**Stanovisko Ministerstva kultury**

**památkové inspekce**

**č.j. MK 6763/2018 PI ze dne**

**16. února 2018**

Věc: Stanovisko Ministerstva kultury ve věci určení aktivní legitimace pro vedení řízení dle § 14 odst. 1 zákona o státní památkové péči v případě údržby a opravy ohradní zdi hřbitova v P, který je kulturní památkou

Na Ministerstvo kultury se obrátil Krajský úřad Středočeského kraje, odbor kultury a památkové péče (dále jen „krajský úřad“), s dotazem, kdo má aktivní legitimaci pro podání žádosti o vydání závazného stanoviska dle § 14 odst. 1 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní památkové péči), kdo je povinen opravu provést a kdo má povinnost ji i financovat?

Jedná se o problém s finančně náročnou opravou ohradní zdi hřbitova v obci P. Ohradní zeď je součástí areálu kulturní památky kostela sv. Jana Křtitele v P., rejstř. č. ÚSKP 12345/6-7890. Vlastníkem hřbitova s ohradní zdí je Římskokatolická farnost F. Obec P zajišťuje pouze provozování veřejného pohřebiště.

Kostel se hřbitovem a ohradní zdí je situován ve svahu. V jeho jižní části je několik metrů vysoká ohradní zeď, která plní funkci opěráku pro převážnou část hřbitova a kostela. Z velké části je zeď staticky narušena. Je zpracováván projekt, který má řešit i její závažné statické poruchy. Pouze v této jižní části zdi se předpokládají náklady na opravu ve výši cca 1 700 000 Kč. Jak lze vyřešit střet ustanovení § 14 odst. 1 zákona o státní památkové péči a § 18 odst. 1 zákona č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pohřebnictví), tj. otázku střetu povinností vlastníka kulturní památky a provozovatele veřejného pohřebiště, které je kulturní památkou?

K dotazu krajského úřadu je přiložen dopis Ministerstva pro místní rozvoj č. j. MMR-34653/2013-52 ze dne 19. listopadu 2013 ve věci povinnosti obcí udržovat zdi okolo pohřebišť, které mají ve správě, a který dle názoru vlastníka kulturní památky dokládá, že povinným subjektem k péči o kulturní památku je provozovatel veřejného pohřebiště. V dopise Ministerstvo pro místní rozvoj uvádí, že z § 20 nařízení ministra zdravotnictví č. 8/1955 Sb., o pohřebnictví vyplývá, že *pohřebiště spravují a zřizují místní národní výbory*. Dále že společným aktem Státního úřadu pro věci církevní a Ministerstva místního hospodářství (č. j. 11-061/11-29/4-1956) ze dne 29. dubna 1956 byla dnem 1. ledna 1957 převedena konfesní pohřebiště do správy bývalých národních výborů, dnes obecních úřadů. V návaznosti na toto nařízení vydalo bývalé Ministerstvo místního hospodářství a Státní úřad pro věci církevní v dohodě s ministerstvy financí a zdravotnictví pokyny, kterými se převod ke dni 1. ledna 1957 řeší a naplňuje (V čl. I bodě 4 citovaného pokynu je uvedeno: *“Vlastnické právo dosavadních vlastníků pohřebišť zůstává nezměněno, avšak péče o udržování pohřebiště dnem převzetí přechází do správy místního národního výboru.“*). Ministerstvo pro místní rozvoj z toho dovozuje, že od 1. ledna 1957 trvá povinnost obcí pohřebiště spravovat a udržovat včetně zdí okolo pohřebišť. Zároveň pokud se na hřbitov vztahuje ustanovení zákona o státní památkové péči, je třeba postupovat tak, aby zákon o státní památkové péči nebyl porušen.

Otázka krajského úřadu zní, kdo má aktivní legitimaci pro podání žádosti o vydání závazného stanoviska dle § 14 odst. 1 o státní památkové péči, kdo je povinen opravu provést a kdo má povinnost ji i financovat?

Podle platného právního řádu Ministerstvo kultury není oprávněno podávat závazný výklad právních předpisů, k tomu by byl v konkrétním případě oprávněn pouze soud. Z této pozice je třeba přijímat níže prezentované názory Ministerstva kultury, přijaté po projednání v rámci úřadu. Rovněž Ministerstvo kultury nemůže hodnotit konkrétní případy již jen z toho důvodu, že nemá k dispozici kompletní spisový materiál v dané věci.

Zákon o pohřebnictví v § 18 stanoví, že *„provozování veřejného pohřebiště zahrnuje zejména výkopové práce související s pohřbením a exhumací, správu a údržbu veřejného pohřebiště, pronájem hrobových míst a vedení související evidence.“*

Komentář k zákonu o pohřebnictví zveřejněný v ASPI k § 18 zákona o pohřebnictví uvádí: „*Činností nevyhnutelně související s provozováním veřejného pohřebiště je jeho správa a údržba. Správou a údržbou veřejného pohřebiště rozumíme soubor opatření a postupů, jejichž cílem je zabezpečit důstojnost veřejného pohřebiště a zajistit, aby veřejné pohřebiště plnilo účel, pro který bylo zřízeno, s ohledem na to, že jedná se o majetek provozovatele veřejného pohřebiště, do jehož souboru činností spadá celoroční údržba cest, údržba zeleně, drobné opravy movitého a nemovitého majetku a další specifické činnosti - sekání trávy, základní kamenické práce a další. Údržba veřejného pohřebiště může být svěřena do péče jiné fyzické nebo právnické osoby, se kterou provozovatel veřejného pohřebiště uzavře smlouvu.*

*Pohyb osob na veřejném pohřebišti a v jeho bezprostředním okolí se uskutečňuje po komunikacích, které je provozovatel veřejného pohřebiště povinen udržovat v provozu schopném stavu. Pojmem "komunikace" je nutno rozumět pojem širší než pojem "pozemní komunikace" vymezený* [*zákonem o pozemních komunikacích*](https://www.noveaspi.cz/products/lawText/13/32938/1/ASPI%253A/13/1997%20Sb.)*. Udržovat komunikace v provozu schopném stavu pak především znamená snižovat závady ve sjízdnosti komunikací na veřejném pohřebišti. V řádu pohřebiště může provozovatel pohřebiště definovat, které komunikace jsou určeny pouze pro pěší a na kterých mohou jezdit vozidla. Provozovatel veřejného pohřebiště může rovněž určit, že za nepříznivých klimatických podmínek (např. sněhová vánice, extrémně silný vítr apod.) bude veřejné pohřebiště z bezpečnostních důvodů nepřístupné veřejnosti.“* Komentář jen příkladmo vyjmenovává **práce zahrnující jen běžnou údržbu, která nevyžaduje jednorázové zaplacení částek v řádech milionů** - viz uvedené práce - *celoroční údržba cest, údržba zeleně, drobné opravy movitého a nemovitého majetku a další specifické činnosti - sekání trávy, základní kamenické práce a další.*

Zákon o státní památkové péči upravuje nakládání s kulturními památkami v § 14 odst. 1: *„Zamýšlí-li vlastník kulturní památky provést údržbu, opravu, rekonstrukci, restaurování nebo jinou úpravu kulturní památky nebo jejího prostředí (dále jen "obnova"), je povinen si předem vyžádat závazné stanovisko obecního úřadu obce s rozšířenou působností, a jde-li o národní kulturní památku, závazné stanovisko krajského úřadu.“* Aktivní legitimaci k zahájení řízení, jehož výsledkem bude závazné stanovisko orgánu památkové péče k opravě hřbitovní zdi, zákon o státní památkové péči v § 14 odst. 1 přiznává pouze vlastníkovi kulturní památky, kterým je Římskokatolická farnost F.

V § 9 odst. 1 zákona o státní památkové péči jsou uvedeny povinnosti vlastníka kulturní památky. *„Vlastník kulturní památky je povinen na vlastní náklad pečovat o její zachování, udržovat ji v dobrém stavu a chránit ji před ohrožením, poškozením, znehodnocením nebo odcizením. Kulturní památku je povinen užívat pouze způsobem, který odpovídá jejímu kulturně politickému významu, památkové hodnotě a technickému stavu.“*

V § 9 odst. 2 zákona o státní památkové péči je uvedeno, že „*povinnost pečovat o zachování kulturní památky, udržovat kulturní památku v dobrém stavu a chránit ji před ohrožením, poškozením, znehodnocením nebo odcizením má také ten, kdo kulturní památku užívá nebo ji má u sebe.“* Ale **povinnost nést náklady spojené s péčí o kulturní památku má uživatel kulturní památky však jen tehdy, jestliže to vyplývá z právního vztahu mezi ním a vlastníkem kulturní památky, popř. z právního předpisu.** Je tedy zásadní otázkou, jak mají vzájemné vztahy smluvně upraveny vlastník hřbitova a provozovatel veřejného pohřebiště. Obecně je však třeba konstatovat, že ve vztahu **k postupu podle § 14 odst. 1 zákona o státní památkové péči** by z postavení podle § 9 odst. 2 zákona o státní památkové péče mohlo být dovozeno maximálně procesní oprávnění **vystupovat v tomto řízení jako procesní zástupce vlastníka kulturní památky, aniž by osoba uvedená v § 9 odst. 2 zákona o státní památkové péči mohla nabývat práva originálně sama za sebe.**

Vedle výkladu pojmu údržba z § 18 zákona o pohřebnictví je podobně důležité **zkoumat, zda zamýšlené práce lze podřadit pod pojem údržba**. Ze zákona o pohřebnictví je patrné, že se může jednat jen o údržbu nikoliv o jakékoliv práce. Údržba je definována v § 3 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů *[k datu revize je platnost tohoto stavebního zákona omezena datem 1. 7. 2024, kdy nabude účinnost jako celek zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, poznámka vydavatele]*, kdy *„údržbou stavby se rozumějí práce, jimiž se zabezpečuje její dobrý stavební stav tak, aby nedocházelo ke znehodnocení stavby a co nejvíce se prodloužila její uživatelnost.“*

Veřejná ochránkyně práv respektive její zástupce řešil otázku opravy oplocení hřbitova spočívající v odstranění cihelného oplocení a výstavbu nového z betonových tvárnic v ochranném pásmu nemovité kulturní památky. Závěr byl takový, že v případě odstranění stavby a vybudování nové se nemůže jednat o údržbu stavby: *„V praxi někdy způsobuje problém vymezit, co ještě může být za údržbu stavby považováno. Zde je možné odkázat na stanovisko ochránce, ve kterém konstatoval, že vlastník má právo a povinnost udržovat svou stavbu v dobrém stavu, aniž by k tomu potřeboval povolení stavebního úřadu. Údržbou stavby však není, pokud vlastník původní stavbu zcela zbourá a poté na jejím místě postaví stejnou stavbu znovu. V takovém případě provádí novou stavbu, k níž musí ještě před jejím zahájením získat odpovídající povolení stavebního úřadu. Pokud jde o udržovací práce, ty jsou v již zmíněném ustanovení § 3 odst. 4 stavebního zákona definovány jako práce, jimiž se zabezpečuje její dobrý stavební stav tak, aby nedocházelo k znehodnocení stavby a co nejdéle se prodloužila její uživatelnost. Z povahy věci tedy nepřipadá v úvahu odstranění stavby jako takové ani její podstatné části, jelikož v obecné rovině nesmí při udržovacích pracích dojít ani k odchylce od ověřené projektové dokumentace, potažmo od dokumentace skutečného provedení stavby.*

*K otázce, co ještě lze považovat za záchovnou údržbu stavby, se vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 6. 2009, čj. 1 As 35/2009-69,[9] z něhož plyne, že smyslem udržovacích prací je zachovat stavbu ve stavu, který odpovídá projektové dokumentaci ověřené ve stavebním řízení, ve zkráceném stavebním řízení či dokumentaci přiložené k ohlášení, popřípadě dokumentaci skutečného provedení stavby (Hegenbart, M. - Sakař, B. a kol. Stavební zákon. Komentář, C. H. Beck, Praha 2008, s. 15; ve vztahu ke starému stavebnímu zákonu viz rozsudek NSS ze dne 28. 6. 2005, čj. 8 As 3/2005-86). V podstatě se jedná o běžně prováděné opravy, kterými se nemění právní poměry stavby (na rozdíl od nástavby, přístavby, změny účelu užívání), neboť udržovací práce musí být v souladu s existujícím právním stavem stavby (Hegenbart, M. - Sakař, B. a kol. op. cit., s. 386). Jelikož se jedná o udržování stavby ve stavu odpovídajícímu ověřené projektové dokumentaci (resp. dokumentaci skutečného provedení stavby), nelze hovořit o udržovacích pracích, jestliže by vedly ke změně stavby oproti dokumentaci. Ke stejným závěrům dospěl i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 1. 2016, čj. 2 As 191/2015-63,[11] v němž uvedl, že není možné za údržbu stavby považovat činnost, při níž stavba zanikla a byla nahrazena stavbou novou.“*

(více viz <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4392>).

Stejný případ šetřila i Památková inspekce a dospěla k stejnému závěru, že v případě zbourání starého cihelného oplocení a vybudování nového se nemůže jednat o údržbu stavby a k vyžádání takového závazného stanoviska nebyl provozovatel veřejného pohřebiště zmocněn ani zákonem o pohřebnictví, nájemní smlouvou, ani vlastníkem hřbitova. *„Příspěvková organizace Hřbitovy města O. podala žádost v dané věci jako uživatel předmětné nemovitosti, zastoupena byla pí L. L. na základě písemné plné moci k zastoupení výše uvedené organizace dle § 33 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, udělené Ing. I. K., ředitelem organizace. Smlouva o nájmu nemovitosti mezi vlastníkem, K. k. p. na S., zastoupeným M. J. P., O. Praem., a nájemcem, příspěvkovou organizací Hřbitovy města O, zastoupenou Ing. I. K. ze dne 14. 4. 2000, uzavřená na dobu určitou do 30. 9. 2018, dle které „nájemce přejímá na sebe povinnost náležité údržby pronajaté plochy, hřbitova, márnice oplocení včetně vstupních bran, cest. Zavazuje se současně k provádění běžných oprav podle potřeby“, tedy opravňuje Hřbitovy města O. pouze k údržbě a provádění běžných oprav, naproti tomu k provedení „výměny oplocení“, tj. odstranění stavby a vzniku stavby nové, nikoliv. K získání souhlasu orgánu památkové péče s odstraněním stavby a vzniku nové stavby byl oprávněn pouze vlastník či jeho statutární zástupce nebo osoby jím zmocněné, a prvoinstanční orgán památkové péče měl v tomto bodě žadatele vyzvat k odstranění nedostatku žádosti, tj. k doložení právního titulu, který by ho opravňoval k podání žádosti, neboť výše zmíněná smlouva takový právní titul neobsahuje.“*

Povinnosti uživatele kulturní památky pečovat o zachování kulturní památky, udržovat ji v dobrém stavu a chránit ji před ohrožením, poškozením, znehodnocením nebo odcizením je veřejným právem stanovena úžeji než je tomu u povinností ale i práv vlastníka kulturní památky. Například pouze vlastníkovi lze ukládat nápravné opatření dle § 10 odst. 1 zákona o státní památkové péči za situace, kdy vlastník neplní své povinnosti z § 9 odst. 1 zákona o státní památkové péči. Stejně tak výlučně vlastníkovi kulturní památky lze ze státního rozpočtu v souladu s § 16 odst. 2 zákona o státní památkové péči poskytnout příspěvek na obnovu kulturní památky. Na základě závazného stanoviska dle § 14 odst. 1 zákona o státní památkové péči vznikne jenom subjektivní veřejnoprávní oprávnění a nikoliv povinnost povolené práce provést. Orgán památkové péče nemůže uložit nápravné opatření dle § 10 odst. 1 zákona o státní památkové péči provozovateli veřejného pohřebiště, pokud by nebyl zároveň vlastníkem kulturní památky. Možnost orgánu památkové péče sankcionovat provozovatele veřejného pohřebiště za spáchání přestupku je rovněž užší, než v případě vlastníka kulturní památky. V úvahu by v případě obce přicházelo:

* nepečuje o zachování kulturní památky,
* neudržuje kulturní památku v dobrém stavu
* nechrání kulturní památku před:
  + ohrožením,
  + poškozením nebo
  + znehodnocením,
* znehodnotí kulturní památku
* zničí kulturní památku

Avšak ani získání veřejnoprávního subjektivního práva, tj. pravomocného schválení prací ze strany správního orgánu automaticky bez dalšího neznamená realizaci záměru v podobě konzumace veřejnoprávního oprávnění. Je to dáno i rozdílem mezi veřejným a soukromým právem, kdy např. přehlasovaný menšinový spoluvlastník se může domoci ochrany svého vlastnictví u soudu. I v případě neshody o podobě obnovy kulturní památky mezi provozovatelem veřejného pohřebiště a vlastníkem hřbitova kulturní památky je takový spor představitelný.

Požádat orgán památkové péče o vydání závazného stanoviska k obnově kulturní památky hřbitova může jednoznačně vlastník kulturní památky, tj. Římskokatolická farnost F. U správce veřejného pohřebiště (tj. u obce P) bude pro určení šíře aktivní legitimace k vyžádání si závazného stanoviska záležet na rozsahu jeho oprávnění, které vyplývá ze smlouvy, na základě které provozuje veřejné pohřebiště a na skutečnosti, zda lze zamýšlené práce podřadit pod pojem údržba. Obecně lze tedy říci, že povinnost realizace a financování údržby stavby jde vždy k tíži vlastníka kulturní památky, pokud však v soukromoprávní smlouvě mezi vlastníkem a správcem pohřebiště nebude stanoveno něco jiného. Není vyloučeno, že na základě soukromoprávní smlouvy se současným správcem pohřebiště provede realizaci zamýšlených prací (resp. údržby stavby), např. třetí osoba (zhotovitel díla) odlišná od správce veřejného pohřebiště.

Obdobnou situaci řešil ve svém rozsudku spis. zn. 30 A 81/2014 ze dne 9. června 2015 Krajský soud v Hradci Králové. Kdy vlastník pozemku žaloval rozhodnutí stavebního úřadu vydané dle § 135 odst. 2 stavebního zákona *[k datu revize je platnost tohoto stavebního zákona omezena datem 1. 7. 2024, kdy nabude účinnost jako celek zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, poznámka vydavatele]* ve věci nařízení provedení nutných zabezpečovacích prací na hřbitovní zdi ve Starém Místě, která svým technickým stavem ohrožovala zdraví a životy osob nebo zvířat. Soud judikoval: „*Provedení prací proto bylo uloženo právě tomuto vlastníkovi, protože nikomu jinému než vlastníkovi stavby nelze provedení nutných zabezpečovacích prací nařídit. Povinnost provozovatele pohřebiště (obce Staré Místo) podle zákona o pohřebnictví nemůže mít na postup stavebního úřadu s ohledem na § 135 odst. 2 stavebního zákona vliv. Je totiž výslovně stanoveno, že tyto práce se nařídí vlastníkovi stavby.“* a dále soud uvedl: *„Pokud povinnost spravovat či provozovat stavbu svědčí jinému subjektu, ať už z obecně závazného právního předpisu či ze smluvního ujednání, jedná se o vztah mezi vlastníkem stavby a tímto subjektem, jehož obsah není povinen stavební úřad při uložení uvedené povinnosti vlastníkovi stavby nikterak zohledňovat. Právní povahu tohoto vztahu však již správnímu soudu v tomto řízení hodnotit či komentovat nepřísluší, neboť by tím mimo jiné přesahoval jeho předmět, kterým je posouzení zákonnosti žalobou napadeného rozhodnutí.“*

Jak je uvedeno výše, zákon o státní památkové péči upravuje obdobnou konstrukci směrem k vlastníkovi kulturní památky. Je třeba shrnout, že na otázku, jak mají být ve smyslu § 9 odst. 2 zákona o státní památkové péči upraveny vztahy vlastníka kulturní památky a provozovatele veřejného pohřebiště – kulturní památky a zejména, kdo nese náklady spojené s péčí o kulturní památku, nelze odpovědět výkladem zákona o státní památkové péči, neboť ten ponechává tuto otázku na individuální úpravě vztahů mezi vlastníkem kulturní památky a provozovatelem veřejného pohřebiště.

Revize aktuálnosti textu stanoviska proběhla naposledy dne: 28. února 2023