



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Pavla Molka a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobkyně: **Office Park Šantovka s.r.o.**, se sídlem tř. Kosmonautů 1221/2a, Olomouc, zast. Mgr. Lenkou Novou, advokátkou se sídlem Václavské náměstí 813/57, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, se sídlem Jeremenkova 1191/40a, Olomouc, zast. JUDr. Petrem Ritterem, advokátem se sídlem Riegrova 376/12, Olomouc, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 3. 2020, č. j. KUOK 32668/2020, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 19. 1. 2022, č. j. 65 A 53/2020-180,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně požádala podle § 142 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), o určení, že pozemky v jejím vlastnictví, které specifikovala v žádosti, se nenacházejí v ochranném pásmu Městské památkové rezervace Olomouc (dále také „ochranné pásmo“). Měla totiž za to, že ochranné pásmo ve smyslu § 17 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní památkové péči“), nikdy nevzniklo, neboť rozhodnutí Okresního národního výboru Olomouc ze dne 27. 7. 1987, č. j. Kult. 1097/87/Tsř, kterým bylo vyhlášeno (dále jen „rozhodnutí o ochranném pásmu“), je z několika důvodů nicotné. Magistrát města Olomouce (dále jen „správní orgán I. stupně“) k žádosti žalobkyně rozhodnutím ze dne 21. 11. 2019, č. j. SMOL/257593/2019/OPP/Tom, rozhodl tak, že (i) mezi ČR a žalobkyní jako vlastníkem uvedených pozemků existuje právní vztah; (ii) pozemky žalobkyně nejsou kulturní památkou a nenacházejí se na území památkové rezervace; a (iii) zamítá se žádost o určení, že se tyto pozemky nenacházejí v ochranném pásmu památkové rezervace Olomouc. Žalovaný následně v záhlaví uvedeným

rozhodnutím zamítl odvolání žalobkyně proti třetímu z právě uvedených výroků a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. V obou případech měly správní orgány za to, že v řízení podle § 142 správního řádu nemohou zohledňovat případné vady rozhodnutí vydaných v jiných řízeních.

[2] Žalobu proti rozhodnutí žalovaného Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci (dále jen „krajský soud“) zamítl v záhlaví uvedeným rozsudkem. Uvedl, že Nejvyšší správní soud (dále také „NSS“) v rozsudku ze dne 7. 2. 2018, č. j. 9 As 330/2016-192, č. 3712/2018 Sb. NSS, vyložil smysl řízení podle § 142 správního řádu a vyloučil, aby jím byly nahrazovány opravné prostředky. Nelze v něm proto přezkoumávat zákonnost dříve vydaných rozhodnutí, a to včetně jejich případné nicotnosti. Tento závěr je obecně platný, což vyplývá také z jeho pozdější aplikace napříč judikaturou. Na jeho aplikovatelnost na projednávaný případ proto nemají vliv ani rozdíly mezi způsobem vzniku kulturní památky, jehož se týkal rozsudek č. j. 9 As 330/2016-192, a způsobem zřízení ochranného pásma. Pro správní orgány bylo v řízení o určení právního vztahu rozhodující pouze to, že rozhodnutí o zřízení ochranného pásma bylo vydáno a pozemky žalobkyně se na daném území nacházejí.

II. Obsah kasační stížnosti žalobkyně a vyjádření žalovaného

[3] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[4] Krajský soud založil svůj názor na judikatuře, kterou podle stěžovatelky nelze v nyní projednávané věci aplikovat. Týkala se totiž kulturních památek, nikoliv ochranných pásem, a zabývala se pouze „běžnou“ nezákonností, nikoliv nicotností.

[5] Rozsudek č. j. 9 As 330/2016-192 nelze v projednávaném případě aplikovat, neboť se týkal kulturních památek. Pro posouzení, zda se kulturní památka podle zákona č. 22/1958 Sb., o kulturních památkách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o kulturních památkách“), stala rovněž kulturní památkou podle § 42 odst. 1 zákona o státní památkové péči, je totiž rozhodný pouze její faktický zápis do seznamu kulturních památek. Z toho důvodu jsou jakékoliv předcházející akty a jejich případná nicotnost bez významu. Naproti tomu u ochranného pásma je podle § 42 odst. 2 zákona o státní památkové péči stěžejní akt, kterým bylo zřízeno, a pokud je tento akt nicotný, pak ke zřízení ochranného pásma vůbec nedošlo. Správní orgán I. stupně byl proto povinen právní existenci rozhodnutí o ochranném pásmu zkoumat.

[6] Názor krajského soudu, že v řízení podle § 142 správního řádu nelze zohlednit nicotnost rozhodnutí, je v rozporu s ustálenou judikaturou NSS, podle níž jsou všechny orgány veřejné moci povinny k nicotnosti aktů přihlížet ve všech řízeních. Krajský soud nezohlednil rozdíl mezi běžnou nezákonností a nicotností aktů veřejné moci. Jakkoliv je přezkum zákonnosti pravomocných rozhodnutí v řízení podle § 142 správního řádu vyloučen, přihlídnutí k nicotnosti vyloučeno není. Správní orgány jsou povinny k nicotnosti přihlížet z úřední povinnosti. Pokud je akt nicotný, nikdy nebyl učiněn či vydán, a nemohl proto zřídit ochranné pásmo.

[7] Namíste není ani argument právní jistotou, neboť nicotný akt nemůže zakládat adresátům jakákoliv očekávání. K ochraně právní jistoty by naopak přispělo, pokud by

pokračování

správní orgány postavily najisto, zda je rozhodnutí o ochranném pásmu nicotné či nikoliv. Krajský soud v bodě 18. svého rozsudku konstatoval, že rozhodnutí o ochranném pásmu již bylo předmětem řízení, aniž by uvedl, jaké řízení tím myslí, čímž zatížil své rozhodnutí nepřezkoumatelností. Závěrem kasační stížnosti stěžovatelka navrhl, aby nicotnost rozhodnutí o ochranném pásmu posoudil sám NSS.

[8] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry krajského soudu a navrhl její zamítnutí. Stěžovatelčina argumentace je v rozporu se zákonem a relevantní judikaturou. Rozhodnutí o ochranném pásmu, jakož i akty, jimiž bylo historické jádro Olomouce prohlášeno památkovou rezervací, jsou od svého vydání respektovány všemi subjekty a správními orgány. Po roce 1989 proběhlo již vícero pokusů o jejich zpochybnění, avšak žádný z nich nebyl úspěšný. Tyto akty proto ob stojí jak právně, tak z hlediska společenského zájmu.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

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

[10] Stěžovatelka namítá, že judikatura, z níž krajský soud vycházel, na nyní projednávaný případ nedopadá, neboť se nezabývala nicotností a ochrannými pásmy, která vznikala jiným způsobem než kulturní památky. Nejvyšší správní soud se stěžovatelkou nesouhlasí.

[11] Podle § 142 odst. 1 správního řádu platí: *Správní 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.*

[12] Povahou řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu se NSS zabýval opakovaně. V rozsudku ze dne 24. 8. 2011, č. j. 1 As 92/2011-182, uvedl, že „[j]iž z hlediska systematického je zřejmé, že řízení o určení právního vztahu nemůže být považováno za opravný prostředek. Takovému výkladu však nesvědčí ani smysl a účel této úpravy. Řízení o určení právního vztahu je zvláštním řízením (v I. stupni), které umožňuje správnímu orgánu vydat v pochybnostech deklaratorní rozhodnutí, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda zanikl a kdy se tak stalo. Správní orgán tedy v tomto řízení nemůže konstituovat žádná práva ani povinnosti a nemůže jakkoliv napravovat vady či nezákonnosti v předcházejících řízeních.“ (totožně rozsudek ze dne 2. 3. 2017, č. j. 7 As 298/2016 - 30) Řízení podle § 142 správního řádu tudíž není „superrevizním prostředkem ve vztahu k řízením jiným.“ (rozsudek NSS ze dne 7. 7. 2016, č. j. 10 As 117/2016-64)

[13] V rozsudku č. j. 9 As 330/2016-192 NSS uvedl, že jakkoliv zápis ve státních seznamech kulturních památek za účinnosti zákona o kulturních památkách není rozhodnutím, neznamená to, že „v řízení o určení právního vztahu je možno přezkoumávat zákonnost postupu správních orgánů v podobě provedení zápisu do státních seznamů kulturních památek.“ Tento přístup následně potvrdil také v rozsudku ze dne 27. 3. 2020, č. j. 9 As 397/2018-75, a v rozsudku ze dne 17. 9. 2021, č. j. 10 As 111/2021-50. V rozsudku ze dne 30. 7. 2021, č. j. 9 As 2/2021-40, pak uvedl, že postupem podle § 142 správního řádu nelze zpochybnit ani zákonnost postupu přijetí vyhlášky. Z citované judikatury je tedy

zřejmé, že není podstatné, o jaký správní akt se jedná, či zda se jedná o právní předpis. Závěr je vždy totožný – v řízení podle § 142 správního řádu je vyloučen zpětný přezkum jejich zákonnosti, ať už jde o rozhodnutí správního orgánu, úkon v podobě zápisu do seznamu kulturních památek, či vyhlášku. Vyloučen je tudíž i zpětný přezkum rozhodnutí, kterým bylo zřízeno ochranné pásmo.

[14] Stěžovatelčina argumentace, že závěry rozsudku č. j. 9 As 330/2016-192 nejsou na nyní projednávaný případ aplikovatelné v důsledku rozdílu mezi zřízením ochranného pásma a vznikem statusu kulturní památky za účinnosti zákona o kulturních památkách, proto neobstojí. Povaha aktu nemá na výše uvedený závěr vliv. Je také nepodstatné, o jakém řízení krajský soud hovořil v bodě 18. svého rozsudku, neboť to, zda byla zákonnost rozhodnutí o ochranném pásmu Městské památkové rezervace Olomouc v minulosti již v nějakém řízení přezkoumávána či nikoliv, nemá na vyloučení takového přezkumu v řízení podle § 142 správního řádu vliv. Dospěl-li krajský soud k závěru, že přezkum rozhodnutí o ochranném pásmu je s ohledem na judikaturu NSS v řízení o určení právního vztahu vyloučen, jedná se o závěr přezkoumatelný a souladný se zákonem.

[15] Důvodná není ani stěžovatelčina námitka, že citovaná judikatura se vztahuje pouze na „obyčejnou“ nezákonnost, a nikoliv na nicotnost. V bodě 75 rozsudku č. j. 9 As 330/2016-192 totiž NSS výslovně uvedl, že v řízení podle § 142 správního řádu nelze zkoumat ani otázku nicotnosti rozhodnutí o zápisu památky. V rozsudku č. j. 9 As 397/2018-75 pro řízení podle § 142 správního řádu výslovně vyloučil také posuzování nicotnosti zápisu do seznamu kulturních památek, neboť *„v rámci řízení o určení právního vztahu nelze přezkoumávat, zda byl zápis do státního seznamu kulturních památek proveden v souladu s tehdejšími právními předpisy. Posuzování otázky nicotnosti zápisu přitom není ničím jiným. Byť tedy nicotnost je zásadní vadou, spočívající v právní neexistenci aktu, pro nynější věc nemá relevanci. Podstatná je výlučně faktická existence zápisu.“* Rovněž z bodu 3 rozsudku č. j. 10 As 111/2021-50 vyplývá, že stěžovatelé v tamější věci namítali nicotnost rozhodnutí, ani to nic nezměnilo na závěru NSS, že v řízení podle § 142 správního řádu nelze přezkoumávat zákonnost rozhodnutí správního orgánu vydaného v jiném řízení. Z citované judikatury je tedy zřejmé, že v řízení podle § 142 správního řádu nelze přihlížet ani k námitkám nicotnosti.

[16] Správní orgány a krajský soud proto postupovaly správně, pokud s odkazem na judikaturu NSS odmítly v řízení podle § 142 správního řádu posuzovat tvrzenou nicotnost rozhodnutí o ochranném pásmu Městské památkové rezervace Olomouc. Ze stejného důvodu tak nebude činit ani NSS. V projednávaném případě bylo možné v řízení o určení právního vztahu toliko ověřit, (i) zda existuje akt, kterým bylo zřízeno ochranné pásmo Městské památkové rezervace Olomouc, a (ii) zda se stěžovatelčiny pozemky nacházejí v tomto ochranném pásmu (rozsudek č. j. 9 As 2/2021-40, bod 21), nikoli po několika desítkách let přezkoumávat různé aspekty zákonnosti zřízení tohoto ochranného pásma.

IV. Závěr a náklady řízení

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

[18] 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

pokračování

plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelka ve věci neměla úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný, který měl ve věci plný úspěch a nechal se pro toto řízení zastoupit advokátem, uplatňuje náklady na právní zastoupení. Nejvyšší správní soud však setrvale judikuje, že náklady na právní zastoupení v případě orgánu veřejné moci zásadně nepředstavují účelně vynaložené náklady ve smyslu § 57 odst. 1 s. ř. s. (viz zejména rozsudek NSS ze dne 26. 4. 2007, č. j. 6 As 40/2006-87, č. 1260/2007 Sb. NSS, a usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 - 47, č. 3228/2015 Sb. NSS). Žalovaný ani nijak nezdůvodnil, proč by tomu v jeho případě mělo být jinak. Soud mu tedy náhradu nákladů nepřiznal.

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

V Brně dne 14. března 2023

JUDr. Pavel Molek
předseda senátu