



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Pavla Molka a JUDr. Radana Malíka v právní věci žalobce: **J. P.**, zast. Mgr. Janem Hejdukem, advokátem se sídlem Viktora Huga 377/4, Praha 5, proti žalovanému: **Ministerstvo kultury**, se sídlem Maltézské náměstí 471/1, Praha 1, proti rozhodnutí ministra kultury ze dne 7. 4. 2017, č. j. MK 12763/2017 OLP, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 11. 2020, č. j. 8 A 102/2017 - 50,

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] Ministerstvo kultury (dále jen „žalovaný“) rozhodnutím ze dne 19. 9. 2016, č. j. MK 57396/2016 OPP, rozhodlo o žalobcově žádosti o určení právního vztahu ve smyslu § 142 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Deklarovalo, že dům č. p. x, ulice x, Králíky (dále jen „nemovitost“), leží na území památkové zóny Králíky (dále jen „památková zóna“), prohlášené s účinností od 1. 11. 1990 vyhláškou Východočeského krajského národního výboru v Hradci Králové ze dne 17. 10. 1990, o prohlášení památkových zón ve vybraných městech a obcích Východočeského kraje za památkovou zónu (dále jen „vyhláška“). Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce rozklad, který ministr kultury rozhodnutím ze dne 7. 4. 2017, č. j. MK 12763/2017 OLP, zamítl a rozhodnutí žalovaného potvrdil.

[2] Toto rozhodnutí následně žalobce napadl u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který jeho žalobu rozsudkem ze dne 30. 11. 2020, č. j. 8 A 102/2017 - 50, zamítl podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Protože městský soud považoval za jádro řízení spor o řádné vyhlášení památkové zóny Králíky, soustředil se na dva okruhy žalobních námitek – prvním žalobce zpochybňoval platnost vyhlášky krajského národního výboru, druhým pravost a závaznost mapy městské památkové zóny Králíky, kterou bylo vymezeno památkově chráněné území. Současně městský soud vycházel z toho, že

se v rámci řízení o určení právního vztahu postupuje obdobně podle § 141 odst. 4 správního řádu, a bylo proto na žalobci, aby svá tvrzení prokázal, ačkoli žalovaný nepochybil tím, že z vlastní iniciativy doplnil dokazování.

[3] Krajský národní výbor měl pravomoc i příslušnost k vydání vyhlášky. Co se týče obsahových změn mezi jejím údajně schvalovaným a vyhlášeným zněním, za účinné je třeba považovat to znění vyhlášky, které bylo řádně vyhlášeno. Odchytky, na něž žalobce upozornil, navíc nebyly takového druhu, aby zpochybnily zákonnost procesu přijímání vyhlášky. I přes jejich absenci totiž nelze mít za to, že byl vyhlášen obsahově odlišný předpis, než byl schválen. Žalobcovu argumentaci městský soud označil za pokus o účelové a formalistické zpochybnění vyhlášky, již byla památková zóna vyhlášena. Totéž lze uvést o jeho „pochybnostech“, zda byla památková zóna vyhlášena v městě Králíky, okres Ústí nad Orlicí, nebo v obci Králíky, okres Hradec Králové, obě v tehdejší Východočeském kraji. Žalobcovu spekulativní tvrzení žalovaný přesvědčivě a přezkoumatelným způsobem vyvrátil. Ani vnitřní rozčlenění památkové zóny, které překračuje minimální obsahové náležitosti předpisu vyhlášujícího památkovou zónu, nezpůsobuje nezákonnost vyhlášky. Další spekulativní tvrzení ohledně mapy městské památkové zóny žalovaný přesvědčivě vyvrátil, navíc byla z hlediska rozhodujících skutečností zcela irelevantní. Zásadní je totiž jen to, zda byla mapa v souladu s čl. 6 odst. 2 vyhlášky řádně uložena, což lze ověřit na základě správního spisu.

II. Obsah kasační stížnosti žalobce a vyjádření žalovaného

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností, jejíž důvody podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Stále zastává názor, že nemovitost není součástí památkové zóny Králíky. Protože tvrdí negativní skutečnost, nemůže s ohledem na negativní teorii důkazní nést břemeno za prokázání svého tvrzení. Navíc již v žádosti jasně popsal a označil důkazní prostředky, z nichž ve svých závěrech vycházel. Ty však správní orgány ani soud neprovedly a nevyhodnotily.

[5] Již v prvostupňovém řízení tvrdil, že mapa památkové zóny města Králíky (dále jen „mapa“) není přílohou ani součástí vyhlášky krajského národního výboru a sama o sobě není obecně závazným právním předpisem. Jeho argumentace vycházela z následujících východisek: podle nápisu na mapě tato slouží pro „vnitřní potřebu státních orgánů a socialistických organizací“; existuje rozdíl mezi datací mapy (1986) a rokem přijetí vyhlášky (1990); z ničeho neplyne, že by šlo o přílohu vyhlášky; a mapa nenese formální a obsahové znaky právního předpisu. Táže se, zda městský soud právně relevantně vypořádal tuto argumentaci. Stěžovatel nemusel tvrdit ani dokazovat, že existuje jiná mapa vymezující území památkové zóny. Závěr, že mapa je součástí či přílohou vyhlášky, je ničím nepodložený a nepřezkoumatelný. Stěžovatelem navržené, ale neprovedené důkazy dokládají opak.

[6] Pakliže mapa nebyla součástí ani přílohou vyhlášky, musela by sama být právním předpisem, aby mohla platně vymezovat území památkové zóny – tak tomu však také není. Tím, že vyhláška pouze odkázala na způsob, jakým je území památkové zóny vymezeno, přenesla kompetenci k vymezení území památkové zóny na tvůrce těchto map, aniž k tomu existoval zákonný podklad. Pouhé uložení mapy způsobem stanoveným vyhláškou nemohlo vést k její právní závaznosti. Ze skutečnosti, že památková zóna nebyla řádně územně vymezena, stěžovatel dovozuje, že nemohla být ani řádně vyhlášena.

pokračování

[7] Proces přijetí vyhlášky krajského národního výboru navíc vykazoval takové vady, že ji nelze považovat za platný právní předpis. Trpí zásadní neurčitostí, protože z jejího textu není možné určit, které obce či města s názvem Králíky se vyhlášení památkové zóny týká. Městský soud tento žalobní bod vypořádal nepřezkoumatelně. Je také nesporné, že vyhláška existovala ve více zněních, k čemuž se žalovaný i městský soud vyjádřili jen odkazem na § 24a odst. 3 zákona č. 69/1967 Sb., o národních výborech, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o národních výborech“). Takové vypořádání je nepřezkoumatelné i věcně nesprávné, protože znamená, že platné znění nezávisí na vůli orgánu, který předpis schvaluje, ale jen na vůli toho, kdo jej vyhláší. Závaznost vyhlášeného znění je možno dovozovat jen tehdy, pokud byl podzákonný předpis současně zákonným způsobem vydán (schválen). Městský soud tedy nesprávně posoudil otázku platnosti vyhlášky, protože její schvalovaná a schválená verze jsou rozdílné. Čl. 2 vyhlášky ve znění podle zápisu ze schůze krajského národního výboru konané dne 17. 10. 1990 obsahoval mj. text: „*Charakteristika významných kulturních hodnot území památkových zón je obsažena v přílohách 1 až 33, které jsou součástí této vyhlášky.*“ Tento text je ve vyhlášeném znění, z něhož vycházel žalovaný, vypuštěn a nejsou přiloženy ani tyto přílohy, což představuje zásadní odlišnosti schvalovaného a vyhlášeného znění. Stěžovatel zpochybnil, jak mohl městský soud bez znalosti obsahu příloh dospět k závěru, že nešlo o podstatnou obsahovou změnu, a na základě čeho tudíž vyhodnotil právní důsledky jejich absence. Obsah 33 příloh navíc představoval taxativní náležitost předpisu, jímž se památková zóna vyhláší.

[8] Ve vyhlášce i v mapě je naopak nad rámec zákona zaznamenán význam částí území památkové zóny (části A, B, C). Tím došlo k překročení zákonného zmocnění, závěry městského soudu i žalovaného jsou nesprávné a nepřezkoumatelné. Oba poskytli na jeho racionální argumentaci tak komplikovanou reakci, že odporuje zásadě materiální pravdy a nemá oporu ve spisu. Podotkl také, že městský soud v řízení nesprávně doručoval písemnosti. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud (dále také „NSS“) rozsudek městského soudu, ev. i správní rozhodnutí, zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení.

[9] Žalovaný považuje kasační stížnost za nedůvodnou a naopak rozsudek městského soudu i správní rozhodnutí za správná a zákonná. Stěžovatel rozporuje dílčí okolnosti vyhlášení památkové zóny, avšak není sporu o tom, že krajský národní výbor zamýšlel památkovou zónu vyhlásit, ani o tom, jaké je vyhlášené znění jeho vyhlášky. Popis hodnot v území je hmotněprávním předpokladem vymezení památkových zón, nikoli obsahovou náležitostí právního předpisu. Obě obce shodného názvu Králíky tyto hmotněprávní předpoklady naplňují rozdílným způsobem, z čehož lze dovozovat, ve které z nich byla památková zóna vyhlášena; už proto nelze hovořit o tom, že by označení obce Králíky bez určení okresu bylo neurčité. Dodal, že i pokud by byla procesní pochybení při vydání vyhlášky prokázána (což nebyla), z hlediska smyslu a účelu správního řízení o určení právního vztahu by byla irelevantní. Odkázal na závěry NSS v rozsudcích ze dne 27. 3. 2020, č. j. 9 As 397/2018 - 75, a ze dne 7. 2. 2018, č. j. 9 As 330/2016 - 192, č. 3712/2018 Sb. NSS, z nichž plyne, že řízení o určení právního vztahu nemůže sloužit jako procesní nástroj pro zpětný přezkum toho, zda byl zápis kulturní památky proveden v souladu s tehdy platnými právními předpisy.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[10] 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 z pohledu, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[11] Řízení ve správním soudnictví, tedy i řízení o kasační stížnosti, je ovládáno dispoziční zásadou. Až na určité výjimky je soud vázán důvody uvedenými v kasační stížnosti (§ 109 odst. 4 věta před středníkem s. ř. s.), a proto obsah a kvalita stížních bodů a jejich odůvodnění zásadně předurčují obsah rozhodnutí kasačního soudu (viz rozsudek NSS ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004 - 54). Důvody, které lze v kasační stížnosti s úspěchem uplatnit, musí směřovat právě proti argumentaci obsažené v napadeném rozhodnutí (srov. usnesení NSS ze dne 3. 6. 2003, č. j. 6 Ads 3/2003 - 73). Je na stěžovateli, aby v kasační stížnosti specifikoval skutkové a právní důvody, pro které napadá rozhodnutí městského soudu. V kasační stížnosti stěžovatel opakovaně k různým závěrům městského soudu uvádí, že jsou nepřezkoumatelné a nesprávné, což však v některých případech odůvodňuje poměrně stroze. Jindy namísto věcné polemiky s napadeným rozsudkem pouze pokládá otázku, aniž by k ní předložil své odůvodněné stanovisko. Není však úlohou kasačního soudu za stěžovatele námitky domýšlet nebo odpovídat na jeho řečnické otázky.

[12] Co se týče namítané nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu, jde o vadu, již se NSS zabývá z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), a proto ji posoudil nad rámec ne zcela konkretizovaných námitek. Bylo by předčasné zabývat se právním posouzením věci samé, pokud by bylo napadené rozhodnutí městského soudu skutečně nepřezkoumatelné či zatížené jinou vadou řízení s vlivem na zákonnost rozhodnutí. Podstatu nepřezkoumatelnosti NSS vyložil ve své ustálené judikatuře, na niž pro stručnost odkazuje (viz např. rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, č. 133/2004 Sb. NSS; či ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS). Rozsudek městského soudu jejím závěrům vyhovuje. Ačkoli je jeho odůvodnění stručné, reaguje na všechny podstatné body žaloby. Ta byla ještě výrazněji než kasační stížnost formulována stylem, kdy stěžovatel otázkami zpochybňoval jednotlivé závěry či postup žalovaného, aniž by s nimi vedl rozsáhlejší věcnou polemiku, na kterou by městský soud mohl reagovat. Proto NSS nespatřuje pochybení v tom, že na takové žalobní body městský soud reagoval stručným vypořádáním jejich nosných myšlenek, případně souhlasným odkazem na způsob, jímž byla daná otázka vypořádána v rozhodnutí o rozkladu. Není vadou, pakliže zdůvodnění nereaguje na každou jednotlivou otázku položenou stěžovatelem. Tento závěr se vztahuje mj. k jednotlivým „pochybnostem“ týkajícím se mapy památkové zóny (body 54–56 rozsudku městského soudu). Co se týče dalších dílčích námitek nepřezkoumatelnosti vznesených k jednotlivým závěrům městského soudu, je zřejmé, že stěžovatel ve skutečnosti seznal, jaké důvody pro své rozhodnutí městský soud uvedl, a že s ním v kasační stížnosti určitým způsobem polemizuje. To samo svědčí pro závěr, že rozsudek městského soudu není nepřezkoumatelný.

[13] Jinou vadu, již by se musel zabývat z úřední povinnosti, NSS neshledal. Následně proto přistoupil k meritornímu posouzení kasační stížnosti, kterou shledal nedůvodnou.

pokračování

[14] Pro kontext věci NSS uvádí následující zjištění ze správního spisu. Žalobce se dne 24. 9. 2015 obrátil na Městský úřad Králíky s žádostí o rozhodnutí, zdali je nemovitost v jeho spoluvlastnictví součástí památkové zóny a kdy a jak se jí stala. Uvedl, že mu správní orgány nikdy nedoložily, že nemovitost součástí památkové zóny je, a proto se domnívá, že se jí nikdy nestala. Proti odpovědi Městského úřadu Králíky ze dne 19. 10. 2015 podal odvolání, které Krajský úřad Pardubického kraje zamítl pro nepřípustnost a rozhodnutí zrušil pro nicotnost. Věc postoupil k řešení žalovanému jako věcně a místně příslušnému správnímu orgánu. Ten z vlastní iniciativy obstaral řadu písemných důkazních prostředků. Jde o archivní dokumenty vztahující se k procesu přípravy vyhlášení památkové zóny.

[15] NSS je současně z jeho úřední činnosti známo, že stěžovatel vedl před správními orgány a správními soudy několik řízení, v nichž se snažil dosáhnout kladného stanoviska orgánu státní památkové péče k výměně oken v jeho nemovitosti za plastová. NSS v této věci již rozhodoval rozsudkem ze dne 4. 12. 2014, č. j. 7 As 183/2014 - 43, na nějž Krajský soud v Hradci Králové - pobočka Pardubice (dále jen „krajský soud“) navázal zrušujícím rozsudkem ze dne 5. 6. 2015, č. j. 52 A 22/2013 - 152. Nové rozhodnutí správního orgánu stěžovatel opět napadl žalobou, již krajský soud zamítl rozsudkem ze dne 2. 12. 2020, č. j. 52 A 1/2020 - 58. NSS nyní vede řízení o kasační stížnosti proti poslednímu rozsudku krajského soudu pod sp. zn. 5 As 403/2020.

[16] Před vlastním posouzením kasačních námitek se musel NSS věnovat rozsahu otázek, jež je možné posuzovat v řízení o určení právního vztahu, které vedl žalovaný. Podle § 142 odst. 1 správního řádu *[s]právní orgán v mezích své věcné a místní příslušnosti rozhodne na žádost každého, kdo prokáže, že je to nezbytné pro uplatnění jeho práv, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda zanikl a kdy se tak stalo.* Podmínkou ovšem je, že nemůže o vzniku, trvání nebo zániku určitého právního vztahu vydat osvědčení ani je nemůže řešit v rámci jiného správního řízení (odst. 2 téhož ustanovení). Jde o řízení o žádosti, v němž je výsledkem věcného posouzení deklaratorní správní rozhodnutí. Možnost podat takovou žádost není v § 142 správního řádu limitována žádnou lhůtou (shodně rozsudek č. j. 9 As 330/2016 - 192, bod 61).

[17] Žalovaný je podle nyní účinného § 6 odst. 1 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní památkové péči“), příslušný k prohlášení území sídelního útvaru nebo jeho části s menším podílem kulturních památek, historického prostředí nebo části krajinného celku, které vykazují významné kulturní hodnoty, za památkovou zónu. Stěžovatelova žádost o určení, zda se nemovitost nachází v památkové zóně Králíky, proto spadala do jeho věcné a místní příslušnosti. Odlišným problémem však je, jaké otázky mohl v rámci řízení o určení právního vztahu posoudit. Je třeba vycházet z toho, že se stěžovatel domáhal určení, zda se jeho nemovitost nachází v památkové zóně Králíky. Část jím předložené argumentace ovšem spočívala ve zpochybnění platnosti vyhlášky, jíž byla památková zóna vyhlášena. Řízení o určení právního vztahu však nemůže sloužit k posouzení platnosti podzákonného předpisu.

[18] Žalovaný ve svém vyjádření přiléhavě odkázal na dřívější na sebe navazující rozsudky NSS č. j. 9 As 330/2016 - 192 a č. j. 9 As 397/2018 - 75, v nichž se NSS zabýval rozsahem otázek, jimiž se může žalovaný v řízení podle § 142 správního řádu zabývat.

V těchto případech šlo o situaci, kdy byla nemovitost zapsána jako kulturní památka za účinnosti zákona č. 22/1958 Sb., o kulturních památkách, ve znění pozdějších předpisů, a aplikovala se na ni úprava § 42 zákona o státní památkové péči, dle níž se kulturní památky zapsané do státních seznamů kulturních památek podle dřívějších právních předpisů považují za kulturní památky i podle tohoto zákona. NSS odmítl, že by bylo možné v řízení o určení právního vztahu posoudit, zda zápis proběhl v souladu s tehdy účinnými právními předpisy. Ve vztahu k § 42 zákona o státní památkové péči umožňoval posoudit pouze skutečnosti přímo se pojící k existenci zápisu konkrétní nemovitosti jako kulturní památky (pro jejich vymezení viz bod 65 rozsudku č. j. 9 As 330/2016 - 192), nikoli procesní nebo hmotněprávní zákonnost postupu, jímž byla jako kulturní památka zapsána. Řízení o určení právního vztahu tudíž nemohlo sloužit jako procesní nástroj pro přezkum zákonnosti postupu, na jehož základě byla v minulosti zapsána nemovitá kulturní památka.

[19] Tyto závěry vycházejí z obecné povahy řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu, a proto je lze zobecnit a aplikovat i na nyní projednávaný případ. Jak NSS uvedl v bodě 64 rozsudku č. j. 9 As 330/2016 - 192: „*Smyslem vedení řízení o určení právního vztahu je odstranění sporu nebo odstranění nejasností, které brání dotčené osobě v uplatnění jejích práv a které nelze vyřešit či odstranit v jiném řízení či prostřednictvím vydání osvědčení*“, a „*je typicky určeno k vyřešení otázek hmotného práva, které dosud nebyly předmětem autoritativního vyřešení ze strany veřejné správy (v řízení o určení právního vztahu je např. možno posuzovat existenci veřejně přístupné účelové komunikace, která se odvíjí od naplnění faktických znaků)*“ (bod 70 tamtéž). Toto řízení proto není „superrevizním“ prostředkem ve vztahu k jiným správním rozhodnutím (rozsudek NSS ze dne 7. 7. 2016, č. j. 10 As 117/2016 - 64). Neslouží tedy k tomu, aby v něm byl – zcela mimo systém opravných prostředků a mimo jakékoli lhůty – zpochybněn výsledek pravomocného správního rozhodnutí. Stejně tak však nemá sloužit k posouzení zákonnosti jiného postupu veřejné správy, jako by tomu bylo v případě zápisu kulturní památky podle zákona o kulturních památkách.

[20] Obdobně nemůže řízení podle § 142 správního řádu sloužit k tomu, aby jím stěžovatel zpochybnil zákonnost postupu přijetí vyhlášky, či terminologií § 24a zákona o národních výborech obecně závazného nařízení, jímž byla prohlášena a vymezena památková zóna Králíky. Je sice pravdou, že v tomto případě nebyla památková zóna vymezena správním rozhodnutím jakožto individuálním správním aktem, jehož správnost a zákonnost by mohl stěžovatel napadnout opravnými prostředky v rámci správního řízení. Vzhledem k tomu, že k vyhlášení došlo v právní formě obecně závazného podzákonného předpisu, neměl možnost jako jednotlivec iniciovat jeho soudní přezkum. Přesto tak nemůže učinit ani v řízení o určení právního vztahu, které ani v tomto případě nemůže hrát roli revizního prostředku proti podzákonnému právnímu předpisu. Žalovaný ani ministr kultury ostatně nebyli oprávněni posuzovat zákonnost vyhlášky jako podzákonného předpisu, ale naopak jí jsou vázáni a musejí ji aplikovat (srov. např. rozsudek NSS ze dne 20. 10. 2020, č. j. 1 As 466/2019 - 45), pakliže dospějí k názoru, že jde o platný a účinný podzákonný předpis, který na věc dopadá.

[21] O otázce, zda je stěžovatelova nemovitost součástí památkové zóny, tudíž sice bylo možné vést řízení o určení právního vztahu, avšak pouze v tom ohledu, zda existuje takový akt (v nynějším případě vyhláška, podle nyní účinné úpravy by šlo o

pokračování

opatření obecné povahy), který by v daném místě památkovou zónu vyhlášoval, a zda nemovitost spadá do území památkové zóny. Úvahy o tom, zda byl tento akt vydán procesně zákonným způsobem či zda byly splněny hmotněprávní podmínky pro toto vyhlášení, rozsah přípustného přezkumu překračuje.

[22] Žalovaný takto vymezené meze překročil, když se vyjádřil k některým stěžovatelským námitkám, jimiž platnost vyhlášky zpochybňoval. Nicméně, z jeho rozhodnutí je zřejmé, že i kdyby se omezil pouze na zjištění existence účinné vyhlášky a skutečnost, zda se nemovitost nachází uvnitř území vymezeného jako památková zóna, dospěl by taktéž k závěru, že nemovitost je nesporně součástí území vymezeného jako památková zóna. Nesprávnost jeho postupu se tedy nedotkla správnosti výroku deklaratorního rozhodnutí, které vydal. Lze dodat, že úvahy žalovaného vycházely v podstatné míře ze závěrů pravomocného rozsudku krajského soudu č. j. 52 A 22/2013 - 152, takže nepostrádaly zcela oporu. To je však z hlediska hodnocení rozsahu možného přezkumu v řízení dle § 142 správního řádu nerozhodné.

[23] Městský soud by sice mohl zákonnost vyhlášky posoudit, protože je podle čl. 95 odst. 1 Ústavy oprávněn posoudit soulad jiného předpisu se zákonem. Avšak vzhledem k tomu, že jeho úkolem bylo přezkoumat správnost a zákonnost rozhodnutí žalovaného v rozsahu těch otázek, jimiž se mohl zabývat žalovaný, ani jemu nepříslušelo se vyjadřovat k námitkám jdoucím nad rámec otázek řešitelných v rámci řízení podle § 142 správního řádu (obdobně viz body 73–76 rozsudku č. j. 9 As 330/2016 - 192). NSS podotýká, že takovým postupem se čl. 95 odst. 1 Ústavy nikterak nevyprazdňuje, neboť možnost posoudit zákonnost podzákonného předpisu a případně jej v konkrétním případě neaplikovat zůstává zachována tam, kde se na základě tohoto podzákonného předpisu stěžovateli ukládá nějaká konkrétní povinnost či se jím zasahuje do jeho práv. NSS je z úřední činnosti známo, že stěžovatel takové správní rozhodnutí před správními soudy napadl, a měl tedy prostor své námitky ohledně zákonnosti přijetí vyhlášky vznést. To ostatně již v minulosti udělal, o čemž svědčí výše zmíněný rozsudek krajského soudu č. j. 52 A 22/2013 - 152. Překročení rozsahu přezkumu městským soudem se neodrazilo ve výroku jeho rozsudku, a proto není samo o sobě důvodem pro jeho zrušení. Stěžovatel se přirozeně ani zrušení rozsudku městského soudu z tohoto důvodu nedomáhal.

[24] Vzhledem k těmto závěrům proto ani NSS nepřísluší vyjadřovat se meritorně k těm námitkám stěžovatele, které přesahují rámec řízení o určení právního vztahu. Mezi ně je nutno řadit námitky týkající se neplatnosti vyhlášky kvůli rozporu mezi schvalovaným zněním dle archivních materiálů a vyhlášeným zněním, přípustnosti „delegace“ vymezení území památkové zóny na tvůrce mapy a zákonnosti vymezení částí památkové zóny dle jejich památkového významu. Tento postup pro stěžovatele nemůže být překvapivý, protože vychází z argumentace uplatněné ve vyjádření ke kasační stížnosti, s níž byl seznámen a na niž mohl replikou reagovat. NSS proto nepostupoval jako v rozsudku č. j. 9 As 330/2016 - 192 a nevyzval stěžovatele k vyjádření specificky k otázce rozsahu možného přezkumu v řízení dle § 142 správního řádu.

[25] Co se týče kasační námitky procesního charakteru, je správný závěr městského soudu, že to byl stěžovatel, kdo měl podle § 142 odst. 3 ve spojení s § 141 odst. 4

správního řádu navrhnout a označit důkazy pro prokázání svého tvrzení. Jeho tvrzení, že se nemovitost nenachází v platně vyhlášené památkové zóně, bylo sice formulováno negativně. Nemohl se ovšem souhrnně odvolat na negativní teorii důkazní, protože ve skutečnosti uváděl řadu dílčích pozitivních tvrzení, která se měl pokusit podpořit důkazy. Závěr prvostupňového rozhodnutí, zopakovaný na str. 2 rozhodnutí o rozkladu, že stěžovatel žádné důkazy nenavrl, je skutečně nepřesný – některé důkazy označil, ale zjevně nikoli takové, z nichž by žalovaný byl schopen věc posoudit. V tomto smyslu na ně reaguje rozhodnutí o rozkladu na str. 8, kde vysvětluje, proč ani Ústřední seznam kulturních památek, ani územní plán města Králíky nejsou relevantní pro zjištění, zda se nemovitost nachází na území památkové zóny. Z katastru nemovitostí i mapy pak žalovaný zjevně vycházel. Protože spatřoval na vyřešení věci veřejný zájem, rozšířil z vlastní iniciativy dokazování. V tomto postupu a závěrech neshledává NSS pochybení, jež by mělo za následek nezákonnost rozhodnutí.

[26] O skutečnosti, že existuje dosud účinná vyhláška vymezující památkovou zónu na území obce s názvem Králíky, není mezi účastníky řízení sporu. Z jejího vyhlášeného znění proto NSS dále vychází, neboť jak výše poukázal, v tomto řízení leží mimo rámec přezkumu otázka neplatnosti z důvodu rozdílnosti znění schvalovaného a vyhlášeného znění vyhlášky.

[27] Stěžovatel navíc zpochybnil, zda lze jednoznačně určit, že byla památková zóna vyhlášena ve městě Králíky, okres Ústí nad Orlicí, když existuje i obec Králíky, okres Hradec Králové, obě v tehdejší Východočeském kraji. Vyhláška totiž v čl. 1 odst. 2 uvádí, že se prohlašují za památkové zóny historická jádra měst a obcí, mezi nimiž jsou Králíky uvedeny bez dalšího označení. Ačkoli z těchto skutečností stěžovatel dovozuje primárně neplatnost vyhlášky (viz část IV. 1. kasační stížnosti), k níž se NSS nevyjadřuje, jsou relevantní pro posouzení, zda se nemovitost nachází na území památkové zóny. V tomto ohledu shledává NSS jejich posouzení v rozhodnutí o rozkladu i rozsudku městského soudu přílehlavým. Rozhodnutí o rozkladu obsahuje odkaz na archivní materiály, z nichž je zřejmé, že vydání vyhlášky předcházelo projednávání s okresním národním výborem Ústí nad Orlicí. Závěr, že jde o město Králíky, dále žalovaný dovodil z památkově hodnotnějšího historického jádra města ve srovnání s obcí Králíky v okrese Hradec Králové. Městský soud tuto úvahu považoval za přesvědčivou, což NSS pokládá za dostatečnou reakci vzhledem k charakteru této námítky. NSS dále podotýká, že stěžovatel nijak nedoložil, že by ohledně neurčitého označení názvu města/obce vznikaly skutečné nejasnosti. Taktéž lze upozornit, že jistota ohledně toho, že jde o město Králíky, plyne i z dalších archivních písemností (např. informace o projednání vyhlášení památkové zóny Městským národním výborem Králíky, jehož kopii žalovaný založil do správního spisu) a dále především z mapy, jíž se vymezuje území památkové zóny a která zjevně zachycuje území města Králíky. NSS tak nemá pochybnost, že ve městě, v němž se nachází nemovitost, je vyhlášena památková zóna.

[28] Stěžovatel zpochybňuje, že právě zmíněná mapa obsahuje územní vymezení památkové zóny. Za situace, kdy existence jiného mapového podkladu nebyla stěžovatelem tvrzena ani dokázána, se žalovaný i městský soud správně zaměřili na posouzení, zda jsou naplněny podmínky čl. 2 vyhlášky. Ten stanoví, že hranice památkových zón jsou vyznačeny v plánech památkových zón uložených dle čl. 6 odst. 2 této vyhlášky, tzn. u příslušných národních výborů a u dalších orgánů. Dospěli

pokračování

k závěru, že právě mapa splňuje tyto požadavky, a proto vymezuje území chráněné jako památková zóna. Správnost těchto závěrů stěžovatel rozporuje tím, že mapa je datována před vydáním vyhlášky, podle informací na ní uvedených nevymezuje památkovou zónu ani není označena jako příloha vyhlášky. Tyto skutečnosti však rozhodnutí o rozkladu vysvětlilo pomocí historických okolností prohlášení památkové zóny způsobem, který městský soud i NSS pokládá za zcela přesvědčivý a který NSS pouze ve stručnosti shrnuje tak, že mapa byla zpracována v době předběžného projednávání možnosti vyhlásit památkovou zónu, a následně se bez dalších úprav (označení, vymezení účelu, datace) naplněním podmínek čl. 6 odst. 2 vyhlášky stala podkladem územně vymezujícím památkovou zónu. Tyto údajné rozpory proto nejsou důvodem, proč by NSS pochyboval o správnosti závěru, že právě mapa v souladu s vyhláškou vymezuje území památkové zóny. Skutečnost, že nemovitost leží v rámci území vymezeného mapou jako památková zóna, pak stěžovatel nerozporuje.

[29] Nejvyšší správní soud shrnuje, že závěry rozhodnutí o rozkladu i napadeného rozsudku považuje za správné a zákonné. Existuje účinná vyhláška, která na území města Králíky prohlásila památkovou zónu. Ta je současně prostřednictvím mapy územně vymezena tak, že je nesporné, že se nemovitost nachází uvnitř památkové zóny. Stěžovatel nepředložil dostatečná tvrzení podepřená důkazy, z nichž by plynulo, že jeho nemovitost leží mimo území památkové zóny. Závěr deklaratorního prvostupňového rozhodnutí byl proto správný.

IV. Závěr a náklady řízení

[30] Protože napadený rozsudek městského soudu není nezákonný z důvodů namítaných v kasační stížnosti, NSS kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[31] 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. Procesně úspěšnému žalovanému NSS náhradu nákladů nepřiznal, protože mu nad rámec jeho obvyklé úřední činnosti žádné nevznikly.

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

V Brně dne 30. července 2021

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu