



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Pavla Molka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobkyně: **KRPA INVESTMENT, a.s.**, sídlem Zahradní 173/2, Plzeň, zast. JUDr. Simonou Kasperovou, advokátkou se sídlem Schwantnerova 899, Trutnov, proti žalovanému: **Ministerstvo kultury**, se sídlem Maltézské náměstí 471/1, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 4. 2015, č. j. MK 19476/2015 OLP, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 4. 2020, č. j. 8 A 103/2015 - 60,

t a k t o :

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 14. 4. 2014, č. j. MK 20373/2014 OPP (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), zamítl žádost žalobkyně o zrušení prohlášení souboru nemovitostí za kulturní památku podle § 8 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní památkové péči“). Tento soubor tvoří vybrané stavby v areálu bývalé papírny Piette v Plzni, rejstříkové číslo ÚSKP ČR 104998 (dále jen „památkový soubor“). Ministr kultury rozhodnutím ze dne 10. 4. 2015, č. j. MK 19476/2015 OLP, zamítl rozklad a rozhodnutí potvrdil. Ztotožnil se s hodnocením, že se žalobkyni nepodařilo prokázat mimořádně závažné důvody pro zrušení prohlášení za kulturní památku. Místní šetření před vydáním prvostupňového rozhodnutí ukázalo, že se stav památkového souboru od rozhodnutí o prohlášení za kulturní památku nezměnil. Žalobkyni se nepodařilo zpochybnit správnost postupu při prohlášení za kulturní památku.

[2] Rozhodnutí o rozkladu napadla žalobkyně u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který rozsudkem ze dne 14. 4. 2020, č. j. 8 A 103/2015 - 60, žalobu zamítl a stanovil, že žádný z účastníků nemá nárok na náhradu nákladů řízení. Napadená správní

rozhodnutí neshledal nezákonnými nebo nepřezkoumatelnými pro nedostatek důvodů. Řízení o zrušení prohlášení za kulturní památku podle § 8 zákona o státní památkové péči nelze považovat za zvláštní opravný prostředek proti rozhodnutí, kterým došlo k prohlášení památkové ochrany. Žalobkyně přišla o možnost napadnout rozhodnutí o prohlášení za kulturní památku opravnými prostředky kvůli opožděnému podání rozkladu. Namísto toho se pokoušela zvrátit výsledek žádosti o zrušení památkové ochrany, v níž však uplatňovala stejné námitky jako v předchozím řízení. Ty byly dostatečně vypořádány už v rozhodnutí žalovaného o prohlášení za kulturní památku. Aby její žádost byla úspěšná, musela by žalobkyně prokázat existenci mimořádně závažných důvodů pro zrušení památkové ochrany, což se jí nepodařilo. S ohledem na předmět řízení nepovažoval městský soud za relevantní tvrzenou nejednotnost rozhodovací praxe žalovaného při prohlašování za kulturní památku, průtahy v řízení o rozkladu proti prvostupňovému rozhodnutí ani nepřiměřené omezení vlastnického práva žalobkyně. Proti tvrzenému nezákonnému a necitlivému postupu orgánů památkové péče se lze bránit příslušnými procesními prostředky, nemohou však být důvodem pro zrušení památkové ochrany.

II. Obsah kasační stížnosti žalobkyně a vyjádření žalovaného

[3] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Nesprávné právní posouzení spatřuje v tom, že jí uplatněné námitky svědčí o mimořádně závažných důvodech pro změnu původně přiznaného statusu památkové ochrany. Obě správní rozhodnutí i rozsudek městského soudu vyšly z neúplně zjištěného stavu věci a nebylo provedeno řádné dokazování. Nejedná se však o pokus zvrátit stav věci nepřipustným „opravným prostředkem“.

[4] Areál plzeňské papírny lze považovat za „nevýznamný“ ve srovnání s jinými, světoznámými průmyslovými památkami na území Plzně, přesto je mu přiznána značně rozsáhlejší památková ochrana. Výsledkem jsou nedůvodné rozdíly v rozhodování žalovaného narušující legitimní očekávání stěžovatelky jako vlastníka dotčených staveb. Stav jednotlivých budov je sice beze změny od roku 2012, je však stále špatný – téměř všechny budovy jsou v „žalostném technickém stavu“. Vyžadují rozsáhlé rekonstrukce, při nichž však nutně dojde k náhradě podstatné části historických prvků, a tím ke snížení jejich památkového významu. Stěžovatelka přesto musí vynakládat značné prostředky na rekonstrukce (a to i objektů v havarijním stavu nebo s ekologickou zátěží, jako je budova kotelny), které musejí být prováděny podle požadavků orgánu památkové péče. Výrazně vyšší cena takových rekonstrukcí není dostatečně kompenzována dotacemi. Nebyla ani stanovena pravidla, jak by mělo ke kompenzaci zvýšených nákladů dojít. Těmto problémům se dalo předejít, pokud by k prohlášení za kulturní památku došlo až po projednání a nalezení shody mezi stěžovatelkou a orgány památkové péče.

[5] Rozsah památkové ochrany v rámci areálu je natolik významný (památkový soubor zabírá cca 50 % jeho rozlohy), že zásadně ztěžuje nakládání s areálem. Orgán památkové péče vyjadřuje svá stanoviska i k těm záměrům, které se přímo netýkají památkové

pokračování

chráněných objektů. Příklady uvedené v kasační stížnosti dokazují, že jí orgány památkové péče prakticky brání areál využívat.

[6] Rozhodování žalovaného proto představuje přepjatý formalismus, který vede k nespravedlnosti a porušení jejích ústavně chráněných vlastnických práv. Smyslem památkové péče je ochrana kulturních památek, je-li to s ohledem na okolnosti možné spravedlivě požadovat. V jejím případě jsou památkově chráněny objekty, které nejsou historicky cenné. To představuje posun v oblasti poznání stavu věci, na nějž pamatuje judikatura Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“). Areál papíren tedy ani nesplňuje definiční znaky kulturní památky. Nadále nejsou splněny základní podmínky pro trvání památkové ochrany (§ 2 zákona o státní památkové péči), a ta by proto měla být zrušena. Proto navrhl, aby NSS rozsudek městského soudu zrušil, věc mu vrátil k dalšímu řízení a přiznal jí náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

[7] Žalovaný ve svém vyjádření navrhl kasační stížnost zamítnout, protože neshledal žádnou vadu ani ve správních rozhodnutích, ani v rozsudku městského soudu. Aby mohlo dojít ke zrušení památkové ochrany postupem podle § 8 zákona o státní památkové péči, musí žadatel prokázat mimořádně závažné důvody, jež typově dovodila judikatura správních soudů. Důvody uváděné stěžovatelkou mezi ně nespádají, a proto neunesla důkazní břemeno. Její námitky směřující proti závazným stanoviskům vydaným v budoucnu mají být řešeny podáním správní žaloby nebo odvoláním v konkrétních řízeních, nikoli zrušením památkové ochrany jako takové.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas a jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná. Posoudil ji v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[9] Podle § 2 odst. 1 zákona o státní památkové péči Ministerstvo kultury prohlásí za kulturní památku ty nemovité a movité věci, popřípadě jejich soubory, 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, nebo které mají přímý vztah k významným osobnostem a historickým událostem.

[10] Ministerstvo kultury může podle § 8 odst. 1 zákona o státní památkové péči *z mimořádně závažných důvodů prohlášení věcí nebo stavby za kulturní památku zrušit na žádost vlastníka kulturní památky (...).*

[11] Z kasační stížnosti plyne, že stěžovatelka spatřuje naplnění mimořádně závažných důvodů pro zrušení památkové ochrany v tom, že památkový soubor nenaplnuje zákonnou definici kulturní památky. Důvodem je velmi špatný stav objektů vyžadující

zásadní rekonstrukce, při nichž však nutně dojde k výměně části památkově cenných stavebně-technických prvků. Rozsah ochrany navíc není adekvátní kulturně-historickému významu památkového souboru a míře zásahu do vlastnických práv stěžovatelky.

[12] Ze správních spisů doložených žalovaným vyplývá, že obdobné námitky stěžovatelka vznášela už v řízení o prohlášení vybraných staveb v areálu papíren Piette za kulturní památku a že se jimi žalovaný zabýval již v souvisejícím rozhodnutí ze dne 19. 12. 2012, č. j. MK 75759/2012 OPP. Stěžovatelka tehdy především zpochybnila relevantnost posudku zpracovaného Národním technickým muzeem o historické hodnotě objektů navržených k prohlášení za kulturní památku a předložila vlastní posudek, z něž má plynout nezbytnost odstranění části objektu bývalé kotelny kvůli hrozbě zřícení střešní konstrukce.

[13] Judikatura NSS vychází z toho, že „*řízení podle § 8 zákona o státní památkové péči není oprávněným prostředkem proti rozhodnutí o prohlášení věci za kulturní památku. Prostřednictvím tohoto postupu lze zrušit památkovou ochranu pouze do budoucna, pokud nastaly mimořádně závažné okolnosti, které odůvodňují změnu původně přiznaného statusu. Nelze jím však přezkoumat zákonnost původního rozhodnutí o prohlášení věci za kulturní památku, ani důvody, na nichž stojí*“ (rozsudek NSS ze dne 4. 9. 2015, č. j. 8 As 133/2014 - 51, č. 3314/2015 Sb. NSS, bod [33]). Protože se jedná o řízení zahajované na základě žádosti (§ 44 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů), leží břemeno tvrzení a břemeno důkazní ohledně existence mimořádně závažných důvodů na žadateli (rozsudky NSS ze dne 7. 2. 2018, č. j. 9 As 330/2016 - 192, č. 3712/2018 Sb. NSS, bod [84], nebo č. j. 8 As 133/2014 - 51, bod [24]).

[14] Protože účelem řízení o zrušení již přiznané památkové ochrany není přehodnocovat výsledek řízení o prohlášení za kulturní památku, tedy ani posuzovat, zda proběhlo v souladu s tehdy účinnými předpisy, nezabýval se NSS zákonností rozhodnutí žalovaného, jímž došlo k prohlášení za kulturní památku. Posuzoval, zda se stěžovatelce podařilo v řízení tvrdit a prokázat mimořádně závažné důvody, jež by odůvodňovaly zrušení památkové ochrany do budoucna.

[15] Zákon o státní památkové péči dále nespecifikuje, co představuje „mimořádně závažné důvody“. Je tedy na správním orgánu, aby obsah tohoto pojmu vyložil, a to s ohledem na výklad podaný správními soudy. Dosavadní judikatura NSS připustila, že důvodem pro zrušení prohlášení může být to, že kulturní památka přestane splňovat definici podle § 2 zákona o státní památkové péči (ztratí hodnotu historickou, uměleckou, vědeckou a technickou či přímý vztah k významným osobnostem a historickým událostem), nebo se díky novým, hodnověrným poznatkům prokáže, že ji ani nikdy nenaplňovala, protože jde např. o falzum (rozsudek č. j. 9 As 330/2016 - 192, bod [83]).

[16] V rozsudku ze dne 21. 4. 2016, č. j. 2 As 322/2015 - 73, NSS uvedl, že důvodem pro zrušení naopak není špatný stav věci prohlášené za kulturní památku: „*V případě stavby, která je kulturní památkou a utrpěla např. v důsledku živelní pohromy takové poškození, že její část byla zničena, zpravidla tento důvod [pro zrušení prohlášení za kulturní památku, pozn. NSS] dán není, a to ani za předpokladu, že by byla nadále zachována pouze*

pokračování

jako torzální architektura (zřícenina). Ani vážné poškození stavby by nemělo být důvodem ke zrušení jejího prohlášení za kulturní památku. V úvahu by přicházelo zrušení prohlášení pouze tehdy, pokud by byla nenávratně zničena část stavby, která byla jediným nositelem kulturně-historických hodnot, pro něž se stavba stala kulturní památkou.“

[17] Co se týče stavebně-technického stavu objektů tvořících památkový soubor, liší se jeho hodnocení u stěžovatelky a žalovaného a dotčených orgánů, které za přítomnosti zástupce stěžovatelky provedly místní šetření dne 19. 2. 2014. Podle stěžovatelky jsou dochované budovy v areálu papíren již přestavěné a památkovou hodnotu nemají, nebo jsou tak zchátralé, že po zabezpečení technického stavu ztratí znaky kulturní památky podle § 2 zákona o státní památkové péči. Žalovaný hodnotil v prvostupňovém rozhodnutí stavebně-technický stav památkového souboru jako shodný s rokem 2012, kdy probíhalo řízení o prohlášení za kulturní památku, a námitky ke stavebně-technickému stavu objektů považoval za vyřízené již v tomto předchozím řízení.

[18] Nerozporoval, že se v sousedství památkového souboru nacházejí památkově nehodnotné přístavby, že některé památkově hodnotné objekty prošly částečnou přestavbou a některé jsou ve špatném stavebně-technickém stavu. Nepředstavovalo to však zákonnou překážku prohlášení souboru za kulturní památku a nyní takový stav neodůvodňuje zrušení prohlášení za kulturní památku. Všechny objekty, u nichž byla dříve navzdory nepříznivému stavu shledána vysoká kulturní a historická hodnota, nadále vykazují vlastnosti podle § 2 zákona o státní památkové péči. To NSS dovozuje ze shodného tvrzení stěžovatelky a žalovaného, že k žádné významné změně jejich stavu nedošlo. Jak navíc plyne z výše citované judikatury, mimořádným důvodem pro zrušení památkové ochrany by bylo úplné zničení, zánik památkového souboru nebo prvků, které zakládaly jeho kulturně-historický význam, nikoli havarijní stav, jenž se navíc týká pouze některých budov. I stěžovatelka uznává, že tento nepříznivý stav je zvrátitelný, i když za cenu zvýšených nákladů kvůli nutnosti provést rekonstrukci či sanaci způsobem přijatelným z hlediska památkové péče. Samotné stavebně-technické úpravy, které památkový soubor i podle závěrů žalovaného vyžaduje, tedy při správném postupu nepovedou ke ztrátě kulturně-historické hodnoty. S odborným stanoviskem hodnotícím stav bývalého objektu kotelny, předloženým stěžovatelkou v řízení o prohlášení za kulturní památku, se žalovaný vypořádal již v tomto předchozím řízení.

[19] Stěžovatelka dále zpochybnila kulturně-historickou hodnotu památkového souboru, tedy zda vůbec má základní vlastnosti podle § 2 zákona o státní památkové péči. Její tvrzení v kasační stížnosti i v předchozích řízeních však zůstalo ve zcela obecné rovině. Nepředložila žádný odborný posudek, který by vyvracel závěry žalovaného o kulturně-historickém významu památkového souboru, založené na stanoviscích dotčených orgánů a nezávislém posudku Národního technického muzea. Také nijak nepodložila své tvrzení o „nižším významu“ papíren Piette ve srovnání s jinými průmyslovými areály na území města Plzně. I kdyby se však prokázalo, že orgány památkové péče nevěnovaly pozornost jiným objektům se stejnou nebo vyšší kulturně-historickou hodnotou, nemůže to představovat mimořádně závažný důvod pro zrušení prohlášení za kulturní památku u památkového souboru. Stejně tak nemohla taková skutečnost založit legitimní očekávání

stěžovatelky, že k památkové ochraně nedojde, pokud byly splněny zákonné podmínky pro takové rozhodnutí.

[20] Stěžovatelka se také domáhá ústavně zaručené ochrany vlastnictví, jejíž porušení spatřuje v absolutizaci památkové ochrany na úkor jejích práv. Takový postup označila za formalistický a nespravedlivý. V kasační stížnosti popsala, jakým způsobem ji omezuje prohlášení památkové ochrany při nakládání se stavbami, jež se nacházejí v blízkosti památkového souboru nebo jsou jeho součástí.

[21] Ústavní ochrana vlastnického práva, jak plyne z čl. 11 odst. 3 a 4 Listiny základních práv a svobod, není absolutní. Jak shrnul Ústavní soud v usnesení ze dne 4. 10. 2016, sp. zn. III. ÚS 3244/15, *„[z]ásah do práva na pokojné užívání majetku může být ospravedlněn, prokáže-li se, že byl proveden ve veřejném zájmu a za podmínek, které stanoví zákon“. Kromě toho každé zasahování musí splňovat i kritérium přiměřenosti, tj. opatření, kterým dochází k zasahování, musí zajistit „spravedlivou rovnováhu“ mezi požadavky obecného zájmu společnosti a požadavky ochrany základních práv jednotlivce, přičemž požadovaná rovnováha nebude dána, pokud dotčená osoba nese zvláštní a nadměrné břemeno“*. V nálezu ze dne 23. 6. 1994, sp. zn. I. ÚS 35/94, Ústavní soud vyslovil, že prohlášení věci za kulturní památku představuje omezení vlastnického práva, které je však ve veřejném zájmu a je kompenzováno.

[22] Prokázání existence veřejného zájmu na ochraně památkového souboru pro jeho kulturně-historický význam a poměření tohoto zájmu s oprávněnými zájmy stěžovatelky jako vlastníka daných staveb bylo předmětem řízení o prohlášení za kulturní památku. Tvzení, která stěžovatelka uvedla v kasační stížnosti, nesvědčí o tom, že by se od té doby významně změnila zátěž a omezení plynoucí z povinností, které ji tíží jako vlastníka nemovitých věcí prohlášených za kulturní památky.

[23] V kasační stížnosti stěžovatelka uvedla jednotlivé případy, kdy jí orgány památkové péče zabránily realizovat určitý záměr nebo kdy jejich požadavky neúměrně zvýšily jeho finanční náročnost. Nesvědčí však o tom, že by památková ochrana jako taková představovala nepřiměřený zásah do ústavně chráněné sféry stěžovatelky, a že by zde proto byl jiný, převažující zájem nad zájmem památkové ochrany, který by měl převážet právě v řízení podle § 8 zákona o státní památkové péči.

[24] Jak dovodil NSS v rozsudku ze dne 13. 8. 2009, č. j. 7 As 43/2009 - 52, pro ústavní konformitu postupu při památkové péči je třeba pamatovat, že *„[v]edle zájmu na památkové ochraně dané nemovitosti zde stojí také zcela legitimní zájem vlastníka nemovitosti na jejím ekonomicky udržitelném a dlouhodobě životaschopném využití (...). Památková ochrana tedy nesmí volit extrémní řešení nezohledňující v potřebné míře i jiné konkurující legitimní zájmy, práva či hodnoty, a musí usilovat o co nejmenší omezení vlastnických práv dotčených vlastníků nemovitostí, která ještě vedou k dosažení cíle této ochrany.“* Jednotlivé požadavky orgánů památkové péče by měly být posuzovány z hlediska své přiměřenosti ve vztahu ke konkrétnímu záměru. Lze očekávat, že představy stěžovatelky a orgánů památkové péče ohledně konkrétního nakládání s památkovým souborem se budou lišit a že se neshodnou na tom, co představuje „přiměřené“ řešení respektující oba dotčené zájmy. V takových

pokračování

případech se může domáhat soudní ochrany (čl. 36 Listiny základních práv a svobod). Na základě příkladů uváděných stěžovatelkou však nelze tvrdit, že došlo k takovému vychýlení z rovnováhy mezi veřejným zájmem na ochraně zděděného kulturního bohatství (jež také představuje ústavně chráněnou hodnotu, jak lze dovodit z preambule Ústavy) oproti zájmu na nerušeném výkonu vlastnického práva stěžovatelky, které by vedlo k porušení čl. 11 Listiny základních práv a svobod a odůvodňovalo zrušení prohlášení za kulturní památku.

[25] Nejvyšší správní soud se tedy ztotožňuje s tím, že stěžovatelka neprokázala, že by památkový soubor pozbyl vlastnosti podle § 2 zákona o státní památkové péči. Shodně jako městský soud má za to, že neprokázala existenci mimořádně závažného důvodu, jenž by měl vést k vyhovění její žádosti.

IV. Závěr a náklady řízení

[26] Z výše uvedeného vyplývá, že napadený rozsudek městského soudu není nezákonný z důvodů namítaných v kasační stížnosti. Proto NSS kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[27] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelka ve věci neměla úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný měl ve věci plný úspěch, proto by mu soud mohl přiznat náhradu nákladů řízení proti stěžovatelce, avšak jemu žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, a proto mu je soud nepřiznává.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. července 2020

JUDr. Radan Malík
předseda senátu