



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Gabriely Bašné a soudkyň JUDr. Evy Pechové a Mgr. Martiny Weissové ve věci

žalobce: **T. B.**

zastoupen advokátem JUDr. Ondřejem Tošnerem, Ph.D.
sídlem Slavíkova 1568/23, 120 00 Praha 2

proti
žalovanému:

Ministerstvo kultury
se sídlem Maltézské náměstí 471/1, Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 10. 2018, č. j. MK 58278/2018 OPP,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.
Základ sporu

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal přezkoumání a zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí, jímž žalovaný zamítl jeho odvolání a potvrdil usnesení Magistrátu hlavního města Prahy, odboru památkové péče (dále jen „prvostupňový správní orgán“) ze dne 27. 9. 2017, č. j. MHMP 1513547/2017, sp. zn. MHMP 177808/2003, kterým prvostupňový správní orgán nevymezil ochranné pásmo usedlosti K.
2. Soud ze správního spisu zjistil, že dne 11. 12. 2003 byl prvostupňovému správnímu orgánu doručen přípis žalobce ze dne 10. 12. 2003 s návrhem na vymezení ochranného pásma nemovité kulturní památky usedlosti K.
3. Prvostupňový správní orgán rozhodnutím ze dne 27. 9. 2017, č. j. MHMP 1513547/2017, sp. zn. MHMP 177808/2003 H., rozhodl podle § 46 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění rozhodném (dále jen „správní řád“), v řízení o vymezení ochranného pásma nemovitosti X, která je kulturní památkou zapsanou v Ústředním seznamu kulturních památek České republiky (dále jen „ÚSKP ČR“) pod reg. č. X, tak, že ochranné pásmo kulturní památky usedlosti K. nevymezil. Prvostupňový správní orgán konstatoval, že podle § 17 odst. 1 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění rozhodném (dále jen „zákon o státní památkové péči“) správní orgán vymezí ochranné pásmo, vyžaduje-li to ochrana nemovité kulturní památky nebo jejího prostředí. V posuzované věci prvostupňový správní orgán neshledal potřebu takové ochrany nemovité kulturní památky, která by vyvolala nutnost vymezení ochranného pásma, neshledal v daném případě ani skutečnosti rozhodné a nezbytné k zajištění účelu ochranného pásma předmětné kulturní památky, kterým je její ochrana, případně ochrana jejího prostředí z hledisek státní památkové péče, tedy z hledisek prevence jejího přímého poškození a ochrany kulturněhistorických a estetických hodnot spojených s umístěním kulturní památky v daném konkrétním místě. Prvostupňový správní orgán poukázal na to, že již v předchozích rozhodnutích vyjádřil a podrobně odůvodnil názor, že předmětné řízení lze zahájit pouze z moci úřední. Uvedl, že předložený návrh žalobce ve věci vymezení ochranného pásma nemovité kulturní památky usedlosti K. ze dne 11. 12. 2003 nebyl způsobilý zahájit řízení dle § 18 správního řádu, které následně prvostupňový správní orgán vedl na základě příkazu žalovaného podle § 50 správního řádu. Přičemž však toto řízení musí být ukončeno prvoinstančním rozhodnutím. Prvostupňový správní orgán uzavřel, že v souladu s právním názorem Nejvyššího správního soudu i odvolacího orgánu rozhodl ukončit vedené quasi řízení rozhodnutím o nevymezení ochranného pásma předmětné kulturní památky.
4. Žalobce proti rozhodnutí brojil odvoláním, které žalovaný zamítl žalobou napadeným rozhodnutím. Žalovaný v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí uvedl, že předmětem odvolacího řízení proti rozhodnutí prvostupňového správního orgánu byl požadavek žalobce jakožto vlastníka usedlosti K. na vymezení ochranného pásma předmětné kulturní památky, kterému prvostupňový správní orgán nevyhověl s odůvodněním nesprávnosti hodnocení charakteru správního řízení. Žalovaný poukázal na to, že otázkou povahy řízení o vymezení ochranného pásma usedlosti K. se na základě „návrhu“ vlastníka předmětné nemovitosti správní orgány a návazně rovněž správní soudy zabývaly opakovaně. Zdůraznil, že prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno podle pokynů žalovaného poskytnutých v rozhodnutí ze dne 4. 6. 2015, č. j. MK 29735/2015 OPP, které

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

vycházelo ze závěrů přijatých Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 23. 4. 2015, č. j. 9 As 210/2014-26.

5. Žalovaný byl přesvědčen, že důvodem, pro který je v řízení odvíjejícím se od přípisu žalobce ze dne 11. 12. 2003 pokračováno, je již pouze rozdílný názor správních orgánů a žalobce na určení procesního charakteru předmětného řízení. Uvedl, že již během v minulosti probíhajících řízení došlo k potvrzení správnosti názoru orgánu památkové péče. Zdůraznil, že Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 23. 4. 2015, č. j. 9 As 210/2014-26, zrušil příslušný rozsudek Městského soudu v Praze, jakož i předcházející správní rozhodnutí pouze z důvodu souvisejícího se způsobem ukončení řízení, kterým bylo v daném případě jeho zastavení pro odpadnutí důvodu řízení, a to vzhledem k nesprávné aplikaci § 30 správního řádu. Co se týče procesního postupu při vymezování ochranného pásma, nevyslovil Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku v projednávané věci žádnou výhradu ke způsobu posouzení otázky nezpůsobilosti fyzických či právnických osob k podávání návrhů ve smyslu § 17 zákona o státní památkové péči.
6. Žalovaný vyložil, že správními orgány je povaha řízení o vymezení ochranného pásma podle § 17 zákona o státní památkové péči vyjasněna. Rovněž tak správní soudy opakovaně došly ke shodnému závěru, tedy že jde o řízení vedené z moci úřední. V této souvislosti odkázal zejména na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2007, č. j. 4 Ans 10/2006-59, ze dne 24. 8. 2012, č. j. 7 As 42/2012-44, a ze dne 23. 4. 2015, č. j. 9 As 210/2014-29. Uvedl, že stejný závěr o povaze řízení, tj. že jde o řízení z moci úřední, lze vztáhnout na vymezení ochranného pásma i u jiného, zákonem o státní památkové péči chráněného, statku. Poukázal také na stanovisko JUDr. J. V., Ph.D., ze dne 30. 9. 2012, k některým procesním otázkám spojeným s rozhodováním Ministerstva kultury o prohlašování věci za kulturní památky podle § 3 zákona o státní památkové péči. Dovodil, že vymezování ochranného pásma podle § 17 zákona o státní památkové péči není řízením o žádosti.
7. Žalovaný uzavřel, že v průběhu let se názor orgánů památkové péče podporovaný správními soudy ustálil. Shrnul, že převážil závěr Nejvyššího správního soudu zastávající právní názor, podle kterého je vymezení ochranných pásem nemovitých kulturních památek výhradně v kompetenci příslušného správního orgánu památkové péče s tím, že jde o řízení zahajovaná výlučně z moci úřední. Přičemž vlastníkem podaný „návrh“ na vymezení ochranného pásma je třeba posoudit toliko jako podnět k zahájení takového řízení.

II.

Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

8. Žalobce v podané žalobě uvedl, že správní orgány odůvodnily své rozhodnutí tím, že řízení o vymezení ochranného pásma nemovité kulturní památky podle § 17 odst. 1 zákona o státní památkové péči nelze zahájit na návrh fyzické nebo právnické osoby, i když je vlastníkem této památky, ale pouze z moci úřední. Žalobce s tímto právním názorem nesouhlasil; měl za to, že nemá oporu v právních předpisech, jimiž je vedení územního řízení o vyhlášení ochranného pásma upraveno.
9. Konstatoval, že vzhledem k tomu, že v zákoně o státní památkové péči není uveden jiný postup, postupuje se v řízení o vyhlášení ochranného pásma nemovité kulturní památky podle zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění rozhodném (dále jen „stavební zákon“) a podle správního řádu. V případě řízení

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

podle § 17 odst. 1 zákona o státní památkové péči o vymezení ochranného pásma nemovité kulturní památky se tak jedná o řízení o vyhlášení ochranného pásma, tj. o územní řízení ve smyslu § 32 a násl. stavebního zákona. Žalobce dovodil, že v řízení o vyhlášení ochranného pásma se postupuje podle stavebního zákona a příslušných prováděcích předpisů, zejména vyhlášky č. 132/1998 Sb. S odkazem na § 35 odst. 1 stavebního zákona dospěl k závěru, že se jedná o řízení návrhové, přičemž náležitosti tohoto návrhu jsou stanoveny v § 3 odst. 1, 2, 3 a 6 vyhlášky č. 132/1998 Sb.

10. Žalobce nesouhlasil s tím, že by bylo třeba rozlišovat institut ochranného pásma podle obecné úpravy a zvláštní případ ochranného pásma nemovité kulturní památky. Měl za to, že stavební zákon obsahuje obecnou procesní úpravu vyhlásování ochranných pásem a zvláštní předpisy obsahují hmotněprávní podmínky, za kterých se zřizují.
11. Uvedl, že v případě vyhlásování ochranného pásma nemovité kulturní památky podle § 17 odst. 1 zákona o státní památkové péči se postupuje podle procesní úpravy obsažené ve stavebním zákoně a předpisech vydaných k jeho provedení a podle správního řádu. Neobsahuje-li tedy zákon o státní památkové péči odlišnou úpravu, aplikují se obecná ustanovení o vyhlásování ochranných pásem (o územním řízení). Přičemž územní řízení o vyhlášení ochranného pásma lze zahájit jak z podnětu správního orgánu, tak na návrh, jak stanoví § 35 odst. 1 stavebního zákona.
12. Žalobce dále uvedl, že obecná úprava ve stavebním zákoně je úpravou procesní a zvláštní právní předpisy stanoví, kdy se použije, tedy jaká ochranná pásma se postupem dle stavebního zákona vyhláší. Není přitom rozhodné, že zákon o státní památkové péči přímo nestanoví, že by dané řízení mohlo být zahájeno na návrh fyzické nebo právnické osoby. Skutečnost, že zákon o státní památkové péči výslovně nestanoví, zda je možno předmětné řízení zahájit i na návrh fyzické či právnické osoby, žalobce naopak považoval za argument pro to, že je nutno vycházet z obecné úpravy územního řízení o vyhlášení ochranného pásma ve stavebním zákoně. Shrnul, že v dané věci se použije procesní úprava obecná, podle níž se správní, resp. územní řízení zahajuje na návrh nebo z podnětu stavebního úřadu nebo jiného orgánu státní správy. Z § 17 odst. 1 zákona o státní památkové péči totiž vyplývá pouze věcná příslušnost, tj. který orgán je povolán k vydání rozhodnutí o ochranném pásmu nemovité kulturní památky, avšak nevyplývá z něj, že by řízení bylo možno zahájit jen z podnětu tohoto orgánu. Dané řízení tudíž lze zahájit jak z podnětu správního orgánu, tak na návrh. To podle žalobce vyplývá *a contrario* i z § 17 odst. 3 zákona o státní památkové péči. Žalobce zdůraznil, že zákon zcela explicitně stanoví, že dané řízení může být zahájeno i na návrh. Jedná se totiž o územní řízení o vymezení ochranného pásma, přičemž územní řízení je typicky návrhové řízení, jak je výslovně zkonstatováno právě v § 35 odst. 1 stavebního zákona.
13. Žalobce nesouhlasil ani s názorem žalovaného, že ochrana památek je veřejným zájmem. Jestliže je totiž ochrana kulturních památek veřejným zájmem, měl by být zapojen co nejširší okruh subjektů, včetně vlastníků kulturních památek, kteří jsou nejlépe obeznámeni s potřebami této památky a případnými riziky, které jí hrozí z činností v jejím okolí. Pouhou možností podat podnět k zahájení řízení měl žalobce za nedostatečnou, a to zejména s ohledem na nemožnost domoci se zahájení správního řízení, nezahájí-li jej správní orgán či jej zahájit nehodlá. Rovněž tvrzení, že zákon nezakládá veřejné subjektivní právo k podání tohoto návrhu, nepovažoval za relevantní. Zopakoval, že řízení podle § 17 odst. 1 zákona o státní památkové péči může být zahájeno i na návrh fyzické či právnické osoby – účastníka územního řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

14. Podle žalobce neobstojí ani argument, že rozhodnutí v tomto řízení vydané se dotýká práv jiných osob. To je totiž zcela běžné a nikterak to nemůže vyloučit možnost takové osoby podat návrh na zahájení takového řízení. Příkladem poukázal na řízení o vyhlášení ochranných pásem podle jiných právních předpisů, např. podle vodního zákona či zákona o pohřebnictví, a rovněž tak na územní řízení o umístění stavby či řízení o povolení stavby.
15. K odkazu žalovaného na rozsudky správních soudů žalobce uvedl, že nezpochybňuje úlohu judikatury, nicméně za rozhodný považuje především zákon. Ten podle něj jednoznačně pro územní řízení o vyhlášení ochranného pásma stanoví možnost zahájení i na základě návrhu fyzické či právnické osoby. Ke stanovisku JUDr. J. V., Ph.D., uvedl, že citovaná pasáž se týká rozhodování o prohlášení věci za kulturní památku, tedy ve stanovisku uvedená argumentace se týká jiného správního řízení a nelze ji aplikovat. Dodal, že na rozdíl od řízení o prohlášení věci za kulturní památku je zde nutno aplikovat i § 35 odst. 1 stavebního zákona.
16. Zdůraznil, že prvostupňový správní orgán v záhlaví svého rozhodnutí odkázal na § 33 odst. 2 stavebního zákona. Přičemž jestliže je vedeno územní řízení o vydání územního rozhodnutí o ochranném pásmu podle § 32, § 33 a násl. stavebního zákona, je nutno aplikovat i § 35 odst. 1 stavebního zákona, z něhož vyplývá, že územní řízení se zahajuje i na písemný návrh účastníka.
17. Shrnl, že závěr, že žalobce není legitimován k podání návrhu na vyhlášení ochranného pásma dané nemovité kulturní památky, kterou navíc vlastní, a nelze tedy vést předmětné řízení o návrhu žalobce na vyhlášení ochranného pásma kulturní památky, je nesprávný. Jedná se totiž o územní řízení o vyhlášení ochranného pásma, které je zakončeno vydáním územního rozhodnutí podle § 32 odst. 1 písm. c) stavebního zákona, jehož vydání je upraveno v § 32 a násl. tohoto zákona a které je řízením návrhovým, jak vyplývá z § 35 odst. 1 stavebního zákona. Byl přesvědčen, že správní orgány tak rozhodly na základě nesprávného právního názoru.
18. Žalobce navrhl soudu, aby zrušil žalobou napadené rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.
19. Žalovaný ve vyjádření k žalobě ze dne 14. 1. 2019 konstatoval, že žalobu považuje za zcela nedůvodnou. Uvedl, že žalobce ve své žalobě opakuje argumenty, které uvedl již v žalobě ze dne 8. 12. 2011 v předcházejícím řízení vedeném u Městského soudu v Praze pod sp. zn. 11 A 361/2011. Zdůraznil, že Nejvyšší správní soud svým rozsudkem ze dne 23. 4. 2015, č. j. 9 As 210/2014-26, zrušil rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 7. 2014, č. j. 11 A 361/2011-31, a předchozí rozhodnutí Ministerstva kultury ze dne 3. 11. 2011, č. j. MK 38998/2011 OPP, pouze z důvodu souvisejícího se způsobem ukončení řízení, tj. nesprávné aplikace ustanovení § 30 správního řádu. Uvedl, že Nejvyšší správní soud dále dospěl k závěru, že řízení o vymezení ochranného pásma nemovité kulturní památky podle § 17 odst. 1 zákona o státní památkové péči nelze zahájit návrhem fyzické nebo právnické osoby, ale pouze z moci úřední. Uzavřel, že se tedy nejedná o řízení návrhové.
20. Žalovaný navrhl soudu, aby nedůvodnou žalobu zamítl.

III.

Posouzení žaloby

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

21. Soud ve věci rozhodl bez nařízení jednání podle § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), neboť žalobce i žalovaný s tímto postupem souhlasili.
22. Na základě podané žaloby přezkoumal Městský soud v Praze napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v mezích žalobcem uplatněných žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 s. ř. s.).
23. Žaloba není důvodná.
24. Při posouzení věci soud vyšel z následující právní úpravy:
25. Podle § 17 odst. 1 zákona o státní památkové péči *„[v]yžaduje-li to ochrana nemovité kulturní památky nebo jejího prostředí, vymezí obecní úřad obce s rozšířenou působností po vyjádření odborné organizace státní památkové péče ochranné pásmo. Obecní úřad obce s rozšířenou působností po dohodě s dotčenými správními úřady může v ochranném pásmu omezit nebo zakázat určitou činnost nebo učinit jiná vhodná opatření.“*
26. Podle § 17 odst. 1 zákona o státní památkové péči, ke dni vydání rozhodnutí žalovaného: *„[v]yžaduje-li to ochrana nemovité kulturní památky nebo jejího prostředí, vydá obecní úřad obce s rozšířenou působností po vyjádření odborné organizace státní památkové péče územní rozhodnutí o ochranném pásmu a určí, u kterých nemovitostí v ochranném pásmu, nejsou-li kulturní památkou, nebo u jakých druhů prací na nich, včetně úpravy dřevin, je vyloučena povinnost vyžádat si předem závazné stanovisko podle § 14 odst. 2; tato povinnost je vyloučena vždy, jde-li o stavbu, změnu stavby, udržovací práce, umístění nebo odstranění zařízení, jejichž provedením se nezasahuje žádným způsobem do vnějšího vzhledu této nemovitosti. Obecní úřad obce s rozšířenou působností může v ochranném pásmu omezit nebo zakázat určitou činnost nebo učinit jiná vhodná opatření na základě závazného stanoviska dotčeného orgánu.“*
27. Žalobce v rámci mnoha argumentů namítal v podstatě jediné, a to že řízení podle § 17 odst. 1 zákona o státní památkové péči je možné zahájit jak z moci úřední, tak na základě návrhu. Žalovaný byl naopak přesvědčen, že se o řízení návrhové nejedná.
28. Soud v této souvislosti předně poukazuje na judikaturu správních soudů, která již dříve zodpověděla právní otázku, že řízení podle § 17 odst. 1 zákona o státní památkové péči lze zahájit pouze z moci úřední. Případný návrh ze strany žalobce k vymezení ochranného pásma kulturní památky tak byl pouhým podnětem k zahájení daného řízení, kterým nebyly správní orgány vázány (srov. zejména rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2018, č. j. 10 As 380/2017-46, ze dne 23. 4. 2015, č. j. 9 As 210/2014-26, ze dne 24. 8. 2012, č. j. 7 As 42/2012-44, a ze dne 26. 6. 2007, č. j. 4 Ans 10/2006-59). Ačkoli soud kvituje žalobcův názor, že soudy jsou při rozhodování primárně vázány samotným zněním zákona, judikatura Nejvyššího správního soudu, jejímž účelem je i sjednocování výkladu právních předpisů (§ 12 odst. 1 s. ř. s.), má zásadní význam pro posuzování případů, které jsou založeny na obdobných skutkových a právních otázkách. Zdejší soud neshledal žádné důvody, proč by se měl od vyřčeného právního názoru odchýlit, přičemž v detailech odkazuje na odůvodnění příslušných rozhodnutí. Odkazovaná judikatura zcela dopadá na žalobcův případ a poskytuje obsahově vyčerpávající odpověď na otázku, proč lze řízení podle § 17 odst. 1 zákona o státní památkové péči zahájit pouze z moci úřední.

29. Soud v této souvislosti zdůrazňuje, že v této věci již proběhla řada správních řízení a rozhodoval též Nejvyšší správní soud, a to rozsudkem ze dne 23. 4. 2015, č. j. 9 As 210/2014-26, ve kterém vyslovil pro správní orgány závazný právní názor.
30. Soud shrnuje, že dne 11. 12. 2003 podal žalobce u prvostupňového správního orgánu návrh na vyhlášení ochranného pásma nemovité kulturní památky usedlost K. Prvostupňový správní orgán ve věci vydal dne 8. 8. 2006 rozhodnutí, č. j. MHMP 177808/2003/Reh, kterým řízení zastavil. Žalovaný jej však k odvolání žalobce zrušil a věc prvostupňovému správnímu orgánu vrátil k novému projednání a rozhodnutí rozhodnutím ze dne 22. 5. 2007, č. j. 13603/2006. Novým rozhodnutím ze dne 29. 3. 2010, č. j. S-MHMP 177808/2003, prvostupňový správní orgán návrh žalobce zamítl a ochranné pásmo v rozsahu návrhu nevymezil. I toto rozhodnutí napadl žalobce odvoláním, na základě kterého jej žalovaný zrušil rozhodnutím ze dne 29. 7. 2010, č. j. MK 13089/2010 OPP, a věc opět vrátil prvostupňovému správnímu orgánu k novému projednání a rozhodnutí. V pořadí třetím rozhodnutím, a to ze dne 4. 3. 2011, č. j. S-MHMP 177808/2003, prvostupňový správní orgán řízení opět zastavil. Rovněž toto rozhodnutí napadl žalobce odvoláním, které však žalovaný zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil rozhodnutím ze dne 3. 10. 2011, č. j. MK 38998/2011 OPP. Proti poslední jmenovanému rozhodnutí se žalobce bránil žalobou podanou u Městského soudu v Praze, který ji zamítl rozsudkem ze dne 22. 7. 2014, č. j. 11 A 361/2011-31. Nejvyšší správní soud následně ke kasační stížnosti žalobce rozsudkem ze dne 23. 4. 2015, č. j. 9 As 210/2014-26, zrušil jak rozsudek Městského soudu v Praze, tak rozhodnutí žalovaného a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud totiž dospěl k závěru, že žalovaný zcela pominul jeden z bodů odvolání, proto bylo jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Vzhledem k tomu, že podle Nejvyššího správního soudu již v řízení před Městským soudem v Praze byly důvody ke zrušení rozhodnutí žalovaného z důvodu jeho nepřezkoumatelnosti, Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek Městského soudu v Praze i rozhodnutí žalovaného. Nejvyšší správní soud se však zabýval rovněž charakterem řízení o vymezení ochranného pásma nemovité kulturní památky a v tomto ohledu se s Městským soudem v Praze ztotožnil. Uzavřel, že řízení o vymezení ochranného pásma nemovité kulturní památky podle § 17 odst. 1 zákona o státní památkové péči nelze zahájit návrhem fyzické nebo právnické osoby, i když je vlastníkem uvedené památky, ale pouze z moci úřední. Nejedná se tedy o řízení návrhové a návrh žalobce ze dne 11. 12. 2003 je nutné považovat za podnět k zahájení řízení. Závěrem Nejvyšší správní soud žalovaného v dalším řízení zavázal zhodnotit, zda jsou ve věci splněny podmínky pro zastavení řízení, a na základě toho zvolit další procesní postup. V tomto směru Nejvyšší správní soud opakovaně připomněl svůj rozsudek ze dne 24. 12. 2012, č. j. 7 As 42/2012-44. Žalovaný následně rozhodnutím ze dne 4. 6. 2015, č. j. MK 29735/2015 OPP, zrušil rozhodnutí prvostupňového správního orgánu ze dne 4. 3. 2011, č. j. S-MHMP 177808/2003, a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Prvostupňový správní orgán rozhodnutím ze dne 27. 9. 2017, č. j. MHMP 1513547/2017, sp. zn. MHMP 177808/2003 H., rozhodl tak, že ochranné pásmo kulturní památky usedlosti K. nevymezil. Žalobce podal proti rozhodnutí odvolání, které žalovaný zamítl žalobou napadeným rozhodnutím.
31. Soud v souladu s výše uvedenou judikaturou konstatuje, že z § 35 stavebního zákona ani z žádného jiného ustanovení stavebního zákona nevyplývá odpověď na otázku, zda lze řízení o vymezení ochranného pásma nemovité kulturní památky zahájit na návrh fyzické nebo právnické osoby. K řešení této otázky lze dospět pouze výkladem speciální normy,

kteřou je v tomto případě zákon o státní památkové péči. Soud však opětovně zdůrazňuje, že touto otázkou se již Nejvyšší správní soud opakovaně zabýval.

32. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 8. 2012, č. j. 7 As 42/2012-44, uvedl, že *„[n]ávrh na vymezení ochranného pásma podle § 17 odst. 1 zákona o státní památkové péči nelze považovat za návrh účastníka správního řízení, jímž by bylo zahájeno řízení o takovém návrhu. Návrh je ve skutečnosti podnětem k tomu, aby žalovaný řízení o vymezení ochranného pásma nemovité kulturní památky zahájil a sám provedl z úřední povinnosti. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s názorem Městského soudu v Praze, spočívajícím v tom, že aby bylo založeno veřejné subjektivní právo na vedení řízení a vydání rozhodnutí ve věci, jež se navíc závažným způsobem dotýká práv jiných osob, musí tak stanovit zákon. Toto pojetí odpovídá obecně platným principům v oblasti veřejné správy, kdy jedním ze základních principů je princip oficiality (správní orgány rozhodují z úřední povinnosti bez návrhu) a princip dispozitivnosti (správní orgán rozhoduje na návrh), který se ale uplatní pouze tam, kde to zákon výslovně stanoví. V rozhodné právní úpravě, kterou je zákon o státní památkové péči, však takové ustanovení absentuje. Řízení o vymezení ochranného pásma nemovité kulturní památky podle § 17 odst. 1 zákona o státní památkové péči je tedy řízením zahajovaným z moci úřední, nejedná se o řízení návrhové. Tomuto výkladu odpovídá i dikce tohoto ustanovení, podle níž příslušný orgán státní památkové péče vymezí ochranné pásmo nemovité kulturní památky tehdy, vyžaduje-li to její ochrana nebo ochrana jejího prostředí. Zákon tak ponechává možnost zahájení řízení na příslušném správním orgánu.“*
33. Nejvyšší správní soud dále odkázal na judikáty, ve kterých již byl vysloven stejný právní závěr, konkrétně na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 8. 2006, č. j. 10 Ca 74/2006-24, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2007, č. j. 4 Ans 10/2006-59. Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku též uvedl, že vlastnictví nemovité kulturní památky není rozhodné, neboť nejde o vlastnictví nemovitosti, ale o ochranné pásmo ve vztahu k nemovitosti, které má veřejný charakter.
34. V rozsudku ze dne 23. 4. 2015, č. j. 9 As 210/2014-26, pak Nejvyšší správní soud s odkazem na výše citovaný rozsudek ze dne 24. 8. 2012, č. j. 7 As 42/2012-44, uvedl, že *„[z] dikce tohoto ustanovení je zřejmé, že daný typ řízení lze zahájit z moci úřední. Zákon přitom explicitně nestanoví a nelze ani dovodit ze žádného jeho ustanovení, že by toto řízení mohlo být zahájeno na návrh fyzické nebo právnické osoby. Návrh stěžovatele byl tedy ve skutečnosti podnětem k tomu, aby žalovaný řízení o vymezení ochranného pásma nemovité kulturní památky zahájil a sám provedl z úřední povinnosti. Aby bylo založeno veřejné subjektivní právo na vedení řízení a vydání rozhodnutí ve věci, jež se navíc závažným způsobem dotýká práv jiných osob, musí tak stanovit zákon. Toto pojetí odpovídá obecně platným principům v oblasti veřejné správy, kdy jedním ze základních principů je princip oficiality (správní orgány rozhodují z úřední povinnosti bez návrhu) a princip dispozitivnosti (správní orgán rozhoduje na návrh), který se ale uplatní pouze tam, kde to zákon výslovně stanoví. V rozhodné právní úpravě, kterou je zákon o státní památkové péči, však takové ustanovení absentuje.“*
35. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 4. 2015, č. j. 9 As 210/2014-26, rovněž konstatoval, že *„[z]ákon u nemovité národní kulturní památky stanoví věcnou příslušnost krajského úřadu k podání návrhu na vymezení ochranného pásma (§ 17 odst. 3 zákona o státní památkové péči). Závěr, který vychází z toho, že absentuje-li v § 17 odst. 1 téhož zákona takové vymezení, a contrario tedy může řízení návrhem zahájit kdokoli, postrádá logiku. Je tomu tak proto, že se nic nemění na již vysloveném závěru, že řízení o vymezení ochranného pásma je zahajováno z moci úřední, a jiný návrh je neformálním podnětem k zahájení řízení z úřední*

moci.“ Dále Nejvyšší správní soud odmítl námitku žalobce, kterou upozorňoval na odlišnost svého postavení jako vlastníka kulturní památky. Uvedl, že ochrana kulturních památek je nepochybně veřejným zájmem, nicméně osoby, které na ní mají zájem, jsou oprávněny podat podnět k zahájení řízení o vymezení ochranného pásma takové památky, což vyplývá již z textu čl. 18 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Jakákoliv fyzická či právnická osoba je tedy oprávněna podat podnět (nikoliv však návrh) k zahájení výše zmíněného řízení, správní orgán je povinen tento podnět vyhodnotit a řízení poté z moci úřední zahájí nebo důvody k zahájení řízení neshledá. Taktéž námitky žalobce, kterými srovnával řízení o vymezení ochranného pásma nemovité kulturní památky s řízením o prohlášení věci za kulturní památku (§ 2 a § 3 zákona o státní památkové péči) a s řízeními o vymezení ochranných pásem podle jiných zákonů, měl Nejvyšší správní soud za irelevantní. Stejně tak by podle Nejvyššího správního soudu bylo bez významu zabývat se zpochybněním argumentu, který poukazuje na fakt, že rozhodnutí vydané v uvedeném typu řízení se dotýká práv jiných osob. Nejvyšší správní soud uzavřel, že řízení o vymezení ochranného pásma nemovité kulturní památky podle § 17 odst. 1 zákona o státní památkové péči nelze zahájit návrhem fyzické nebo právnické osoby, i když je vlastníkem uvedené památky, ale pouze z moci úřední. Shrnul, že se tedy nejedná o řízení návrhové a návrh žalobce ze dne 11. 12. 2003 je nutné považovat za podnět k zahájení řízení.

36. V nyní posuzované věci žalobce v podstatě rozporuje právní názor Nejvyššího správního soudu vyjádřený (zejména) v citovaných rozsudcích ze dne 24. 8. 2012, č. j. 7 As 42/2012-44, a ze dne 23. 4. 2015, č. j. 9 As 210/2014-26, podle kterého řízení o vymezení ochranného pásma nemovité kulturní památky podle § 17 odst. 1 zákona o státní památkové péči nelze zahájit návrhem fyzické nebo právnické osoby, i když je vlastníkem uvedené památky, ale pouze z moci úřední (nejedná se tedy o řízení návrhové). Soud je přitom přesvědčen, že ve vztahu k charakteru řízení o vymezení ochranného pásma nemovité kulturní památky podle § 17 odst. 1 zákona o státní památkové péči a jeho iniciace jde o zcela obecný právní názor, který je použitelný ve všech případech se stejnou právní problematikou. Správní orgány proto podle soudu nepochybily, pokud z citované judikatury vycházely a vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu se řídily i v nyní posuzované věci. Soud opakuje, že ani on nemá žádný důvod odchytil se od dosavadní judikatury soudů. Jinými slovy, soud setrvává na právním názoru, že řízení o vymezení ochranného pásma nemovité kulturní památky podle § 17 odst. 1 zákona o státní památkové péči nelze zahájit návrhem fyzické nebo právnické osoby (i když taková osoba je vlastníkem uvedené památky), ale pouze z moci úřední. Nejedná se tedy o návrhové řízení a návrh žalobce ze dne 11. 12. 2003 byl pouze podnětem k zahájení řízení.
37. Soud k tomu dodává, že žalobce nemohl být zkrácen na svých právech, pokud prvostupňový správní orgán musel provést v důsledku (původně) mylné interpretace § 17 odst. 1 zákona o státní památkové péči žalovaným správní řízení, ačkoli po celou dobu zaujímal názor, že dané řízení je možné zahájit jen z moci úřední a že pro jeho zahájení nejsou naplněny zákonné podmínky. Pokud v důsledku chybného výkladu žalovaného proběhlo celé správní řízení, žalobci se dostalo více práv, než mu ze zákona příslušelo.
38. V nyní posuzovaném případě tedy došlo ke zvláštní procesní situaci, kdy prvostupňový správní orgán byl podle § 17 odst. 1 zákona o státní památkové péči nucen vést správní řízení, jež je možné zahájit jen z moci úřední, aniž podle jeho názoru byly splněny zákonné podmínky pro zahájení. Jedinou možností následně bylo ukončit správní řízení

vydáním rozhodnutí ve věci. Nehledě na tento procesní paradox však nemohla být ovlivněna povaha uvedeného řízení, které je možné zahájit jen z moci úřední. Zákonodárce nastavil v § 17 odst. 1 zákona o státní památkové péči ochranu kulturních památek prostřednictvím ochranných pásem tak, že úvahy o potřebnosti vyhlášení pásma, tedy hledání důvodů pro zahájení řízení, svěřil výlučně do pravomoci správních orgánů. Žalobci proto nepřísluší žádné veřejné subjektivní právo na to, aby usedlosti K. bylo zřízeno ochranné pásmo kulturní památky. Z toho důvodu nemohl být žalobce ani dotčen rozhodnutím prvostupňového správního orgánu na svých subjektivních právech nebo v právní sféře, pokud prvostupňový správní orgán ochranné pásmo kulturní památky nevymezil. Status uvedené kulturní památky a místní podmínky, které mohly být vymezením ochranného pásma ovlivněny, byly totiž před zahájením řízení i po vydání napadeného rozhodnutí totožné. Soud pro úplnost konstatuje, že správní orgány se nadto důvody, proč nevymezily ochranné pásmo kulturní památky usedlosti K., zabývaly.

39. Soud vzhledem ke všemu výše uvedenému a především v souladu s dřívějšími soudními rozhodnutími i v tomto případě uzavírá, že řízení o vymezení ochranného pásma nemovitě kulturní památky podle § 17 odst. 1 zákona o státní památkové péči nelze zahájit návrhem fyzické nebo právnické osoby (i když taková osoba je vlastníkem uvedené památky), ale pouze z moci úřední. Soud tak dospěl k závěru, že správní orgány ve věci zaujaly správný právní názor a naopak žalobce se mýlí, pokud se domnívá, že se jedná o řízení návrhové. Soud proto neshledal námitky žalobce týkající se povahy řízení o vyhlášení ochranného pásma důvodnými.
40. Soud pro úplnost dodává, že se žalobcovou argumentací zabýval v kontextu zásady, že povinnost řádného odůvodnění rozhodnutí nelze mechanicky ztotožňovat s povinností poskytnout podrobnou odpověď na každý jednotlivý v žalobě uplatněný argument. Podstatné je posouzení jádra případu a poskytnout odpověď na základní námitky, které v sobě mohou v některých případech konzumovat i odpověď na námitky dílčí a související (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 As 79/2012-54; ze dne 29. 8. 2013, č. j. 7 As 182/2012-58; ze dne 19. 2. 2014, č. j. 1 Afs 88/2013-66).

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

41. Lze tak uzavřít, že žalobou napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu se zákonem a judikaturou soudů, soud ve správních řízeních neshledal ani procesní pochybení, která by měla za následek nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí, proto soud nedůvodnou žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
42. Výrok o nákladech řízení pod bodem II. rozhodnutí je odůvodněn § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobce nebyl ve věci samé úspěšný a úspěšně žalované však prokazatelné náklady řízení nad rámec běžných činností správního úřadu nevznikly.

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

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. 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 24. června 2021

Mgr. Gabriela Bašná v.r.
předsedkyně senátu