**Stanovisko Ministerstva kultury**

**odboru památkové inspekce**

**č.j. MK 15104/2020 OPI ze dne**

**27. února 2020**

Věc: Žádost Městské policie HH o právní stanovisko a návrh možností preventivní ochrany kulturních památek a národních kulturních památek nacházejících se v majetku města HH

Na Ministerstvo kultury se svým podáním č. j. HH/01234567/2020/MP ze dne 6. 2. 2020 obrátila Městská policie HH se žádostí o právní stanovisko k možnostem obce jako vlastníka k preventivní ochraně kulturních památek a národních kulturních památek. Jedná se o barokní národní kulturní památky čestný sloup, sloup a barokní kašny, a dále o řadu dalších kulturních památek jako je například brána (pozůstatek barokního opevnění města).

V HHi se dle výše uvedeného podání v posledních letech ve stupňující míře rozmáhá vandalismus, který tyto památky ohrožuje, například šplhání po nich, konzumace mastných a zabarvujících jídel a nápojů na jejich pískovcových součástech, sezení a houpání se na historických řetězech obepínajících čestný sloup apod. V některých případech vedlo takové jednání až k poškození památek. V příloze podnětu jsou uvedeny odkazy na články o těchto incidentech (vyšplhání na sloup na Náměstí v HH v červnu 2019, opilá trojice vylezla na bránu v HH v červenci 2019, posprejování téže brány opět v červenci 2019).

V podání je dále uvedeno, že město HH má jako vlastník i obec zájem a zákonnou povinnost o památky pečovat a chránit je před ohrožením a poškozením. V podání se poukazuje na to, že jiná města přistupují k důrazným opatřením směřujícím k ochraně památek, konkrétně je odkazováno na zamezení vstupu k morovému sloupu na Náměstí v LL nebo na zákaz sezení a konzumace jídel na Španělských schodech v Římě.

Podle podání byl městu HH v minulosti ze strany orgánů památkové péče zamítnut návrh umístit kolem národních kulturních památek informační tabulky (piktogramy a upozornění „Zákaz sezení a houpání na řetězech“) zakazující uvedené činnosti v prostoru těchto památek. Snaha města o zakotvení konkrétních forem ochrany památek v obecně závazné vyhlášce dle § 10 písm. c) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, kdy účelem bylo zabránit možnému poškození znečištěním konzumovanými pokrmy a nápoji, byla zmařena ze strany Ministerstva vnitra s odůvodněním, že se jedná o vykročení z mezí samostatné působnosti.

V současné situaci strážníci Městské policie HH při své hlídkové činnosti vyzývají občany, kteří se podobného jednání dopouštějí, aby od něj upustili, čehož zpravidla dosáhnou rozumnou domluvou. Množí se však i konfliktní situace, kdy občan ani po výzvě strážníků městské policie svého jednání nezanechá.

Za účelem nalezení možností prevence, tedy ochrany památek ještě předtím, než dojde k jejich znečištění nebo poškození, jste již vyvolali jednání na oddělení památkové péče Krajského úřadu DD kraje, nicméně tato konzultace nesplnila svůj účel, neboť vám bylo zdůrazněno, že v případě poškození památek může být město HH jako jejich vlastník pokutováno, avšak žádné možnosti preventivní ochrany vám nebyly předestřeny.

Městská policie HH žádá na základě výše uvedeného o právní výklad a stanovisko k otázkám:

1. zda je popsaným jednáním (šplháním po památkách, konzumací mastných a zabarvujících jídel a nápojů, sezením a houpáním na historických řetězech apod.) naplněna skutková podstata přestupku dle zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní památkové péči“), a to dle ust. § 39 odst. 1 písm. c) pro kulturní památky nebo dle ust. § 39 odst. 2 písm. a) pro národní kulturní památky, konkrétně tím, že fyzická osoba (národní) kulturní památku užívá způsobem, který neodpovídá jejímu kulturně politickému významu, památkové hodnotě nebo technickému stavu,
2. zda lze k preventivní ochraně těchto památek stojících na veřejných prostranstvích využít i jiné způsoby ochrany a jaké.

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.

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

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

Ustanovení § 39 odst. 1 písm. c) se vztahuje nejen na porušení povinností vlastníka kulturní památky podle § 9 odst. 1, ale též na porušení povinností fyzických osob podle § 9 odst. 2 nebo 3, samozřejmě v rozsahu povinností, které jim § 9 odst. 2 nebo 3 ukládá.

Z hlediska položeného dotazu je třeba konstatovat, že jednání popsaná v podání Městské policie HH nelze ztotožnit s povinnostmi osob uvedených v § 9 odst. 1 a 2 zákona o státní památkové péči. Podle § 9 odst. 3 zákona o státní památkové péči jsou organizace a občané povinni si počínat tak, aby nezpůsobili nepříznivé změny stavu kulturních památek nebo jejich prostředí a neohrožovali zachování a vhodné společenské uplatnění kulturních památek.

Pod pojmem „občan“ je třeba v této souvislosti rozumět fyzickou osobu. Zde je třeba připomenout, že v předchozím občanském zákoníku (č. 40/1964 Sb.) byl zákonem č. 509/1991 Sb., kterým se mění, doplňuje a upravuje občanský zákoník, s účinností od 1. 1. 1992 nahrazen pojem „občan“ pojmem „fyzická osoba“. I proto pod pojmem „občan“ je třeba v § 9 odst. 3 zákona o státní památkové péči rozumět jakoukoli fyzickou osobu. V tomto směru nebyl zákon o státní památkové péči novelizován důsledně, když bylo spojení „organizace nebo občan“ zákonem č. 132/2000 Sb. nahrazeno slovy „fyzická nebo právnická osoba“ pouze v § 11 odst. 2 zákona o státní památkové péči, a nikoli v předmětném § 9 odst. 3 cit. zákona.

Taková fyzická osoba může svým jednáním naplnit skutkové podstaty přestupku podle § 39 odst. 1 písm. c) tím, že kulturní památku užívá způsobem neodpovídajícím jejímu kulturně politickému významu, památkové hodnotě nebo technickému stavu.

Přestupky lze obecně členit na ohrožovací a poruchové. Přestupky popsané v § 39 odst. 1 písm. c) jsou výlučně přestupky ohrožovacími. Tím se zásadním způsobem liší od přestupků podle § 35 odst. 1 písm. c), viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 44/2014 - 79 ze dne 29. 5. 2014. V případě všech jednání popsaných v § 39 odst. 1 písm. c) postačuje ohrožení právem chráněného zájmu. K naplnění skutkové podstaty tedy nemusí nastat účinek (ve smyslu právní teorie), tj. změna na hmotném předmětu útoku, zde konkrétně ke zhoršení stavu kulturní památky, nebo dokonce k jejímu zničení.

Účinek sice není obligatorním znakem skutkové podstaty, může však být pachateli přičítán k tíži při stanovení výše správního trestu podle § 38 písm. b) zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „přestupkový zákon“). Tím se skutkové podstaty přestupků uvedené v § 39 odst. 1 písm. c) zák. o st. památkové péči odlišují od přestupků uvedených v § 35 odst. 1 písm. c) téhož zákona, který obsahuje přestupky jak ohrožovací, tak poruchové. Mechanická aplikace dělení přestupků podle § 35 odst. 1 písm. c) zákona o státní památkové péči a judikatury k tomuto ustanovení na řízení o přestupku podle § 39 odst. 1 písm. c) téhož zákona může vést k poněkud problematickým závěrům o míře nebezpečnosti přestupků podle § 39 odst. 1 písm. c) a výši pokuty, jak to dokládá například rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 1 A 23/2013 - 48 ze dne 10. 6. 2014.

Obdobné závěry pak platí i pro přestupky popsané v § 39 odst. 2 písm. a) zákona o státní památkové péči.

U přestupkových řízení, která vedou obecní úřady obcí s rozšířenou působností, je třeba zdůraznit, že k projednání přestupků je věcně příslušný pouze jediný orgán obce a tím je právě obecní úřad obce s rozšířenou působností. Přestupky na úseku památkové péče nemohou projednávat jiné orgány obce. Ani tehdy, když starosta v souladu s § 61 odst. 1 přestupkového zákona zřídí přestupkovou komisi jako zvláštní orgán obce, nemůže přestupky na úseku památkové péče projednávat přestupková komise. Nicméně strážník městské policie, která je podle § 1 odst. 1 zákona o obecní policii orgánem obce, může osobu, která se dopouští popsaného jednání (např. šplháním po kulturních památkách atd.), identifikovat či ztotožnit, její jednání zdokumentovat (např. s pomocí kamerových systémů, čidel atd.) a sepsat o tomto jednání záznam či protokol. Tento záznam by měl být pak předán orgánu obce, a to buď přestupkové komisi obce, která následně posoudí, zda se jedná o přestupek proti veřejnému pořádku či přestupek proti majetku ve smyslu zákona o některých přestupcích (srov. § 5 a 8 zákona č. 251/2016 Sb.), anebo orgánu památkové péče, který posoudí, zda je naplněna skutková podstata přestupku podle zákona o státní památkové péči. V obou případech musí jak orgán obce tak orgán památkové péče posoudit míru intenzity poškození či ohrožení, a tedy případné naplnění skutkové podstaty přestupku.

Současně je třeba připomenout, že jak obecní úřad obce s rozšířenou působností tak krajský úřad mohou jako orgány státní památkové péče uložit pokutu příkazem na místě podle § 91 odst. 1 přestupkového zákona.

Dle názoru Ministerstva kultury lze naplnit výše popsané skutkové podstaty typicky šplháním po kulturních památkách, aniž by bylo toto jednání spojeno s jejich údržbou či obdobnými zásahy. V případě ostatních jednání je třeba posoudit každé jednání s ohledem na jeho individuální charakter s ohledem na zásadu racionálního zákonodárce. Ministerstvo kultury nemůže automaticky konstatovat, že např. sezení na řetězu či zhoupnutí se na něm je naplněním skutkové podstaty přestupku podle výše uvedených ustanovení zákona o státní památkové péči. Nicméně lze konstatovat, že i ostatní jednání mohou s ohledem na okolnosti i naplnit skutkovou podstatu jednoho z výše uvedených přestupků.

V souvislosti s poškozením kulturní památky je třeba pamatovat na specifickou trestněprávní vazbu. Skutková podstata trestného činu poškození cizí věci je v § 228 odst. 2 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů 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) zmíněného ustanovení o kvalifikovanou skutkovou podstatu, tj. přísněji postižitelné trestněprávní 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 tomto případě může být pachatelem jakákoli fyzická osoba, a to s ohledem na povinnost upravenou v § 9 odst. 3 zákona o státní památkové péči. Je tak třeba konstatovat, že jeden z příkladů, na který je v daném případě odkazováno, je trestným činem a nikoli přestupkem podle zákona o státní památkové péči.

V souladu s § 64 odst. 1 písm. a) přestupkového zákona je v takovýchto případech orgán památkové péče povinen věc bezodkladně v průběhu řízení předat orgánu činnému v trestním řízení.

K možným preventivním opatřením je třeba uvést, že jednání, která jsou zmíněna v podání jako ilustrativní příklady, jsou tím typickým jednáním, která naplňují buď skutkovou podstatu přestupku anebo dokonce trestného činu a Ministerstvo kultury není toho názoru, že by existoval právní nástroj v zákoně o státní památkové péči, který by umožnil předem zakázat správním aktem jednání, které je zakázané současně dle ustanovení § 9 odst. 3 zákona o státní památkové péči.

Protože Ministerstvu kultury nejsou zřejmé okolnosti, za kterých měla selhat snaha o instalaci případných fyzických omezení, která by měla bránit závadnému jednání, nemůže k této konkrétní otázce zaujmout stanovisko. Lze obecně konstatovat, že v situacích, kdy to místní poměry dovolí, akceptují orgány památkové péče i fyzické zábrany, které by případnému poškození mohly zabránit nebo je omezit. Jednou z cest může být návrat k historicky doloženému stavu, což je příklad instalace fyzické a historicky doložené zábrany kolem morového sloupu na Náměstí v LL. Analogicky byla po vandalských útocích realizována fyzická zábrana v případě orloje na Náměstí v CC, nicméně obdobné řešení není možné provést na tělese Karlova mostu v tomtéž městě a v tomto případě tak jako preventivní ochrana může sloužit zejména informace o včasném a jednoznačném postihu pachatelů případného protiprávního jednání.

Ministerstvo kultury má za to, že by měl být minimálně na úrovni dotčených obcí (měst) a ve spolupráci s orgány památkové péče a odborné organizace památkové péče (Národní památkový ústav) vytvořen jednotný přístup za účelem zajištění obecné preventivní ochrany kulturních památek a památkových území, např. ve formě jednotné metodiky, která by se týkala informování veřejnosti o zvláštním režimu ochrany těchto objektů, dále dohledu či monitoringu např. ve formě kamerových systémů nebo čidel, nebo přímé fyzické ochrany těchto objektů ve formě řetězů či jiných zábran. Tento přístup by měl být přijatelným kompromisem, který by reflektoval zájmy obcí a měst na ochraně svého majetku, a současně zohledňoval zájmy památkové péče na ochraně památek, a to jednak z hlediska formy prostředků ochrany (např. materiálu, barevnost, tvar, velikost atd.), která by měla vyhovovat zájmům památkové péče, tak z hlediska obsahu, který by měl sloužit k ochraně daného objektu, tedy informovat o zvláštním režimu ochrany.

Ve vztahu k příkladu Španělských schodů v Římě nemá Ministerstvo kultury dostatek informací o právním základu dané regulace, nicméně z článku, na který podání Městské policie HH odkazuje lze dovodit, že v tomto případě nešlo o realizace zmocnění orgánu památkové péče, ale šlo o regulaci, kterou realizovala v rámci svých pravomocí místní obecní samospráva. K posouzení otázky, nakolik je zmocnění obecních samospráv v ČR a Itálii obdobné, se necítí být Ministerstvo kultury povoláno.

Revize aktuálnosti textu stanoviska proběhla naposledy dne: 28. února 2020