**Stanovisko Ministerstva kultury**

**památkové inspekce**

**č.j. MK 72566/2017 PI ze dne**

**20. listopadu 2017**

Věc: Postih v případě ohrožení nebo poškození kulturní památky, ilustrovaný případem národní kulturní památky

Na Ministerstvo kultury, Památkovou inspekci a odbor památkové péče (dále jen „ministerstvo“), se svým podáním č. j. xxx/hh/yyy z 16. 10. 2017 obrátil Krajský úřad HH kraje (dále jen „krajský úřad“). Ve svém podání zmiňuje krajský úřad případ, kdy prováděcí firma při obnově národní kulturní památky dolu (okr. xxx) vysekala bez vědomí vlastníka památky a krajského úřadu jako orgánu státní památkové péče čtyři kapsy do autenticky dochované prostory komory tohoto důlního díla vzniklého v 16. - 18. století. Krajský úřad prováděcí firmě uložil rozhodnutím čj. xxx/hh/yyy pokutu za porušení povinnosti uložené v ust. § 9 odst. 3 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákona o státní památkové péči“) spočívající v tom, že vysekáním kapes do stěn komory s autenticky dochovaným povrchem tzv. křesanic způsobila nepříznivou změnu stavu národní kulturní památky, čímž se dopustila správního deliktu naplňujícího skutkovou podstatu podle ust. § 35 odst. 2 písm. a) zákona o státní památkové péči (více viz přiložené citované rozhodnutí krajského úřadu). Prováděcí firma (dále také jako „odvolatel“) se proti rozhodnutí odvolala a Ministerstvo kultury, odbor památkové péče, v odvolacím řízení rozhodnutím čj. MK xxxx/yyyy OPP rozhodnutí krajského úřadu zrušilo.

Své rozhodnutí ministerstvo odůvodnilo tím, že:

* nebyly naplněny formální znaky skutkové podstaty správního deliktu, za který byl odvolatel sankcionován, a nemohlo tudíž dojít ke vzniku jeho deliktní odpovědnosti za správní delikt uvedený ve výroku napadeného rozhodnutí,
* podle výroku odvoláním napadeného rozhodnutí byla odvolateli uložena sankce za "porušení povinností uložených v ust. § 9 odst. 3 památkového zákona" a "způsobení nepříznivého stavu národní kulturní památky". Takovou skutkovou podstatu zákon o státní památkové péči nezná,
* rovněž chybí naplnění materiálního znaku správního deliktu, tj. společenské nebezpečnosti jednání; stupeň nebezpečnosti uvedeného jednání lze při zohlednění všech okolností, za nichž k předmětným pracím došlo, označit za minimální.

S ohledem na tuto zkušenost se krajský úřad táže, jak má postupovat v případech, kdy dojde v důsledku jednání vlastníka kulturní památky nebo případně jiné osoby k takovému poškození kulturní památky, které nelze klasifikovat jako „významné poškození“ nebo „zničení“, nebo konáním této osoby dojde k „nepodstatnému snížení kulturní hodnoty památky“ nebo k jejímu „nepodstatnému poškození“ ve smyslu výše uvedeného případu, nebo když např. dojde k poškození části nástěnných maleb (cca 2 m2 interiéru hradu GG), což také nebude představovat „významné poškození“ nebo „zničení“ národní kulturní památky.

Ministerstvo posoudilo předmětné podání podle jeho obsahu a dospělo k závěru, že se krajský úřad nedomáhá přezkumu výše uvedeného rozhodnutí ministerstva čj. MK xxxx/yyyy OPP a uvádí jej pouze jako ilustrativní příklad situace, se kterou se v rámci své rozhodovací praxe může opakovaně setkat. V této souvislosti musí ministerstvo současně zdůraznit, že podle platného právního řádu není oprávněno podávat závazný výklad právních předpisů, k tomu by byl v konkrétním případě oprávněn pouze soud. Z této pozice je třeba přijímat jeho níže prezentované názory.

V prvé řadě je vhodné konstatovat, že při postihu protiprávního jednání je třeba pamatovat na dvě souběžně limitující okolnosti.

První limitující okolností je zjištění, zda konkrétní jednání konkrétní osoby odporuje výslovně stanoveným právním povinnostem, a dále, nakolik porušení těchto povinností odpovídá vymezení skutkových podstat přestupků dle zákona o státní památkové péči.

Z hlediska položeného dotazu se bude ministerstvo věnovat výlučně situaci, kdy za protiprávní jednání na kulturní památce odpovídá osoba odlišná od vlastníka kulturní památky. Situace postihu vlastníka kulturní památky již řeší stávající judikatura správních soudů a jako příklad lze uvést rozsudky Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 As 188/2012 – 25, sp. zn. 7 As 44/2014 – 79 nebo sp. zn. 2 As 11/2009 – 64, popř. rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 11 Ca 216/2009 – 46 nebo sp. zn. 1 A 8/2010 - 36. Tyto rozsudky se mimo jiné zabývají i otázkou prokázání či neprokázání naplnění skutkové podstaty podle § 35 zákona o státní památkové péči, jakož i otázkou rozlišení mezi ohrožovacím a poškozovacím deliktem a právě mírou naplnění i materiálního znaku v těch případech deliktů, u kterých musí nastoupit účinek. Vždy je však tato problematika řešena ve vztahu k vlastníkům kulturních památek.

Stávající § 35 a 39 zákona o státní památkové péči v převážné míře neuvádějí konkrétní subjekt přestupku a z jednotlivých skutkových podstat si tak bez dalšího nelze učinit úsudek, zda na osobu, která se dopustí konkrétního jednání, automaticky dopadá konkrétní skutková podstata nebo nikoli. Tento poznatek je třeba dovodit ve vazbě na konkrétní ustanovení, které nejen upravuje výčet určitých povinností, ale současně určuje, které osoby jsou adresáty těchto povinností.

Povinnosti osoby, která není vlastníkem kulturní památky, při nakládání s cizí kulturní památkou upravuje zejména ustanovení § 9 odst. 2 a 3 zákona o státní památkové péči. Obecná úprava povinností je obsažena v odstavci třetím zmíněného ustanovení, která předpokládá, že fyzické a právnické osoby jsou povinny si počínat tak, aby nezpůsobily nepříznivé změny stavu kulturních památek nebo jejich prostředí a neohrožovaly zachování a vhodné společenské uplatnění kulturních památek. Specifický okruh povinností má ta fyzická nebo právnická osoba, která kulturní památku užívá nebo ji má u sebe. V tomto případě je taková osoba povinna pečovat o zachování kulturní památky, udržovat kulturní památku v dobrém stavu a chránit ji před ohrožením, poškozením, znehodnocením nebo odcizením.

Z hlediska jednotlivých skutkových podstat, které lze na výše uvedené povinnosti navázat, přicházejí v úvahu dvě ustanovení, a to § 35 odst. 1 písm. c) a § 39 odst. 1 písm. c) zákona o státní památkové péči v případě kulturních památek a § 35 odst. 2 písm. a) a § 39 odst. 2 písm. a) téhož zákona v případě národních kulturních památek.

Přestupku podle § 35 odst. 1 písm. c) zákona o státní památkové péči se dopustí právnická nebo podnikající fyzická osoba, která

* nepečuje o zachování kulturní památky,
* neudržuje ji v dobrém stavu,
* užívá ji způsobem neodpovídajícím jejímu kulturně politickému významu, památkové hodnotě nebo technickému stavu,
* nechrání ji před
	+ ohrožením,
	+ poškozením nebo
	+ znehodnocením,
* znehodnotí ji anebo
* zničí ji.

Stejný výčet je obsažen ve vztahu k národním kulturním památkám v § 35 odst. 2 písm. a) zákona o státní památkové péči.

Přestupku podle § 39 odst. 1 zákona o státní památkové péči se dopustí fyzická osoba, která

* nepečuje o zachování kulturní památky,
* neudržuje ji v dobrém stavu,
* nechrání kulturní památku před
	+ ohrožením,
	+ poškozením,
	+ znehodnocením nebo
	+ odcizením anebo
* užívá kulturní památku způsobem neodpovídajícím jejímu kulturně politickému významu, památkové hodnotě nebo technickému stavu.

Stejný výčet je obsažen ve vztahu k národním kulturním památkám v § 39 odst. 2 písm. a) zákona o státní památkové péči.

Už první výčet alternativních skutkových podstat v § 35 a § 39 zákona o státní památkové péči jednoznačně představuje varování, že otázka nástupu účinku v podobě znehodnocení nebo zničení kulturní památky je významná výlučně u přestupků, které spáchá právnická osoba a podnikající fyzická osoba. V případě přestupku fyzické osoby podle § 39 odst. 1 písm. c) zákona o státní památkové péči by nástup účinku v podobě poškození nebo zničení kulturní památky představoval přitěžující okolnost neuvedenou v demonstrativním výčtu v § 40 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

Je nesporné, že fyzické nebo právnické osoby by se podle ustanovení § 9 odst. 3 zákona o státní památkové péči měly vyvarovat takového jednání, které by vyvolalo nepříznivé změny stavu kulturních památek nebo jejich prostředí, ohrozilo by zachování nebo vhodné společenské uplatnění kulturních památek.

Právnická a podnikající fyzická osoba svým jednáním v rozporu s ustanovením § 9 odst. 3 zákona o státní památkové péči může naplnit skutkovou podstatu podle § 35 odst. 1 písm. c) cit. zákona, pokud kulturní památku poškodí nebo zničí. V případě porušení povinnosti fyzické osoby podle § 9 odst. 3 cit. zákona skutková podstata, která by na tuto situaci dopadala, v § 39 odst. 1 písm. c) cit. zákona obsažena není. V tomto případě by se však mohla tato osoba dopustit trestného činu poškození cizí věci ve smyslu § 228 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

Dále je však třeba mít na paměti, že podle ustanovení § 35 odst. 1 písm. c) i § 39 odst. 1 písm. c) zákona o státní památkové péči lze jako protiprávní jednání postihnout situaci, kdy osoba užívá kulturní památku způsobem neodpovídajícím jejímu kulturně politickému významu, památkové hodnotě nebo technickému stavu. Zde by šlo i o případ, kdy účinek přestupku nenastal nebo by účinek byl natolik mizivý, že by nebylo možné jej vyhodnotit jako významný. Ilustrativní příklad z dolu KK v AA tak, jak je vyhodnocen v citovaném rozhodnutí ministerstva, by zřejmě takové situaci vyhovoval. Povinnost užívat kulturní památku tímto způsobem nepředpokládá ustanovení § 9 odst. 2 zákona o státní památkové péči, nicméně dle názoru ministerstva není sporu o tom, že výčet jednání, kterých se má fyzická i právnická osoba vystříhat podle § 9 odst. 3 cit. zákona, se z nemalé míry kryjí právě i s touto skutkovou podstatou.

Ulomení mosazné části závěsu dveří na I. zámeckém okruhu při nešetrném zavření dveří v průběhu placené prohlídce zámku by již nesporně mohlo představovat ze strany návštěvníka zámku užívání kulturní památky způsobem neodpovídajícím jejímu kulturně politickému významu, památkové hodnotě nebo technickému stavu. Takovéto jednání by nesporně bylo schopno vyvolat nepříznivé změny stavu kulturní památky, ohrozilo by její zachování v autentické podobě nebo její vhodné společenské uplatnění. Vždy je třeba posuzovat míru a charakter poškození a dopad tohoto poškození na celkové hodnoty kulturní památky.

Od porušení povinnosti podle § 9 odst. 3 zákona o státní památkové péči je třeba odlišit situaci, kdy důsledek protiprávního jednání je spojen s tím, že dotčená osoba má kulturní památku u sebe nebo kulturní památku užívá. Zde v § 9 odst. 2 zákon o státní památkové péči blíže nespecifikuje například to, zda jde o užívání se souhlasem jejího vlastníka nebo bez jeho souhlasu a pro to, aby se na takovouto osobu vztahovalo ustanovení § 9 odst. 2 cit. zákona, postačí prostý fakt, že kulturní památku tato osoba jakkoli užívá.

Před dalším rozborem je třeba vytknout určitý typ chování, který ačkoli může naplňovat předpoklad užívání kulturní památky v rozporu s ustanovením § 9 odst. 2 zákona o státní památkové péči, přesto na něj nelze vztáhnout ustanovení § 39 odst. 1 písm. c) cit. zákona. Ustanovení § 35 odst. 1 písm. c) zákona o státní památkové péči spolu s ustanovením § 7 zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, ve znění pozdějších předpisů, činí následující modelový příklad ve vztahu k právnickým osobám a podnikajícím fyzickým osobám spíše teoretickým.

Skutková podstata trestného činu poškození cizí věci je v § 228 odst. 2 trestního zákoníku vymezena mimo jiné spojením „poškodí cizí věc tím, že ji postříká, pomaluje či popíše barvou nebo jinou látkou“, pokud k tomuto projevu dojde např. na kulturní památce, jde pak ve smyslu odst. 3 písm. c) o kvalifikovanou skutkovou podstatu, tj. přísněji postižitelné protiprávní jednání. Důvodová zpráva k trestnímu zákoníku zdůrazňuje, že poškození cizí věci postříkáním, pomalováním či popsáním barvou nebo jinou látkou (tzv. sprejerství) není na rozdíl od základní skutkové podstaty podle odstavce 1 vázáno na dosažení škody nikoli nepatrné, ale je svou povahou bez dalšího poškozováním cizí věci, tedy trestným činem. V souladu s § 64 odst. 1 písm. a) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, by v takovýchto případech byl správní orgán památkové péče povinen věc bezodkladně v průběhu řízení předat orgánu činnému v trestním řízení.

Jak je uvedeno výše, povinnosti osoby, která má kulturní památku u sebe nebo jí užívá, jsou pojaty v § 9 odst. 2 zákona o státní památkové péči podstatně šířeji a okruh skutkových podstat z § 35 odst. 1 písm. c) nebo § 39 odst. 1 písm. c) cit. zákona, které v této souvislosti přichází v úvahu, je podstatně širší a neomezuje se jen na poškození nebo zničení kulturní památky.

Bylo by pochopitelně nelogickým výkladem, pokud by jakékoli užívání kulturní památky bylo pro jakoukoli fyzickou či právnickou osobu automaticky propojováno s celým výčtem povinností podle § 9 odst. 2 zákona o státní památkové péči. S ohledem na charakter užívání kulturní památky lze vždy určitý okruh povinností přiřadit jen určitému okruhu osob. V této souvislosti by například bylo absurdním výkladem, pokud bychom výše uvedeného platícího návštěvníka I. zámeckého okruhu činili odpovědným za neprovádění údržby střechy nad tímto okruhem. Na druhou stranu lze hovořit o povinnosti nájemce bytu v domě, který je kulturní památkou, provádět jeho běžnou údržbu i s ohledem na soukromoprávní povinnosti nájemce podle § 2207 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů. Rozhodně nepřekračuje míru odpovědnosti kladenou na nájemce jeho případný postih za to, že tato osoba nechránila v rozsahu pronajatých prostor kulturní památku před ohrožením, poškozením nebo znehodnocením. Takový postup orgánu památkové péče by odpovídal jak vymezení této skutkové povinnosti v zákoně o státní památkové péči, tak povinnostem, které takový nájemce podle soukromoprávních předpisů má.

Mezi osoby, na které nedopadají pouze skutkové podstaty v podobě poškození kulturní památky nebo jejího zničení podle zákona o státní památkové péči, musí patřit i ty fyzické a právnické osoby, kterým vlastník svou kulturní památku předal k provedení její obnovy. Je-li navíc prokázáno, že v této souvislosti vlastník kulturní památky splnil svou informační povinnost, která mu vyplývá z ustanovení § 9 odst. 4 zákona o státní památkové péči. Rovněž by mohlo přicházet v úvahu, že je prokázána existence ochrany věci jako kulturní památky nebo dokonce národní kulturní památky, kdy by bylo možné toto označit za notorietu. Výše uvedené úvahy o povinnostech nájemce kulturní památky mohou plně korespondovat s úvahami, které se dotýkají povinností osoby, která pro vlastníka provádí obnovu kulturní památky a svévolně bez vědomí vlastníka provede zásah na této kulturní památce.

V rámci provádění obnovy kulturní památky může osoba provádějící tuto obnovu při vykročení z mezí vlastníkem kulturní památky objednaných prací nebo při provedení prací jiným technologickým postupem než byl objednán naplnit například skutkové podstaty, kdy

* nechrání kulturní památku před
	+ ohrožením,
	+ poškozením nebo
	+ znehodnocením,
* nepečuje o zachování kulturní památky,
* neudržuje ji v dobrém stavu.

V této souvislosti nemusí být ani určující obsah závazného stanoviska orgánu památkové péče, byť může v této otázce sloužit jako pomocné kritérium. Pro posouzení otázky komu je přičitatelné protiprávní jednání, je rozhodující to, zda jednání, které má být postiženo, bylo realizováno bez vědomí a souhlasu vlastníka nebo naopak na základě jeho příkazu. V posledně jmenovaném případě jde hlavní odpovědnost za vlastníkem kulturní památky. V opačném případě, tj. pokud půjde o jednání bez vědomí vlastníka, jde o jednání z hlediska vlastníka svévolné a odpovědnost za ně nese osoba fyzicky provádějící obnovu kulturní památky. V ideálním případě by měl vlastník učinit závazné stanovisko součástí smluvního vztahu a k jeho dodržení osobu provádějící obnovu zavázat, to však stejně vlastníkovi nemusí zabránit v tom, aby si objednal i práce nad rámec tohoto závazného stanoviska nebo již uvedenému excesu dodavatele.

S ohledem na výše uvedené se na úrovni metodického vedení nelze omezit na výklad toho, co je „významné poškození“ nebo „zničení“ kulturní památky“ nebo co je „nepodstatné snížení kulturní hodnoty památky“ nebo co je „nepodstatné poškození“, neboť tyto otázky řešenou problematiku podle názoru ministerstva fakticky nesprávně zužují jen na problematiku účinku přestupku. Daná problematika je však podstatně širší, jak se snažilo naznačit ministerstvo ve výše uvedeném rozboru.

V obecné rovině pak nelze ani odpovědět na otázku, co je z hlediska plošné výměry podstatné nebo nepodstatné poškození kulturní památky, byť by šlo o případ přestupku na téže kulturní památce. Pokud si vezmeme jako příklad zmíněnou národní kulturní památku hrad GG, pak totožně rozsáhlý zásah může mít zcela rozdílné dopady na hodnoty této národní kulturní památky. Nemůže být stejně závažné odstranění 2 m2 omítkových vrstev až na zdivo v klenbě gotické kaple hradu a otlučení omítek kočárovny v předpolí zámku. Obdobně průraz v gotickém zdivu donjonu bude mít na hodnoty národní kulturní památky zcela odlišný dopad než obdobně velký průraz ve zdivu z 60. let 20. století v Ba…ských domech, které bylo realizováno v souvislosti se záměrem vybudování tzv. J galerie.

Z hlediska posouzení otázky významného poškození či zničení národní kulturní památky je tedy podstatné vysvětlit, v čem je třeba spatřovat hodnoty poškozené či zničené části kulturní památky, proč jsou tyto hodnoty významné, jak intenzivně jsou tyto hodnoty v dané národní kulturní památce zastoupené a nakolik konkrétní zásah tyto hodnoty poničil a nakolik je tento zásah reversibilní či nikoli.

Z podstaty věci je zřejmé, že hovořit o reversibilitě zásahu ve vztahu k ilustrativnímu případu prací v dole může působit jako nesmysl, ale pominutí této otázky rovněž dává širší prostor pro úvahy, nakolik provedení prací v dolech - svým charakterem typických - zrovna v tomto případě představuje významný dopad na hodnoty dané národní kulturní památky. Popsání této problematiky je pak důležité zejména v otázce, který ze shromážděných důkazů svědčí o marginálnosti předmětného zásahu. Současně je třeba si uvědomit, že zejména u památek průmyslového dědictví s obecnými estetickými hodnotovými kritérii nevystačíme a je třeba hledat způsoby, jak tyto kvality popsat zcela konkrétně, aby se adresát rozhodnutí mohl seznámit s tou kvalitou kulturní památky, kterou orgán památkové péče považuje za rozhodující. V tomto směru se krajský úřad pokusil s danou problematikou vypořádat, ale s vědomím rozsahu dané národní kulturní památky a velikosti předmětného zásahu lze jen stěží vysekání 4 lůžek o velikosti 20 x 20 x 15 cm podřadit pod zásah, který by svou povahou mohl způsobit nepříznivou změnu takto rozsáhlé kulturní památky. Skutečnost, že se v rámci odvolacího řízení uvažovalo při posuzování výše uvedeného jednání pouze v mezích poruchového deliktu, zjevně mohla na krajský úřad působit jako příliš velká zkratka a možná právě tato skutečnost vyvolala předmětný dotaz.

Památková péče se opakovaně setkává se situacemi, kdy důvodem neúspěchu snah po postihu protiprávního jednání na úseku památkové péče bylo chybné propojení skutkového jednání se skutkovou podstatou, jak to např. ve svém výše uvedeném rozsudku sp. zn. 2 As 11/2009 – 64 podrobně rozebral Nejvyšší správní soud. Ministerstvo je toho názoru, že tento případ je do určité míry obdobný.

Současně je třeba přiznat, že rozhodnutí ministerstva mohlo být ze strany krajského úřadu vnímáno jako přespříliš formalistické a nedávající krajskému úřadu dostatečný návod, jak se vypořádat se situacemi, které vnímá jako obdobné. Je to do určité míry dáno okolnostmi daného případu, který nedává dostatečně široký prostor pro rozebrání dané problematiky z obecnějších hledisek, která by odůvodnění předmětného rozhodnutí mohla zbytečně zatěžovat, aniž by cokoli měnila na věcné podstatě daného problému.

Ministerstvo tak jednoznačně vítá postup krajského úřadu, který se v této souvislosti obrátil na něj s obecnějším dotazem k této poněkud komplikované problematice, čímž mu současně umožnil uchopit danou problematiku v širším kontextu.

Závěrem je třeba konstatovat, že stávající konstrukce nejen skutkových podstat jednotlivých přestupků podle zákona o státní památkové péči, ale i jednotlivé vazby mezi ustanoveními upravující povinnostmi stanovené tímto zákonem a ustanoveními, která by měla reagovat na porušení těchto povinností, nejsou ideální a vyžadují zásadní koncepční změnu. Ministerstvo si je těchto skutečností dlouhodobě vědomo, a proto také v minulosti již opakovaně přikročilo k pracím, jejichž výsledkem měla být právní norma, která by tento deficit nejen na úseku správního trestání odstranila. Tyto snahy však dosud nebyly úspěšné a jejich posledním dokladem je ve třetím čtení dne 12. 7. 2017 zamítnutý návrh zákona o ochraně památkového fondu, č. sněmovního tisku 666, Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 2013 – 2017. Zmíněný návrh tak například výslovně uváděl, které osoby se konkrétního protiprávního jednání mohly dopustit, včetně odkazů na konkrétní ustanovení, která tyto povinnosti vyjadřovala. Navržený zákon obsahoval výčty protiprávních jednání, kterých se mohl dopustit pouze vlastník kulturní památky, nebo výčty jednání, které byly spojeny s porušením konkrétní povinnosti platné obecně pro všechny fyzické i právnické osoby. Stávající úprava toto rozdělení neobsahuje. Tedy i z tohoto hlediska můžou nastat aplikační obtíže, jako dokládá i výše popisovaná problematika skutkových podstat, které částečně mohou dopadnout na všechny osoby, částečně na širší okruh osob a v plné šíři pouze na vlastníky kulturních památek, přičemž jsou tyto skutkové podstaty popsány v jednom a tom samém písmeni ustanovení § 35 nebo § 39 zákona o státní památkové péči.

Revize aktuálnosti textu stanoviska proběhla naposledy dne: 5. prosince 2017