



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Langáška (soudce zpravodaj), soudce JUDr. Filipa Dienstbiera a soudkyně Mgr. Veroniky Juříčkové v právní věci žalobce: **T. B.**, zastoupený JUDr. Ondřejem Tošnerem, advokátem, sídlem Slavíkova 23, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo kultury**, sídlem Maltézské náměstí 471/1, Praha 1, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. října 2018 č. j. MK 58278/2018 OPP, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. června 2021 č. j. 5 A 240/2018 - 25,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobce **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Žalobce podal dne 11. prosince 2003 návrh na vymezení ochranného pásma nemovité kulturní památky usedlost Kotlářka. Magistrát hlavního města Prahy (dále jen „magistrát“) toto podání původně považoval za podnět k zahájení řízení z moci úřední, žalovaný však zastával stanovisko, že řízení o vymezení ochranného pásma nemovité kulturní památky lze zahájit i na návrh [v terminologii zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), podle kterého správní orgány v této věci postupovaly], a prostřednictvím opatření proti nečinnosti magistrátu uložil o návrhu žalobce rozhodnout.

[2] Po vydání několika rozhodnutí, která žalovaný k odvolání žalobce zrušil, magistrát rozhodnutím ze dne 4. března 2011 č. j. S-MHMP 177808/2003 zastavil řízení pro odpadnutí jeho předmětu. S odkazem na mezitím rozvinutou judikaturu správních soudů konstatoval, že řízení o vymezení ochranného pásma nemovité kulturní památky lze zahájit pouze z moci úřední, nikoli na návrh. Podáním žalobce ze dne 11. prosince 2003 tudíž nemohlo být takové řízení zahájeno. Jelikož však šlo o otázku dříve spornou, z hlediska právní jistoty byl na místě postup, který fakticky správním řízením být nemohl, ukončit rozhodnutím o zastavení řízení. Odvolání žalobce proti tomuto rozhodnutí zamítl žalovaný rozhodnutím ze dne 3. října 2011 č. j. MK 38998/2011 OPP.

[3] Žalobu proti uvedenému rozhodnutí žalovaného zamítl Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) rozsudkem ze dne 22. července 2014 č. j. 11 A 361/2011 - 31. Tento rozsudek i rozhodnutí žalovaného však zrušil Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 23. dubna 2015 č. j. 9 As 210/2014 - 26. Přisvědčil sice tomu, že řízení o vymezení ochranného pásma nemovité kulturní památky lze zahájit pouze z moci úřední, avšak dospěl k závěru, že žalovaný řádně nevypořádal odvolací námitku žalobce o nenaplnění podmínek pro zastavení řízení.

[4] Žalovaný následně rozhodnutím ze dne 4. června 2015 č. j. MK 29735/2015 OPP zrušil rozhodnutí magistrátu o zastavení řízení a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Uvedl, že nelze dovodit odpadnutí předmětu řízení, a uložil magistrátu, aby řízení zákonným způsobem dovedl do konce.

[5] Rozhodnutím ze dne 27. září 2017 č. j. MHMP 1513547/2017 magistrát jako orgán státní památkové péče nevymezil ochranné pásmo kulturní památky usedlosti Kotlářka. Připomněl, že řízení vedl s ohledem na pokyn, který mu žalovaný udělil předtím, než správní soudy judikovaly, že řízení o vymezení ochranného pásma nemovité kulturní památky lze zahájit pouze z moci úřední. Následné zaujetí jiného právního názoru nelze považovat za odpadnutí předmětu řízení, je tedy třeba řízení ukončit meritorním rozhodnutím. Magistrát přitom dospěl k závěru, že nejsou naplněny zákonné podmínky pro vymezení ochranného pásma nemovité kulturní památky v rozsahu dle žalobcova návrhu, mimo jiné pro nesouhlas dotčeného orgánu státní správy (stavebního úřadu) a také z důvodu, že by šlo o krok z hlediska památkové péče nesystémový a nepřiměřený významu posuzovaného stavebního souboru.

[6] Odvolání žalobce proti tomuto rozhodnutí magistrátu zamítl žalovaný rozhodnutím označeným v návěti. V žalobě proti tomuto rozhodnutí se pak žalobce soustředil pouze na námitku nesprávnosti právního závěru, že jde o řízení zahajované pouze z moci úřední, nikoli na návrh. Městský soud žalobu zamítl rozsudkem označeným v návěti. Neshledal důvod odchýlit se od judikatury Nejvyššího správního soudu, podle níž lze řízení o vymezení ochranného pásma nemovité kulturní památky zahájit pouze z moci úřední. Dále podotkl, že žalobci se dostalo více práv, než mu ze zákona příslušelo, neboť magistrát musel vést řízení, pro jehož zahájení sám neshledal podmínky, přičemž se zabýval i tím, proč ochranné pásmo usedlosti Kotlářka nevymezil.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[7] Žalobce (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. I v ní se soustředil pouze na otázku, zda šlo o řízení návrhové, nebo zahajované

pokračování

pouze z úřední povinnosti. Namítal, že z § 35 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), jednoznačně vyplývá, že územní řízení lze zahájit i na návrh účastníka řízení. Z odkazů na ustanovení stavebního zákona v návěti rozhodnutí magistrátu vyplývá, že i správní orgány považují řízení o vymezení ochranného pásma nemovité kulturní památky za územní řízení. Jelikož zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, neobsahuje zvláštní procesní úpravu vymezení ochranného pásma, není důvod neaplikovat obecnou úpravu územního řízení obsaženou ve stavebním zákoně. Z § 35 odst. 1 stavebního zákona v žádném případě nevyplývá, že by mohlo být územní řízení zahájeno pouze z moci úřední, dosavadní judikatura toto ustanovení pomíjela. Zákon o státní památkové péči stanoví, v jakých případech se vymezují ochranná pásma, a při tom se postupuje podle obecné procesní úpravy ve stavebním zákoně. Stěžovatel dále upozornil na to, že v případě ochranného pásma národní kulturní památky zákon o státní památkové péči výslovně stanoví, že je lze zahájit pouze z moci úřední. Z toho *a contrario* dovozuje, že řízení o vymezení ochranného pásma nemovité kulturní památky lze zahájit i na návrh. Je-li ochrana kulturních památek ve veřejném zájmu, měl by do ní být zapojen co nejširší okruh subjektů. Pouhá možnost podat podnět není dostatečná, neboť zahájení řízení z moci úřední se nelze domoci. Dle názoru stěžovatele neobstojí ani argument, že rozhodnutí o vymezení ochranného pásma nemovité kulturní památky se dotýká práv třetích osob. To je totiž zcela běžné, třetí osoby navíc mohou hájit svá práva jako účastníci řízení. Stěžovatel dále uvedl, že řízení o vyhlášení ochranných pásem podle jiných zákonů lze zahájit i na návrh. Odkaz žalovaného na povahu řízení o prohlášení věci za kulturní památku nepovažuje stěžovatel za případný, neboť toto řízení se řídí zákonem o státní památkové péči a správním řádem, nikoli stavebním zákonem.

[8] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatel stále opakuje námitky, které uplatnil již v předcházejícím řízení i v kasační stížnosti ve věci sp. zn. 9 As 210/2014, v níž se Nejvyšší správní soud s jeho argumenty vypořádal. Městský soud závěry Nejvyššího správního soudu respektoval a podepřel své rozhodnutí rozsáhlým výčtem relevantní judikatury.

[9] Nejvyšší správní soud zaslal vyjádření žalovaného stěžovateli na vědomí.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[11] Podstatou stěžovatelovy argumentace je jediná námitka, a sice že řízení o vymezení ochranného pásma nemovité kulturní památky podle § 17 odst. 1 zákona o státní památkové péči lze zahájit nejen z moci úřední, ale i na návrh (žádost). Avšak, jak správně upozorňoval žalovaný ve svém vyjádření, s těmito námitkami se Nejvyšší správní soud již vypořádal ve výše citovaném rozsudku č. j. 9 As 210/2014 - 26, kterým zrušil rozhodnutí žalovaného o zastavení správního řízení. V něm – s odkazem na své dřívější rozsudky č. j. 4 As 10/2006 - 59 ze dne 26. června 2007 a č. j. 7 As 42/2012 - 44 ze dne 24. srpna 2012 – dospěl k závěru, že řízení o vymezení ochranného pásma nemovité kulturní památky lze zahájit pouze z moci úřední, nikoli na návrh fyzické či právnické osoby. „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“ (rozsudek č. j. 9 As 210/2014 - 26, bod 36). Řízení o vymezení ochranného pásma nemovité kulturní památky je tedy řízením zahajovaným z moci úřední, nejedná se o řízení návrhové. Tomuto výkladu odpovídá i dikce § 17 odst. 1 zákona o státní památkové péči, podle něhož příslušný orgán státní památkové péče vymezí ochranné pásmo nemovité kulturní památky (respektive, podle nyní účinného znění vydá územní rozhodnutí o ochranném pásmu) tehdy, vyžaduje-li to její ochrana nebo ochrana jejího prostředí. Zákon tak ponechává možnost zahájení řízení na příslušném orgánu.

[12] Nejvyšší správní soud též v rozsudcích č. j. 9 As 210/2014 - 26 a 7 As 42/2012 - 44 shledal, že by postrádalo logiku, pokud by zákon o státní památkové péči v § 17 odst. 3 stanovil výhradní návrhové oprávnění k vymezení ochranného pásma národní kulturní památky krajskému úřadu a v případě nemovité kulturní památky by ponechal možnost zahájit řízení o vymezení ochranného pásma prakticky komukoli. Osoby, které mají zájem na ochraně nemovité kulturní památky, jsou oprávněny podat podnět k zahájení řízení o vymezení ochranného pásma, správní orgán je povinen tento podnět vyhodnotit, a pokud shledá důvody k zahájení řízení, učiní tak z moci úřední. K tomu lze doplnit, že dle nedávného rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. března 2021 č. j. 6 As 108/2019 - 39 se lze za splnění určitých podmínek bránit proti nečinnosti správního orgánu spočívající v nezahájení řízení z moci úřední prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem. Judikatura, která takový postup *a priori* vylučovala, tedy byla překonána.

[13] Stěžovatel neuvedl nic, co by Nejvyšší správní soud přimělo dosavadní judikaturu přehodnotit. Ostatně v tomto řízení by to ani nebylo možné, neboť Nejvyšší správní soud je vázán právním názorem, který již v této věci vyslovil rozsudkem č. j. 9 As 210/2014 - 26. Takzvaná kasační závaznost rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (tj. závaznost jím vysloveného právního názoru pro další postup krajského soudu nebo správních orgánů v dané konkrétní věci) je totiž „zcela zásadním pravidlem zaručujícím právní jistotu účastníkům řízení a předvídatelnost postupu výše uvedených orgánů v dané věci. Má v konkrétní věci přednost i před zájmem na odstranění případné objektivní nesprávnosti soudem již vysloveného právního názoru. Respekt k tomuto pravidlu přispívá také k zajištění snesitelné délky soudních řízení ve věcech správního soudnictví a správních řízení“ (usnesení rozšířeného senátu ze dne 22. října 2019 č. j. 4 As 3/2018 - 50, č. 4015/2020 Sb. NSS).

[14] Jen na okraj Nejvyšší správní soud uvádí, že námitka stěžovatele týkající se ochrany práv třetích osob je zcela mimoběžná, neboť městský soud žádný takový argument nepoužil (tato námitka byla podle všeho převzata z kasační stížnosti ve věci sp. zn. 7 As 42/2012, v níž tehdejšího stěžovatele zastupoval stejný advokát).

pokračování

[15] Krajský soud tedy žalobu správně zamítl, byť tak mohl s ohledem na obsah žaloby učinit již pro nedostatek věcné legitimace, neboť žalobcem namítané závěry správních orgánů nebyly podstatným důvodem jejich rozhodnutí. Argumentace krajského soudu o možnosti zahájení správního řízení o vymezení ochranného pásma kulturní památky toliko *ex offio* byla v tomto ohledu sice nadbytečná, ale správná (viz výše), a rozsudek krajského soudu proto ob stojí.

IV. Závěr a náklady řízení

[16] Nejvyšší správní soud tedy neshledal kasační stížnost důvodnou, pročez ji zamítl podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. Rozhodl tak bez jednání v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s.

[17] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 a 7 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný měl ve věci plný úspěch, nevznikly mu však náklady nad rámec běžné úřední činnosti, pročez se mu náhrada nákladů řízení nepřiznává.

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

V Brně dne 3. prosince 2021

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu