



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Petra Mikeše a Jitky Zavřelové v právní věci žalobce: **Mgr. V. V.**, proti žalovaným: **1) Městský úřad Příbyslav, 2) rada města Příbyslav**, oba se sídlem Bechyňovo náměstí 1, Příbyslav, oba zastoupeni Mgr. Janem Heldesem, advokátem se sídlem Husovo náměstí 20, Polná, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaných a žalobě proti usnesení žalovaného 2) ze dne 28. 2. 2022, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 22. 11. 2022, čj. 30 A 34/2022-189,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e** v části směřující proti **výroku III.** rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 22. 11. 2022, čj. 30 A 34/2022-189, **o d m í t á .**
- II. Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 22. 11. 2022, čj. 30 A 34/2022-189, **s e** v rozsahu **výroků I., II. a IV. r u š í .**
- III. Žaloba **s e** v části týkající se ochrany před nezákonnými zásahy žalovaných **o d m í t á .**
- IV. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě a kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Nejvyšší správní soud se v projednávané věci zabývá především otázkou, zda přemístění sochy vojáka z pomníku na místě válečného hrobu může představovat

nezákonný zásah ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s., vůči němuž se lze domáhat ochrany u správního soudu.

[2] Žalovaný 2) usnesením ze dne 28. 2. 2022 rozhodl o dočasném přemístění sochy vojáka Rudé armády, která je součástí pomníku padlých v 1. a 2. světové válce na Bechyňově náměstí v Příbyslavi, do depozita města Příbyslav. Dne 8. 3. 2022 došlo k sejmutí a přemístění sochy.

[3] Žalobce se obrátil na Krajský soud v Hradci Králové s žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, v níž navrhl (ve znění úprav petitu při jednání u soudu), aby žalovanému 1) byla uložena povinnost navrátit sochu vojáka Rudé armády „*na památník padlých v 1. a 2. světové válce do parčíku Bechyňovo náměstí města Příbyslav, okres Havlíčkův Brod, k místu hrobů vojáků Rudé armády Vladimíra Leonidoviče Fomina, Klima Petroviče Kočeruga a kapitána Maslova a jeho tři neznámých druhů, a tím zaručit žalobci obstrukčně nerušený přístup k původnímu stavu památníku, tedy uvést památník do stavu ke dni 7. března 2022*“. Pro případ, že by žalovaný 1) upustil od uvedeného jednání, navrhl žalobce určit, že daný zásah byl nezákonný. Vedle toho se žalobce domáhal určení nezákonnosti zásahu žalovaného 2), na základě kterého byla uvedená socha přemístěna. Žalobce současně „*z procesní opatrnosti*“ žalobou napadl i výše označené usnesení žalovaného 2).

[4] Krajský soud v záhlaví uvedeným rozsudkem žalobu v části týkající se ochrany před nezákonným zásahem zamítl [výrokem I. ve vztahu k uložení povinnosti žalovanému 1) navrátit sochu na původní místo, výrokem II. ve vztahu k určení nezákonnosti usnesení žalovaného 2)]. Výrokem III. odmítl žalobu v části směřující proti rozhodnutí [výše zmíněnému usnesení žalovaného 2)]. Rozhodl současně o tom, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok IV.).

[5] Krajský soud vyšel z toho, že vlastníkem pomníku i pozemku, na němž se pomník nachází, je město Příbyslav. Pomník je válečným hrobem ve smyslu zákona č. 122/2004 Sb., o válečných hrobech a pietních místech a o změně zákona č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o válečných hrobech“). V případě části žaloby týkající se ochrany před nezákonným zásahem žalovaného 1) soud neshledal důvody pro její odmítnutí. Jde zde totiž podle něj o faktické jednání správního orgánu, které je způsobilé vyvolat konkrétní právní následky. Nakládání s pomníkem spadá pod samostatnou působnost obce, není ale omezeno jen zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích, ale také zákonem o válečných hrobech. Na jeho základě je nakládání s pomníkem podmíněno souhlasem Ministerstva obrany. Nejedná se tedy o úkon obce při nakládání s majetkem, tedy o úkon spadající ryze do samostatné působnosti, při němž má obec postavení účastníka soukromoprávního vztahu. Odmítnout žalobu v této části nelze ani z důvodu, že by žalobce tvrdil zásah do neexistujícího veřejného subjektivního práva. Na základě § 3 odst. 3 zákona o válečných hrobech a čl. 21 Smlouvy mezi Českou republikou a Ruskou federací o přátelských vztazích a spolupráci (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 99/1996 Sb.) nelze vyloučit existenci veřejného subjektivního práva na přístup k válečným hrobům za účelem vzdání úcty. Jde-li však o věcné posouzení této části žaloby, dospěl krajský soud k tomu, že odstraněním sochy z pomníku žalobce nebyl na svém veřejném subjektivním právu přímo zkrácen a dané jednání nebylo zaměřeno přímo proti němu, ani v jeho důsledku nebylo proti žalobci přímo zasazeno. Pomník jako takový nebyl odstraněn (byla odstraněna jen jeho část – socha vojáka Rudé armády). Každý proto může pomník navštívit a vzdát

pokračování

náležitým způsobem úctu. Žalovaný úkon navíc působí v podstatě proti komukoliv. Co se týče druhé části zásahové žaloby, směřující proti tvrzenému zásahu žalovaného 2), na základě něhož došlo přemístění sochy z pomníku do depozita, ani zde nelze ve shodě s výše uvedeným žalované jednání posoudit tak, že by z povahy věci nemohlo být nezákonným zásahem. I v tomto případě však soud dospěl k závěru, že tímto jednáním nebylo zkráceno právo žalobce na přístup k pomníku a daný úkon ani nebyl zaměřen přímo proti žalobci, resp. nebylo proti němu přímo zasaženo.

[6] Odmítnutí části žaloby pak krajský soud odůvodnil tím, že usnesení žalovaného 2) nenaplnuje formální ani materiální znaky rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., jak plynou mimo jiné i z judikatury. Úkony správních orgánů, které nejsou rozhodnutím, jsou ze soudního přezkumu vyloučeny (§ 70 písm. a) s. ř. s.) a žaloba je tedy v této části nepřipustná (§ 68 písm. e) s. ř. s.).

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaných

[7] Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. Tvrdí, že krajský soud věc nesprávně právně posoudil, neboť žalované jednání bylo nezákonným zásahem. Usnesení o odstranění sochy z pomníku a jeho faktické odstranění bylo zprostředkovaně zaměřeno proti stěžovateli. V důsledku toho byl přímo zasažen, neboť odstraněním sochy bylo porušeno jeho veřejné subjektivní právo na nerušený přístup k pomníku. Krajský soud nevyjevil, který subjekt by mohl řádnou žalobu proti nezákonnému zásahu úspěšně podat. Dále přehlédl, že stěžovatel má právo podat žalobu ve veřejném zájmu (*actio popularis*) za účelem prosazení dodržení práva v rámci ústavně právní zásady, že Česká republika je právní stát, aniž by byl stěžovatel sám činností veřejné správy přímo anebo zprostředkovaně postižen. Opačný výklad svědčí usnadnění porušování veřejného práva ze strany orgánů veřejné moci.

[8] Žalovaní ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhli, aby ji Nejvyšší správní soud zamítl. V meritu se ztotožňují s napadeným rozsudkem (byť mají za to, že žaloba měla být i ve výrocích I. a II. odmítnuta). Na straně stěžovatele není splněna podmínka zkrácení na právech nezákonným zásahem a jím tvrzený zásah nebyl zaměřen přímo proti němu. Tvrzený zásah je hypotetický a účelově vykonstruovaný. Žalovaní jsou nadále přesvědčeni, že nemají pasivní věcnou legitimaci v této věci podle § 83 s. ř. s. Stěžovatel v kasační stížnosti neuvedl žádné nové skutečnosti, které by měly na závěrech krajského soudu cokoliv změnit. Úvaha o tom, že by soudy měly připustit podání žaloby ve veřejném zájmu, je v přímém rozporu s § 82 s. ř. s. Žalovaní nesouhlasí s výrokem IV. napadeného rozsudku, podle kterého žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Byli procesně úspěšní a měl jim být přiznán nárok na náhradu nákladů řízení. Jedná se o věc obsahově složitou, která netvoří běžnou správní agendu úředníků malého města [žalovaný 1) nemá právní odbor a nikdo na daném úseku nemá právní vzdělání, žalovaný 2) nemá ani právní subjektivitu, jak uznal sám krajský soud].

[9] Aby Nejvyšší správní soud předešel případné překvapivosti svého rozhodnutí, předestřel účastníkům po prvotním seznámení se s podstatou věci svou předběžnou právní úvahu, zda jednání žalovaných mohou skutečně představovat nezákonný zásah, proti němuž se lze domáhat ochrany u správního soudu. Poukázal jednak na existující judikaturu k obdobné situaci (usnesení Městského soudu v Praze ze dne 30. 7. 2020, čj. 17 A 66/2020-27),

a jednak upozornil na to, že se též nabízí dosud neřešená otázka, zda povinnost vlastníka hrobu umožnit k němu přístup podle § 3 odst. 3 zákona o válečných hrobech nepředstavuje spíše zvláštní věcné břemeno, v jehož případě by ochrana právům z něj plynoucím měla být poskytována v občanském soudním řízení.

[10] Na to reagoval pouze stěžovatel, a to tak, že věc podle něj náleží do kompetence správních soudů. Jednalo o zásah veřejné moci a předchozí soudní rozhodnutí neodůvodňují zamítnutí kasační stížnosti. Dodal, že žalovaný 2) je navíc podezřelý ze spáchání trestného činu (odhlasoval, co mu nenáleželo). Věc tedy náleží do veřejného práva.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud předesílá, že nepřehlédl, že stěžovatel doručil tomuto soudu dne 8. 6. 2023 podání označené jako „další námitka podjatosti“. V něm uvedl, že v záhlaví tohoto rozsudku označení soudci jsou podjatí z důvodu, že se (stěžovatel) „*před více osobami písemně vyjádřil, že stávající odměňování soudců NSS může být kvalifikováno jako trestný čin anebo neetické pochybení*“. K tomu dodal, že námitka podjatosti bude „*zítra doplněna eventuálně vzata zpět*“. K tomuto podání lze uvést pouze tolik, že již předchozí námitku podjatosti proti členům osmého senátu tohoto soudu v této věci jiný senát Nejvyššího správního soudu shledal jako opožděnou s tím, že k ní nelze přihlížet (stěžovateli to bylo sděleno přípisem ze dne 6. 6. 2023, čj. Nao 85/2023-48). Tato předchozí námitka byla vznesena s odkazem na dřívější rozhodnutí osmého senátu pro „*překážku znemožňující vyslovit ze strany senátu nový právní názor*“. S ohledem na výše uvedené nebylo možné ani k tomuto podání přihlížet, a tedy zde nebyl dán ani důvod k formálnímu postupu podle § 8 odst. 5 s. ř. s. Ostatně toto podání stěžovatel ani nijak nedoplnil, byť to výslovně avizoval.

III.1 Přezkum rozsudku v části týkající se žaloby proti rozhodnutí

[12] Pro samotné vymezení předmětu kasačního přezkumu je dále podstatné, že krajský soud se v rámci žalobního řízení zabýval (po upřesnění žalobního návrhu stěžovatelem při jednání) jak částí žaloby směřující proti tvrzeným nezákonným zásahům obou žalovaných, tak i její částí směřující proti rozhodnutí [usnesení žalovaného 2)]. V části týkající se tvrzených zásahů soud žalobu zamítl, v části směřující proti rozhodnutí správního orgánu ji odmítl. Přestože stěžovatel v kasační stížnosti výslovně uvádí, že kasační stížnost podává proti „celému rozsudku“ a domáhá se jeho zrušení v „plném rozsahu“, jeho kasační argumentace míří výhradně k tomu, že žalované jednání bylo nezákonným zásahem. I kdyby Nejvyšší správní soud některé úvahy stěžovatele uvedené v kasační stížnosti zobecnil a vztáhl je i na část odůvodnění rozsudku týkající se žaloby proti rozhodnutí, tato argumentace stěžovatele nijak nereaguje na zcela konkrétní závěry krajského soudu týkající hodnocení shora označeného usnesení a jeho možného přezkumu jakožto rozhodnutí ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s. (viz body 89. a násl. napadeného rozsudku).

[13] Kasační stížnost lze podat jen z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. Kasační stížnost (případně její část) podaná z jiných důvodů je nepřipustná podle § 104 odst. 4 s. ř. s. Stěžovatel musí reagovat na argumentaci krajského soudu a uvádět, z jakých důvodů jsou závěry, které soud v napadeném rozsudku uvedl, nesprávné. Stěžovatel tedy musí vylíčit, kterých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl soud vůči němu dopustit v procesu vydání rozhodnutí či přímo rozhodnutím

pokračování

samotným, a rovněž ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnost (rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 12. 2005, čj. 2 Azs 92/2005-58, č. 835/2006 Sb. NSS, a rozsudek NSS ze dne 24. 1. 2023, čj. 6 As 358/2021-38, bod 11). Pokud tak neučiní a pouze znovu zopakuje námitky, které uvedl v řízení před krajským soudem, aniž by jakkoliv reflektoval argumentaci krajského soudu, nejsou takové námitky přípustné (usnesení NSS ze dne 10. 9. 2009, čj. 7 Afs 106/2009-77, č. 2103/2010 Sb. NSS; ze dne 15. 9. 2009, čj. 6 Ads 113/2009-43; nebo ze dne 14. 6. 2016, čj. 1 As 271/2015-36). K tomu lze pro úplnost dodat, že poučovací povinnost soudu a postup dle § 109 odst. 1 ve spojení s § 106 odst. 3 s. ř. s. je na místě jen tehdy, kdy kasační stížnost neobsahuje vůbec žádnou argumentaci (ani pokus o ni). Postup podle těchto ustanovení není určen k tomu, aby soud upozorňoval stěžovatele na potřebu či vhodnost doplnění jeho argumentace (usnesení NSS ze dne 24. 4. 2023, čj. 8 Azs 41/2023-38, bod 12).

[14] S ohledem na výše uvedené je tedy zřejmé, že stěžovatel ve vztahu k výroku III. napadeného rozsudku (tedy k jeho části týkající se žaloby proti rozhodnutí) neuplatnil žádnou přípustnou kasační námitku. Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost v této části odmítl.

III.2 Přezkum rozsudku v části týkající se žaloby na ochranu před nezákonným zásahem

[15] Ve vztahu k části rozsudku týkající se žaloby na ochranu před zásahy žalovaných stěžovatel přípustnou kasační argumentaci uplatnil. Nejvyšší správní soud proto danou část napadeného rozsudku přezkoumal, a to nejprve z hlediska vad, k nimž musí přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Dospěl přitom k závěru, že kasační stížnost je v této části důvodná, byť z jiných důvodů, než uvádí stěžovatel. Nejvyšší správní soud tedy zrušil danou část rozsudku krajského soudu, a to za současného odmítnutí tomu odpovídající části žaloby.

[16] Krajský soud žalobu v části týkající se ochrany před nezákonným zásahem zamítl. Dospěl mimo jiné k závěru, že existenci subjektivního veřejného práva na přístup k válečnému hrobu za účelem vzdání úcty nejde vyloučit. Proto podle něj žalobu ani proti jednomu z žalovaných nebylo možno odmítnout. U obou žalovaných orgánů (obou žalovaných zásahů) však neshledal naplnění minimálně dvou podmínek nezbytných k vyhovění žalobě, které plynou z ustálené judikatury (stěžovatel nebyl daným jednáním přímo zkrácen na svých právech, jednání nebyla zaměřena přímo proti němu a nebyl jimi přímo zasažen).

[17] Jak plyne z judikatury Nejvyššího správního soudu, ze které v dané věci krajský soud vycházel, v případě řízení o žalobě na ochranu proti nezákonnému zásahu je třeba vždy zkoumat, zda žalobou napadený akt vůbec může být pojmově zásahem. Pokud je zjevné a nepochybné, že jednání popsané v žalobě nemůže být vzhledem ke své povaze, povaze jeho původce či jiným okolnostem „zásahem“ ve smyslu legislativní zkratky v § 84 s. ř. s., i kdyby byla tvrzení žalobce pravdivá, musí být žaloba odmítnuta dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jelikož chybí podmínka řízení spočívající v přípustitelném (plausibilním) tvrzení nezákonného zásahu (rozsudky NSS ze dne 14. 3. 2019, čj. 5 As 194/2018-26, ze dne 16. 5. 2019, čj. 10 As 228/2018-23, či ze dne 7. 3. 2023, čj. 7 As 208/2022-39, a další).

[18] Vedle judikatury požadující přípustitelné tvrzení nezákonného zásahu nicméně již delší dobu existuje též judikatura postavená na tom, že soud žalobu odmítne za užití § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. také tehdy, pokud se požadovaná kontrola zákonnosti zásahu správního orgánu pohybuje mimo hranice veřejné správy (rozsudek NSS ze dne 28. 4. 2005, čj. 2 Aps 2/2004-69). Konkrétně se pak podle existující soudní praxe ochrany u správních soudů nelze domáhat mimo jiné tehdy, pokud se požadovaná ochrana týká postupu obce jako účastníka soukromoprávních vztahů a nikoliv nositele veřejné moci (rozsudek NSS ze dne 13. 12. 2006, čj. 3 Ans 9/2005-114).

[19] V návaznosti na tuto judikaturu se pak správní soudy již v minulosti zabývaly žalobou (a to dokonce téhož stěžovatele jako v nynější věci) týkající se v řadě ohledů podobné situace. Spor se konkrétně týkal odstranění sochy maršála Ivana Stěpanoviče Koněva z náměstí Interbrigády na Praze 6. V dané věci Městský soud v Praze žalobu odmítl shora již zmíněným usnesením čj. 17 A 66/2020-27. Vyšel právě z toho, že do pravomoci správních soudů spadá jen poskytování ochrany proti správním orgánům, tj. orgánům jednajícím při výkonu veřejné moci, tedy postupujícím vrchnostensky. Podle městského soudu v dané věci žalovaný (tj. Úřad městské části Praha 6) vrchnostensky a jako správní orgán nepostupoval, ale konal v rámci soukromoprávní správy majetku (jemu svěřenému ze strany vlastníka – hlavního města Prahy). Kasační stížnost proti tomu rozsudku Nejvyšší správní soud odmítl jako nepřipustnou usnesením ze dne 30. 9. 2021, čj. 8 As 186/2020-22 (stěžovatel neuplatnil žádnou přípustnou kasační námitku). Následnou ústavní stížnost pak odmítl Ústavní soud jako zjevně neopodstatněnou usnesením ze dne 14. 12. 2021, čj. III. ÚS 3181/21. Přestože se Nejvyšší správní soud s ohledem na podobu uplatněné kasační argumentace podstatou věci nezabýval, Ústavní soud v označeném usnesení mimo jiné výslovně uzavřel, že správní soudy „*zcela přiléhavě konstatovaly, že ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům (§ 2 s. ř. s.), což mimo jiné znamená, že mezi správním orgánem a dotčeným subjektem musí existovat veřejnoprávní, tzn. vrchnostenský, vztah. Ten však v daném případě dán nebyl, jelikož žalovaný konal v rámci soukromoprávní správy svěřeného majetku. (...) Pokud proto stěžovatel označuje za svoje subjektivně veřejné právo, od kterého odvozuje svoji aktivní legitimaci k podání správní žaloby, kasační stížnosti a v konečném důsledku i ústavní stížnosti, „ničím obstrukčně nerušený přístup k památníku a soše I. S. Koněva“, nutno uvést, že žádné takové ústavně zaručené základní právo neexistuje a stěžovatel je ve skutečnosti ani netvrdí, když jen poukazuje na bilaterální mezinárodní smlouvu, resp. na zákon o válečných hrobech a pietních místech, přičemž však z těchto právních předpisů žádná konkrétní práva stěžovatele bezprostředně neplynou.“*

[20] Nejvyšší správní soud se s východisky výše označeného usnesení Městského soudu v Praze ztotožňuje. Krajský soud v odůvodnění nyní napadeného rozsudku vyšel z toho, že se v daném případě nejedná o úkon obce spadající ryze do její samostatné působnosti. V návaznosti na to pak dovodil s odkazem na povinnosti vlastníka válečného hrobu plynoucí ze zákona o válečných hrobech a Smlouvy mezi Českou republikou a Ruskou federací o přátelských vztazích a spolupráci, že existenci veřejného subjektivního práva na přístup k válečnému hrobu za účelem vzdání úcty nelze vyloučit. S tím však Nejvyšší správní soud nemůže souhlasit. Jakkoli sice podle § 3 odst. 3 zákona o válečných hrobech (na který krajský soud v této souvislosti v napadeném rozsudku odkázal) *vlastník válečného hrobu, jakož i vlastník nemovitosti, na níž je válečný hrob umístěn, pokud je válečný hrob mimo pohřebiště, je povinen umožnit k němu přístup za účelem vzdání úcty nebo provedení prací souvisejících s péčí o válečný hrob*, nelze z této povinnosti (jež mimo jiné reflektuje i čl. 21 výše

pokračování

uvedené smlouvy) *a contrario* bez dalšího také dovodit veřejné subjektivní právo na nerušený přístup k válečnému hrobu s pomníkem, a to navíc v určité (dříve existující) podobě. Přemístění sochy z pomníku do depozita města a rozhodnutí o tom nepředstavují vrchnostenský postup, vůči němuž by mohla být poskytována ochrana před správními soudy. Na tom nemůže nic změnit ani další krajským soudem zdůrazňovaný požadavek zákona týkající se souhlasu Ministerstva obrany s nakládáním s pomníkem jako se součástí válečného hrobu (§ 3 odst. 2 zákona o válčených hrobech).

[21] Vlastníkem válečného hrobu ve smyslu zákona o válčených hrobech (nemovitosti, na níž je hrob umístěn) může být jakákoliv fyzická či právnická osoba, zákon v tomto ohledu nestanoví žádná omezení (§ 3 odst. 1 zákona o válčených hrobech). Podstata výše již zmíněné judikatury Nejvyššího správního soudu vylučující poskytnutí soudní ochrany před správními soudy v situaci, kdy obec vystupuje při správě svého majetku, se přitom odvíjí právě od toho, že obec při správě svého majetku nevystupuje v pozici správního orgánu (ve smyslu § 4 odst. 1 s. ř. s.) ale ve stejném postavení jako jakýkoliv jiný vlastník (viz též rozsudek NSS ze dne 19. 11. 2015, čj. 8 As 72/2015-67, č. 3365/2016 Sb. NSS). A přesně v takové pozici se žalovaní (jako orgány obce) nachází i v nyní projednávané věci. Výše nastíněné základní podmínky soudní ochrany poskytované správními soudy by zcela popíralo, pokud by z požadavku na krajským soudem zdůrazňovaný souhlas Ministerstva obrany bylo možno dovodit vrchnostenskou povahu takového postupu také tehdy, pokud by vlastníkem pomníku (pozemku pod ním) nebyla obec ale kupříkladu fyzická osoba. Požadavek na získání určitého veřejnoprávního souhlasu k nějaké činnosti či nakládání s věcí ještě nemůže učinit z nakládání vlastníka s danou věcí soudně přezkoumatelnou činnost veřejné správy.

[22] Stěžovatel (byť byl v době podání kasační stížnosti minimálně s výše citovanými závěry Ústavního soudu a jemu předcházejícího usnesení městského soudu nepochybně seznámen) se k předestřené otázce nijak blíže nevyjádřil. Ve stručné kasační stížnosti setrval pouze na tvrzeních, podle kterých bylo odstranění sochy proti němu zprostředkovaně zaměřeno, resp. tvrdí, že mu právní řád zajišťuje právo podat žalobu ve veřejném zájmu. Stejně tak lze za obecné a dosti nepřesvědčivé označit i argumenty, jež stěžovatel uvedl na výzvu Nejvyššího správního soudu, který jej na existenci shora zmiňované judikatury v průběhu kasačního řízení výslovně upozornil. Dovožovat zde pravomoc správních soudů pak nelze ani s přihlédnutím k tomu, zda je žalovaný 2) (podle tvrzení stěžovatele) podezřelý z trestného činu. Takový náhled na přezkoumatelnost určitého postupu správními soudy by byl ve zjevném rozporu s východisky výše citované judikatury.

[23] S ohledem na výše uvedené lze proto uzavřít, že jde-li o tvrzené zásahy, postupovali v dané věci oba žalovaní jakožto příslušné orgány vlastníka pomníku (jež je na místě válečného hrobu), a to v rámci výkonu vlastnických práv (povinností) vlastníka válečného hrobu, tedy zcela zjevně v soukromoprávním a nikoliv ve vrchnostenském postavení. Jelikož žalovaní konali v rámci soukromoprávní správy majetku obce (viz též rozsudek NSS ze dne 20. 3. 2013, čj. 6 Aps 11/2012-32, bod 12), správní soudy nemají pravomoc přezkoumávat zákonnost jejich postupu. Krajský soud tedy neměl v dané věci žalobu v části týkající tvrzených nezákonných zásahů žalovaných věcně projednat, nýbrž ji měl i v této části odmítnout.

[24] Jak již nicméně bylo výše uvedeno, Nejvyššímu správnímu soudu v souvislosti s odmítnutím dané části žaloby vyvstala i dosud výslovně neřešená otázka spočívající v tom, zda povinnost vlastníka hrobu (nemovitosti) umožnit k němu přístup podle § 3 odst. 3 zákona o válečných hrobech, nepředstavuje zvláštní věcné břemeno, v jehož případě by ochrana právům z něj plynoucím mohla být poskytována v občanském soudním řízení. Pokud by tomu totiž tak bylo, pak by bylo třeba žalobu odmítnout za užití § 46 odst. 2 s. ř. s. s procesními důsledky, které takový postup má (zachování lhůty pro podání žaloby a poučení o možnosti podání žaloby u věcně příslušného soudu). Odmítnutí žaloby podle uvedeného ustanovení je tedy pro žalobce (stěžovatele) v zásadě vstřícnější, a tento důvod odmítnutí je tak třeba upřednostnit, pokud by pro jeho aplikaci byly splněny podmínky (rozsudek NSS ze dne 26. 2. 2009, čj. 4 Ads 127/2008-73).

[25] V tomto ohledu lze předeslat, že přes výzvu soudu a výslovné upozornění na zmíněnou otázku stěžovatel neuplatnil žádná konkrétní tvrzení svědčící o tom, že by se domáhal ochrany svého soukromého práva (např. že by mu ohledně přístupu k pomníku svědčil nějaký soukromoprávní titul nebo že by odstraněním sochy bylo zasaženo do jakéhokoli práva vyvěrajícího ze soukromoprávního poměru stěžovatele a vlastníka pomníku, resp. žalovaných).

[26] Jde-li obecně o věcná břemena, tak ta omezují vlastníka nemovité věci v tom smyslu, aby se něčeho zdržel, něco trpěl anebo něco konal, a lze je dělit na služebnosti a reálná břemena. V tomto ohledu by v nynější věci bylo možno uvažovat o služebnosti, neboť ta postihuje vlastníka věci tak, že musí ve prospěch jiného něco trpět nebo něčeho se zdržet (§ 1257 odst. 1 o. z.). Služebnost se vedle smlouvy, pořízení pro případ smrti nebo vydržení může nabýt i ze zákona. Zákonnou služebnost je nicméně třeba odlišovat od dalších právních nástrojů regulujících omezení vlastnického práva, a to předně v podobě generálního omezení vlastnického práva (například v podobě tzv. ochranných pásem). Rozdíl mezi nimi se odvíjí mimo jiné od vymezení okruhu oprávněných a povinných subjektů (HRABÁNEK, Dušan. § 1260 [Způsoby nabývání služebnosti]. In: SPÁČIL, Jiří, KRÁLÍK, Michal a kol. Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976–1474). 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 1127, marg. č. 35.). V případě ochranných pásem není (až na výjimky) určený nositel práva korespondujícího uloženému omezení. Obdobně tomu tak je i v případě tzv. veřejného užívání, tedy užívání všeobecně přístupných materiálních statků předem neomezeným okruhem uživatelů (STAŠA, Josef. Oddíl 1. Pojem a charakteristika. In: HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 219, marg. č. 387.).

[27] Zákon o válečných hrobech je v relevantní části formulován tak, že vlastník válečného hrobu (vlastník nemovitosti) je povinen umožnit k němu přístup za účelem vzdání úcty nebo provedení prací souvisejících s péčí o válečný hrob (viz citace § 3 odst. 3 zákona výše). Pokud jde o zákonná věcná břemena, tak ta jsou typicky formulována spíše jako práva určitého zákonem předvídaného okruhu osob [např. § 24 odst. 3 písm. e) či f) zákona č. 458/2000 Sb., energetického zákona, § 15 odst. 1 zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, § 11 odst. 8 zákona č. 99/2004 Sb., o rybářství]. Jinak řečeno, určitá (zákonem vymezená) skupina oprávněných subjektů má uživatelské právo vůči určitým pozemkům (v některých případech je explicitně zmíněna povinnost povinných toto užívání strpět, viz např. § 15 odst. 4 zákona o hornické činnosti). Především je však třeba upozornit na to, že podle § 5 odst. 1 písm. a) zákona o válečných hrobech se *fyzická, právnícká nebo*

pokračování

podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že neumožní k válečnému hrobu přístup. Kromě toho, že tedy v této souvislosti zákon nepřepokládá existenci práva a stanovuje povinnosti, současně přímo předpokládá i trestání za porušení takové povinnosti. Od výše zmíněných typických příkladů zákonných věcných břemen se tedy úprava v nynější věci liší i tím, že porušení této povinnosti je v zákoně výslovně uvedeno jako přestupek, a tedy se jedná o povinnost vymáhanou prostřednictvím správního trestání. S ohledem na výše uvedené tedy lze mít za to, že přístup k válečnému hrobu svojí povahou neodpovídá soukromoprávnímu institutu služebnosti, u něhož by bylo možno uvažovat o soukromoprávní ochraně poskytované soudy v občanském soudním řízení. Naopak na něj lze nahlížet spíše jako na veřejné užívací právo, které je však v civilním soudnictví nevynutitelné (to ostatně platí i pro správní soudnictví). Pokud by tu byla dána pravomoc (civilních) soudů, znamenalo by to, že by se uživatel domáhal ochrany práva nikoliv pouze pro sebe, ale i ochrany práv všech potenciálních uživatelů; jednalo by se tak o žalobu ve veřejném zájmu, *actio popularis*, kterou ale český civilní proces neumožňuje (MÁCHA, Aleš. Veřejné užívání jako subjektivní právo. Správní právo, 2015, roč. 48, č. 4, s. 205-208.).

[28] Toliko pro úplnost lze dodat, že mezi právní formy ochrany veřejného užívání se řadí zákazy nebo omezení stanovená ve prospěch veřejného užívání, správní dozor nad užíváním a preventivní, nápravná nebo právě sankční opatření ukládaná mimo rámec správního dozoru (STAŠA, Josef. Oddíl 6. Ochrana veřejného užívání a ochrana před jeho účinky. In: HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 225, marg. č. 397.). Z důvodů shora uvedených proto nebylo v dané věci namíste postupovat při odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 2 s. ř. s.

[29] Nejvyšší správní pak soud závěrem dodává, že s ohledem na výše uvedené závěry (odmítnutí žaloby jako celku) nebylo třeba se blíže zabývat ani návrhem stěžovatele uplatněným v jednom z jeho podání, aby Nejvyšší správní soud vyrozuměl o daném řízení jako „*možné další účastníky*“ velvyslance Ruské federace, Ukrajiny a Běloruska, resp. ministryni obrany a Český svaz bojovníků za svobodu.

IV. Závěr a náklady řízení

[30] Nejvyšší správní soud tak s ohledem na výše uvedené kasační stížnost v části směřující proti výroku III. napadeného rozsudku odmítl podle § 104 odst. 4 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. a § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. [tedy v části týkající se žaloby napadající rozhodnutí správního orgánu – žalovaného 2)]. Jde-li však o část rozsudku vztahující se k tvrzeným nezákonným zásahům žalovaných (výroky I. a II. napadeného rozsudku), tu je třeba zrušit, neboť krajský soud se žalobou ani v této části neměl věcně zabývat. Jelikož v posuzovaném případě byl již v řízení před krajským soudem dán důvod pro odmítnutí žaloby i v této části, a to z důvodu nedostatku pravomoci soudu, Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 větou první s. ř. s. zrušil kasační stížností napadený rozsudek i v části týkající se nezákonných zásahů žalovaných a současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu rozhodl i o odmítnutí tomu odpovídající části žaloby (§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.). Jak již bylo uvedeno, stěžovatel se podanou žalobou domáhal ochrany před napadenými postupy žalovaných, které však nepodléhají soudnímu přezkumu.

[31] Krajský soud v napadeném rozsudku rozhodl o nákladech řízení jen jedním výrokem, nicméně jeho rozsudek se v kasačním řízení v části ruší (a žaloba odmítá). Proto tento nákladový (závislý) výrok krajského soudu (výrok IV. napadeného rozsudku) nemůže obstát a je třeba jej také zrušit. V případě, že Nejvyšší správní soud zruší rozsudek krajského soudu a současně rozhodne o odmítnutí žaloby, je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené podle naposledy zmíněného ustanovení postupoval i v tomto případě. K tomu je třeba uvést, že náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří jeden celek a Nejvyšší správní soud rozhodne o jejich náhradě jediným výrokem vycházejícím z § 60 s. ř. s. (rozsudek NSS ze dne 19. 11. 2008, čj. 1 As 61/2008-98). O náhradě nákladů řízení o žalobě a kasační stížnosti proto soud rozhodl dle § 60 odst. 3 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona, podle něhož nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta.

[32] Pokud Nejvyšší správní soud zruší napadený rozsudek a současně žalobu odmítne, pak se zaplacený soudní poplatek za žalobu ani za kasační stížnost nevrací (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 30. 9. 2021, čj. 4 Azs 187/2020-49, č. 4263/2021 Sb. NSS).

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

V Brně 29. února 2024

Milan Podhrázký
předseda senátu