

Ústavní soud
Joštova 8
660 83 Brno

Navrhovatel:

první senát Nejvyššího správního soudu
Masarykova 31
657 40 Brno

Další účastník řízení:

Parlament České republiky
Sněmovní 4
118 26 Praha 1

**Návrh na zrušení ustanovení § 44 zákona č. 20/1987 Sb., o státní
památkové péči, v části vyjádřené číslicí „3“, podle čl. 95 odst. 2 Ústavy
České republiky a § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu**

I.

Ve věci sp. zn. 6A 102/2001 vede Nejvyšší správní soud řízení o žalobě O. M., zastoupeného JUDr. Martinem Kölblem, advokátem v Praze, proti žalovanému Ministerstvu kultury.

Uvedenou žalobou napadl žalobce rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 9. 2001, čj. 5381/1998, jímž prohlásil žalovaný podle § 2 zákona ČNR č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči (dále též „zákon o státní památkové péči“), soubor kreseb a grafických listů z majetku žalobce za kulturní památku. V odůvodnění rozhodnutí žalovaný uvedl, že řízení o prohlášení souboru movitých věcí za kulturní památku bylo zahájeno na základě návrhu Národní galerie v Praze. Ta označila soubor kreseb a grafických listů z tzv. Morawetzovy sbírky za hodnotná díla, která nelze ohrozit vývozem, a požádala o prohlášení vybraných děl ze souboru za kulturní památku. Souhlas s prohlášením za kulturní památku vyslovil Magistrát hlavního města Prahy i Státní ústav památkové péče; žalobce se k návrhu ve stanovené lhůtě nevyjádřil. Žalovaný na základě předložených listinných materiálů dospěl k závěru, že vybraná díla ze souboru splňují kritéria kulturní památky: mimo to, že jsou reprezentativními součástmi historicky vzniklé sbírky, jsou i významným dokladem vývoje české a evropské kresby a grafiky v období od 16. do 19. století, a žalovaný je proto prohlásil za kulturní památku.

Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného v zákonné lhůtě žalobu k Vrchnímu soudu v Praze. V žalobě namítá, že zákon o státní památkové péči, na jehož základě bylo rozhodnutí vydáno, je v rozporu s ústavním pořádkem ČR a s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána. Tento rozpor především spatřuje v tom, že § 44 zákona přímo vylučuje aplikaci obecných předpisů o správním řízení; přestože nepochybně rozhodnutí je ve správním řízení vydáváno, účastník nemá právo proti rozhodnutí podat odvolání a je tak podle žalobce nepřipustným způsobem zbaven práva na odvolání. Žalobce dále namítá, že zákon o státní památkové péči neumožňuje projednat záležitost, která se týká občanských práv nebo závazků spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě nezávislým a nestranným orgánem v plné jurisdikci, neboť soudy (žaloba byla podána před účinností zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní) mohou přezkoumávat pouze legalitu napadeného rozhodnutí. Žalobce poukázal i na rozpor citovaného zákona s čl. 11 Listiny základních práv a svobod z přílišného omezování vlastnického práva vlastníků věcí prohlašovaných za kulturní památky. Žalobce navrhl soudu zvážit předložení věci Ústavnímu soudu, když žalobce tvrdí, že v jeho věci bylo rozhodnuto na základě zákona, který je v rozporu s ústavním zákonem, resp. mezinárodní úmluvou. Žalobce v žalobě namítá i další pochybení žalovaného, zejména namítá, že žalovaný rozhodl zcela v rozporu se zásadou oportunité, namítá, že jde ze strany žalovaného o svévolný právní akt k omezení vlastnického práva žalobce, že řada děl, jichž se rozhodnutí týká, již není v žalobcově vlastnictví, že posudky na předmětná díla vytváří iniciátor celého řízení – Národní galerie v Praze a konečně že i nízká částka, kterou některá z děl byla pro účely jejich odkoupení stanovena, nesvědčí pro závěr prohlásit díla za kulturní památku.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě ze dne 1. 2. 2002 poukázal na nález Ústavního soudu ČR vydaný pod sp. zn. I. ÚS 35/94, z něhož plyne, že zákon o státní památkové péči není v rozporu s Ústavou ČR. Citoval též rozhodnutí Vrchního soudu v Praze

sp. zn. 7A 13/99, podle něhož nelze dovodit rozpor zákona o státní památkové péči s Ústavou ČR či s mezinárodními úmluvami jen proto, že tento zákon neumožňuje dvojinstančnost řízení. Zákon o státní památkové péči nevylučuje možnost projednat věc nezávislým orgánem podle čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod; přezkum napadeného rozhodnutí není vyloučen ani občanským soudním řádem (ve znění tehdy účinném) v ustanoveních upravujících postup soudu při přezkoumávání rozhodnutí správních orgánů. Žalovaný ve svém písemném vyjádření reagoval i na další námitky, jimiž žalobce zpochybňoval žalobou napadené rozhodnutí.

Ze správního spisu vyplynulo, že řízení bylo zahájeno z podnětu Národní galerie v Praze, která ve svém návrhu ze dne 3. 3. 1998 doporučila prohlásit za kulturní památku čtyřicet šest kreseb a čtyři sta osmdesát grafických listů specifikovaných v příloze návrhu. Uvedla rovněž, že dvacet sedm výtvarných děl ze seznamu převezme v nejbližší době pan O. M. na základě restitučního nároku. V doplnění návrhu ze dne 21. 5. 1998 Národní galerie sdělila, že po přehodnocení věci navrhuje prohlásit za kulturní památku dvacet šest děl (devatenáct grafických listů a sedm kreseb) z přiloženého seznamu. Žalovaný oznámil žalobci svým přípisem ze dne 1. 10. 1999 zahájení správního řízení o prohlášení věci za kulturní památku a informoval jej o tom, že ve lhůtě patnácti dnů od doručení přípisu může žalovanému sdělit své stanovisko. Žalobce se k věci ve stanovené lhůtě nevyjádřil. Stálá komise Ministerstva kultury pro hodnocení kulturních památek ve svém vyjádření ze dne 28. 9. 1999 doporučila navržený soubor jako nejcennější část Morawetzovy sbírky k prohlášení za kulturní památku s ohledem na to, že do souboru zahrnutá díla jsou nejen reprezentativními součástmi historicky vzniklé sbírky, nýbrž též významným dokladem vývoje české a evropské kresby a grafiky v období od 16. do 19. století. Souhlasné stanovisko k prohlášení souboru grafických listů a kreseb za kulturní památku vyjádřil rovněž Pražský ústav památkové péče v dopisu ze dne 13. 10. 1999 a odbor památkové péče Magistrátu hlavního města Prahy v dopisu ze dne 18. 10. 1999. Na základě toho vydal žalovaný dne 17. 9. 2001 rozhodnutí o prohlášení souboru grafických listů a kreseb za kulturní památku.

Ve věci bylo přede dnem 1. 1. 2003 zahájeno řízení u Vrchního soudu v Praze, který byl podle ustanovení § 246 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu (dále jen „o. s. ř.“), ve znění účinném před 1. 1. 2003, věcně příslušný k přezkoumání rozhodnutí ústředních orgánů státní správy. Na Nejvyšší správní soud tato věc přešla na základě ustanovení § 132 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále též „s. ř. s.“), z Vrchního soudu v Praze. Podle tohoto ustanovení dokončí Nejvyšší správní soud ve věcech neskončených vrchními soudy, v nichž byla přede dnem účinnosti soudního řádu správního dána jejich věcná příslušnost, řízení zahájená před těmito soudy.

II.

Nejvyšší správní soud při projednávání věci zaujal názor, že ustanovení § 44 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, jehož je třeba ve věci použít, je v rozporu s ústavním pořádkem České republiky, pokud stanoví, že na řízení o prohlašování věcí za kulturní památky se nevztahují obecné předpisy o správním řízení. Proto Nejvyšší správní soud

podává u Ústavního soudu návrh na zrušení tohoto ustanovení v části vyjádřené číslicí „3,“ (čl. 95 odst. 2 Ústavy a § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu).

III.

Nejvyšší správní soud má za to, že samotné vyloučení obecných předpisů o správním řízení [jimiž je míněn zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád)], nelze bez dalšího považovat za neústavní, pokud je toto vyloučení kompenzováno vytvořením souboru pravidel zvláštních, pro daný typ řízení vhodnějších (jako je tomu například v případě zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů). Složitost a rozmanitost veřejné správy vyžaduje totiž i existenci zvláštních úprav. Proto také v právních předpisech správního práva jsou obsaženy otázky procesního charakteru, které upravují postupy správních orgánů mnohdy jinak než správní řád. O ústavnosti takové úpravy lze však pochybovat, jestliže zákon vyloučí obecná pravidla správního řízení, aniž je nahradí jinými. Neexistence jiné zákonné procesní úpravy, která by na věc dopadala, značí, že správní orgán není zákonem vázán chránit práva a zájmy občanů; není ani povinen se věci zabývat svědomitě a odpovědně, není povinen věc vyřídit včas a bez zbytečných průtahů ani nemusí dbát toho, aby rozhodnutí vycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věci; naopak osoba, o jejíž práva v řízení jde, nemá možnost taková práva sama hájit nebo se vyjádřit k podkladům rozhodnutí. Stejně tak neplatí ani řada dalších povinností a pravidel: například v takovém řízení není ani žádného účastníka řízení, o věci může rozhodovat i takový pracovník správního orgánu, který má na výsledku řízení osobní nebo věcný zájem, nikomu nemusí být dovoleno nahlížet do spisu, nikomu nemusí být rozhodnutí oznámeno a tím méně doručeno, ba nemusí být ani písemně vyhotoveno; dále tu není povinnost opatřit pro rozhodnutí potřebné podklady, není tu ani vázanost rozhodnutou prejudiciální otázkou, lhůty pro vydání rozhodnutí neexistují, proti rozhodnutí se nelze odvolat, nezákonné rozhodnutí nelze zrušit obnovou řízení nebo postupem podle § 65 správního řádu a rozhodnutí nenabývá ani formální právní moci.

IV.

Určování pravidel rozhodovacího postupu je za této situace zcela na příslušném správním orgánu. Nauka soudí, že v takových případech nezbyvá než analogicky aplikovat některé instituty správního řádu a případně i obecné zásady správního práva (srov. např. Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 4. vydání, Praha, C. H. Beck 2001, str. 247). Argumentace správního orgánu, který by se dovolával ústavnosti svého postupu s tím, že jej založil na analogické aplikaci správního řádu a na zásadách správního práva, je však vratká. Některé ze zásad správního práva, resp. správního řízení, lze nalézt v úvodních ustanoveních správního řádu, jiné mohou vycházet z ustanovení dalších zákonů a opět jiné mohou být zobecněním správního či soudního rozhodování (tamtéž, str. 212). Výčet těchto zásad však není závazně stanoven, a je tak ponecháno na libovůli správního orgánu, které ze souhrnu obecně uznávaných zásad při svém rozhodování bude ctít.

V této souvislosti Nejvyšší správní soud poukazuje na nález pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 14/96 ze dne 5. 11. 1996, uveřejněný ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního

soudu, svazek 6, str. 323, a též pod č. 3/1997 Sbírky zákonů, který byl vydán ve věci návrhu Vrchního soudu v Praze na zrušení ustanovení § 90 odst. 1 věty první zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v části, v níž toto ustanovení vylučovalo použití obecných předpisů o správním řízení při vydávání povolení k vývozu a dovozu ohrožených rostlin a živočichů chráněných mezinárodními úmluvami, jimiž je Česká republika vázána. Ústavní soud při posuzování ústavnosti napadeného ustanovení vyšel z čl. 2 odst. 3 Ústavy a uvážil o věci takto: "Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Splnění postulátu uvedeného v první části citovaného ustanovení Ústava vymezuje požadavkem, aby se tak dělo jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. V požadavku uvedeném v druhé části je pak zabudována nejen garance proti zneužití státní moci, ale také nutnost zákonného podkladu pro její uskutečňování, ať už v podobě správního řádu či jinou samostatnou normou. Také čl. 2 odst. 2 Listiny upravuje tuto garanci i nutnost zákonné úpravy pro uplatňování státní moci. Protože § 90 odst. 1 věta první ve slovech «§ 5 odst. 6» tím, že vylučuje použití obecných předpisů o správním řízení, zakládá absenci jak zákonného podkladu, tak mezí a způsobů uplatňování státní moci Ministerstvem v souvislosti s povolováním vývozu a dovozu ohrožených rostlin a živočichů chráněných mezinárodními úmluvami, je vzhledem k nedostatku jiné právní úpravy tohoto řízení (srov. § 90 odst. 1 věta první ve slovech «na řízení podle...») v rozporu s čl. 2 odst. 3 Ústavy i čl. 2 odst. 2 Listiny. Tímto vyloučením použití obecných předpisů o správním řízení při neexistenci jiných je současně založen i rozpor s čl. 36 odst. 1 Listiny, který upravuje právo každého na stanovený postup při domáhání se svých práv."

V.

Nejvyšší správní soud se domnívá, že naprosté vyloučení správního řádu z rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob za situace, kdy neexistuje jiná použitelná úprava, kterou by správní orgán byl povinen respektovat, je v rozporu s ústavním pořádkem, konkrétně s čl. 2 odst. 3 Ústavy a s korespondujícím ustanovením čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, v nichž je upravena ústavní povinnost správního orgánu postupovat nejen v případech a v mezích, které stanoví zákon, ale též zákonným způsobem. Jestliže je tu taková ústavní povinnost a současně hmotněprávní předpis vyloučí užití zákona tento postup upravujícího, je taková výluka podle Nejvyššího správního soudu v rozporu s Listinou i Ústavou.

VI.

Ze shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud navrhuje, aby Ústavní soud po provedeném řízení nálezem rozhodl, že ustanovení § 44 zákona ČNR č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, v části vyjádřené číslicí „3,“, se zrušuje dnem, který Ústavní soud v nálezu stanoví.

V Brně dne 5. 4. 2004

JUDr. Marie Žiškova
předsedkyně senátu