



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň Mgr. Sylvy Šiškeové a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobkyně: **BOMBAYERE s. r. o.**, se sídlem Karlova 183/14, Praha 1, zast. JUDr. Pavlem Dostálem, advokátem se sídlem Krajinská 251/61, České Budějovice, proti žalovanému: **Ministerstvo kultury**, se sídlem Maltézské náměstí 471/1, Praha 1, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) A. P., II) R. P., III) D. R., a IV) M. R.**, osoby zúčastněné na řízení I), II) a IV) zast. osobou zúčastněnou na řízení III), proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 11. 2020, č. j. MK 69190/2020 OPP, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 10. 1. 2023, č. j. 8 A 10/2021-68,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalobkyně ani osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Magistrát hlavního města Prahy uložil spoluvlastníkům nemovitosti č. p. X na adrese K. 14, P. 1, která je kulturní památkou ve smyslu § 2 zákona č. 20/1987, zákona o státní památkové péči (dále jen „památkový zákon“), opatření podle § 10 téhož zákona. Opatření souviselo s porušením povinnosti vlastníka památky ve smyslu § 9 odst. 1 památkového zákona. Magistrát uložil spoluvlastníkům povinnost odstranit reklamní prvky umístěné na budově. Konkrétně šlo o povinnost: 1. odstranit dvě velké tabule s nápisem

„*Thai massage*“ instalované po stranách vstupu do provozovny „*Thajský ráj*“ a začistit případná narušení omítky; 2. šetrně odstranit reklamní vyobrazení (polepy či desky z kartonu či jiného materiálu) umístěná v nadsvětlikové části vstupu do provozovny a na oknech uliční fasády nad parterem; 3. odstranit prapor na dřevěné žerdi s textem „*Thai massage*“ a figurínu, která jej v otevřeném okně drží.

[2] Žalobkyně byla do správního řízení přibrána jako účastník podle § 27 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále pro jednoduchost též jako „vedlejší účastník“), neboť je uživatelkou uvedené nemovitosti. Žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí magistrátu.

[3] Žalobkyně se proti rozhodnutí žalovaného bránila u Městského soudu v Praze, který žalobu odmítl. Městský soud uvedl, že správní orgány uložily opatření podle § 10 odst. 1 památkového zákona spoluvlastníkům nemovitosti. Napadené rozhodnutí proto přímo zasáhlo pouze do práv těchto spoluvlastníků a nikoli do práv žalobkyně jako uživatelky nemovitosti. Tento zásah mohl být vůči žalobkyni pouze zprostředkovaný, a to s ohledem na soukromoprávní vztah mezi ní a spoluvlastníky nemovitosti.

[4] Městský soud se neztotožnil ani s tvrzením, že opatření zasahuje do vlastnického práva žalobkyně k reklamním prvkům. Toto vlastnické právo zůstává žalobkyni zachováno. Omezeno je pouze umístění reklamních prvků. Podle městského soudu nezasáhlo opatření ani do svobody obydlí žalobkyně. Všechny reklamní prvky se nacházely vně provozovny (popř. jejich jediným účelem bylo působit vně provozovny), což plyne i z fotodokumentace ve správním spise.

[5] Městský soud připomněl, že pozice vedlejšího účastníka ve správním řízení ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu nezakládá aktivní legitimaci ve smyslu § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Ve správním řízení je účastenství podle § 27 odst. 2 správního řádu (v dalším textu může být označeno též jako „vedlejší účastenství“) založeno již možností přímého zásahu. Pro posouzení aktivní žalobní legitimace je však podstatná otázka, zda vydané rozhodnutí do práv žalobkyně zasahuje či nikoli. Městský soud tedy dospěl k závěru, že žalobkyně nebyla aktivně legitimována podat žalobu podle § 65 s. ř. s., protože zásah do jejích práv nebyl přímý. Proto žalobu odmítl jako podanou osobou k tomu zjevně neoprávněnou podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[6] Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti usnesení městského soudu kasační stížnost. Poukázala na to, že z rozhodnutí magistrátu není patrné, komu je povinnost ukládána. Městský soud dovodil, že povinnost byla uložena spoluvlastníkům nemovitosti, aniž to řádně odůvodnil. Stěžovatelka dále trvá na přímém zásahu do svého vlastnického práva k reklamním prvkům. Nesouhlasí s názorem městského soudu, že jde o zásah zprostředkovaný. Opakuje také svou argumentaci týkající se nedotknutelnost obydlí a uvádí, že se některé předměty nacházejí uvnitř nemovitosti.

pokračování

[7] V závěru stěžovatelka nesouhlasí s tím, že by měl být tento případ podobný věcem, které řešil Nejvyšší správní soud (NSS) a týkaly se vlastníků sousední nemovitosti (rozsudek ze dne 29. 6. 2011, č. j. 7 As 54/2011-85) a aktivní legitimace nájemce bytu k přezkumu kolaudačního rozhodnutí (rozsudek ze dne 2. 3. 2005, č. j. 2 As 1/2005-62, č. 806/2006 Sb. NSS), nebo usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS (zde šlo o aktivní legitimaci nájemce zemědělské půdy k podání návrhu na zrušení územního plánu).

[8] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na usnesení městského soudu.

[9] Osoby zúčastněné na řízení (čtyři spoluvlastníci dotčené nemovitosti) se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[10] Kasační stížnost je přípustná a projednatelná, není však důvodná.

[11] Stěžovatelka se kasační stížností brání proti usnesení, jímž městský soud odmítl její žalobu. Uplatňuje tedy kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., pod nějž lze podřadit i námitku, že napadené usnesení je nepřezkoumatelné (rozsudek NSS ze dne 17. 2. 2016, č. j. 6 As 2/2015-128).

[12] Podle § 9 odst. 1 památkového zákona, *vlastník kulturní památky je povinen na vlastní náklad pečovat o její zachování, udržovat ji v dobrém stavu a chránit ji před obrožením, poškozením, znehodnocením nebo odcizením. Kulturní památku je povinen užívat pouze způsobem, který odpovídá jejímu kulturně politickému významu, památkové hodnotě a technickému stavu. Je-li kulturní památka v společenském vlastnictví, je povinností organizace, která kulturní památku spravuje nebo ji užívá nebo ji má ve vlastnictví, a jejího nadřízeného orgánu vytvářet pro plnění uvedených povinností všechny potřebné předpoklady.*

[13] Podle § 10 odst. 1 památkového zákona, *neplní-li vlastník kulturní památky povinnosti uvedené v § 9, vydá obecní úřad obce s rozšířenou působností po vyjádření odborné organizace státní památkové péče rozhodnutí o opatřeních, která je povinen vlastník kulturní památky učinit, a zároveň určí lhůtu, v níž je vlastník kulturní památky povinen tato opatření vykonat.*

[14] Podle stěžovatelky není z napadeného rozhodnutí zřejmé, komu je ukládána povinnost odstranit reklamní prvky. Rovněž namítá, že městský soud související závěr řádně neodůvodnil. Podle NSS se však městský soud s touto námitkou vypořádal v bodě 8 napadeného usnesení a jeho názor je přezkoumatelný.

[15] Pokud jde o adresáty uložené povinnosti, podle § 68 odst. 2 správního řádu *ve výrokové části se uvede řešení otázky, která je předmětem řízení, právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, a označení účastníků podle § 27 odst. 1.* Výrok rozhodnutí magistrátu bezvadně označuje spoluvlastníky nemovitosti. Znění výroku nevzbuzuje pochybnosti o tom, že adresáty povinností ukládaných v rámci opatření podle § 10 odst. 1 památkového

zákonu jsou právě tito spoluvlastníci nemovitosti. NSS souhlasí se správními orgány i městským soudem, že opatření podle § 10 odst. 1 památkového zákona lze uložit pouze vlastníku nemovitosti. Toto ustanovení označuje jako adresáta ukládané povinnosti právě vlastníka, aniž by se zmiňovalo o jiných potenciálně povinných osobách. Také komentářová literatura uvádí, že povinnost provést nápravné opatření nelze uložit nájemci kulturní památky, který svou činností poškodil kulturní památku (ZÍDEK, M. *Zákon o státní památkové péči. Praktický komentář. § 10*. Praha: Wolters Kluwer, 2019).

[16] NSS dále zkoumal, jaký vliv mohlo mít stěžovatelčino vedlejší účastenství ve správním řízení na její aktivní žalobní legitimaci proti napadenému rozhodnutí. Výše uvedený závěr o tom, že adresátem opatření podle § 10 odst. 1 památkového zákona může být pouze vlastník kulturní památky, nemění nic na tom, že se řízení podle tohoto ustanovení mohou účastnit také vedlejší účastníci. Podle komentářové literatury se může jednat např. o vlastníky nemovitostí sousedících s kulturní památkou, jejichž nemovitosti bude nutné využít k provedení uloženého opatření (např. bude třeba na sousedním pozemku postavit lešení). Vedlejšímu účastníku se oznamuje zahájení řízení, má též právo účastnit se dokazování, být seznámen s podklady pro rozhodnutí, podat odvolání atd. Není však účastníkem řízení ve smyslu § 27 odst. 1 správního řádu a nemohou mu být uloženy povinnosti podle § 10 památkového zákona (ZÍDEK, M. *Zákon o státní památkové péči. Praktický komentář. § 10*. Praha: Wolters Kluwer, 2019.)

[17] Pro založení účastenství podle § 27 odst. 2 správního řádu je podstatná *možnost* dotčení na jakýchkoli právech nebo povinnostech, jež mohou být i soukromoprávní povahy (rozsudek NSS ze dne 18. 4. 2019, č. j. 1 Ads 462/2018-33, č. 3884/2019 Sb. NSS, bod 29). Vedlejšímu účastníku nevznikají rozhodnutím žádná nová práva ani povinnosti, toto rozhodnutí však může mít přímý vliv na výkon jeho práv nebo povinností (VEDRAL, J. *Správní řád: komentář. 2. vydání* Praha: Ivana Hexnerová – Bova Polygon, 2012, s. 333). Pro vznik vedlejšího účastenství není rozhodné, zda bude vedlejší účastník vydaným rozhodnutím skutečně dotčen na svých právech či povinnostech. Postačuje pouze hypotetická možnost, že se tak stane (rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 80/2008-68, č. 1787/2009 Sb. NSS). Skutečnost, že k přímému dotčení práv nebo povinností dotčené osoby v průběhu řízení nakonec nedorazí, nemá z hlediska jejího vedlejšího účastenství žádný význam.

[18] NSS se tedy ztotožnil s městským soudem, že ani vedlejší účastenství stěžovatelky v předchozím správním řízení nezakládá automaticky její oprávnění podat žalobu proti rozhodnutí vydanému podle § 10 památkového zákona, které ukládá povinnosti spoluvlastníkům kulturní památky. Stěžovatelčino vedlejší účastenství ve správním řízení bylo založeno na hypotetické možnosti dotčení jejích práv. Výsledek řízení však do jejích práv přímo nezasahuje. Aktivní žalobní legitimaci by stěžovatelka měla pouze v případě, pokud by napadené rozhodnutí zasahovalo do jejích veřejných subjektivních práv ve smyslu § 65 s. ř. s.

[19] Uvedené závěry nezpochybňuje ani to, že stěžovatelka má jako uživatelka nemovitosti také sama povinnosti podle § 9 odst. 2 památkového zákona. Podle tohoto ustanovení má uživatel kulturní památky *povinnost pečovat o zachování kulturní památky*,

pokračování

udržovat kulturní památku v dobrém stavu a chránit ji před ohrožením, poškozením, znehodnocením nebo odcizením má také ten, kdo kulturní památku užívá nebo ji má u sebe; povinnost nést náklady spojené s touto péčí o kulturní památku má však jen tehdy, jestliže to vyplývá z právního vztahu mezi ním a vlastníkem kulturní památky. Za porušení této povinnosti však lze uživateli kulturní památky uložit pouze sankci podle § 36 či § 39 památkového zákona, ne však opatření podle § 10 tohoto zákona. Úhradu nákladů spojených s plněním povinností podle § 9 odst. 2 památkového zákona tento zákon neřeší. Tato otázka má být předmětem soukromoprávního ujednání mezi vlastníkem kulturní památky a jejím uživatelem. Rovněž v soukromoprávní rovině by měla v nyní posuzované věci stěžovatelka a osoby zúčastněné na řízení upravit svůj smluvní vztah tak, aby stěžovatelka užívala památkově chráněnou nemovitost, aniž by při tom porušovala památkový zákon.

[20] K námitce týkající se zásahu do stěžovatelčina vlastnického práva k reklamním předmětům NSS připomíná, že jednou ze složek vlastnického práva je i právo s věcí nakládat ve smyslu § 1012 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. To však neznamená, že vlastník může svou věc umístit kamkoli. Právo umístit reklamní prvky na nemovitost plynulo stěžovatelce ze soukromoprávního vztahu se spoluvlastníky této nemovitosti. Vlastnické právo spoluvlastníků nemovitosti je však omezeno z důvodu ochrany kulturní památky, v jejímž důsledku bylo spoluvlastníkům uloženo opatření podle § 10 památkového zákona. Tím byla omezena také jejich smluvní volnost, neboť nemohou umožnit jiné osobě nemovitost užívat bez omezení plynoucího z ochrany kulturních památek. Stěžovatelčino vlastnické právo k reklamním předmětům není rozhodnutím magistrátu dotčeno. Jak již NSS uvedl v předchozím bodě tohoto rozsudku, případné vypořádání mezi stěžovatelkou a spolumajiteli nemovitosti spadá do oblasti soukromoprávní.

[21] Podle NSS městský soud nepochybil ani při aplikaci závěrů judikatury. Východiska rozsudků NSS uvedených stěžovatelkou v kasační stížnosti (bod 7 tohoto rozsudku) lze aplikovat na projednávanou věc. V tam uvedených rozsudcích se NSS zabýval aktivní žalobní legitimací nájemců k podání žaloby či návrhu proti výsledku různých řízení podle stavebního zákona. Podle stěžovatelky nelze tyto závěry aplikovat, neboť se nejednalo o nájemce přímo nemovité věci, ke které se povinnost stanovená v napadaném rozhodnutí vztahuje, ale nemovitosti sousední. Na této skutkové okolnosti však odkazované rozsudky nestojí. Právní argumentace, na kterou městský soud poukazoval, se vztahuje právě k charakteru nájemního vztahu oproti vztahu vlastnickému. Proto je příléhavá a vhodně podporuje závěr městského soudu.

[22] NSS souhlasí s městským soudem i v tom, že správní orgány nezasáhly ani do stěžovatelčina práva na ochranu obydlí. Výrok rozhodnutí magistrátu označuje pouze reklamní prvky nacházející se vně budovy, resp. prvky, jejichž jediným účelem je působit vně budovy (figurína), což lze ověřit z fotodokumentace ve správním spise. Je pravda, že nedotknutelnost obydlí ve smyslu čl. 12 Listiny základních práv a svobod (Listina) lze vztáhnout také na obchodní prostory (nález Ústavního soudu ze dne 8. 6. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 3/09, bod 19). Naplnění pojmu „obydlí“ se však odvíjí od skutkových okolností a existence dostatečné a trvající vazby k danému místu [rozsudek Evropského soudu pro lidská práva (ESLP) ze dne 18. 11. 2004, *Prokopovich proti Rusku*, stížnost č. 58255/00, bod 36]. Takto intenzivní vazbu však stěžovatelka ani netvrdí.

[23] NSS doplňuje, že zásah do soukromí u prostor určených k podnikání či hospodářské činnosti není tak výrazný jako v místech užívaných k bydlení (rozsudek ESLP ze dne 2. 10. 2014, *Delta pekárny a. s. proti České republice*, stížnost č. 97/11, bod 77). To odpovídá také znění čl. 12 odst. 3 Listiny, podle něhož *pokud je obydlí užíváno také pro podnikání nebo provozování jiné hospodářské činnosti, mohou být zásahy do nedotknutelnosti obydlí zákonem dovoleny, též je-li to nezbytné pro plnění úkolů veřejné správy.*

[24] Lze shrnout, že adresáty napadeného rozhodnutí mohli být a také fakticky byli pouze spoluvlastníci památkově chráněné nemovitosti. Žalovaný stěžovatelce napadeným rozhodnutím neuložil žádnou povinnost. Stěžovatelka nebyla zkrácena na svých právech v předcházejícím řízení ani není osobou přímo dotčenou ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a nemá tak aktivní legitimaci pro podání žaloby podle tohoto ustanovení. Městský soud tedy nepochybil, pokud její žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

IV. Závěr a náklady řízení

[25] NSS se shora uvedených důvodů zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s.

[26] Neúspěšná stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovanému nevznikly náklady nad rámec běžné činnosti. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení podle § 60 odst. 5 ve spojení s § 120 s. ř. s., neboť jim soud neuložil žádnou povinnost spojenou s náklady.

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

V Brně dne 28. listopadu 2023

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu