



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Hany Veberové a soudců JUDr. Jitky Hroudové a Mgr. Marka Bedřicha v právní věci

žalobce: **Statutární město Brno**, IČO 44992785
sídlem Dominikánské náměstí 196/1, 602 00 Brno

proti

žalovanému: **Ministerstvo kultury**
sídlem Maltézské náměstí 471/1, 118 11 Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí ministra kultury ze dne 20. 9. 2017, č.j. MK 57142/2017 OLP

takto:

- I. Rozhodnutí ministra kultury ze dne 20. 9. 2017, č.j. MK 57142/2017 OLP, **se zrušuje a věc se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je **povinen zaplatit** žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 3 000 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k jeho rukám.

Odůvodnění:

1. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze dne 23. 11. 2017 se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí Ministerstva kultury ze dne 31. 3. 2017, č.j. MK 24038/2017 OPP,

Shodu s prvopisem potvrzuje Z. L.

sp. zn. MK S 9354/2017 OPP, kterým bylo rozhodnuto, že průčelí budovy Zahradníková 6,8/Nerudova 7,9 není kulturní památka (výrok I.) a že průčelí budovy bylo kulturní památkou od 3. 5. 1958 do nabytí právní moci tohoto rozhodnutí (výrok II.). Proti rozhodnutí podal žalobce rozklad, o kterém bylo rozhodnuto rozhodnutím ministra kultury ze dne 20. 9. 2017, č.j. MK 57142/2017 OLP, tak, že rozklad byl zamítnut a rozhodnutí Ministerstva kultury bylo potvrzeno.

2. Žalobce spatřuje pochybení žalovaného v nesprávném posouzení věci, když dle jeho názoru bylo a je průčelí polikliniky Zahradníková kulturní památkou. Vychází přitom ze skutečnosti, že dne 14. 12. 1987 bylo rozhodnuto o zápisu do státního seznamu kulturních památek, přičemž není rozhodné, že reálně došlo k jejímu zápisu do seznamu až dne 7. 2. 1989. Do 31. 12. 1987 byly kulturní památky evidovány ve státním seznamu kulturních památek podle jednotlivých krajů, přičemž za kulturní památku byly považovány i takové nemovitosti, které nebyly v seznamu zapsány, ale fakticky splňovaly zákonná kritéria § 2 odst. 1 zákona č. 22/1958 Sb., o kulturních památkách, ve znění účinném do 31. 12. 1987 (dále jen „zákon o kulturních památkách“). Koncem roku 1987 byla okresními národními výbory přijímána rozhodnutí o hromadných zápisech kulturních památek do státního seznamu, fakticky se však již provedení zápisu do seznamu nestihlo. K zápisům docházelo postupně po dobu více než 1 roku poté, co již byl účinný zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní památkové péči“), který s účinností od 1. 1. 1988 nahradil zákon o kulturních památkách. Památky, u kterých bylo rozhodnuto o zápisu do státního seznamu kulturních památek, byly považovány za kulturní památky, a to i přesto, že ke dni 31. 12. 1987 nebyly fakticky do seznamu zapsány. Zápis má povahu pouze evidenční. O tom svědčí také rozhodnutí a závazná stanoviska k obnově kulturních památek, rozhodnutí o uložení pokut, rozhodnutí o přidělení dotací apod. V této souvislosti především žalobce poukázal na stanovisko žalovaného z roku 2006, ve kterém uvedl, že „rozhodnutí o zápisu, tedy individuální právní akt ve formě správního rozhodnutí, k němuž byl v roce 1987 příslušný okresní národní výbor, představuje podle Ministerstva kultury závažnější úkon než vlastní mechanické provedení zápisu do státního seznamu. A to proto, že rozhodnutí o zápisu – jež v době platnosti zákona č. 22/1958 Sb. odpovídalo dnešnímu rozhodnutí o prohlášení za kulturní památku [...]“. Teprve v roce 2015 přijal žalovaný názor, že opožděný zápis do státního seznamu způsobuje, že nemovitost není kulturní památkou. Takovýto výklad však je nejen v rozporu s dříve uplatňovanou praxí, ale i v rozporu s účelem zákona o kulturních památkách a zákona o státní památkové péči, kterým je ochrana kulturního dědictví.
3. Žalobce dále namítal, že Ministerstvo kultury se řádně nevypořádalo s jeho argumentací ohledně rozhodnutí o zápisu do státního seznamu, kdy jen na území města Brna je cca 1400 památek, které byly zaznamenány do státního seznamu kulturních památek až na základě rozhodnutí ze dne 14. 12. 1987. K těmto hromadným zápisům docházelo nikoliv z důvodu pochybností o památkové hodnotě, avšak z důvodu nedostatku nové právní úpravy. Hromadné zápisy se tak týkaly i řady dalších nemovitostí, které byly považovány za kulturní památky, aniž by byly jakkoliv evidovány. Jako příklad žalobce uvedl předčasný zápis budovy č.p. 24 v Praze, Wolkerova 3.

4. Žalobce namítal porušení zásady legitimního očekávání a rovnosti účastníků, neboť žalovaný používá jiného právního institutu než v jiných obdobných případech. Žalovaný mohl o zrušení památkové ochrany rozhodnout v řízení o zrušení prohlášení za kulturní památku, jak učinil u jiných opožděně zapsaných kulturních památek. Neobstojí proto tvrzení žalovaného, že údajně zjistil opožděnost zápisu až na základě správního řízení o určení právního vztahu. Dle názoru žalobce má žalovaný obecně povědomí o problematice opožděných zápisů, a kterých nemovitostí se týká. V této souvislosti uvedl řadu příkladů kulturních památek, u kterých došlo k opožděnému zápisu do seznamu kulturních památek. Postup správního orgánu tak je nezákonný, neboť je v rozporu se zavedenou praxí.
5. Žalobce dále poukázal také na to, že předmět řízení byl vymezen podanou žádostí dle § 142 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), kterou se domáhal určení, zda průčelí budovy je kulturní památkou, pokud ano, tak od kdy a na základě jakého právního aktu nebo úkonu, pokud ne, zda jí v minulosti bylo, v jakém časovém rozmezí a na základě jakého právního aktu nebo úkonu. Výsledkem řízení je vydání deklaratorního rozhodnutí. Správní orgán tak nemohl vydat konstitutivní rozhodnutí, kterým bylo určeno, že předmětná budova, resp. její průčelí, není kulturní památkou od právní moci napadeného rozhodnutí. Zásada presumpce správnosti nemůže být v daném případě aplikována. Ta by se mohla projevit toliko v souvislosti s ochranou nabytých práv u poskytovaných a spotřebovaných dotací.
6. Žalovaný ve vyjádření k podané žalobě plně odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí. Dále uvedl, že se jedná o tzv. pozdní zápis podle zákona o kulturních památkách, kdy o zápisu bylo rozhodnuto dne 14. 12. 1987, avšak k samotnému zápisu došlo až dne 7. 2. 1989. Je tedy nutné aplikovat ustanovení § 42 zákona o státní památkové péči, dle kterého je rozhodující zápis památky do státního seznamu kulturních památek podle dřívějších předpisů. Od 1. 1. 1988 se věc nemohla stát kulturní památkou podle zákona o kulturních památkách, neboť tento zákon přestal s účinností od 1. 1. 1988 platit a byl nahrazen právě zákonem o státní památkové péči, dle kterého se může stát kulturní památkou pouze věc, která za ni byla prohlášena Ministerstvem kultury. Zanikly také všechny státní seznamy kulturních památek a vznikl nový jednotný Ústřední seznam kulturních památek.
7. Žalovaný proto navrhl zamítnutí žaloby.
8. Žalobce v replice ze dne 15. 2. 2018 zopakoval, že žalovaný se dosud žádným způsobem nevypořádal s námitkou bezdůvodného odklonu od dosavadní správní praxe, s námitkou formalistického a účelového výkladu zákona o státní památkové péči, ani s námitkou nezákonného použití a výkladu § 142 správního řádu. V této souvislosti poukázal také na možný výklad ustanovení § 35 a § 39 zákona o státní památkové péči a s tím související rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 21. 5. 1999, sp. zn. 5 A 63/97.

9. Žalovaný v následném vyjádření poukázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 2. 2018, č.j. 9 As 330/2016, ve kterém Nejvyšší správní soud dovodil, že ustanovení § 42 zákona o státní památkové péči je nutno vykládat tak, že rozhodující je zápis do státního seznamu kulturních památek, nikoliv proces tomuto zápisu předcházející (např. vydání rozhodnutí o zápisu).
10. Soud projednal věc bez nařízení jednání za situace, kdy účastníci řízení k výzvě soudu nevyjádřili výslovný nesouhlas s tímto postupem. Má se tedy za to, že s rozhodnutím bez nařízení jednání souhlasí [§ 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“)].
11. Ze správního spisu předloženého žalovaným správním orgánem soud zjistil, že žalobce podal dne 11. 7. 2016 žádost o určení právního vztahu, a to zda průčelí budovy Zahradníková 6,8/Nerudova 7,9, č.p. 321, jako součást pozemku p. č. 1043 v k.ú. Veverí, je kulturní památkou, pokud ano, tak od kdy a na základě jakého právního aktu nebo právního úkonu, pokud není kulturní památkou, zda v minulosti nikdy nebyla, případně v jakém časovém období byla a na základě jakého právního aktu nebo úkonu pozbyla památkovou ochranu.
12. Ministerstvo kultury vydalo dne 6. 9. 2016 rozhodnutí č.j. MK 56027/2016 OPP, sp. zn. MK-S 9354/2016 OPP, kterým rozhodlo, že průčelí budovy č.p. 321 na pozemku parc. č. 1043 v k.ú. Veverí není kulturní památkou, neboť stavba byla do státního seznamu kulturních památek zapsána až dne 7. 2. 1989, tedy v době platnosti zákona o státní památkové péči, s jehož účinností od 1. 1. 1988 byl de iure spojen zánik státních seznamů kulturních památek a nebylo tak možno učinit zápis do tohoto seznamu. Z tohoto důvodu je zápis ze dne 7. 2. 1989 do státního seznamu kulturních památek neplatný. Status kulturní památky požívá předmětná stavba do nabytí právní moci rozhodnutí, a to v souladu s obecnou zásadou presumpce správnosti správních aktů a ostatních úkonů státní správy, dle které je třeba i na zápis kulturních památek v příslušných seznamech hledět jako na úkony provedené v souladu se zákonem. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce rozklad, kterému ministr kultury rozhodnutím pod č.j. MK 68314/2016 OPP, sp. zn. MK-S 9354/2016 OPP ze dne 26. 10. 2016 v plném rozsahu vyhověl a rozhodnutí Ministerstva kultury zrušil a vrátil k novému projednání, neboť správní orgán nerozhodl o části předmětu řízení, a to v jakém časovém období byla předmětná stavba kulturní památkou.
13. Ministerstvo kultury vydalo dne 31. 3. 2017 rozhodnutí pod č.j. MK 24038/2017 OPP, sp. zn. MK-S 9354/2016 OPP, kterým rozhodlo, že průčelí budovy č.p. 321 na pozemku parc. č. 1043 v k.ú. Veverí není kulturní památka a bylo kulturní památkou od 3. 5. 1958 do nabytí právní moci tohoto rozhodnutí. Odůvodnění rozhodnutí vychází ze shodných závěrů jako rozhodnutí správního orgánu ze dne 6. 9. 2016. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce dne 13. 4. 2017 rozklad, ve kterém namítal, že rozhodnutí vychází z nesprávných závěrů a bylo vydáno v rozporu se zákonem. Dle jeho názoru opřel správní orgán své rozhodnutí o nesprávný výklad, neboť dne 14. 12. 1987 bylo rozhodnuto o zápisu do státního seznamu kulturních památek. Rozhodnutí nebylo vydáno z důvodu pochybností o památkové hodnotě stavby, ale z důvodu nedostatku právní úpravy zákona o státní památkové péči, zejména pak s ohledem na §

42 odst. 1 tohoto zákona. V důsledku nové právní úpravy by bylo pochybné a neprokazatelné, zda skutečně jde o kulturní památku, proto národní výbory hromadně rozhodovaly o zápisech do státního seznamu kulturních památek. Fakticky zápis prováděla Krajská střediska ochrany přírody a památkové péče, která však nikdy nebyla nadána rozhodovací pravomocí. Tudíž zápis byl pouze faktickým úkonem. Pokud tedy došlo k rozhodnutí o zápisu již dne 14. 12. 1987, tedy za účinnosti zákona o kulturních památkách, pak jde o zápis řádný a včasný. Zápis do seznamu není správním aktem a nelze tudíž presumovat jeho správnost. Zároveň namítal, že v řízení o určení právního vztahu není možné vydat konstitutivní rozhodnutí s účinky ex nunc, tudíž správní orgán nemohl rozhodnout, že průčelí budovy bylo kulturní památkou do právní moci tohoto rozhodnutí. Poukázal také na rozhodnutí Krajského soudu v Brně č.j. 29 A 49/2011-122 a rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č.j. 10 As 261/2014-49, ve kterých se jednalo rovněž o opožděně zapsané památky, přičemž žádný ze soudů při svém rozhodování nedospěl k závěru, že se nejedná o kulturní památky. Současně namítl, že se správní orgán dostatečně nezabýval vyhodnocením vztahu rozhodnutí o zápisu a faktického zápisu, což činí jeho rozhodnutí nepřezkoumatelným.

14. O rozkladu rozhodl ministr kultury rozhodnutím č.j. MK 57142/2017 OLP ze dne 20. 9. 2017, kterým rozklad žalobce proti rozhodnutí zamítl a rozhodnutí potvrdil. V rozhodnutí se ministr kultury plně ztotožnil se závěry správního orgánu 1. stupně. Dále doplnil, že rozhodnutí, na která žalobce v podaném rozkladu odkázal, se otázkou zápisu kulturních památek nezabývaly.
15. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí a jemu předcházející řízení před správními úřady obou stupňů z hlediska žalobních námitek, uplatněných v podané žalobě a při přezkoumání vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného rozhodnutí (§ 75 s.ř.s.) a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
16. Soud se nejprve zabýval otázkou nesprávnosti označení napadeného rozhodnutí, neboť žalobce v podané žalobě nesprávně navrhl zrušení rozhodnutí Ministerstva kultury ze dne 31. 3. 2017, č.j. MK 24038/2017 OPP, sp. zn. MK S 9354/2017 OPP, tedy rozhodnutí správního orgánu, který rozhodoval v 1. stupni. Z podané žaloby, jakož i přiložených listin, je však zjevné, že žalobce v daném případě vyčerpал řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem ve smyslu § 68 písm. a) s.ř.s., když o jeho rozkladu proti rozhodnutí Ministerstva kultury ze dne 31. 3. 2017, č.j. MK 24038/2017 OPP, sp. zn. MK S 9354/2017 OPP, bylo rozhodnuto rozhodnutím ministra kultury ze dne 20. 9. 2017, č.j. MK 57142/2017 OLP, tak, že rozklad byl zamítnut a současně bylo potvrzeno rozhodnutí Ministerstva kultury ze dne 31. 3. 2017, č.j. MK 24038/2017 OPP, sp. zn. MK S 9354/2017 OPP.
17. Otázkou nesprávného označení napadeného rozhodnutí se v minulosti zabýval také Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. 11. 2009, č.j. 1 Afs 88/2009-48, ve kterém dospěl k závěru, že „Pokud žalobce podá žalobu podle § 65 a násl. s. ř. s. až poté, co mu bylo doručeno rozhodnutí odvolacího orgánu, a pouze nesprávně označí jakožto žalovaného správní orgán prvního stupně a jako napadené rozhodnutí právě rozhodnutí

vydané v prvním stupni, je krajský soud povinen o takovém návrhu rozhodnout meritorně s tím, že v souladu s § 69 s. ř. s. jedná jako s žalovaným právě s odvolacím orgánem. Přezkoumává tudíž v první řadě odvolací rozhodnutí, které tvoří s rozhodnutím vydaným v prvním stupni jeden celek“.

18. S ohledem na rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu přezkoumával Městský soud v Praze v daném řízení rozhodnutí o rozkladu ze dne 20. 9. 2017, č.j. MK 57142/2017 OLP.
19. Soud se dále k námitkám žalobce zabýval otázkou, zda je pro určení, zda se jedná o kulturní památku ve smyslu § 42 zákona o státní památkové péči, rozhodný faktický zápis do státního seznamu kulturních památek ze dne 7. 2. 1989, nebo je rozhodné rozhodnutí o zápisu do tohoto seznamu ze dne 14. 12. 1987.
20. V § 2 zákona o kulturních památkách bylo stanoveno, že památkou je kulturní statek, který je dokladem historického vývoje společnosti, jejího umění, techniky, vědy a jiných oborů lidské práce a života, nebo jest jí dochované historické prostředí sídlištních celků a architektonických souborů, anebo věc, která má vztah k význačným osobám a událostem dějin a kultury. Za památku se považuje také soubor kulturních statků a věcí, i když některé z nich nejsou památkami. V pochybnostech se považuje věc za památku až do rozhodnutí výkonného orgánu krajského národního výboru, který si před rozhodnutím vyžádá posudek Státního ústavu památkové péče a ochrany přírody (§ 19).
21. Podle § 7 odst. 1, 2 a 3 zákona o kulturních památkách se památky zapisují z evidenčních důvodů do státních seznamů památek. Chráněny jsou i památky do těchto seznamů nezapsané. Výkonný orgán krajského národního výboru, případně Národního výboru města Brna, Národního výboru města Ostravy nebo Národního výboru města Plzně, vede státní seznam nemovitých památek a státní seznam movitých památek. Do státního seznamu nemovitých památek se zapisují veškeré nemovité památky na území kraje. Do státního seznamu movitých památek se zapisují významné movité památky na území kraje, pokud nejsou osobním majetkem nebo nejsou uloženy v museích, galeriích nebo jiných podobných ústavech. Národní kulturní památky se zapisují do příslušného seznamu na základě rozhodnutí vlády, že památka je národní kulturní památkou (§ 3). V ostatních případech rozhoduje o zápisu výkonný orgán krajského národního výboru, případně Národního výboru města Brna, Národního výboru města Ostravy nebo Národního výboru města Plzně.
22. Podle § 2 odst. 1 zákona o státní památkové péči za kulturní památky podle tohoto zákona prohlašuje ministerstvo kultury České republiky (dále jen "ministerstvo kultury") nemovité a movité věci, popřípadě jejich soubory, a) které jsou významnými doklady historického vývoje, životního způsobu a prostředí společnosti od nejstarších dob do současnosti, jako projevy tvůrčích schopností a práce člověka z nejrůznějších oborů lidské činnosti, pro jejich hodnoty revoluční, historické, umělecké, vědecké a technické, b) které mají přímý vztah k významným osobnostem a historickým událostem.

23. Podle § 7 odst. 1 zákona o státní památkové péči kulturní památky, národní kulturní památky, památkové rezervace, památkové zóny, ochranné pásmo nemovité kulturní památky, nemovité národní kulturní památky, památkové rezervace nebo památkové zóny se zapisují do Ústředního seznamu kulturních památek České republiky (dále jen "ústřední seznam"). Ústřední seznam vede odborná organizace státní památkové péče.
24. Podle § 42 odst. 1 zákona o státní památkové péči se kulturní památky zapsané do státních seznamů kulturních památek podle dřívějších právních předpisů považují za kulturní památky podle tohoto zákona.
25. Z výše uvedeného vyplývá, že památkou podle zákona o kulturních památkách byla věc, která splňovala předpoklady uvedené v § 2 odst. 1 zákona o kulturních památkách. Nebylo tedy třeba vydávat žádné konstitutivní rozhodnutí, kterým by bylo rozhodnuto o tom, že daný statek je kulturní památkou. Pouze v případě pochybností, zda jde o kulturní památku či nikoliv, počítal zákon s vydáním deklaratorního rozhodnutí dle § 2 odst. 3 zákona o kulturních památkách. To neplatí v případě národních kulturních památek, u kterých bylo třeba, aby takovouto památku prohlásila vláda na návrh ministra školství a kultury (§ 3 zákona o kulturních památkách). Zákon o kulturních památkách rovněž ochranu kulturních památek nespojoval s jejich zápisem do státního seznamu kulturních památek. Ochrana byla statkům poskytována již na základě faktického naplnění zákonných znaků. Přesto zákon o kulturních památkách v § 7 s evidencí kulturních památek počítal. Výslovně však byla ochrana přiznávána i kulturním památkám, které nebyly do seznamů zapsány (§ 7 odst. 1 zákona o kulturních památkách). Prováděcím předpisem byla vyhláška ministerstva školství a kultury č. 116/1959 Ú.I., o evidenci kulturních památek. Zápis v seznamech měl pouze evidenční význam. To koneckonců vyplývá také z § 7 odst. 1 zákona o kulturních památkách, ve kterém je výslovně uvedeno, že památky se zapisují „z evidenčních důvodů“. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani skutečnost, že zákon o kulturních památkách v § 7 odst. 3 počítá s vydáním rozhodnutí o zápisu kulturní památky do státního seznamu památek. Toto rozhodnutí představovalo podklad pro provedení zápisu.
26. Od 1. 1. 1988 vstoupil v účinnost nový zákon o státní památkové péči, který v plném rozsahu nahradil zákon o kulturních památkách. Ten dosavadní koncepci fakticity kulturních památek vycházející z § 2 odst. 1 zákona o kulturních památkách opouští a nahrazuje ji požadavkem na vydání rozhodnutí o prohlášení věci, popřípadě souboru věcí, za kulturní památku. Kulturními památkami tak napříště mohou být pouze takové věci, o kterých bylo Ministerstvem kultury rozhodnuto, že jde o kulturní památku (§ 2 odst. 1 zákona o státní památkové péči). Také zákon o státní památkové péči počítá s evidencí památek, a to v Ústředním seznamu kulturních památek České republiky.
27. Přechod mezi starou a novou právní úpravou pak řeší přechodné ustanovení § 42 odst. 1 zákona o státní památkové péči. Dle tohoto ustanovení kulturní památky zapsané do státních seznamů kulturních památek podle dřívějších právních předpisů se považují za kulturní památky podle tohoto zákona. Zásadní otázkou v této věci je otázka, jaké kulturní památky lze považovat za „zapsané“ do seznamu, resp. otázka, zda za

„zapsané“ lze považovat jen ty, u kterých byl v době účinnosti zákona o kulturních památkách proveden faktický úkon zápisu do seznamu kulturních památek nebo i takové, ve vztahu k nimž bylo o zápisu za účinnosti tohoto zákona rozhodnuto, ale faktický úkon zápisu proveden za účinnosti zákona o kulturních památkách nebyl.

28. Výkladem ustanovení § 42 odst. 1 zákona o státní památkové péči se – v souvislosti s výkladem ustanovení § 142 správního řádu upravujícího řízení o určení právního vztahu – zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 7.2.2017, č.j. 9 As 330/2016-192, ve kterém uvedl, že ustanovení § 42 odst. 1 zákona o státní památkové péči má „*zajišťovat určitou míru kontinuity ohledně ochrany kulturních památek*“. Nejvyšší správní soud dovedl konkrétní kritéria, za jejichž splnění lze věc považovat za kulturní památku i po 1. 1. 1988. Jedná se o tato kritéria: a) existence zápisu ve státních seznamech kulturních památek ke dni 1. 1. 1988, b) provedení zápisu za účinnosti dřívějších právních předpisů, c) zápis věci jako kulturní památky, d) možnost identifikovat zapsanou kulturní památku podle zapsaných údajů ve státních seznamech kulturních památek, případně doprovodných listin.
29. Z uvedeného rozsudku by bylo formálně možno dovodit, že pro to, aby bylo v rámci řízení o určení vztahu možno deklarovat, zda určitý objekt je či není kulturní památkou, stačilo by pouze nahlédnout do příslušného seznamu a v případě, že předmětný objekt nebyl zapsán v době účinnosti zákona o kulturních památkách, tj. do 31.12.1987, do seznamu, rozhodnout tak, že tento objekt není kulturní památkou.
30. Takové formální převzetí judikatury však není na místě. Je nutno zdůraznit, že Nejvyšší správní soud rozhodoval ve skutkově odlišné věci. Jednak se primárně zabýval charakterem řízení podle § 142 správního řádu, jednak neřešil otázku vztahu faktického zápisu do seznamu kulturních památek a rozhodnutí o takovémto zápisu. Právě tato posléze uvedená skutečnost je v dané věci rozhodující. Lze tedy uzavřít, že zásadní otázka, kterou je nutno v této věci vyřešit, řešena Nejvyšším správním soudem nebyla. Nejvyšší správní soud v předmětném rozsudku rozhodoval v situaci, kdy byl faktický zápis proveden v době účinnosti zákona o kulturních památkách, proto se otázkou, zda a kdy bylo o zápisu rozhodnuto, nezabýval, a ani proto nebyl, i s přihlédnutím k tomu, že šlo o řízení podle § 142 správního řádu - důvod.
31. V této věci je situace odlišná. Není sporu o tom, že faktický zápis do seznamu byl proveden až po té, kdy zákon o kulturních památkách nebyl platným ani účinným právním předpisem. Není sporu ani o tom, že naopak za účinnosti zákona o kulturních památkách bylo dne 14.12.1987 vydáno rozhodnutí o zápisu zde vyjmenovaných objektů do seznamu kulturních památek. Mezi nimi je uvedeno i průčelí budovy Nerudova 7 (poliklinika), Zahradníková 6,8, tedy objekt, ve vztahu k němuž bylo rozhodováno v této věci.
32. Při posuzování otázky, kdy je nutno uvažovat o tom, že jde o kulturní památku „zapsanou“ do seznamu kulturních památek, je nutno posoudit charakter a závaznost faktického zápisu do seznamu a charakter a závaznost rozhodnutí o zápisu do seznamu.

33. Faktický úkon spočívající v tom, že určitý objekt je reálně zapsán do seznamu, je úkonem, který sám o sobě nemá žádné právní účinky v tom směru, že by zakládal ochranu zapsaného objektu jako kulturní památky. Z výslovného znění ustanovení § 7 zákona o kulturních památkách vyplývá, že kulturní památky se zapisují do seznamu z evidenčních důvodů. Zápis do seznamu má tedy ryze evidenční charakter, jde o faktický úkon, který není rozhodnutím. Až teprve účinností zákona o státní památkové péči získal zápis do seznamu určitou právní relevanci, když podle § 42 odst. 1 tohoto zákona se památky zapsané do státních seznamů kulturních památek podle dřívějších právních předpisů považují za kulturní památky podle tohoto nového právního přepisu. Při výkladu pojmu „považují“ je však nutno i nadále vycházet z toho, že kulturní památky zapsané do seznamu do 31.12.1987 se nestaly kulturními památkami jen na základě toho, že zápis byl proveden. Staly se jimi na základě rozhodnutí o zápisu, když následný faktický úkon zápisu měl a má charakter evidenční. Určitá fikce, že se v seznamu uvedené kulturní památky považují za kulturní památky i podle nového zákona, nic na charakteru tohoto úkonu nezmění.
34. Rozhodnutí o zápisu kulturní památky do seznamu je naopak úkonem, který má přímé právní následky. Jde o správní akt správního orgánu, kterým se závazně stanoví, že určitý objekt je kulturní památkou a z tohoto důvodu má být zapsán do seznamu kulturních památek. I kdyby ve výroku rozhodnutí o zápisu nebylo uvedeno výslovně, že určitý objekt je kulturní památkou, z výroku, kterým je rozhodnuto o zápisu do tohoto seznamu vyplývá, že o kulturní památku jde, protože jinak by nebylo o zápisu rozhodnuto kladně. Z uvedeného vyplývá, že je to rozhodnutí o zápisu, které má právní účinky, neboť jde o závazný podklad pro to, aby následně mohl být učiněn evidenční faktický úkon spočívající v samostatném a faktickém zapsání do seznamu.
35. Právě s přihlédnutím k charakteru rozhodnutí o zápisu má soud za to, že je to právě toto rozhodnutí, které určuje, že určitý objekt je takového charakteru, že jde o kulturní památku, a proto je rozhodnuto o tom, že má být zapsána do seznamu. Právní mocí takového rozhodnutí je nutno považovat objekt v rozhodnutí uvedený za kulturní památku, která je „zapsána“ do seznamu, neboť takto bylo závazně správním orgánem rozhodnuto. Správní rozhodnutí o zápisu je platným aktem do doby, než by bylo zákonem předepsaným způsobem zrušeno. K tomu v dané věci nedošlo.
36. Z výše uvedeného vyplývá, že za památku „zapsanou“ do seznamu je možno považovat jednak památku, která byla do 31.12.1987 fakticky zapsána do seznamu památek, jak uvedl Nejvyšší správní soud, ale také památku, o jejímž zápisu bylo do uvedeného data rozhodnuto, neboť právě výrokem o zápisu projevil správní orgán svou vůli o tom, že určitý objekt je památkou a jako takovou je nutno ji do seznamu zapsat. Jak bylo uvedeno, je to správní rozhodnutí, které vyvolává právní účinky, účinky zápisu nastanou právní mocí správního rozhodnutí, a to bez ohledu na to, zda následně je proveden úkon evidenční – tj. faktický zápis do seznamu.
37. Pokud tedy žalovaný uvedl, že za „zapsané“ kulturní památky je nutno považovat jen takové, které byly fakticky zapsány do seznamu do 31.12.1987, neakceptoval přitom

existenci rozhodnutí ze dne 14.12.1987 a nezabýval se jeho závazností, vycházel z právního názoru, který městský soud nesdílí.

38. Žalobce dále namítal, že se žalovaný nezabýval argumentací žalobce ohledně rozhodnutí o hromadných zápisech. Tuto námitku soud důvodnou neshledal. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí vyplývá, že se správní orgány uvedeným rozhodnutím zabývaly, ale dospěly k závěru, který – jak výše uvedeno – městský soud nesdílí. Skutečnost, že správní orgán zaujal určité stanovisko, byť dle názoru žalobce nesprávné, neznamená nevypořádání se s uplatněnými námitkami. Aby mohl soud dospět k závěru, že se žalovaný námitkami žalobce nezabýval, muselo by být zřejmé, že tak správní orgán vůbec neučinil. To se v dané věci nestalo.
39. Soud se dále zabýval námitkou žalobce, že žalovaný svým rozhodnutím porušil zásadu legitimního očekávání, že v jeho případě bude rozhodnuto dle ustálené rozhodovací praxe žalovaného. Tuto námitku soud neshledal důvodnou.
40. Zásada legitimního očekávání je upravena v § 2 odst. 4 správního řádu a jedná se o základní zásadu správního řízení. Dle tohoto ustanovení je správní orgán při svém rozhodování povinen postupovat tak, aby při rozhodování skutkově shodných anebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly, čímž jsou vytvářeny předpoklady pro předvídatelnost činnosti veřejné správy. V projednávané věci se nemohlo jednat o rozhodnutí pro žalobce překvapivé, neboť jak uvádí sám žalobce v podané žalobě, Ministerstvo kultury právní názor, že rozhodným pro posouzení kulturní památky ve smyslu § 42 odst. 1 zákona o státní památkové péči je faktický zápis do státního seznamu kulturních památek, uplatňuje již od 21. 10. 2015. Koneckonců také v žádosti o určení právního vztahu ze dne 8. 7. 2016 žalobce uvedl, že tuto žádost „podává v návaznosti na stávající výklad Ministerstva kultury týkající se zápisů kulturních památek“.
41. Městský soud shledal důvodnou žalobní námitku o nezákonnosti výroku II. napadeného rozhodnutí, kterým správní orgán rozhodl o tom, že předmětná nemovitost byla kulturní památkou od 3. 5. 1958 do nabytí právní moci napadeného rozhodnutí.
42. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí vyplývá, že závěr o tom, že předmětná nemovitost byla kulturní památkou, odůvodnil žalovaný presumpcí správnosti zápisu do seznamu kulturních památek. Presumpce správnosti je vlastností správních aktů. Správní akt je jednostranný správní úkon (rozhodnutí), kterým správní orgán v konkrétním případě řeší právní poměry jednotlivě určených osob (Správní právo obecná část – D.Hendrych a kol., vydání CH BECK, 2006, str. 193 a násl.). Správní akty vyjadřují práva a povinnosti, které jsou obsahem vztahů správního práva jím upravených. Správní akty lze rozlišovat dle různých hledisek (deklaratorní – konstitutivní, ad personam – ad rem, materiální – procesní), vždy však jde o akty, kterými správní orgán z titulu svého postavení rozhoduje o právech a povinnostech. Právě pro takové správní akty platí presumpce správnosti, která znamená, že se na správní akt hledí jako na bezvadný, pokud není úředně shledán opak. Takový opak

lze prokázat jen zákonem předepsaným postupem, např. v rámci přezkumu, v rámci obnovy řízení, přezkoumávání rozhodnutí soudem apod.

43. V případech, kdy o správní akt (rozhodnutí) nejde, ale jde o jiný, faktický úkon správního orgánu, zásada presumpce správnosti neplatí. Protože zápis do seznamu kulturních památek je jen faktickým úkonem evidenčního charakteru, nelze se ve vztahu k němu presumpce správnosti dovolávat.
44. K výše uvedenému soud poznamenává, že žalovaný si protiřečí, jestliže v souvislosti s posuzováním žádosti žalobce na jedné straně tvrdí, že předmětný objekt byl kulturní památkou (z důvodu presumpce správnosti zápisu), na druhé straně dospívá k závěru, že k zápisu do seznamu nelze přihlídnout z důvodu opožděného faktického úkonu zápisu, a proto objekt kulturní památkou není. Pokud by platila zásada presumpce správnosti zápisu do seznamu, pak by tato zásada musela být respektována i do budoucna, tj. do té doby, než by úředně předepsaným způsobem byl zápis zrušen. Protože se tak nestalo a ani stát nemůže, minimálně pro uplynutí všech lhůt pro možný úřední přezkum, pak nelze dospět k závěru, že zásada presumpce správnosti již neplatí, jen proto, že bylo zahájeno řízení o určení právního vztahu podle § 142 odst. 1 správního řádu. Takže buď zásada presumpce správnosti platí, pak nebyl důvod rozhodnout jako pod bodem I. výroku rozhodnutí, nebo neplatí, pak nebyl důvod rozhodnout jako pod bodem II. výroku rozhodnutí. Otázku možného zrušení zápisu však správnímu orgánu v rámci řízení podle § 142 odst. 1 správního řádu řešit nepřísluší.
45. Podle § 142 odst. 1 správního řádu správní orgán v mezích své věcné a místní příslušnosti rozhodne na žádost každého, kdo prokáže, že je to nezbytné pro uplatnění jeho práv, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda zanikl a kdy se tak stalo.
46. Správní orgán nemůže v tomto řízení konstituovat žádná práva ani povinnosti. Správní orgán současně v tomto řízení nemůže jakkoliv napravovat vady či nezákonnosti v předcházejících řízeních, neboť smyslem řízení o určení právního vztahu je pouze deklarovat existující právní vztah (k tomu např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2011, č.j. 1 As 92/2011-182.).
47. Ke smyslu vedení řízení o určení právního vztahu se vyjádřil Nejvyšší správní soud i ve výše uvedeném rozsudku č.j. 9 As 330/2016 - 192, když uvedl, že jeho smyslem je odstranění sporu nebo odstranění nejasností, které brání dotčené osobě v uplatnění jejích práv a které nelze vyřešit či odstranit v jiném řízení či prostřednictvím vydání osvědčení. Správnímu orgánu nepřísluší přezkoumávat správnost rozhodnutí, ani správnost či nesprávnost jiných úkonů, které byly správními orgány učiněny. Z tohoto pohledu jsou výroky rozhodnutí ve vzájemném rozporu a ve svých důsledcích představují rozhodnutí, které nedeklaruje zjištění o určitém právním vztahu, ale představuje rozhodnutí o tom, že předmětný objekt byl sice do určitého data kulturní památkou, následně jí však již není. Přitom nebyl učiněn žádný úkon, který by statut deklarované existence statutu kulturní památky v jiném řízení zrušil.

48. S poukazem na shora uvedené důvody proto Městský soud v Praze žalobou napadené rozhodnutí podle § 78 odst. 1 s.ř.s. zrušil pro nezákonnost a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s.ř.s.). V dalším řízení bude namístě, aby žalovaný celou věc znovu projednal a vypořádal se s existencí rozhodnutí o zápisu kulturní památky ze dne 14.12.1987 a jeho závazností. Podle ustanovení § 78 odst. 5 s.ř.s. je žalovaný v dalším řízení vázán právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku, zejm. ve vztahu k zásadě presumpce správnosti zápisu do seznamu kulturních památek.
49. O nákladech řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 věty první s.ř.s. Žalobce měl ve věci plný úspěch, proto mu přísluší právo na náhradu účelně vynaložených nákladů řízení. Náklady řízení představuje pouze zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 SŘS a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 14. září 2018

JUDr. Hana Veberová v.r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje Z. L.

