



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdu a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **Statutární město Brno**, se sídlem Dominikánské náměstí 196/1, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo kultury**, se sídlem Maltézské náměstí 471/1, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 6. 2019, č. j. 11 A 218/2017 – 96,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobci se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

[1] Kasační stížností se žalovaný (dále „stěžovatel“) domáhá rušení shora označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále „městský soud“), kterým bylo zrušeno rozhodnutí ministra kultury č. j. MK 57142/2017 OLP, ze dne 20. 9. 2017; tímto rozhodnutím byl zamítnut rozklad žalobce ze dne 12. 4. 2017 a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva kultury č. j. MK 24038/2017 OPP, ze dne 31. 3. 2017, kterým bylo rozhodnuto výrokem I, že průčelí budovy č. p. 321, na pozemku parc. č. 1043, v k. ú. Veverí, není kulturní památka; výrokem II bylo konstatováno, že bylo kulturní památkou od 3. 5. 1958 do nabytí právní moci tohoto rozhodnutí.

[2] Žalobce podal dne 11. 7. 2016 žádost o určení právního vztahu, zdali je průčelí budovy kulturní památkou; v případě, že je kulturní památkou, také od kdy a na základě jakého právního aktu nebo úkonu; v případě, že není, tak také, zda kulturní památkou nikdy nebylo, případně v jakém časovém rozmezí kulturní památkou bylo, a na základě jakého konkrétního právního aktu nebo úkonu památkovou ochranu pozbylo.

[3] Ministerstvo kultury dne 31. 3. 2017 rozhodlo, že průčelí budovy č. p. 321 na pozemku parc. č. 1043 v k.ú. Veverí není kulturní památka, neboť stavba byla do státního

seznamu kulturních památek zapsána až dne 7. 2. 1989, tedy v době platnosti zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči (dále „zákon o 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; dále rozhodlo, že tato stavba byla kulturní památkou od 3. 5. 1958 do nabytí právní moci tohoto rozhodnutí, přičemž respektovalo obecnou zásadu 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; bralo přitom v potaz dosavadní presumovaný režim kulturní památky, včetně již poskytnutých dotačních programů z titulu kulturní památky. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce dne 13. 4. 2017 rozklad; v něm namítal, že zápis byl pouze faktickým úkonem; k rozhodnutí o zápisu došlo ještě za účinnosti zákona č. 22/1958 Sb., o kulturních památkách (dále „zákon o kulturních památkách“), tudíž 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. Rozklad ministr kultury zamítl a rozhodnutí ministerstva potvrdil.

[4] Žalobce podal proti rozhodnutí o rozkladu žalobu; v ní namítal nesprávné právní posouzení věci, tvrdil, že průčelí bylo za kulturní památku prohlášeno rozhodnutím o zápisu ze dne 14. 12. 1987, a není již rozhodné, kdy k následnému faktickému zápisu průčelí do seznamu skutečně došlo.

[5] Městský soud rozsudkem ze dne ze dne 14. 9. 2018, č. j. 11 A 218/2017 - 60, žalobou napadené rozhodnutí ministra kultury zrušil, dospěl k závěru, že za památku „zapsanou“ do seznamu ve smyslu § 42 odst. 1 zákona o státní památkové péči lze považovat jednak památku, která byla do dne 31. 12. 1987 fakticky zapsána do seznamu památek, ale také památku jako v případě průčelí, o jejímž zápisu bylo do uvedeného data rozhodnuto.

[6] Rozsudek městského soudu Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 11. 4. 2019, č. j. 5 As 309/2018 - 40, zrušil s tím, že na věc plně dopadají závěry, které vyslovil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 7. 2. 2018, č. j. 9 As 330/2016 -192, jimiž se městský soud neřídil. Zdůraznil, že v citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud podrobně rozebral a srovnal právní úpravu podmínek vzniku kulturních památek podle zákona o kulturních památkách s právní úpravou podle zákona o památkové péči, přičemž dospěl k závěru, že v případě zákona o kulturních památkách měl zápis v seznamech státních kulturních památek význam toliko evidenční. Jako kulturní památky totiž byly chráněny všechny věci, které naplňovaly znaky uvedené v § 2 odst. 1 zákona o kulturních památkách, byť nebyly zapsány ve státních seznamech kulturních památek. Pouze pro případ pochybností, zda jde o kulturní památku či nikoli, zákon o kulturních památkách v § 2 odst. 3 počítal s vydáním deklaratorního rozhodnutí o tom, zda jde o kulturní památku. Za účinnosti zákona o kulturních památkách tak provedení zápisu do státních seznamů kulturních památek či vydání rozhodnutí o zápisu do těchto seznamů nečinilo kulturní památku z věci, která dosud kulturní památkou nebyla. Poukázal na to, že zákon o památkové péči obsahuje zcela zásadní odlišnost od zákona o kulturních památkách, a to nutnost vydání konstitutivního rozhodnutí o prohlášení věci kulturní památkou; podle zákona o

pokračování

památkové péči se totiž věc stává kulturní památkou až právní mocí rozhodnutí o prohlášení věci kulturní památkou dle § 2 odst. 1 zákona o památkové péči.

[7] Nejvyšší správní soud ve zrušujícím rozsudku rovněž zdůraznil, že smyslem § 42 odst. 1 zákona o památkové péči bylo stanovení jednoznačného a jednoduchého kritéria, pomocí něhož lze určit, zda je určitá věc i po dni 1. 1. 1988 kulturní památkou, čemuž odpovídá výklad, že podmínka zápisu „podle dřívějších právních předpisů“ znamená požadavek, aby šlo o zápis provedený za účinnosti dosavadních předpisů; z dikce § 42 odst. 1 zákona o památkové péči lze vyčíst tyto podmínky, za jejichž splnění se věc považuje za kulturní památku po 1. 1. 1988: 1) existence zápisu ve státních seznamech kulturních památek ke dni 1. 1. 1988; 2) provedení zápisu za účinnosti dřívějších právních předpisů; 3) zápis věci jako kulturní památky; 4) možnost identifikovat zapsanou kulturní památku podle zapsaných údajů ve státních seznamech kulturních památek, případně doprovodných listin (§ 2 vyhlášky č. 116/1959 Ú. 1.). Nejvyšší správní soud současně dodal, že jde o podmínky, které bude zpravidla možné ověřit již na základě státních seznamů kulturních památek. Poukázal rovněž na rozsudek NSS ze dne 16. 7. 2008, č. j. 3 As 26/2008 - 72, který k § 42 odst. 1 zákona o památkové péči zaujal jednoznačný a shodný výklad; konstatoval zde, že *„zápis do seznamu byl jedinou nutnou podmínkou podle § 42 odst. 1 zákona č. 20/1987 Sb., k tomu, aby bylo věc nadále možno považovat za kulturní památku.“*

[8] Nejvyšší správní soud ve zrušujícím rozsudku vyslovil, že výklad statutu věci jako kulturní památky dle § 42 odst. 1 zákona o památkové péči je jednoznačně postaven na nezbytnosti být v příslušném seznamu jako památka *zapsána* nejpozději ke dni 1. 1. 1988. Za nesprávný a rozporný s ustálenou judikaturou tak označil názor městského soudu, který vzal za podstatné rozhodnutí o zápisu věci do příslušného seznamu, přičemž samotný zápis měl za podružný administrativní úkon bez jakéhokoli vlivu na označení věci za kulturní památku. Shrnul, že v dané věci nedošlo k zápisu průčelí do státního seznamu kulturních památek ke dni 1. 1. 1988, nýbrž později dne 7. 2. 1989; to znamená, že průčelí dle § 42 odst. 1 zákona o památkové péči nemohlo mít ke dni 1. 1. 1988 status kulturní památky. Nejvyšší správní soud dodal, že pokud ministerstvo kultury zastává názor, že by bylo vhodné, aby průčelí bylo kulturní památkou, je oprávněno ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o památkové péči jej za kulturní památku prohlásit.

[9] Městský soud rozhodl o žalobě znovu tak, že rozhodnutí ministra kultury opět zrušil; tento rozsudek nyní napadá stěžovatel kasační stížností.

[10] Městský soud v Praze uvedl, že vycházel při posouzení důvodnosti žaloby ze závěrů zrušovacího rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 309/2018. Dospěl přitom k závěru, že průčelí budovy č. p. 321 na pozemku parc. č. 1043 v k. ú. Veverí není od 1. 1. 1988 dle § 42 odst. 1 zákona o památkové péči kulturní památka. Současně městský soud uvedl: *„I nadále však městský soud setrvává na svém závěru o důvodnosti žalobní námitky o nezákonnosti výroku II. prvostupňového rozhodnutí, kterým správní orgán určil, že průčelí bylo kulturní památkou od 3. 5. 1958 do právní moci rozhodnutí. Je třeba konstatovat, že správní orgány při svém rozhodování nezohlednily onu skutečnost, že průčelí přestalo být ex lege kulturní památkou ke dni 1. 1. 1988, když k tomuto dni nebylo jako kulturní památka zapsáno v příslušném seznamu. Z tohoto důvodu je výrok II. prvostupňového rozhodnutí, kterým správní orgán prohlásil průčelí za kulturní památku až do právní moci rozhodnutí, nezákonný.“*

Žalobou napadené rozhodnutí žalovaného, který uvedené rozhodnutí prvostupňového správního orgánu potvrdil, je proto rovněž nezákonné.“

[11] V kasační stížnosti stěžovatel tvrdí, že městský soud rozhodl nezákonně v rozsahu posouzení výroku II. správního rozhodnutí, neboť nesprávně posoudil zásadní právní otázku v rámci řízení o určení právního vztahu dle § 142 odst. 1 správního řádu, jež se týká právního výkladu a aplikace obecné zásady presumpce správnosti úkonů orgánů státní správy - zde zápisu kulturní památky do státního seznamu. Městský soud výhradně na konstatování, že průčelí přestalo být ex lege kulturní památkou ke dni 1. 1. 1988, když k tomuto dni nebylo jako kulturní památka zapsáno v příslušném seznamu, bez dalšího dospěl v bodech 20 a 21 napadeného rozsudku k závěru, že je nezákonný výrok II. správního rozhodnutí prvního stupně a rovněž žalobou napadené druhostupňové rozhodnutí. Tuto otázku městský soud vyřešil nejen nesprávně po právní stránce, ale navíc zcela opomněl uvést konkrétní právní a skutkovou argumentaci, o kterou by opřel svůj chybný závěr ohledně řešení zásadní otázky v rámci řízení o určení právního vztahu dle § 142 odst. 1 správního řádu, která spočívá v právním výkladu a aplikaci obecné zásady presumpce správnosti úkonů orgánů státní správy - zde zápisu kulturní památky do státního seznamu, která byla klíčová právě pro formulaci výroku II. správního rozhodnutí prvního stupně; v tomto směru je rozhodnutí městského soudu nepřezkoumatelné. Vzhledem k tomu, že k řešení této právní otázky není v napadeném rozsudku obsažena žádná relevantní argumentace soudu, pak nezbyvá dle stěžovatele, než vyložit větu „*I nadále však městský soud setrvává na svém závěru o důvodnosti žalobní námítky o nezákonnosti výroku II. prvostupňového rozhodnutí*“, jako odkaz soudu na jeho argumentaci obsaženou v bodech 41 až 48 jeho předchozího rozsudku č. j. 11 A 218/2017- 60, ze dne 14. 9. 2018, který však byl zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 309/2018 – 40, ze dne 11. 4. 2019. K této argumentaci městského soudu obsažené v bodech 41 až 48 nyní již zrušeného rozsudku ze dne 14. 9. 2018 stěžovatel namítá, že je stížena vadou nezákonnosti, neboť je založena na nesprávném posouzení právní otázky soudem. Stěžovatel k tomu blíže uvádí, že městský soud v uvedených bodech zrušeného rozsudku nesprávně kvalifikoval charakter zápisu kulturní památky do státního seznamu, neboť jej vyložil bez dostatečné souvislosti se smyslem a významem § 42 odst. 1 zákona o památkové péči, když jej definoval izolovaně pouze ve smyslu zákona o kulturních památkách, a dovodil, že zápis kulturní památky byl jen faktickým úkonem evidenčního charakteru, a proto se dle názoru městského soudu nelze ve vztahu k takovému podružnému administrativnímu úkonu dovolávat aplikace principu presumpce správnosti. Stěžovatel k tomu namítá, že ve věci zápisu kulturní památky do státního seznamu dle zákona o kulturních památkách městský soud opomněl vzít v úvahu, že (v souladu s právním výkladem Nejvyššího správního soudu v rozsudku č. j. 5 As 309/2018 – 40, ze dne 11. 4. 2019 a v rozsudku č. j. 9 As 330/2016 – 192, ze dne 7. 2. 2018) se z tohoto původně pouhého evidenčního aktu na základě § 42 odst. 1 zákona o památkové péči stal následně de facto konstitutivní akt pro vznik kulturní památky dle zákona o památkové péči, který lze klást na roveň správního rozhodnutí o prohlášení věci za kulturní památku dle § 2 zákona o památkové péči.

[12] Stěžovatel dále připomíná, že Nejvyšší správní soud uvedl v rozsudku sp. zn. 9 As 330/2016, že v řízení podle § 142 odst. 1 správního řádu, které se týká zpochybnění zápisu kulturní památky do státního seznamu vedeného podle zákona o kulturních

pokračování

památkách, je nutno aplikaci výše uvedeného přechodného ustanovení zkoumat a řádně prověřit, zda jsou kumulativně splněny podmínky, které NSS v uvedeném, jakož i ve zrušujícím rozsudku sp. zn. 5 As 309/2018, definoval. Dle názoru Nejvyššího správního soudu v řízení o určení právního vztahu dle § 142 odst. 1 správního řádu je nutno při aplikaci § 42 odst. 1 zákona o památkové péči učinit v každém jednotlivém případě celou řadu ověřovacích úkonů, a tedy nelze jednoduše usoudit, zda určitá věc skutečně je, či není kulturní památkou. Proto je v případě zápisu kulturní památky do státního seznamu nutno aplikovat zásadu presumpce správnosti úkonů orgánů státní správy a je nezbytné mít možnost stanovit účinky neplatnosti zápisu kulturní památky do státního seznamu až od právní moci rozhodnutí dle § 142 odst. 1 správního řádu, neboť orgány státní památkové péče a vlastníci kulturních památek až do kvalifikovaného určení neplatnosti zápisu byly v dobré víře v jeho správnost, a tedy byla dána jejich víra v samotnou existenci celého režimu památkové ochrany předmětné nemovitosti. Ostatně ani Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku sp. zn. 5 As 309/2018, jímž byl městský soud vázán při vydávání nyní napadeného rozsudku, neshledal, že by předmětný zápis do státního seznamu byl nulitní a že by na něj nebylo možno aplikovat princip presumpce správnosti tak, aby byla ochráněna dobrá víra dotčených subjektů a jejich právní jistota. Z této dobré víry všech zainteresovaných subjektů se pak odvíjela celá řada dalších řízení - např. o příspěvcích (dotacích) na obnovu kulturních památek či vydávání závazných stanovisek k úpravám a přestavbám kulturních památek. Pokud by bylo určeno, že neplatnost zápisu je dána již od samého počátku, pak by tím tato dobrá víra byla popřena a byla by tím narušena právní jistota všech dotčených subjektů. Takový nežádoucí stav by pak vyvolal nutnost zpětně eliminovat či kompenzovat důsledky proběhlých navazujících řízení, tj. např. vracet poskytnuté dotace či platit odškodnění za omezování vlastnických práv v režimu památkové ochrany od 1. 1. 1988 - tj. za období trvající již více než 30 let.

[13] Ohledně povinnosti uložené výrokem II. napadeného rozsudku stěžovatel uvádí, že částku 3000 Kč již uhradil žalobci dne 5. 10. 2018, a to na základě identicky znějícího výroku II. předchozího (nyní již zrušeného) rozsudku městského soudu č. j. 11 A 218/2017- 60, ze dne 14. 9. 2018. Tuto částku nákladů řízení žalobce představuje pouze zaplacený soudní poplatek ve výši 3000 Kč (viz konstatování soudu v závěru odůvodnění napadeného rozsudku). Je zřejmé, že v souvislosti s nyní řešenou žalobou hradil žalobce uvedený soudní poplatek pouze jednou.

[14] Stěžovatel ze shora uvedených důvodů navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[15] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti zpochybňuje právní názor stěžovatele stran právních účinků opožděného faktického zápisu. Výklad stěžovatele považuje za účelový. Stávající správní praxe stěžovatele, kdy ve svých rozhodnutích o určení právního vztahu určuje, že ta či ona konkrétní nemovitost není kulturní památkou od právní moci rozhodnutí o určení právního vztahu, lze chápat jako snahu o zakrytí skutečnosti, že nejsou kulturní památkou již od 1. 1. 1988. Argumentace stěžovatele ve správním řízení a v průběhu soudního řízení je dle žalobce vnitřně rozporná. Při použití logiky stěžovatele a jeho názoru na presumpci správnosti aktu zápisu by bylo nutno dospět k závěru, že průčelí Polikliniky Zahradníkova bylo kulturní památkou do 31. 12. 1987 (dle předchozí volnější právní úpravy ochrany památek), poté od 1. 1. 1988 kulturní památkou nebylo, a stalo se

opět kulturní památkou dne 7. 2. 1989 (při presumpci správnosti aktu zápisu by totiž kulturní památkou bylo i nadále). Nejvyšší správní soud dovodil, že tomu tak není. Z popsanych důvodů proto žalobce má za to, že na opožděný zápis průčelí Polikliniky Zahradníková do ÚSKP ČR nelze aplikovat zásadu presumpce správnosti. Pokud se stěžovatel dovolává rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 330/2016 – 192 v tom smyslu, že při rozhodování o určení právního vztahu je třeba v každém jednotlivém případě učinit řadu ověřovacích úkonů a nelze proto jednoduše usoudit, zda určitá věc skutečně je či není památkou, a je proto dle stěžovatele třeba aplikovat zásadu presumpce správnosti úkonů orgánů státní správy, a je nezbytné stanovit účinky neplatnosti zápisu kulturní památky do státního seznamu až od právní moci rozhodnutí dle § 142 odst. 1 správního řádu, s ohledem na dobrou víru v existenci režimu památkové ochrany (a v návaznosti na to na již poskytnuté dotace, vydaná závazná stanoviska), žalobce považuje jeho výklad za nesprávný. Podmínky, které dle soudu musejí být splněny kumulativně, aby věc při aplikaci § 42 odst. 1 zákona o památkové péči byla kulturní památkou, jsou: existence zápisu ve státních seznamech kulturních památek ke dni 1. 1. 1988, provedení zápisu za účinnosti dřívějších právních předpisů, zápis věci jako kulturní památky, možnost identifikovat zapsanou kulturní památku podle zapsaných údajů ve státních seznamech kulturních památek, případně doprovodných listin (§ 2 vyhlášky č. 116/1959 Ú. 1.). Není-li splněna, byť jen jediná z podmínek, věc kulturní památkou není. V tomto případě je zřejmé, že k zápisu nedošlo za účinnosti dřívějších právních předpisů, nýbrž až dne 7. 2. 1989. Již z této skutečnosti vyplývá, že věc průčelí Polikliniky Zahradníková kulturní památkou není. Provádět další ověřovací úkony ze strany stěžovatele by bylo v rozporu se zásadou procesní ekonomie správního řízení, není třeba zkoumat splnění dalších podmínek. Platí-li, že státní seznamy kulturních památek zanikly *de iure* dne 31. 12. 1987, pak zápis učiněný dne 7. 2. 1989 není zápisem do takového (již neexistujícího) seznamu. Není tudíž splněna další z kumulativních podmínek.

[16] Žalobce poukazuje na to, že stěžovatel o problematice tzv. opožděných zápisů ví přinejmenším od r. 2002; pokud nyní trvá na tom, že je nezbytné, aby tzv. opožděně zapsané kulturní památky pozbyly památkové ochrany až od právní moci každého individuálního rozhodnutí dle § 142 odst. 1 správního řádu, jedná se o opožděnou snahu o záchranu evidence kulturních památek. Na záchranu systému evidence měl stěžovatel dostatek času; argumenty o náhradě škody způsobené nesprávným úředním postupem mohl využít při urgentním nalezení systémové změny evidence kulturních památek, změny právní úpravy či prohlášením opožděně zapsaných památek rozhodnutím v právním režimu zákona o státní památkové péči. Žalobce uvádí, že má pochopení pro snahu stěžovatele udržet památkovou ochranu tzv. opožděně zapsaných kulturních památek; ve vztahu k projednávané žalobě, resp. kasační stížnosti však jde o argumenty mimoprávní, které nemají vliv na podstatu věci. Žalobním důvodem totiž byla skutečnost, že stěžovatel ve svém rozhodnutí o určení právního vztahu dle § 142 správního řádu (které je ze zákona deklaratorní povahy) stanovil, že právní účinky nastanou až od právní moci, tj. že přisoudil svému rozhodnutí účinky *pro futuro*, jako by bylo konstitutivní. Dle žalobce rozhodl městský soud logicky a věcně správně, když dovodil, že deklaratorní rozhodnutí dle § 142 správního řádu nemůže konstituovat žádná práva ani povinnosti.

[17] Nejvyšší správní soud po konstatování včasnosti kasační stížnosti, jakož i splnění ostatních podmínek řízení, přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu

pokračování

a v mezích důvodů uplatněných stěžovatelem v kasační stížnosti, současně zkoumal, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by byl povinen přihlížet u úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[18] Nejvyšší správní soud především nepřehlédl, že stěžovatel podal kasační stížnost opakovaně poté, kdy Nejvyšší správní soud zrušil předchozí rozsudek městského soudu, kterým bylo rozhodnutí stěžovatele zrušeno. Možnost účastníků řízení napadnout nové rozhodnutí krajského soudu je omezena § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., podle něhož je kasační stížnost nepřipustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno kasačním soudem; to neplatí, je - li jako kasační důvod uplatněna námitka, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu. Ze zákazu opakované kasační stížnosti dovodila judikatura nad rámec doslovného znění § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. výjimky, jejichž respektování znamená dodržení smyslu a účelu rozhodování Nejvyššího správního soudu. K zásadnímu sjednocení rozhodovací činnosti k této otázce došlo usnesením rozšířeného senátu ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009 - 165 (publ. pod č. 2365/2011 Sb. NSS); rovněž Ústavní soud se problematikou nepřipustnosti kasační stížnosti dle zmíněného zákonného ustanovení ve své judikatuře zabýval; např. v nálezu sp. zn. IV. ÚS 136/05, ze dne 8. 6. 2005 (N 119/37 SbNU 519), konstatoval, že samo o sobě § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. „*prima facie* žádné rysy *protiústavnosti* nevykazuje“ a doplnil, že je však třeba interpretovat jej způsobem ústavně souladným. Ústavní soud dále poukázal na to, že smyslem a účelem zákonem založené nepřipustnosti kasační stížnosti v tomto případě „*je nepochybně skutečně to, aby Nejvyšší správní soud se znovu nemusel zabývat věcí, u které již jedenkrát svůj právní názor na výklad hmotného práva závazný pro nižší soud vyslovil, a to v situaci, kdy se nižší soud tímto právním názorem řídil. Podrobit takovéto rozhodnutí novému přezkumu v rámci řízení o kasační stížnosti by bylo zcela nesmyslné, neboť ve svých důsledcích by v případě připuštění nového přezkumu mohly nastat toliko dvě možné situace. Buď by totiž kasační soud setrval na svém původním právním názoru (takže by věcné projednání kasační stížnosti nemělo pro stěžovatele naprosto žádný význam), nebo by vyslovil právní názor jiný (takže by postupně rozličnými právními názory zcela rozvrátil právní jistotu a popřel princip předvídatelnosti soudních rozhodnutí)*“. K tomu Ústavní soud dodal, že „*[v]ztáhnout však citované ustanovení též na případy, kdy Nejvyšší správní soud pouze vytýká nižšímu správnímu soudu procesní pochybení, resp. nedostatečně zjištěný skutkový stav (jako v posuzované věci), by ve svých důsledcích, v rozporu i s úmyslem zákonodárce mohlo vést k naprosté zbytečnosti Nejvyššího správního soudu, neboť byl-li by výklad předestřený v projednávané věci Nejvyšším správním soudem přípustný, mohl by tento soud v každé projednávané věci vždy prvním kasačním rozhodnutím vytknout jakoukoli (třebas i malichernou) procesní vadu a poté v druhém kasačním řízení kasační stížnost odmítnout, a tím odmítnout i věcný přezkum nařikávaného rozhodnutí z pohledu aplikace hmotného práva*“ (viz též nálezy sp. zn. IV. ÚS 4397/12, ze dne 9. 2. 2016).

[19] Skutečnost, že se městský soud neřídil závazným právním názorem, stěžovatel v kasační stížnosti nenamítá (shodný právní názor ohledně fakticity zápisu v seznamu ve smyslu § 42 zákona o památkové péči ostatně sám stěžovatel zastává). Tvrdí nepřezkoumatelnost závěrů, které městský soud v novém rozhodnutí učinil stran otázky, kterou se Nejvyšší správní soud v předchozím rozhodnutí nezabýval. Stěžovatel totiž v první kasační stížnosti ze dne 27. 9. 2018 vůbec nebrojil proti tomu, jak městský soud posoudil deklaratorní charakter žalobou napadeného rozhodnutí, co se týče II. výroku

prvostupňového rozhodnutí. Nejvyšší správní soud se pak ve vztahu k první kasační stížnosti zabýval výhradně úvahami, zda § 42 odst. 1 zákona o památkové péči je třeba vykládat tak, že kulturními památkami jsou věci zapsané ve státním seznamu kulturních památek, nebo také ty, o jejichž zápisu bylo rozhodnuto, ale nebyly do seznamu zapsány včas. Jinými slovy, námitka presumpce správnosti úkonů správních orgánů a povaha rozhodnutí vydaných v řízení o určení právního vztahu dle § 142 správního řádu nebyla v předchozím kasačním řízení posuzována. Stěžovatel rovněž nově brojí proti výroku rozsudku krajského soudu o nákladech řízení; činí-li tak přitom současně s uplatněním kasačních námitek ve věci samé, je kasační stížnost proti výroku o nákladech řízení přípustná (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 1. 6. 2010, č. j. 7 Afs 1/2007 – 64: „*Ustanovení § 104 odst. 2 s. ř. s. se vztahuje pouze na kasační stížnost podanou výlučně proti výroku o nákladech řízení.*“) Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že kasační stížnost je přípustná.

[20] Nedůvodnou shledal Nejvyšší správní soud námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by mu měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí. Za nepřezkoumatelné lze dle ustálené judikatury obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně, jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 78). Za nepřezkoumatelné lze dále považovat ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, a dále taková rozhodnutí, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 – 130, č. 244/2004 Sb. NSS). Nedostatkem důvodů pak nelze rozumět dílčí nedostatky odůvodnění soudního rozhodnutí, ale pouze nedostatek důvodů skutkových. Skutkovými důvody, pro jejichž nedostatek je možno rozhodnutí soudu zrušit pro nepřezkoumatelnost, budou takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny (srov. např. rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 – 130, ze dne 12. 12. 2003, č. j. 2 Ads 33/2003 – 78, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73, nebo ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 – 74).

[21] Nejvyšší správní soud, i s přihlédnutím ke svým dřívějším judikatorním závěrům konstatuje, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný, jak uvažil o pro věc zásadních a podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností. Nejvyšší správní soud připouští, že odůvodnění napadeného soudního rozhodnutí je co do závěru stran výroku II prvostupňového rozhodnutí stručné, nicméně zcela správně reflektuje skutkové a právní závěry, které v předchozím zrušujícím rozsudku vyslovil

pokračování

Nejvyšší správní soud. Pokud stěžovatel dovozuje nepřekoumatelnost napadeného rozsudku na základě vlastních konstrukcí a úvah ve vztahu ke zrušenému rozsudku městského soudu, nelze mu přisvědčit.

[22] Výrok II. prvostupňového rozhodnutí, který stěžovatel svým rozhodnutím fakticky akceptoval a potvrdil, zní: „*Průčelí bylo kulturní památkou od 3. 5. 1958 do právní moci rozhodnutí*“. Městský soud zcela v intencích právního názoru Nejvyššího správního soudu, kterým byl vázán, dospěl správně k závěru, že stěžovatel nezohlednil skutečnost ve věci zásadní, a to, že průčelí budovy přestalo být kulturní památkou ke dni 1. 1. 1988 *ex lege*, tedy bylo kulturní památkou pouze do 1. 1. 1988. Zcela logicky potom nemohl obstát výrok, kterým bylo toto průčelí prohlášeno za kulturní památku až do právní moci rozhodnutí stěžovatele.

[23] Stěžovatel rozhodl o tom, že průčelí budovy bylo kulturní památkou od 3. 5. 1958 (t. j. od nabytí účinnosti zákona o kulturních památkách) do nabytí právní moci rozhodnutí vydaného dle § 142 správního řádu. Podle tohoto ustanovení správní orgán v mezích své věcné a místní příslušnosti rozhoduje o tom, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda zanikl a kdy se tak stalo. Řízení o určení právního vztahu je zvláštním typem správního řízení, jehož účelem je upravit specifická pravidla pro vydávání deklaratorních rozhodnutí, tedy rozhodnutí, jimiž se nezakládají nová práva ani nové povinnosti. Ustanovení § 142 odst. 1 správního řádu je do určité míry kompetenčním ustanovením *sui generis*, neboť sice odkazuje na věcnou příslušnost správních orgánů, příslušné zákony, které působnost správních orgánů upravují, nicméně nemusejí obsahovat (a v řadě případů ani neobsahují) výslovná ustanovení o možnosti vydávat deklaratorní rozhodnutí. Jinými slovy, obecně, v jakýchkoli případech, kdy právní úprava svěřuje správním orgánům působnost spočívající především ve vydávání správních rozhodnutí, resp. jiných správních aktů, jimiž se zakládají práva a povinnosti, mohou tyto správní orgány rozhodovat i o tom, zda určitá práva a povinnosti vznikly nebo nevznikly či zanikly nebo nezanikly.

[24] Stěžovatel svým rozhodnutím však fakticky založil postupem, který zákon nepřipouští, památkovou ochranu nemovitosti, která ji ze zákona již pozbyla ke dni 1. 1. 1988, tedy vytvořil rozhodnutí konstitutivní, fakticky navozující dojem, že průčelí budovy stále je kulturní památkou. Toto rozhodnutí však je v rozporu s právem, neboť průčelí budovy, o které je zde sporu, statut kulturní památky pozbylo, nicméně stěžovatel památkovou ochranu založil opět k 1. 1. 1988, aniž by byly zákonné podmínky pro prohlášení věci kulturní památkou dle zákona o památkové péči splněny. Rozhodnutím dle § 142 odst. 1 správního řádu nelze založit či zrušit památkovou ochranu, lze jím pouze vyslovit, zda taková právní ochrana existovala (a v jakém časovém období) či stále existuje. Samotný fakt, že nastane určitý procesní okamžik (zde nabytí právní moci), u rozhodnutí deklaratorní povahy památkovou ochranu nezakládá ani neruší. Památková ochrana dané nemovitosti zde existovala od 3. 5. 1958 do 1. 1. 1988 a deklaratorním rozhodnutím nemohl stěžovatel na tomto faktu nic změnit.

[25] Nelze pominout, že stěžovatel sám připustil, že od okamžiku účinnosti zákona o památkové péči došlo k zániku státních seznamů kulturních památek, tedy že od 1. 1. 1988 již nebylo možné učinit zápis památky do seznamu památek (což potvrdil také

Nejvyšší správní soud v rozhodnutí č. j. 5 As 309/2018 – 40, odst. 35). Stěžovatel v napadeném rozhodnutí sám označil zápis průčelí za neplatný (viz str. 2 odst. 4 rozhodnutí stěžovatele), byť nyní neplatnost zápisu zpochybňuje. Zákonem o památkové péči (§ 7) byl zřízen nový seznam památek – Ústřední seznam kulturních památek České republiky (dále jen „ÚSKP ČR“), který vede odborná organizace státní památkové péče, nikoliv orgány státní památkové péče. Faktický záznam průčelí budovy byl učiněn až dne 7. 2. 1989, a to do ÚSKP ČR. Byl tudíž učiněn odbornou organizací, nikoliv orgánem státní správy. U takového faktického záznamu nelze presumovat správnost správního aktu a ostatních úkonů orgánů státní správy, neboť takovým aktem ani úkonem orgánu státní správy vůbec není; původce zápisu nebyl orgánem státní správy. Pokud lze z judikatury Nejvyššího správního soudu (č. j. 5 As 309/2018 – 40 a č. j. 9 As 330/2016 - 192) dovodit, že z původně pouhého evidenčního aktu se na základě § 42 odst. 1 zákona o státní památkové péči stal následně de facto konstitutivní akt pro vznik kulturní památky, platí to pouze pro zápisy učiněné v souladu s právem do 31. 12. 1987 za účinnosti předchozí právní úpravy památkové péče. Rozhodně to neplatí pro zápisy učiněné v době účinnosti zákona o památkové péči (tedy po 1. 1. 1988), neboť pak by Nejvyšší správní soud musel také u opožděně učiněného zápisu dovodit jeho správnost, což se nestalo. Pokud by totiž Nejvyšší správní soud zvažoval o konstitutivních účincích zápisu učiněného dne 7. 2. 1999, musel by dospět k závěru, že památková ochrana trvala od 3. 5. 1958 do 1. 1. 1998, poté bylo období do 7. 2. 1999, kdy nemovitost památkově chráněná nebyla, a poté od 7. 2. 1999 do právní moci rozhodnutí stěžovatele opět byla památkově chráněná. Takový závěr, nadto, že již z hlediska práva nemůže obstát, je však zcela mimo rámec předvídatelnosti správních rozhodnutí a nelze jej akceptovat.

[26] Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou ani námitku stěžovatele směřující do výroku II. napadeného rozsudku městského soudu. Stěžovatel má zcela jistě pravdu, že žalobce hradil soudní poplatek za žalobu pouze jednou, proto je stěžovatel povinen uhradit na náhradu nákladů řízení částku ve výši 3 000 Kč. Nelze však pominout, že předchozí rozsudek městského soudu, jímž byl stěžovatel zavázán k úhradě této částky, byl Nejvyšším správním soudem zrušen jako celek, tzn. i ve výroku o úhradě nákladů řízení. Městský soud proto nepochybil, pokud v novém rozhodnutí o úhradě nákladů řízení rozhodl. Pokud stěžovatel náhradu nákladů (předchozího) soudního řízení již k rukám žalobce uhradil, zcela jistě k tomu není povinen opakovaně. Jinými slovy, žalobce byl povinen na základě zrušujícího rozsudku NSS stěžovateli zaplacenou částku soudního poplatku vrátit; pokud tak neučinil, představuje na straně žalobce bezdůvodné obohacení.

[27] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, proto ji dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[28] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobci, kterému by dle pravidla úspěchu ve věci náhrada nákladů řízení náležela, žádné náklady nad rámec běžné činnosti nevznikly, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

pokračování

V Brně dne 13. listopadu 2020

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu