnně podklady, které celní úřad poskytne Ministerstvu kultury, resp. odborné organizaci. Uvedené informace a podklady jsou celním úřadem získány podle celních předpisů, tedy při správě daně v širším smyslu, jsou tak chráněny povinností mlčenlivosti a nemohou být zpřístupněny veřejnosti. Ustanovení § 52 daňového řádu ukládá úřední osobě a každému, kdo se jakkoliv účastní správy daní, povinnost mlčenlivosti o všem, co se při správě daní nebo v souvislosti s ní dozvěděli a co se nějakým způsobem týká majetkových, obchodních či jiných poměrů určité osoby (typicky daňového subjektu). V případě porušení povinnosti mlčenlivosti hrozí osobě, která jí je vázána, pokuta do výše 500 000 Kč (§ 246 daňového řádu). Z tohoto důvodu je v návrhu zákona explicitně upraveno prolomení mlčenlivosti v případě, kdy jsou tyto údaje a podklady poskytnuty celním úřadem Ministerstvu kultury (§ 5 odst. 5). Ministerstvo pak může na základě tohoto ustanovení poskytnout údaje a podklady odborné organizaci (§ 7 odst. 2). Prolomení mlčenlivosti je upraveno tak, aby Ministerstvo kultury mohlo údaje a podklady zpřístupnit nejen odborné organizaci, u níž bude zadržený předmět uschován, ale též jiné odborné organizaci podle tohoto zákona za účelem posouzení zadrženého předmětu.

Jako prostředek ochrany proti zadržení předmětu celní zákon upravuje námitku. Vzhledem k tomu, že zadržení předmětu není provedeno na základě rozhodnutí (tj. rozhodnutí zde nebude vydáno), není možné podat běžné opravné prostředky, typicky odvolání. Na druhou stranu je zájem na tom, aby osoba, které předmět náleží, měla zaručenu možnost obrany a mohla se domáhat ochrany, a to ve formě námitky, která představuje proporcionální kompromis mezi požadavkem ochrany dotčeného subjektu a požadavkem efektivy výkonu veřejné moci za daných okolností.

Na rozhodnutí o námitce se uplatní obecná úprava § 159 daňového řádu, přičemž námitku nelze považovat za opravný prostředek v pravém slova smyslu – zejména zde není dodržena zásada dvojinstančnosti řízení, neboť zde nedochází k devolutivnímu účinku (o podaných námitkách rozhoduje orgán stejné instance), bude tak rozhodovat ředitel toho celního úřadu, který zboží zadržel. Oproti odvolání právní úprava námitky pracuje s kratšími lhůtami – lhůta pro podání námitky se stanovuje na 3 pracovní dny ode dne provedení zadržení, přičemž tuto lhůtu nelze navrátit v předešlý stav. Proti rozhodnutí o námitce není možné dále se odvolat. Stejně tak nemá podaná námitka odkladný účinek.

§ 6 - Postup po zadržení předmětu

Ministerstvo kultury ve lhůtě 5 pracovních dnů od obdržení oznámení od celního úřadu o zadržení podezřelého předmětu a doprovodných podkladů prvotně posoudí, zda zadržený předmět je kulturním statkem dle části A přílohy Nařízení. Pokud je zřejmé, že není, sdělí v této lhůtě celnímu úřadu, že zadržený předmět lze vrátit. V tomto případě pak celní úřad pokračuje v celním řízení v souladu s čl. 194 odst. 1 celního kodexu Unie, neboť odpadla překážka v propuštění.

Pokud však Ministerstvo kultury usoudí, že zadržený předmět by mohl být kulturním statkem dle části A přílohy Nařízení a jeho vstupem na celní území Evropské unie patrně bylo porušeno Nařízení, sdělí celnímu úřadu, že zadržení předmětu musí nadále trvat a že celní úřad má zadržený předmět předat Ministerstvu kultury. V tomto případě pak celní úřad pokračuje v ověřování celního prohlášení podle čl. 188 celního kodexu Unie. Podmínky pro propuštění nejsou splněny, neboť existuje zákaz nebo omezení propuštění (viz čl. 194 odst. 1 celního kodexu Unie).

Ministerstvo kultury současně se sdělením, že zadržení předmětu trvá, zašle celnímu úřadu sdělení, u které odborné organizace bude zadržený předmět uschován a nejpozději v jaké lhůtě jej tato organizace od celního úřadu převezme do úschovy (§ 6 odst. 3). Předmět bude formálně předán Ministerstvu kultury jako příslušnému orgánu ve smyslu čl. 2 odst. 5 Nařízení, resp. § 3 odst. 1 navrhovaného zákona, fakticky jej však převezme určená odborná organizace, tj. příspěvková organizace Ministerstva kultury. Předání této odborné organizaci se tedy považuje za předání ministerstvu, což navrhovaný zákon výslovně uvádí (§ 6 odst. 4).

Sdělení Ministerstva kultury celnímu úřadu podle § 6 odst. 1 musí předcházet určení odborné organizace, která zadržený předmět převezme do úschovy (§ 6 odst. 2). Ministerstvo kultury vybere jednu z organizací ze seznamu uvedeného v příloze navrhovaného zákona. Při určení odborné organizace jí Ministerstvo kultury (současně s vyrozuměním o jejím určení nebo bezprostředně poté) stanoví závaznou lhůtu, kterou tato organizace bude mít k převzetí zadrženého předmětu od celního úřadu do úschovy. Tato lhůta musí být určena tak, aby nepřesáhla 10 pracovních dní ode dne, kdy Ministerstvo kultury obdrželo oznámení celního úřadu o zadržení předmětu a příslušné podklady podle § 5 odst. 2 a 3. Stanovení povinnosti určit tuto lhůtu je nezbytné s ohledem na to, že její nesplnění má zákonem předvídané důsledky, kterými jsou především vrácení zadrženého předmětu celním úřadem. Ministerstvo kultury tuto lhůtu sdělí celnímu úřadu a současně ho informuje, že zadržení předmětu trvá a u které odborné organizace bude zadržený předmět uschován (viz výše v této části důvodové zprávy k § 6).

Stanovení poměrně krátkých lhůt vyplývá ze skutečnosti, že zadržený předmět může být cenným kulturním statkem, jehož uchovávání v nevyhovujících podmínkách může vést k jeho degradaci, případně ke zhoršení poškození, která již vykazoval v době zadržení, a urychlené přemístění předmětu odbornou organizací do vyhovujících prostor (depozitář splňující nutné klimatické i další podmínky) je nezbytně nutné k předcházení dalším poškozením.

S ohledem na skutečnost, že z hlediska celních předpisů se bude stále jednat o „zboží“, které nebude mít status zboží Evropské unie a bude stále pod dohledem celních orgánů, je nutno upravit podmínky, za jakých bude s tímto zadrženým předmětem (zbožím) nakládáno. Bylo by však nadbytečné tyto podmínky stanovovat v navrhovaném zákoně, protože celní předpisy je již upravují. Proto se stanoví, že Ministerstvo kultury, resp. odborná organizace může s předmětem nakládat tak, jako by se jednalo o zboží propuštěné do celního režimu uskladňování v celním skladu (§ 6 odst. 5). Zjednodušeně lze konstatovat, že tento celní režim vyžaduje splnění dvou základních podmínek, a to oznámit celnímu úřadu, u které odborné organizace bude předmět uschován (celní úřad může vždy vykonat celní dohled) a uschovávat předmět tak, aby nedošlo k jeho změně. Konkrétní podmínky pro nakládání se zadrženým předmětem vyplývají z ustanovení čl. 220 celního kodexu Unie a souvisejícího čl. 180 a přílohy 71-03 nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2015/2446 ze dne 28. července 2015, kterým se doplňuje nařízení Evropského parlamentu a Rady

(EU) č. 952/2013, pokud jde o podrobná pravidla k některým ustanovením celního kodexu Unie. Ustanovení upravující vůči celním skladům povinnost určit konkrétní místo uskladnění (úschovy) a umožnit celní dohled vyplývá z čl. 240 celního kodexu Unie.

Ukončení zadržení předmětu

Návrh zákona upravuje vrácení zadrženého předmětu rozdílně podle toho, zda zadržený předmět je ještě v dispozici celního úřadu nebo již byl předán Ministerstvu kultury do úschovy u odborné organizace. S tím je též spojena úprava, která v ustanovení § 6 odst. 6 explicitně upravuje okamžik, kdy je zadržení předmětu ukončeno.

a) Pokud je zadržený předmět v dispozici celního úřadu, je zadržení ukončeno dnem, kdy celní úřad obdrží sdělení Ministerstva kultury, že zadržený předmět lze vrátit. Zde se bude jednat o případy, kdy ministerstvo bude schopno samo shledat, bez zapojení odborné organizace, že není důvod pro další zadržování předmětu (protože zjevně není kulturním statkem podle části A přílohy Nařízení, případně je, ovšem jeho dovoz proběhl zcela legálně v souladu s právními předpisy země původu).

b) Zadržení je dále ukončeno v případě, kdy Ministerstvo kultury ve lhůtě 5 pracovních dnů od obdržení oznámení celního úřadu o zadržení předmětu a od obdržení stanovených podkladů nezašle celnímu úřadu sdělení, že zadržený předmět lze vrátit nebo že zadržení předmětu musí dále trvat; lhůta tedy marně uplyne.

c) Podobně dojde k ukončení zadržení z důvodu marného uplynutí lhůty také v případě, kdy odborná organizace ve lhůtě stanovené Ministerstvem kultury (která nepřesáhne 10 pracovních dnů od obdržení oznámení celního úřadu o zadržení předmětu a od obdržení stanovených podkladů Ministerstvem kultury) nepřevzme zadržený předmět do úschovy.

Ve výše uvedených případech [a) až c)] bude celní úřad postupovat tak, jako by odpadla překážka propouštění zboží podle čl. 194 odst. 1 celního kodexu Unie. Celní úřad zadržený předmět vrátí jeho vlastníkově, a není-li tento znám, osobě, které byl předmět zadržen. Celní úřad vyzve oprávněnou osobu k vyzvednutí předmětu u celního úřadu. O vrácení předmětu postupem podle daňového řádu sepíše celní úřad protokol. Postup při zadržení a vrácení předmětu se řídí celním zákonem (§ 9).

Následující úprava ukončení zadržení [§ 6 odst. 6 písm. d) a e)] pak zahrnuje případy, kdy již byl zadržený předmět předán odborné organizaci k úschově a posouzení. Zadržení skončí dnem, kdy celní úřad obdrží sdělení Ministerstva kultury, že vstupem zadrženého předmětu na celní území Evropské unie nebylo porušeno Nařízení (v těchto případech vrátí zadržený předmět ministerstvo postupem upraveným v § 8), nebo dnem nabytí právní moci rozhodnutí Ministerstva kultury o zabavení zadrženého předmětu (v tom případě se předmět vracet nebude, neboť se stane, byť jen „dočasným“, majetkem České republiky).

K § 7 - Posouzení zadrženého předmětu

Ustanovení § 7 navrhovaného zákona upravuje posouzení zadrženého předmětu poté, co jej odborná organizace převzala od celního úřadu do úschovy. Od té doby je povinna o předmět nejen pečovat a uchovávat jej v takových podmínkách, aby nedošlo ke zhoršení jeho stavu, ale je také povinna podrobit ho posouzení nutnému ke zjištění, zda se skutečně jedná o kulturní statek uvedený v části A přílohy Nařízení a jaká je země jeho původu. O svých zjištěních sepíše odborná organizace zprávu, kterou předá Ministerstvu kultury. Zpráva má charakter odborného posouzení, které je pro Ministerstvo kultury důležitým, avšak nezávazným vodítkem při volbě dalšího postupu. Při sepsání zprávy odbornou organizací a jejím předání Ministerstvu kultury se nejedná o správní řízení ani o jiný postup podle správního řádu. Označení „zpráva“ je zvoleno záměrně, aby nemohlo dojít

k záměně se stanoviskem ve smyslu § 149 správního řádu, ale ani např. s vyjádřením správního orgánu podle § 154 správního řádu nebo s vyjádřením účastníka řízení.

Na posouzení zadrženého předmětu, vypracování zprávy a její předání Ministerstvu kultury má odborná organizace lhůtu 30 pracovních dnů ode dne převzetí předmětu do úschovy. Délka uvedené lhůty byla zvolena jak s ohledem na složitost posouzení, zda zadržený předmět je kulturním statkem uvedeným v části A přílohy Nařízení a jaká je země jeho původu, tak i s ohledem na možnosti a zájmy zúčastněných subjektů, tzn. aby nebyla příliš krátká pro zvládnutí dostatečného odborného posouzení zadrženého předmětu a sepsání zprávy odbornou organizací, ale současně ani příliš dlouhá s ohledem na zájem osoby, které byl předmět zadržen, o jeho navrácení. Dodržení této lhůty odbornou organizací i navazujících lhůt Ministerstvem kultury a celním úřadem je silně motivováno také probíhajícím celním řízením, které je nutné ukončit ve lhůtách stanovených celním kodexem Unie (čl. 22 odst. 3 celního kodexu Unie), a v konečném důsledku také hrozbou případného uplatnění nároků dle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů.

Na údaje a podklady související se zadrženým předmětem, které odborná organizace v souvislosti s jeho uschováním a posouzením obdrží, se rovněž vztahuje povinnost mlčenlivosti uložená § 52 daňového řádu (viz zdůvodnění k § 5), proto musí být i zde explicitně upraveno prolomení této povinnosti (§ 7 odst. 2).

Pro další řádné nakládání s kulturním statkem, jehož cílem v první řadě musí být navrácení do země původu, aby byla zachována celistvost kulturního dědictví, je posouzení odbornou organizací nesmírně důležité. Úloha posuzujících odborných organizací je velmi podstatná nejen při posouzení předmětu jako takového, ale i při určení země původu. V některých případech může být toto určení komplikované, protože například archeologické nálezy často pocházejí ze starověkých říší rozkládajících se na území několika dnešních států a bez poznatků a zkušeností odborných organizací by stanovení země původu bylo obtížné, ne-li nemožné.

Ustanovení § 7 odst. 1 navrhovaného zákona odbornou organizací, která zadržený předmět posuzuje, ukládá také povinnost uvést do zprávy pro Ministerstvo kultury údaj o tom, zda je zadržený předmět uveden na indikativním seznamu ohrožených památek nebo je evidován v mezinárodních registrech jako odcizený. Tímto ustanovením zákon reaguje na problematiku nezákonného obchodování s kulturními statky, drancování archeologických nalezišť apod.

Nařízení v úvodním ustanovení (recitálu) 26 nabádá k tomu, aby byly využívány odborné znalosti mezinárodních organizací a jiných subjektů, které působí v oblasti kultury a mají zkušenosti s problematikou nedovoleného obchodování, a aby byla zohledňována jejich doporučení a pokyny. Uvedený recitál upozorňuje zejména na tzv. červené seznamy zveřejňované Mezinárodní radou muzeí, které mohou pomoci jako vodítko umožňující určit třetí země, jejichž kulturní dědictví je nejvíce ohroženo, a předměty z nich vyvážené, které se často stávají objektem nedovoleného obchodování.

Pokud po posouzení zadrženého předmětu Ministerstvo kultury na základě zprávy vypracované odbornou organizací shledá, že vstupem zadrženého předmětu na celní území Evropské unie nebylo porušeno Nařízení, sdělí tuto skutečnost celnímu úřadu [§ 7 odst. 3 písm. a)]. Zadržení tím bude ukončeno a ministerstvo, resp. odborná organizace zadržený předmět vrátí postupem dle § 8. Pokud naopak Ministerstvo kultury na základě zprávy vypracované odbornou organizací shledá, že vstupem zadrženého předmětu na celní území Evropské unie Nařízení bylo porušeno, tedy že zadržený předmět je kulturním statkem uvedeným v části A přílohy Nařízení a opustil území země původu v rozporu s jejími právními předpisy, rozhodne o zabavení tohoto předmětu postupem podle § 10 [§ 7 odst. 3 písm. b)]. Lhůta, kterou má Ministerstvo kultury k dispozici pro sdělení celnímu úřadu podle § 7 odst. 3 písm. a) nebo pro vydání rozhodnutí o zabavení, činí 40 pracovních dnů od

převzetí zadrženého předmětu do úschovy odbornou organizací. V rámci této lhůty tedy běží i 30denní lhůta stanovená v § 7 odst. 1, v níž je povinna odborná organizace předat ministerstvu svou zprávu.

K § 8 - Vracení zadrženého předmětu

Ustanovení § 8 upravuje vracení zadrženého předmětu Ministerstvem kultury poté, co po posouzení zadrženého předmětu na základě zprávy vypracované odbornou organizací zjistilo, že vstupem tohoto předmětu na celní území Evropské unie nebylo porušeno Nařízení. Zadržení je tím ukončeno a vznikla povinnost zadržený předmět včetně dokumentace a dokladů předložených s celním prohlášením vrátit oprávněné osobě. Vrací se postupem podle § 42 celního zákona. Uvedeným postupem standardně postupuje při vracení zadrženého předmětu celní úřad a ustanovením § 9 je tento postup vztažen i na Ministerstvo kultury. Stejně jako zadržení je i vracení faktickým úkonem, o kterém musí být sepsán protokol podle daňového řádu.

Ministerstvo kultury vyzve vlastníka předmětu, a není-li vlastník znám, osobu, které byl předmět zadržen, k vyzvednutí předmětu. Zadržený předmět, dokumentaci a doklady vlastníkovi, a není-li znám, osobě, které byl předmět zadržen, fyzicky vydá odborná organizace, u níž byl předmět uschován. O vracení sepíše Ministerstvo kultury protokol.

Tento postup se však neuplatní a předmět nebude výše uvedené osobě Ministerstvem kultury vrácen v případě, kdy celní úřad ministerstvu oznámil, že existuje jiná překážka propuštění zadrženého předmětu do navrženého celního režimu. Jiným právním titulem zadržení může být např. zadržení pro účely úhrady nedoplatku (viz § 39 celního zákona), při podezření na nelegální dovoz dřeva [viz § 9 písm. d) zákona č. 226/2013 Sb., o uvádění dřeva a dřevařských výrobků na trh] aj. Jiná překážka může být Ministerstvu kultury oznámena jednak v rámci oznámení učiněného v souvislosti se zadržením předmětu (podle § 5 odst. 4 navrhovaného zákona), nebo kdykoli po dobu trvání zadržení předmětu, a to v případě, kdy jiná překážka vyjde najevo v rámci provádění kontroly podle čl. 188 celního kodexu Unie. Oznámení může celní úřad vůči Ministerstvu kultury učinit v průběhu kontroly prováděné podle čl. 188 celního kodexu Unie, nejpozději však do 10 pracovních dní po obdržení sdělení od ministerstva, že vstupem zadrženého předmětu na celní území Evropské unie nebylo porušeno Nařízení (§ 8 odst. 1). V takovém případě existence jiné překážky propuštění nemůže Ministerstvo kultury zadržený předmět ani s ním související dokumentaci a doklady předložené s celním prohlášením vrátit a předá je (prostřednictvím odborné organizace) celnímu úřadu k dalšímu řízení. Pokud se však celní úřad ve stanovené lhůtě nevyjádří a ani neoznámil existenci jiné překážky propuštění již v předcházejících fázích zadržení předmětu, může Ministerstvo kultury zadržený předmět a s ním související dokumentaci a doklady vrátit.

Je též nutné vyřešit situaci, kdy zadržení předmětu bude sice ukončeno a má být vrácen vlastníkovi, a není-li znám, osobě, které byl předmět zadržen (§ 8 odst. 1 navrhovaného zákona), ale tato osoba si předmět u odborné organizace nevyzvedne. S ohledem na pokračující celní řízení je zadržený předmět Ministerstvem kultury vrácen celnímu úřadu, resp. fyzicky vydán celnímu úřadu odbornou organizací, tzn. uplatní se postup dle § 8 odst. 2.

K § 9 - Postup při zadržení a vracení předmětu

Celní úřady i Ministerstvo kultury postupují při zadržení a vracení předmětu podle příslušných ustanovení celního zákona ve všech případech, kdy navrhovaný zákon nestanovuje úpravu vlastní. Celní zákon zde tedy představuje právní úpravu obecnou, od které navrhovaný zákon stanovuje odchylky vyplývající zejména ze specifik daných adaptací na Nařízení.

K § 10 - Zabavení zadrženého předmětu

Pokud Ministerstvo kultury na základě zprávy vypracované odbornou organizací shledá, že zadržený předmět je kulturním statkem a opustil území země původu v rozporu s jejími právními předpisy, tedy že bylo porušeno Nařízení, rozhodne o zabavení tohoto předmětu. Rozhodnutí o zabavení vydá ve správním řízení postupem podle správního řádu.

Celý proces zabavení kulturního statku probíhá na „pozadí“ celního řízení, resp. návrhového řízení na propuštění zboží (v daném případě zadrženého předmětu) do celního režimu. Celní orgány jsou v tomto řízení vázány lhůtou k vydání rozhodnutí na základě žádosti (podaného celního prohlášení), a to podle čl. 22 odst. 3 celního kodexu Unie. Celní orgány v těchto případech rozhodnou o nepropuštění až na základě pravomocného rozhodnutí Ministerstva kultury o zabavení zadrženého předmětu. S ohledem na relativně krátké lhůty podle celního kodexu Unie (120 + 30 dnů od přijetí celního prohlášení) je nutno souběžně probíhající řízení o zabavení kulturního statku zbytečně (formálně) neprodlužovat. Proto navrhovaný zákon s cílem urychlit řízení v § 10 odst. 2 umožňuje za podmínek, že je Ministerstvu kultury znám stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu nezbytném pro vydání rozhodnutí, aby rozhodnutí o zabavení zadrženého předmětu bylo prvním úkonem v řízení. Vydat uvedené rozhodnutí jako první úkon v řízení je i při splnění uvedených podmínek pouze možností („může být“) a Ministerstvo kultury v případě potřeby (např. provedení dalšího dokazování) může zahájit řízení běžným způsobem. Standardní zahajování řízení o zabavení kulturního statku za situace, kdy je bezpečně zjištěno, že se o kulturní statek jedná a že opustil území země původu v rozporu s jejími právními předpisy a bylo tedy porušeno Nařízení, by vedlo pouze ke zbytečnému prodlužování řízení, přičemž by to mohlo mít následný dopad na nedodržení lhůty k vydání rozhodnutí na žádost podle celního kodexu Unie. Dotčený subjekt může následně po vydání rozhodnutí o zabavení plně uplatnit svá práva v rámci řádného opravného prostředku.

Navrhovaný postup, tedy zabavení kulturního statku (§ 10 odst. 1) a jeho následné vrácení do země původu (§ 11 odst. 3), není konstruován jako sankční následek zakázaného vstupu kulturního statku na celní území Unie ve smyslu čl. 11 Nařízení. Na osobu, která se předmět pokusila nelegálně dovézt, může sice zabavení subjektivně dopadnout i citelněji než pokuta uložená Ministerstvem kultury (§ 12 odst. 2 navrhovaného zákona), nepředstavuje však sankci v podobě propadnutí věci. Zabavení zadrženého předmětu zde má povahu nezbytného opatření přijímaného Českou republikou v rámci ochrany kulturních statků před nedovoleným obchodováním s nimi, před jejich ztrátou nebo zničením apod. (viz např. recitály 1 a 3 Nařízení a také recitál 30 odkazující na čl. 198 celního kodexu Unie a na vnitrostátní úpravu podrobností přijímaných opatření). Protože vstupem zadrženého kulturního statku na celní území EU byl porušen zákaz stanovený čl. 3 odst. 1 Nařízení, je nutné přijmout opatření zabraňující trvání tohoto stavu. Kulturní statek nemůže zůstat v moci nelegálního dovozce, ani Česká republika si jej nemůže trvale ponechat, je přitom ale povinna chránit ho před poškozením nebo zničením. Kulturní statek se tak dočasně z právního hlediska nachází ve zvláštním postavení: stává se (přechodně) majetkem České republiky, která s ním však může jen velmi omezeně nakládat (nesmí jej např. prodat, darovat, půjčovat, vystavovat...), současně musí respektovat příslušné vnitrostátní i evropské právní předpisy upravující nakládání s majetkem a zbožím (celní zákon, zákon o majetku České republiky, celní kodex Unie), a přitom se musí snažit kulturní statek co nejdříve vrátit do země původu (§ 11). Z důvodu dodržení uvedených postupů a s cílem napomoci zachování kulturního dědictví lidstva může v uvedených případech docházet k zásahům do vlastnického práva (čl. 17 Listiny základních práv Evropské unie), avšak zákonem stanoveným způsobem a pouze dočasně: zabavené kulturní statky náležely (v naprosto převažující většině případů) zemi původu, případně některé její instituci, byly jí přechodně odňaty a následně opět navraceny. Právě cílená dočasnost takto založeného vlastnictví České republiky a především pak téměř úplná eliminace standardních vlastnických oprávnění na straně České

republiky činí z této konstrukce zcela speciální a účelový instrument, nesrovnatelný s běžným vyvlastněním.

Protože v době vydání rozhodnutí Ministerstva kultury o zabavení zadrženého předmětu stále ještě probíhá celní řízení, ukládá návrh zákona Ministerstvu kultury povinnost informovat celní úřad o tom, že zadržený předmět byl zabaven a kdy rozhodnutí nabylo právní moci (§ 10 odst. 3). Tím se stane nepochybným, že zboží – kulturní statek není možné propustit do navrhovaného celního režimu a celní úřad o žádosti rozhodne tak, že jí nevyhoví (rozhodne o nepropuštění). S ohledem na fakt, že zboží se stává majetkem státu, další postupy podle celních předpisů (např. zpětný vývoz nebo zničení zboží) se neuplatní.

Se zbožím, které není zbožím Unie a které bylo zabaveno, bude nakládáno, jako by bylo propuštěno do celního režimu uskladnění v celním skladu, jak je stanoveno v čl. 198 odst. 2 a v čl. 250 implementovaného aktu. O tomto zboží musí být veden záznam provozovatelem celního skladu. Evidence musí poskytovat okamžitý přehled o stavu zadrženého zboží, jeho umístění a umožňovat jeho průběžnou kontrolu. Formality spojené s propuštěním zboží do celního režimu uskladňování v celním skladu však nebudou vyžadovány (podání celního prohlášení na propuštění zboží do celního režimu), stejně jako nebude vyžadováno vydání povolení pro provoz skladovacího zařízení v souladu s čl. 211 celního kodexu Unie.

Celnímu úřadu a Ministerstvu kultury velmi pravděpodobně vznikají po dobu zadržení předmětu náklady, které musí hradit (celnímu úřadu náklady od zadržení předmětu do jeho převzetí odbornou organizací; Ministerstvu kultury, resp. odborné organizaci náklady na toto převzetí a na úschovu předmětu). Osoba, která jejich vznik zapříčinila, má povinnost tyto náklady nahradit. Touto osobou je v případě, kdy bylo rozhodnuto o zabavení zadrženého předmětu, ten, komu byl předmět zadržen. Ministerstvo kultury vydá rozhodnutí o povinnosti uhradit náhradu nákladů (včetně vyčíslení jejich výše), které vznikly od okamžiku převzetí zadrženého předmětu odbornou organizací do úschovy do dne nabytí právní moci rozhodnutí o jeho zabavení (zejména náklady vzniklé při úschově předmětu a při nutné péči vynaložené za účelem nezhoršení jeho stavu). Celní úřad vydá rozhodnutí o povinnosti uhradit náhradu nákladů (včetně vyčíslení jejich výše), které vznikly od zadržení předmětu do doby jeho převzetí odbornou organizací do úschovy.

K § 11 - Hospodaření se zabaveným kulturním statkem

Ustanovení § 11 navrhovaného zákona upravuje právní status zabaveného kulturního statku a postupový rámec pro nakládání s ním. Dosud zadržený předmět, o jehož zabavení Ministerstvo kultury ve správním řízení pravomocně rozhodne, se ze zákona stane majetkem České republiky a v souladu se souběžně novelizovaným zákonem č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ministerstvu tak vznikne příslušnost hospodařit se zabaveným kulturním statkem ve smyslu nového ustanovení § 11 odst. 1 písm. f) uvedeného zákona.

Režim hospodaření a tedy i nakládání se zabaveným kulturním statkem coby majetkem státu bude ovšem v navrhovaném zákoně nutně limitován, a to – při respektování smyslu a účelu Nařízení – cílem zajistit návrat kulturního statku, který nedovoleně opustil území země, v níž byl vytvořen nebo objeven, do této země původu. Odchylně od obecné úpravy zákona č. 219/2000 Sb. tak zejména bude jako jediná forma majetkoprávní dispozice připuštěno (a současně Ministerstvu kultury uloženo) dohodnuté vydání kulturního statku do země původu. Přitom fyzicky bude zabavený kulturní statek až do tohoto vydání kontinuálně v úschově odborné organizace, a to zpravidla té, kterou k tomuto účelu Ministerstvo kultury určilo již v návaznosti na zadržení předmětu. Oprávnění a zároveň povinnost Ministerstva kultury k výběru (určení) odborné organizace pro účely zajišťování této speciální úschovy a navazující povinnost odborné organizace

tuto úschovu zajišťovat budou i po pravomocném zabavení kulturního statku vyplývat přímo z navrhovaného zákona; nepůjde tedy ani ve fázi, kdy již zabavený kulturní statek bude ve vlastnictví státu, o právní vztah, jehož vznik a obsah by byly výsledkem dohody ministerstva a odborné organizace. Pro úschovu také budou nadále platit výlučně pravidla a podmínky nakládání týkající se zboží, které bylo propuštěno do celního režimu uskladnění v celním skladu.

Samo Ministerstvo kultury bude jako příslušná organizační složka státu v podstatě pouze gestorem nezbytného právního jednání za Českou republiku, a to především při sjednávání dohody o vydání, a jeho hospodaření s předmětnými kulturními statky se omezí na jejich operativní evidenci, vedenou způsoby a za podmínek, které upravuje zákon č. 219/2000 Sb. (srov. § 15 odst. 4 věta první uvedeného zákona) ve spojení se svojí prováděcí vyhláškou č. 62/2001 Sb., o hospodaření organizačních složek státu a státních organizací s majetkem státu, ve znění pozdějších předpisů (srov. § 6 s násl. uvedené vyhlášky). Příslušnost Ministerstva kultury hospodařit s kulturními statky v souladu s nově navrhovaným ustanovením § 11 odst. 1 písm. f) zákona č. 219/2000 Sb. i jeho povinnost vést tento majetek v operativní evidenci budou z toho důvodu vztaženy – na rozdíl od obecného režimu zákona o majetku státu (max. 2 roky) – na celou dobu trvání vlastnictví České republiky (tj. až do doby vydání kulturního statku do země původu, ke kterému může reálně dojít i v době přesahující 2 roky, protože mohou nastat situace, kdy nebude možné kulturní statek z faktických důvodů vydat do země původu dříve, např. kvůli probíhající občanské válce či jinému konfliktu). Obecná úprava zákona č. 219/2000 Sb. se samozřejmě z povahy věci a podle konkrétních okolností uplatní též v oblasti základních povinností při hospodaření s majetkem státu či svými podmínkami pro právní jednání České republiky.

Konstrukce, kdy se zadržený kulturní statek podle navrhovaného zákona stane předmětem zabavení, prováděného zánikem vlastnického práva dosavadního vlastníka a vznikem vlastnického práva České republiky se speciálními podmínkami pro hospodaření s ním (včetně úschovy u odborné organizace za podmínek pro nakládání se zbožím, které bylo propuštěno do celního režimu uskladnění v celním skladu), je opodstatněna potřebou zajistit navrácení kulturního statku právně nezpochybnitelnou formou do země původu a do doby dosažení uvedeného cíle zabezpečit i jeho nezbytné fyzické uskladnění při současné eliminaci nutnosti platit ze strany České republiky (coby součásti celního území Evropské unie) po tuto dobu clo. V případě zboží, které nemá status zboží Unie, a stane se majetkem státu, původní celní dluh v souladu s čl. 124 odst. 1 písm. e) celního kodexu Unie, zaniká.

Stejně jako v případě zadržení bude zabavený kulturní statek podle celních předpisů zbožím, které nebude mít status zboží Unie a bude trvale podléhat dohledu celních orgánů, a to i přestože bude majetkem státu. Konkrétní podmínky pro nakládání s takovým majetkem přímo vyplývají z ustanovení čl. 198 odst. 2 celního kodexu Unie, s tím, že s tímto zbožím může být nakládáno, jako by bylo propuštěno do celního režimu uskladnění v celním skladu. Konkrétní podmínky pro nakládání se zabaveným kulturním statkem vyplývají z ustanovení čl. 220 celního kodexu Unie a s tím souvisejícího článku 180 a přílohy 71-03 delegovaného aktu a může být vedle dalšího podrobeno tzv. obvyklým formám manipulace. S ohledem na předpokládaný charakter kulturních statků lze konstatovat, že ze všech způsobů případné manipulace uvedených ve zmiňované příloze přichází v úvahu pouze

- větrání, rozprostírání, sušení, zbavování prachu, jednoduché čištění, opravy obalů, základní opravy škod vzniklých během dopravy nebo skladování, pokud se jedná o jednoduché operace, připevňování nebo odstraňování ochranných přepravních povlaků,
- opětné sestavení zboží po dopravě,
- inventura,
- odstraňování poškozených nebo znečištěných složek,
- konzervace ozářením nebo přidáním konzervačních činidel,
- ošetření proti parazitům,

- ochrana proti korozi, nebo
- elektrostatické ošetření, vyrovnávání nebo žehlení textilií.

Zabavený kulturní statek, tedy z pohledu celních předpisů zboží, které je propuštěno do celního režimu uskladňování v celním skladu, může být v souladu s čl. 240 celního kodexu Unie uschován pouze na určeném konkrétním místě. Musí být umožněn celní dohled nad tímto zabaveným kulturním statkem a nemůže být z tohoto místa vyjmut, s výjimkou jeho dočasného vynětí schváleného celními orgány. Vyjmout zabavený kulturní statek z místa jeho uskladnění tak lze pouze se souhlasem celního úřadu, nebo v případech vyšší moci i bez jeho souhlasu, a to pouze na konkrétně stanovenou dobu, přičemž celní úřad musí být o místě, kde se bude zabavený kulturní statek po tuto dobu nacházet, rovněž informován.

Ministerstvo kultury se zemí původu sjedná dohodu o vydání zabaveného kulturního statku. Povinnou náležitostí této dohody je uvedení informací, které zdůvodňují, že předmětný kulturní statek opustil území země původu v rozporu s jejími právními předpisy. Není však rozhodné, zda informace zdůvodňující nezákonnost vývozu budou uvedeny přímo ve vlastním textu dohody nebo v nějaké další přiložené listině či listinách, které budou přílohou a tedy nedílnou součástí uzavírané dohody. Stanoví se také okamžik zániku vlastnického práva České republiky k zabavenému kulturnímu statku, a to tak, že vlastnické právo zaniká účinností dohody o vydání tohoto kulturního statku.

K § 12 a 13 – Přestupek

Podle čl. 11 Nařízení jsou členské státy povinny stanovit sankce za porušení Nařízení a přijmout opatření nezbytná k zajištění jejich uplatňování. Stanovené sankce musí být účinné, přiměřené a odrazující.

Vzhledem k tomu, že oblastí chráněného zájmu je zachování světového kulturního dědictví, je zejména odrazující aspekt sankcí velmi důležitý. Státy, které jsou v současnosti nejvíce postiženy drancováním zejména svých archeologických nalezišť, a to ať z důvodů probíhajících válečných konfliktů, či pro celkovou hospodářskou a politickou nestabilitu, v rámci své právní úpravy ochrany kulturního dědictví nezřídka přistupují k drakonickým trestům. Za nelegální vývoz archeologického dědictví jsou typicky ukládány mnohaleté tresty odnětí svobody a kupříkladu v Iráku také trest smrti. Přesto však sankce za drancování kulturního bohatství a nezákonné obchodování s ním, ukládané přímo v zemích původu, nejsou dostačující a je nutné trestat i pokusy o dovezení kulturních statků ze zemí původu do cílových zemí. Nařízení požaduje, aby byly ukládány účinné, přiměřené a odrazující sankce právě za dovoz kulturních statků na celní území Evropské unie, jedná-li se o dovoz nelegální.

Povinnost České republiky stanovit sankce za porušení Nařízení, resp. v této první fázi implementace Nařízení sankce za porušení jeho čl. 3 odst. 1, je splněna zavedením nové skutkové podstaty přestupku v § 12 odst. 1. Přestupku se dopustí fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba jako vlastník, držitel nebo osoba podílející se na vstupu kulturního statku na celní území Evropské unie tím, že doveze nebo se podílí na vstupu kulturního statku ze země původu na celní území Evropské unie v rozporu s Nařízením. Tuto úpravu je nutno vnímat jako úpravu speciální, především obsahově širší, vůči přestupku podle § 47 odst. 1 písm. a) celního zákona. Za speciální je nutno považovat též vyšší sankce (podle celního zákona max. 4 000 000 Kč).

Za spáchání uvedeného přestupku lze podle návrhu uložit pokutu do výše 10 000 000 Kč. Vzhledem k významu kulturních statků jako součástí světového kulturního dědictví se uvedená částka může jevit jako nízká. Pokuta skutečně v řadě případů nebude moci odpovídat reálné ceně kulturních statků, která může dosahovat i mnohasetmilionových až miliardových hodnot a mnohdy je spíše nevyčíslitelná. Sankci je však nutné stanovit a byla-li by její výše stanovena řádově v desítkách až

stovkách milionů Kč, odpovídala by sice lépe hodnotě některých nelegálně dovezených kulturních statků, avšak bylo by iluzorní předpokládat, že by se dařilo takto extrémní pokuty skutečně vybírat a vymáhat. Mají-li být sankce současně účinné, je třeba stanovit výši pokut v přiměřené výši. Navrhovanou výši pokut do 10 000 000 Kč tak lze považovat za adekvátní.

Pro srovnání – např. zákon č. 71/1994 Sb., o prodeji a vývozu předmětů kulturní hodnoty, ve znění pozdějších předpisů, umožňuje za přestupky spočívající se vyvezení předmětu kulturní hodnoty bez vývozního osvědčení nebo za zpětné nedovezení předmětu kulturní hodnoty vyvezeného na dobu určitou uložit pokutu ve výši až 5 000 000 Kč. Zákon č. 122/2000 Sb., o ochraně sbírek muzejní povahy a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, stanovuje pokutu za porušení některých z povinností vztahujících se k vývozu sbírek muzejní povahy do zahraničí ve výši až 10 000 000 Kč. Maximální výše pokuty 10 000 000 Kč v předloženém návrhu se tak nevymyká z rámce pokut, které je možno ukládat k ochraně kulturního dědictví.

Ustanovení § 13 stanovuje, že přestupky podle tohoto zákona projednává Ministerstvo kultury a uložené pokuty rovněž vybírá. Příjem z pokut bude příjmem státního rozpočtu.

V případě vymáhání pokut uložených Ministerstvem kultury nepřepokládá navržená úprava speciální řešení. V návaznosti na ustanovení o dělené správě podle § 162 daňového řádu bude ministerstvem pravomocně uložené pokuty vybírat a vymáhat podle § 8 zákona č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů, celní úřad.

K ČÁSTI DRUHÉ (§ 14)

Změna zákona o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích

V návaznosti na primární materii navrhovaného zákona se souvztažně v nezbytném rozsahu doplňuje úprava zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů, tak, aby v tomto obecném zákoně bylo standardně zajištěno zařazení Ministerstva kultury mezi specializované organizační složky státu, příslušné hospodařit s majetkem státu uvedeným v § 10 písm. a) nebo b) zákona č. 219/2000 Sb., tedy s takovým majetkem, u něhož při jeho nabytí státem není patrné, které organizační složce státu (nebo státní organizaci) přísluší hospodaření s tímto majetkem, popřípadě o němž se zjistí, že s ním žádná organizační složka státu ani státní organizace podle tohoto zákona nehospodaří. Majetkem, u něhož při jeho nabytí státem z podstaty nebude patrné, které organizační složce státu (event. státní organizaci) s ním přísluší hospodařit, totiž budou i kulturní statky, které opustily území země, jež není součástí celního území Evropské unie a v níž byly vytvořeny nebo objeveny, v rozporu s právními předpisy této země a které budou správním rozhodnutím Ministerstva kultury pravomocně zabaveny, takže se jejich vlastníkem dle navrhovaného zákona dočasně stane Česká republika.

Při samotném hospodaření s předmětnými kulturními statky se významnou měrou uplatní speciální úprava navrhovaného zákona (podrobněji viz zdůvodnění k části první – § 11), což zákon č. 219/2000 Sb. ve svém § 2 odst. 1 standardně připouští.

K ČÁSTI TŘETÍ (§ 15)

Účinnost

Datum nabytí účinnosti je stanoveno s ohledem na ustanovení čl. 16 odst. 2 písm. a) Nařízení, které stanoví, že čl. 3 odst. 1 Nařízení se použije ode dne 28. prosince 2020.

Vzhledem k tomu, že předložený návrh zákona představuje provedení závazků České republiky plynoucích z právních aktů Evropské unie, přičemž členské státy jsou povinny zajistit jejich včasné provedení do svých právních řádů, jedná se o případ naléhavého obecného zájmu, který je předvídan v § 3 odst. 4 zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů, na jehož základě lze stanovit dřívejší den nabytí účinnosti právního předpisu než k 1. lednu nebo k 1. červenci kalendářního roku.

V Praze dne 15. června 2020

Předseda vlády:
Ing. Andrej Babiš v.r.

Ministr kultury:
PhDr. Lubomír Zaorálek v.r.