



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Petra Mikeše a Milana Podhrázkého v právní věci žalobce: **Nebourat, z. s.**, se sídlem Fráni Šrámka 2632/32, Praha 5, zastoupen JUDr. Jaromírem Kyzourem, advokátem se sídlem Lublaňská 398/18, Praha 2, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, proti nezákonnému zásahu žalovaného spočívajícímu v nezahájení řízení podle § 10 odst. 1 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 25. 7. 2024, čj. 6 A 38/2024-29,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 25. 7. 2024, čj. 6 A 38/2024-29, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Nejvyšší správní soud se v tomto rozsudku zabývá přezkoumatelností usnesení městského soudu, které řešilo otázku splnění podmínek aktivní procesní (žalobní) legitimace k podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného podle § 82 a násl. s. ř. s. Tvrzený zásah spočíval v nezahájení správního řízení zahajovaného z moci úřední, ve smyslu závěrů rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu z 26. 3. 2021, čj. 6 As 108/2019-39, č. 4178/2021 Sb. NSS (dále „rozsudek *Žaves*“) a na něj navazující judikatury tohoto soudu.

[2] Žalobce je zapsaným spolkem, jehož základním účelem dle spolkového rejstříku je *sdruzování občanů za účelem ochrany, zachování a dobré správy technické památky pražského železničního mostu pod Vyšehradem a dalších technických a kulturních památek*. V nyní projednávané věci se domáhá ochrany před nezákonným zásahem žalovaného. Tento zásah

spatřuje v tom, že žalovaný ne zahájil řízení podle § 10 odst. 1 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči (dále „památkový zákon“), ve vztahu ke kulturní památce „Soubor železničních mostů na železniční trati Praha-Smíchov – Praha hl. n.“ [pozn. NSS: most pod Vyšehradem či tzv. vyšehradský železniční most] (dále „most“). Dle tohoto ustanovení platí, že pokud vlastník kulturní památky o tuto památku nepečuje, příslušný orgán vydá rozhodnutí, jímž vlastníkově uloží konkrétní opatření k nápravě včetně lhůty k jejich vykonání (dále „rozhodnutí o opatření“).

[3] Žalobce se žalobou domáhal konkrétně toho, aby městský soud

- určil, že zásah žalovaného spočívající v ne zahájení řízení podle § 10 odst. 1 památkového zákona o opatřeních, která by se týkala koroze poškozených či ohrožených ocelových konstrukcí mostu (dále „opatření“), byl nezákonný (výrok I);
- žalovanému zakázal, aby v uvedeném zásahu pokračoval (výrok II); a
- přikázal žalovanému, aby do jednoho měsíce od právní moci rozsudku městského soudu zahájil řízení podle § 10 odst. 1 památkového zákona o uvedených opatřeních, a aby o zahájení řízení písemně informoval žalobce (výrok III).

[4] Městský soud v Praze žalobu v záhlaví uvedeným usnesením odmítl pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení. V reakci na žalobní argumentaci předně shledal, že v případě řízení podle § 10 odst. 1 památkového zákona jde o typické řízení zahajované z moci úřední, neboť zde správní orgán chrání objektivní právo. V návaznosti na to se proto zabýval otázkou, zda jsou v nyní projednávané věci naplněny podmínky k tomu, aby se žalobce mohl zásahovou žalobou bránit proti faktické nečinnosti žalovaného spočívající v ne zahájení takového řízení. Tyto podmínky stanovil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku *Žaves*. Městský soud vysvětlil, že rozšířený senát stanovil jako jednu z podmínek to, že zásahovou žalobu nelze podat k ochraně práv jiných osob nebo k ochraně veřejného zájmu. Rozšířený senát konkrétně uvedl, že „*žalobní legitimaci pro podání zásahové žaloby nemá ten, kdo by se nemohl bránit žalobou proti rozhodnutí podle ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., které eventuálně z takto započatého správního řízení může vzejít*“ (bod 84 rozsudku *Žaves*).

[5] Městský soud má za to, že žalobce tuto podmínku nesplňuje. Jediným účastníkem řízení podle § 10 odst. 1 památkového zákona je vlastník dotčené kulturní památky. Žádné další osoby (tedy ani žalobce) účastníky tohoto řízení dle městského soudu nejsou. Pouze vlastník kulturní památky je proto oprávněn bránit se proti rozhodnutí o opatřeních případně vzešlému z tohoto řízení správní žalobou ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Nikomu jinému tak nemůže svědčit aktivní procesní legitimace k podání zásahové žaloby proti ne zahájení daného řízení. Tuto žalobní legitimaci nelze dle městského soudu dovodit ani z čl. 34 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále „Listina“), dle kterého je *právo přístupu ke kulturnímu bohatství zaručeno za podmínek stanovených zákonem*. Tímto zákonem je památkový zákon, který odpovědnost za ochranu kulturních památek svěřuje právě státu (§ 1 odst. 1 tohoto zákona). Ačkoliv tedy městský soud nezpochybňuje roli žalobce při ochraně kulturního dědictví, tak i judikatura potvrzuje, že jednotlivec (a tím spíše ani spolek fyzických osob) nemá subjektivní právo na ochranu kulturního dědictví, které není

pokračování

předmětem jeho vlastnictví. Tedy ani žalobce nemá subjektivní právo na ochranu mostu, který nevlastní. Správní soudy totiž poskytují ochranu veřejným subjektivním právům osob, nikoliv ochranu veřejnému zájmu (rozsudek NSS z 2. 9. 2020, čj. 4 As 97/2020-54, bod 14, rozsudky městského soudu z 1. 11. 2023, čj. 8 A 24/2022-83, bod 74, anebo z 13. 12. 2023, čj. 6 A 23/2022-64, bod 50). Městský soud proto uzavřel, že žalobcem tvrzená nečinnost žalovaného spočívající v nezahájení řízení podle § 10 odst. 1 památkového zákona, ve vztahu k mostu, nemůže být ze své povahy zásahem.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[6] Proti tomuto usnesení městského soudu podal žalobce (dále „stěžovatel“) kasační stížnost. Úvodem vysvětlil památkový, estetický i dopravní význam mostu, jehož užívání a existence mají být ohroženy z důvodu jeho nedostatečné údržby. Stěžovatel má za to, že v žalobě unesl břemeno tvrzení, které pro vznik jeho aktivní žalobní legitimace stanovuje judikatura (usnesení rozšířeného senátu NSS z 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, bod 42, rozsudek NSS z 9. 5. 2024, čj. 6 As 366/2023-46, body 18 a 19 a tam zmiňovaná judikatura). Stěžovatel v žalobě dostatečně popsal, z čeho vyvozuje své veřejné subjektivní právo a zásah do své právní sféry. Vysvětlil význam a degradaci mostu i svoji činnost, která je s mostem spjata. V rámci žaloby uvedl také právní kvalifikaci tohoto sporu, kdy kromě památkového zákona a Listiny vycházel rovněž ze souvisejících mezinárodních smluv.

[7] Pokud jde o otázku účastenství ve správním řízení, tak dle stěžovatele jednak platí, že účastníkem řízení podle § 10 odst. 1 památkového zákona nemusí být pouze vlastník dotčené památky. Památkový zákon totiž nevylučuje, aby se na věc aplikovala obecná úprava účastenství podle § 27 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. To ostatně potvrzuje i komentářová literatura. Takovým účastníkem tak mohou být i jiné dotčené subjekty, včetně stěžovatele. Dále dle stěžovatele platí, že aktivní procesní legitimace k podání žaloby podle § 65 odst. 1 s. ř. s. není podmíněna účastenstvím ve správním řízení. To vyplývá z judikatury (rozsudek NSS z 17. 4. 2014, čj. 7 As 30/2014-26, náleží Ústavního soudu z 26. 1. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 22/17, č. 124/2021 Sb.), přičemž městský soud v této otázce rozhodl v rozporu také s vlastní judikaturou, konkrétně s rozsudkem z 20. 6. 2023, čj. 10 A 105/2022-122. Podle stěžovatele městský soud argumentoval kruhem, jelikož nedostatek aktivní procesní legitimace k podání zásahové žaloby odvodil od nedostatku aktivní žalobní legitimace k podání žaloby proti rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s., které eventuálně ze správního řízení podle § 10 odst. 1 památkového zákona může vzejít. Městský soud pominul, že zákonné podmínky aktivní procesní legitimace jsou u obou těchto žalobních typů podobné – tvrzení přímého dotčení na veřejných subjektivních právech myslitelným způsobem. Nepostačí proto formální a nedostatečně odůvodněná domněnka, že by stěžovatel nesplnil podmínky aktivní procesní legitimace k podání žaloby proti rozhodnutí. Městský soud byl povinen se podrobně vypořádat s otázkou splnění těchto podmínek. Jeho závěry jsou tak vadné a neúplné. V této souvislosti má stěžovatel rovněž za to, že podmínky přípustnosti zásahové žaloby stanovené rozsudkem *Žaves* by se neměly mechanicky aplikovat na nyní projednávanou věc, ale měla by se zkoumat jejich podstata a smysl. V rozsudku *Žaves* se rozšířený senát zabýval řízením o odstranění stavby, kdy jeho bod 84 (bod [4] výše) se týkal případného rozhodnutí o dodatečném povolení. Právě množstvím možných rozhodnutí se však lišil tehdejší spor od toho nyní projednávaného. Dle stěžovatele nelze vždy trvat na požadavku, aby žalobce domáhající se žalobou zahájení

určitého řízení byl zároveň oprávněn případně žalobou napadat rozhodnutí vydané v takovém řízení. Poukázal, že jsou připouštěny zásahové žaloby domáhající se určitého konání nečinných správních orgánů, aniž je výsledkem takové činnosti správních orgánů rozhodnutí napadnutelné žalobou podle § 65 odst. 1 s. ř. s.

[8] Veřejný zájem a veřejná subjektivní práva se dle stěžovatele mohou prolínat. Jak totiž vyplývá z Listiny či komentářové literatury, veřejný zájem se prolíná s individuálním právem na zachování kulturního dědictví. Také z judikatury vyplývá, že osoba se může dovolávat i těch ustanovení, která se vztahují k veřejnému zájmu, jestliže má tento zájem souvislost i s její právní sférou [usnesení rozšířeného senátu NSS z 29. 5. 2019, čj. 2 As 187/2017-264, č. 3903/2019 Sb. NSS (dále „usnesení *Dobřejovice – Čestlice*“), výše zmiňovaný rozsudek NSS čj. 6 As 366/2023-46, bod 20]. Tak je tomu i v nyní projednávané věci, v níž stěžovatel chrání své subjektivní právo na přístup ke kulturnímu dědictví, které se překrývá s veřejným zájmem. Již z formulace § 1 odst. 1 památkového zákona vyplývá, že předmětem ochrany tohoto zákona je kulturní dědictví všech, nikoliv státu, tj. památková ochrana se může dotýkat sféry každé osoby. Právu na přístup ke kulturnímu bohatství proto nepochybně odpovídá povinnost státu (za podmínek daných zákonem) kulturní bohatství, tj. i kulturní památky, chránit. Nečinností žalovaného tak mohlo být zasaženo i do práv stěžovatele, jehož základním účelem a cílem je právě ochrana, zachování a dobrá správa mostu jakožto kulturní památky. Také v tomto sporu lze aplikovat judikaturu, která se vztahuje k aktivní žalobní legitimaci ekologických spolků [nález Ústavního soudu z 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14 (N 111/73 SbNU 757), bod 27], přičemž ochrana životního prostředí často zahrnuje i ochranu kulturních památek [stěžovatel odkazuje na Úmluvu o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (sdělení č. 124/2004 Sb. m. s.) či na směrnici Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí]. Výklad městského soudu ohledně přípustnosti žaloby byl tedy příliš restriktivní.

[9] Judikatura, na kterou se odkázal městský soud, není dle stěžovatele na tento spor přílehlavá. Pokud jde o rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 4 As 97/2020-54, tak tehdejší žalobce patrně přdestřel nedostatečnou argumentaci, a proto mu soud nepřiznal aktivní procesní legitimaci k podání žaloby. V tomto rozsudku se navíc soud odklonil od své výše zmiňované judikatury, neboť shledal, že tehdejší argumentace se nepřípustně týkala veřejného zájmu, aniž se zabýval jeho možnou provázaností s veřejnými subjektivními právy tehdejšího žalobce. Otázka práva na přístup ke kulturnímu bohatství nebyla v dané věci vůbec řešena. Pokud jde o rozsudek městského soudu čj. 6 A 23/2022-64, tak tehdy šlo o umístění stavby v ochranném pásmu památkové rezervace, nikoliv o památkovou ochranu jako takovou. Otázku památkové ochrany vznesla tehdejší žalobkyně jen jako doplňkový argument, pročez neunesla ani břemeno tvrzení. Obdobný byl i případ, kterým se městský soud zabýval v rozsudku čj. 8 A 24/2022-83, v němž tehdejší žalobci hájili svá vlastnická práva k nemovitosti, která se nacházela v památkové zóně. Památkovou ochranou ani přístupem ke kulturnímu dědictví se tehdy městský soud nezabýval.

[10] Stěžovatel sporuje také závěr městského soudu, že veřejný zájem na ochraně památek primárně náleží správním orgánům. Z výše zmiňovaného usnesení *Dobřejovice – Čestlice* vyplývá, že ačkoliv je ochrana veřejného zájmu svěřena správním orgánům, tak jednotlivcům nelze paušálně odeprít právo podílet se na formulování, resp. konkretizaci

pokračování

tohoto veřejného zájmu (bod 41 odkazovaného usnesení). Dle městského soudu by navíc muselo platit, že v případě nečinnosti správního orgánu by se nikdo nedomohl památkové ochrany. Vlastník kulturní památky, kterému by dle městského soudu mělo svědčit veřejné subjektivní právo, logicky nebude usilovat o zahájení řízení podle § 10 odst. 1 památkového zákona, neboť toto řízení směřuje proti jeho zájmům. Jestliže má stát povinnost dbát o památkovou péči, tak by také mělo existovat právo dotčené veřejnosti, aby se této povinnosti státu v případě jeho nezákonné nečinnosti domohla. Nečinnost žalovaného přispívá k zániku mostu, který ale stále je kulturní památkou. Přístup městského soudu pak ve svém důsledku vede k odepření přístupu k soudu.

[11] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožňuje s posouzením městského soudu o nedostatku aktivní žalobní legitimace stěžovatele.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[12] Kasační stížnost je důvodná.

[13] Nejvyšší správní soud předepisuje, že je-li napadeným rozhodnutím usnesení krajského (městského) soudu o odmítnutí žaloby, přichází v úvahu pouze kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Jinak řečeno, Nejvyšší správní soud se v takové situaci může zabývat pouze tím, zda byly naplněny důvody pro odmítnutí žaloby. Naopak mu nepřísluší věcně hodnotit postup žalovaného (rozsudek NSS z 28. 11. 2025, čj. 7 As 109/2025-28, bod 16 a tam uvedená judikatura).

[14] Předmětem sporu v nyní projednávané věci je výhradně otázka přípustnosti žaloby. Konkrétně splnění jedné z podmínek spočívající v tom, zda je myslitelné stěžovatelem tvrzené dotčení jeho právní sféry (zásah do jeho veřejných subjektivních práv), k němuž mělo dojít tím, že žalovaný nezahájil řízení podle § 10 odst. 1 památkového zákona.

III.A Způsob zahájení řízení podle § 10 odst. 1 památkového zákona

[15] Ve vztahu k tomuto řízení městský soud dovodil, že jde o řízení zahajované z moci úřední (bod 15 napadeného usnesení). V návaznosti na tento závěr městský soud aplikoval podmínky formulované rozsudkem *Žaves*, při jejichž splnění je dána přípustnost zásahové žaloby (body 13, 16 a 17 napadeného usnesení).

[16] Na rozdíl od žaloby stěžovatel v kasační stížnosti již přímo neargumentuje tím, že pro řízení podle § 10 odst. 1 památkového zákona není stanoveno, že je zahajováno pouze z moci úřední. Stěžovatel však sporuje závěr městského soudu o nepřípustnosti stěžovatelovy zásahové žaloby založený na nesplnění podmínek stanovených rozsudkem *Žaves* pro existenci aktivní žalobní legitimace stěžovatele. Aplikace těchto podmínek je však přímo odvislá od výchozí premisy zastávané žalovaným i městským soudem, že řízení podle § 10 odst. 1 památkového zákona je zahajované výlučně z moci úřední. Byla-li by ale tato premisa chybná, tj. toto řízení by bylo možné zahájit i na žádost stěžovatele, bylo by jeho zahájení plně v dispozici stěžovatele (§ 44 správního řádu). Ten by se tak nemusel jeho zahájení domáhat zásahovou žalobou založenou na závěrech rozsudku *Žaves*.

[17] Z uvedeného důvodu si proto Nejvyšší správní soud, v duchu zásady soud zná právo (*iura novit curia*), musel i bez výslovné kasační argumentace učinit úsudek o tom, zda řízení

podle § 10 odst. 1 památkového zákona je zahajované výlučně z moci úřední. Tedy zda právní normy, které žalovaný a městský soud aplikovali (§ 44 a § 46 správního řádu, § 82 a násl. s. ř. s.), na nyní projednávanou věc skutečně dopadají (usnesení rozšířeného senátu NSS z 28. 7. 2009, čj. 8 Afs 51/2007-87, č. 1926/2009 Sb. NSS, a na něj navazující judikatura, např. rozsudky NSS z 13. 6. 2024, čj. 9 As 64/2024-38, bod 11, či z 5. 2. 2025, čj. 8 Afs 266/2023-69, bod 30).

[18] 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. Jde-li o národní kulturní památku, vydá toto rozhodnutí po vyjádření odborné organizace státní památkové péče krajský úřad v souladu s podmínkami, které pro zabezpečení ochrany národní kulturní památky stanovila vláda České republiky* [zvýraznění NSS].

[19] Nejvyšší správní soud souhlasí se závěrem městského soudu, že z konstrukce (formulace) a kontextu citovaného ustanovení plyne, že jde o řízení zahajované výlučně z moci úřední. Dle citovaného ustanovení je příslušný správní orgán povinen vydat rozhodnutí o opatřeních, zjistí-li, že vlastník kulturní památky neplní povinnosti uvedené v § 9 památkového zákona. Samotnému vydání rozhodnutí o opatřeních musí předcházet formální zahájení správního řízení (§ 46 odst. 1 správního řádu). Jelikož § 10 odst. 1 památkového zákona, na rozdíl od odst. 2, neuvádí, že rozhodnutí o opatřeních bude vydáno (řízení zahájeno) i na žádost, je evidentní, že jde o řízení zahajované (a rozhodnutí vydávané) výlučně z moci úřední. Příslušný správní orgán je proto povinen řízení zahájit, jakmile se dozví o skutečnostech odůvodňujících jeho zahájení, tj. že existují rozumné předpoklady (potenciální možnost), že vlastník kulturní památky neplní povinnosti uvedené v § 9 památkového zákona. Pokud by § 10 odst. 1 památkového zákona umožňoval návrhový způsob zahájení řízení, odst. 2, podle něhož *rozhodnutí o opatřeních, která je povinen vlastník kulturní památky učinit, vydá obecní úřad obce s rozšířenou působností, a jde-li o národní kulturní památku, krajský úřad, též na žádost jejího vlastníka*, by byl ustanovením duplicitním, a tedy nadbytečným.

[20] Závěr, že jde o řízení zahajované výlučně z moci úřední shodně podporuje též komentářová literatura k § 10 památkového zákona (VARHANÍK, J., MALÝ, S. *Zákon o státní památkové péči. Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2026-4-24]; ZÍDEK, M., TUPÝ, M., KLUSON, J. *Zákon o státní památkové péči. Praktický komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2026-4-24]).

[21] Jde-li jednoznačně o řízení zahajované výlučně z moci úřední, není možné z něj „utvářet“ řízení na žádost. Takový přístup části starší judikatury rozšířený senát v rozsudku *Žaves* (body 71 a 72) výslovně odmítl.

III.B.1 Podmínky přípustnosti zásahové žaloby

[22] Nejvyšší správní soud předně nesouhlasí se stěžovatelem v tom, že by se závěry rozsudku *Žaves* měly aplikovat na nyní projednávaný spor jen v omezené míře. Již městský soud v bodu 13 svého usnesení vysvětlil, že ačkoliv se tehdejší spor týkal řízení o odstranění stavby, tak závěry rozšířeného senátu jsou aplikovatelné i na jiné případy (body 71 a násl.

pokračování

rozsudku *Žaves*). Obecně půjde o případy, kdy ne zahájením řízení z moci úřední dojde k zásahu do veřejných subjektivních práv určité osoby. Stěžovatel spatřuje rozdíl nyní projednávané věci od věci řešené rozsudkem *Žaves* v tom, že řízení podle § 10 odst. 1 památkového zákona nepřipouští takovou paletu možných rozhodnutí, jako řízení o odstranění stavby. Rozsudek *Žaves* však této otázce žádný rozhodný význam nepřipisuje.

[23] Nejvyšší správní soud nepovažuje za významnou ani doplňkovou argumentaci stěžovatele v bodu 25 kasační stížnosti. Tam uvádí, že jsou připouštěny zásahové žaloby domáhající se určitého konání nečinných správních orgánů, aniž je výsledkem následné činnosti správních orgánů rozhodnutí napadnutelné žalobou podle § 65 odst. 1 s. ř. s. A proto podle stěžovatele nelze vždy trvat na požadavku, aby žalobce domáhající se žalobou zahájení určitého řízení byl zároveň oprávněn případně žalobou napadat rozhodnutí vydané v takovém řízení. Stěžovatelova argumentace je však mimoběžná. Pro nyní projednávanou věc je stěžejní, že se stěžovatel domáhá zahájení řízení, jehož výsledkem má být vydání správního rozhodnutí. V takovém případě rozsudek *Žaves* požaduje, aby ten, kdo se domáhá zahájení správního řízení, se mohl bránit žalobou proti rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s., které eventuálně z takto započatého správního řízení může vzejít (bod 84 rozsudku *Žaves*). Na tom nic nemění skutečnost, že zásahovou žalobou se lze domáhat ochrany i proti nezákonné nečinnosti správních orgánů v podobě neprovedení jiného úkonu, než je vydání rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. (usnesení rozšířeného senátu NSS z 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS). Aktivní žalobní legitimace je nicméně i v těchto případech podmíněna tím, že tato nezákonná nečinnost je způsobilá zasáhnout sféru práv a povinností daného jednotlivce; v tehdy projednávané věci konkrétně do subjektivního veřejného práva jednotlivce na to, aby údaje o jeho nemovitostech byly evidovány v katastru nemovitostí předepsaným způsobem (bod 20 ve spojení s bodem 23 odkazovaného usnesení).

[24] Rozšířený senát v rozsudku *Žaves* vymezil tři podmínky přípustnosti zásahové žaloby, jíž se určitá osoba domáhá zahájení řízení z moci úřední (body 81 a násl. uvedeného rozsudku).

[25] *Zaprvé* je potřeba, aby šlo o žalobce, jehož veřejné hmotné právo nebylo ochráněno v důsledku nečinnosti správního orgánu. Žalobní legitimaci tedy nemá ten, kdo by se nemohl bránit žalobou proti rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s., které eventuálně z takto započatého správního řízení může vzejít. Pro splnění této podmínky proto žalobce musí tvrdit myslitelné dotčení své právní sféry ne zahájením řízení z moci úřední (body 82 až 84 a 115 uvedeného rozsudku). Je tomu tak proto, že tvrzení myslitelného dotčení právní sféry je podmínkou aktivní procesní legitimace jak k podání zásahové žaloby, tak i žaloby proti správnímu rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s. (usnesení rozšířeného senátu NSS z 21. 10. 2008, čj. 8 As 47/2005-86, č. 1764/2009 Sb. NSS, body 34 a násl., či rozsudek rozšířeného senátu NSS z 18. 5. 2010, čj. 5 Afs 33/2008-180, č. 2084/2010 Sb. NSS, body 23 a 24).

[26] *Zadruhé* musí být zachována subsidiarita zásahové žaloby. Nesmí tedy existovat žádné jiné správní řízení ani žádný jiný moment, kdy osoba v minulosti mohla nebo teprve v budoucnu bude moci chránit své subjektivní hmotné právo v rámci veřejné správy nebo žalobou před správním soudem (buď jako účastník správního řízení, nebo jako osoba, která sice dle zákona nebyla účastníkem řízení, ovšem proti rozhodnutí má právo podat žalobu podle § 65 odst. 1 s. ř. s.). Je nerozhodné, zda takovou ochranu využila. Tato

podmínka proto vylučuje aktivní procesní legitimaci k podání zásahové žaloby u takové osoby, která např. nevyužila (nebo sice využila, ale bez úspěchu) opravné prostředky k ochraně svého subjektivního práva, případně soudní ochranu proti rozhodnutí, které z takového řízení vzešlo (bod 84 rozsudku *Žaves*). Jde-li o zápůrčí (zdržovací, negatorní) zásahovou žalobu, tj. směřující proti zásahu, který doposud nebyl ukončen, musí být zachována též subsidiarita soudní ochrany jako takové ve smyslu § 85 části před středníkem s. ř. s. Žalobce tak musí před podáním zásahové žaloby vyčerpat prostředky ochrany či nápravy dostupné v rámci veřejné správy. V případě zásahové žaloby podané za účelem dosažení zahájení řízení z moci úřední je třeba správnímu orgánu, který podle přesvědčení žalobce měl zahájit řízení z moci úřední, uplatnit podnět podle § 42 správního řádu, případně u jemu nadřízeného správního orgánu též podnět k opatření proti nečinnosti dle § 80 odst. 2 správního řádu (body 90 až 101 rozsudku *Žaves*).

[27] *Zatřetí* by správní soud měl zvážit, zda podáním zásahové žaloby žalobce nezneužívá právo (bod 88 uvedeného rozsudku).

[28] Z odůvodnění nyní napadeného usnesení plyne, že městský soud žalobu stěžovatele odmítl z důvodu nesplnění již první podmínky (komplexu podmínek) spočívající v tvrzení myslitelného dotčení stěžovatelovy právní sféry (body 16 až 18 napadeného usnesení). Dalšími výše popsány podmínkami, jež musí být splněny kumulativně, se tak městský soud logicky již nezabýval. Proto se i Nejvyšší správní soud nyní zabývá toliko splněním první z podmínek. Splněním ostatních podmínek není oprávněn se zabývat, jelikož tak dosud neučinil městský soud (rozsudek NSS z 24. 2. 2023, čj. 8 As 98/2020-235, č. 4464/2023 Sb. NSS, bod 58).

III.B.2 Tvrzení myslitelného dotčení právní sféry stěžovatele

[29] Podle § 82 s. ř. s. *každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.*

[30] Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. (ve znění účinném od 1. 1. 2026 jde pouze o větu první) *kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen „rozhodnutí“), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.*

[31] Podmínka aktivní procesní legitimace k podání zásahové žaloby, spočívající v tvrzení myslitelného dotčení právní sféry žalobce, nebude dána v případě, je-li zjevné a nepochybné, že jednání popsané v žalobě nemůže být vzhledem ke své povaze, původci či jiným okolnostem zásahem ve smyslu legislativní zkratky v § 82 s. ř. s., i kdyby byla všechna tvrzení žalobce pravdivá. Pro „propuštění“ žaloby k věcnému projednání postačuje plausibilní (myslitelné) tvrzení. Pokud na druhou stranu nelze jednoznačně říci, že veřejná subjektivní práva (právní sféra) žalobce *zjevně a nepochybně* nemohou být za žádných okolností v důsledku jednání či opomenutí žalovaného dotčena, je nutno zásahovou žalobu posoudit meritorně [rozsudek NSS z 11. 9. 2025, čj. 2 As 86/2025-21, bod 21, navazující na

pokračování

závěry rozsudku rozšířeného senátu NSS z 21. 11. 2017, čj. 7 As 155/2015-160, č. 3687/2018 Sb. NSS, *EUROVIA*, body 62 a 63 (tento rozsudek byl sice následně zrušen Ústavním soudem, na závěry o odmítnutí žaloby to však nemělo vliv – bod 115 rozsudku *Žaves*]).

[32] Podmínka spočívající v tvrzení myslitelného dotčení právní sféry (zásahu) v sobě nicméně obsahuje dvě dílčí, vzájemně provázané a doplňující se, kumulativní podmínky.

[33] První se týká samotného tvrzení předestřené žalobcem, jež musí obsahovat (zejména skutkový) popis namítaného jednání (opomenutí) veřejné správy označovaného za nezákonný zásah. Tento popis musí být natolik jednoznačný a konkrétní, aby bylo možno v následujících krocích zkoumat a posoudit další rozhodné okolnosti, včetně splnění druhé dílčí podmínky (tj. myslitelnosti zásahu – viz bod níže). Žalobce ohledně aktivní procesní legitimace tíží břemeno tvrzení, ne však břemeno důkazní. Proto postačuje „jen“ plausibilní (myslitelné) tvrzení, nikoliv prokázání jeho pravdivosti. Tím je dán zásadní význam žalobního tvrzení, jež musí být dostatečné z hlediska jak vyličení jednání (opomenutí) správního orgánu, v němž je spatřován zásah, tak provázání tohoto jednání (opomenutí), příp. jeho důsledků, s dotčením právní sféry žalobce. První dílčí podmínka je tedy svojí podstatou podmínkou jednak (především) skutkovou a jednak subjektivní (vztahující se k osobě žalobce a jeho procesní aktivitě).

[34] Druhá dílčí podmínka spočívá v samotné otázce, zda jednání popsané v žalobě může být vzhledem ke své povaze, původci či jiným okolnostem vůbec zásahem ve smyslu legislativní zkratky v § 82 s. ř. s. Má tedy charakter právní a objektivní, jelikož se odvíjí od objektivní právní reality (úpravy). Úzce souvisí se zásadou, že soud zná právo (*iura novit curia*). Pakliže je zjevné, že namítané jednání (opomenutí) nemůže být za žádných okolností zásahem, je bez významu otázka dostatečnosti či myslitelnosti žalobního tvrzení, jelikož žalobce v takovém případě nemůže žádným svým tvrzením, jakkoli jednoznačným a konkrétním, založit myslitelnost dotčení své právní sféry.

[35] Vzhledem ke kumulativnímu charakteru dílčích podmínek je třeba při závěru o nesplnění být jedné z nich žalobu odmítnout pro chybějící podmínku řízení (bod 115 rozsudku *Žaves*).

[36] Úkolem městského soudu tak bylo v uvedeném smyslu posoudit jednak žalobní tvrzení stěžovatele a jednak to, zda jím namítané jednání (nečinnost) žalovaného, spočívající v nezahájení řízení podle § 10 odst. 1 památkového zákona, ve vztahu k mostu, může být pojmově zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s.

III.C Posouzení závěrů městského soudu

[37] Městský soud dospěl k závěru, že stěžovatelem tvrzená nečinnost žalovaného ze své povahy (pojmově) nemůže být zásahem (body [5] na konci a [28] výše). Z odůvodnění napadeného usnesení je zřejmé, že městský soud rovnou posoudil otázku myslitelnosti zásahu do práv stěžovatele (druhou dílčí podmínku), aniž se výslovně zvlášť zabýval splněním první dílčí podmínky týkající se dostatečnosti samotného žalobního tvrzení. Vzhledem k tomu se první dílčí podmínkou nyní nemohl jako první zabývat Nejvyšší správní soud.

[38] Aby městský soud mohl odmítnout žalobu pro chybějící podmínku řízení, musí mít postaveno najisto, že namítaná nečinnost žalovaného zjevně a nepochybně nemůže být zásahem, tj. představovat dotčení právní sféry stěžovatele. Tento svůj závěr je zároveň povinen přezkoumatelně zdůvodnit, mj. tak, aby z odůvodnění bylo patrné vypořádání uplatněné žalobní argumentace.

[39] Městský soud konkrétně v bodu 16 napadeného usnesení shledal, že jediným účastníkem řízení podle § 10 odst. 1 památkového zákona je vlastník dotčené kulturní památky. Žádné další osoby účastníky tohoto řízení nejsou, tedy ani stěžovatel. Proto je dle městského soudu pouze vlastník kulturní památky oprávněn bránit se správní žalobou ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. proti rozhodnutí o opatřeních případně vzešlému z tohoto řízení. Nikomu jinému tak nemůže svědčit aktivní procesní legitimace k podání zásahové žaloby proti ne zahájení daného řízení.

[40] Obě premisy, na nichž městský soud založil výše uvedený závěr, jsou však nesprávné.

[41] Zaprvé není pravdou, že účastníkem řízení podle § 10 odst. 1 památkového zákona zahajovaného z moci úřední nemůže být nikdo jiný než vlastník kulturní památky. Nelze totiž vyloučit, že rozhodnutí o opatřeních se může přímo dotknout práv také jiných osob, než je osoba vlastníka kulturní památky. Teoreticky může jít např. o nájemce (uživatele) kulturní památky (rozsudek NSS z 28. 11. 2023, čj. 2 As 14/2023-28, body 2 a 16) či vlastníka sousední nemovitosti, mohou-li stanovená opatření (jejich realizace) či stav posuzované památky mít vliv i na jeho nemovitost (shodně ZÍDEK, M., TUPÝ, M., KLUSON, J. *Zákon o státní památkové péči. Praktický komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2026-4-24]). Za takové situace by tedy i taková osoba mohla být „vedlejším“ účastníkem řízení na základě § 27 odst. 2 správního řádu, tj. obecné úpravy účastenství, jejíž aplikaci památkový zákon nikterak nevylučuje ani neomezuje.

[42] Nicméně, samotná otázka účastenství v řízení podle § 10 odst. 1 památkového zákona není z hlediska přípustnosti zásahové žaloby nikterak určující. Aktivní procesní legitimace k podání žaloby proti správnímu rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. totiž není podmíněna účastenstvím v předcházejícím správním řízení (rozsudek NSS z 22. 2. 2011, čj. 2 Afs 4/2011-64, č. 2260/2011 Sb. NSS, body 20 a 21, který vycházel ze závěrů usnesení rozšířeného senátu NSS z 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS, výše odkazovaný nálezn Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 22/17, bod 84). Ostatně, v bodu 85 to výslovně potvrdil i rozsudek *Žaves* (bod [26] výše) a na něj navazující judikatura (rozsudek NSS z 14. 9. 2023, čj. 1 As 105/2023-29, bod 18). Lze dodat, že ten, kdo má aktivní procesní legitimaci k podání žaloby podle § 65 odst. 1 s. ř. s., by splňoval rovněž podmínky účastenství alespoň podle § 27 odst. 2 správního řádu (*účastníky jsou též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech*). A byl by tedy účastníkem řízení, ledaže by zvláštní zákon takové účastenství vylučoval (rozsudek NSS z 18. 4. 2014, čj. 4 As 157/2013-33, č. 3060/2014 Sb. NSS, body 23 až 31).

[43] Městský soud v bodu 16 napadeného usnesení založil svůj závěr o nedostatku aktivní procesní legitimace stěžovatele k podání zásahové žaloby na nedostatku aktivní procesní legitimace k podání žaloby podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Tento nedostatek pak založil na nesprávné úvaze o tom, že by stěžovatel nebyl účastníkem řízení podle § 10 odst. 1 památkového zákona. Tímto postupem se však městský soud vyhnul materiálnímu

pokračování

posouzení podmínky spočívající v myslitelnosti tvrzeného zásahu. Fakticky se totiž nikterak nezabýval tím, zda se namítaná nečinnost žalovaného mohla dotknout právní sféry stěžovatele.

[44] Pokud se tedy uvedenou podmínkou městský soud vůbec zabýval, pak toliko v bodu 17 napadeného usnesení. Tam uvedl, že aktivní žalobní legitimaci nelze dovodit ani z čl. 34 odst. 2 Listiny, dle kterého je *právo přístupu ke kulturnímu bohatství zaručeno za podmínek stanovených zákonem*. Tímto zákonem je dle městského soudu památkový zákon, který odpovědnost za ochranu kulturních památek svěruje právě státu (§ 1 odst. 1 tohoto zákona). I judikatura podle městského soudu potvrzuje, že jednotlivec (a tím spíše ani spolek fyzických osob) nemá subjektivní právo na ochranu kulturního dědictví, které není předmětem jeho vlastnictví. Tedy ani stěžovatel nemá subjektivní právo na ochranu mostu, který nevlastní. K tomu městský soud odkázal na konkrétní judikaturu (bod [5] výše). V návaznosti na to v bodu 20 napadeného usnesení uzavřel, že tvrzená nečinnost žalovaného spočívající v nezahájení řízení podle § 10 odst. 1 památkového zákona nemůže být ze své povahy nezákonným zásahem, tj. že zásah je pojmově vyloučen.

[45] Uvedené odůvodnění městského soudu je ve své podstatě založené na chybném, judikaturou Nejvyššího správního soudu opakovaně odmítnutém argumentu, že občanům po veřejném zájmu nic není a je to pouze věc úředníků.

[46] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu již v minulosti vysvětlil, že oddělení ochrany veřejného zájmu a právní sféry občanů, jinak řečeno ochrany objektivního a subjektivního práva, není a nemůže být absolutní a rigidní (rozsudek *Žaves*, bod 49). V bodu 41 usnesení *Dobřejovice – Čestlice* k této otázce konkrétně uvedl: *„Jakkoliv je třeba rozlišovat mezi veřejným zájmem a soukromými či kolektivními zájmy (...), není jejich oddělení absolutní. V řadě případů je veřejný zájem totožný se společnými soukromými zájmy jednotlivců a jejich skupin (...). Veřejný zájem je typicky zároveň kolektivním zájmem velkého množství jednotlivců a zpravidla se rovněž překrývá se subjektivními právy těchto jednotlivců. Kupříkladu veřejný zájem na ochraně životního prostředí se překrývá s právem jednotlivců na ochranu zdravého životního prostředí dle čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (...). To, že ochrana veřejného zájmu je svěřena především správním orgánům a jiným privilegovaným subjektům, tedy neznamená, že by občanům mělo být paušálně odepráno právo podílet se na formulování, resp. konkretizaci veřejného zájmu v konkrétní věci, popř. proti porušení zákonných ustanovení na ochranu veřejného zájmu brojit u soudu, jsou-li dány podmínky pro jejich aktivní legitimaci pro podání návrhu na zahájení řízení stanovené procesními předpisy. Argument, že občanům po veřejném zájmu nic není a je to věc pouze úředníků, pokládá rozšířený senát za absurdní. Možnost účinně namítat u soudu porušení právních předpisů, jejichž účelem je primárně ochrana veřejného zájmu, by tedy měla být odepřena pouze výjimečně v případech, kdy je na první pohled zřejmé, že veřejný zájem, jehož porušení se konkrétní navrhovatel dovolává, se zcela míjí s jeho právní sférou. V případě, že nemožnost dotčení právní sféry navrhovatele je zřejmá již z jeho tvrzení, bude namíste toto zohlednit při posuzování procesní legitimace navrhovatele“*. V bodu 42 uvedeného usnesení z toho rozšířený senát dovodil: *„Pokud tedy úprava obsažená v napadené části opatření obecné povahy skutečně negativně zasahuje do právní sféry navrhovatele, o čemž v posuzované věci postupující senát neměl pochybnost, pak se navrhovatel může úspěšně dovolat i porušení právních předpisů, jejichž primárním účelem je ochrana veřejného zájmu (s výše vysvětlenou výjimkou, kdy je zcela jasné, že daný veřejný zájem se zcela míjí s právní sférou navrhovatele)“*. Ačkoliv se citované závěry primárně vztahují k návrhům na zrušení opatření

obecné povahy, lze je přiměřeně aplikovat také na řízení o žalobě (rozsudky NSS z 22. 2. 2024, čj. 6 As 232/2022-23, bod 21, či na něj navazující z 9. 5. 2024, čj. 6 As 366/2023-46, bod 20).

[47] Z uvedených důvodů městským soudem akcentovaná skutečnost, že památkový zákon v § 1 odst. 1 svěřuje odpovědnost za ochranu kulturních památek, jako veřejného zájmu, státu, sama o sobě, tj. bez přistoupení dalších okolností, nevypovídá nic o tom, zda stěžovatel má, či nemá subjektivní právo na ochranu kulturního dědictví, resp. zda ne zahájení řízení podle § 10 odst. 1 památkového zákona, jehož účelem je ochrana kulturních památek, se může, či nemůže dotýkat jeho právní sféry.

[48] Městský soud dále odkázal na judikaturu (bod [5] výše), jež má potvrzovat, že jednotlivec (a tím spíše ani spolek fyzických osob) nemá subjektivní právo na ochranu kulturního dědictví. Tato judikatura však na nyní projednávanou věc nedopadá, resp. není přílehlavá.

[49] Rozsudek městského soudu čj. 8 A 24/2022-83 Nejvyšší správní soud spolu s rozhodnutím žalovaného správního orgánu zrušil rozsudkem z 21. 5. 2025, čj. 7 As 323/2023-47. V bodech 41 až 44 městskému soudu jako samostatný zrušovací důvod mimo jiné vytknul aplikaci nesprávné úvahy, že ochrana veřejného zájmu je výlučně věcí státu, resp. správních orgánů. V rozsudku čj. 6 A 23/2022-64, bodech 50 a 51, městský soud shledal, že tehdejší žalobkyně nebyla oprávněna se domáhat toliko ochrany objektivní zákonitosti, aniž v žalobě tvrdila či jinak z okolností věci plynulo dotčení její právní sféry. To je závěr sám o sobě souladný s výše citovanými východisky rozšířeného senátu. Avšak navazující závěr, že už není zřejmé, jak by se namítaná nezákonnost závazných stanovisek dotkla veřejných subjektivních práv žalobkyně, již těmito východiskům plně neodpovídá. Městský soud tak v nyní projednávané věci neměl z rozsudku čj. 6 A 23/2022-64 vycházet a měl naopak následovat judikaturu rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu. Obdobně v rozsudku čj. 4 As 97/2020-54 Nejvyšší správní soud shledal, že tehdejší žalobce se dovolával pouze ochrany veřejného zájmu, aniž tím sledoval ochranu svých veřejných subjektivních práv (bod 14 rozsudku). Tím se ale odkazovaný rozsudek liší od nyní projednávané věci, v níž se stěžovatel snaží vysvětlit, proč se ochrana veřejného zájmu dotýká i jeho právní sféry.

[50] Městským soudem uvedená judikatura proto nepředstavuje ustálenou judikaturu ve smyslu bodu 115 rozsudku *Žaves* (bod [31] výše), jež by vysvětlovala, že nečinnost žalovaného spočívající v ne zahájení řízení podle § 10 odst. 1 památkového zákona nezákonným zásahem není a nemůže být.

[51] Shrne-li Nejvyšší správní soud výše uvedené, je třeba uzavřít, že městský soud nedostal své povinnosti řádného odůvodnění svých závěrů, jež ho vedly k odmítnutí žaloby. Za dostačující zejména nelze považovat jeho kusé úvahy stran toho, proč nečinnost žalovaného spočívající v ne zahájení řízení podle § 10 odst. 1 památkového zákona, ve vztahu k mostu, pojmově nemůže být zásahem do práv stěžovatele. Ze strohého odůvodnění napadeného usnesení (obsaženého fakticky jen v jeho bodech 16 a 17) především neplyne, že nemožnost dotčení právní sféry stěžovatele je zjevná a nepochybná. Pouze v takovém případě však lze dle výše shrnutých závěrů judikatury shledat nedostatek aktivní procesní legitimace mající za následek odmítnutí žaloby.

pokračování

[52] Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že napadené usnesení jako celek je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, jež vedly k odmítnutí žaloby. Tento nedostatek spočívá též v tom, že městský soud se nevypořádal s veškerou relevantní žalobní argumentací. Poukázat lze třeba na to, že stěžovatel kromě čl. 34 odst. 2 Listiny, na nějž městský soud reagoval výše uvedeným způsobem, dovozoval své subjektivní právo na ochranu kulturního dědictví též z mezinárodních smluv (bod 46 žaloby a bod 4 napadeného usnesení). S těmito argumenty se však městský soud vůbec nevypořádal.

[53] V dalším řízení se městský soud v rámci posouzení podmínek přípustnosti žaloby (aktivní procesní legitimace) náležitě vypořádá především s otázkou, zda z relevantní právní úpravy plyne subjektivní právo na přístup ke kulturnímu bohatství (dědictví). Pokud ano, zda náleží i stěžovateli jako zapsanému spolku, a zda do tohoto práva, resp. obecně do právní sféry stěžovatele, mohlo být zasaženo jednáním (opomenutím) žalovaného, v němž stěžovatel spatřuje nezákonný zásah. Městský soud tak bude muset vyjasnit zejména podstatu a charakter práva zakotveného v čl. 34 odst. 2 Listiny, v kontextu obdobně formulovaných práv, resp. mezinárodních závazků České republiky, jimiž v žalobě argumentoval stěžovatel. A to i s přihlédnutím k názorům odborné veřejnosti, vyjádřeným například v komentářové literatuře k Listině či k čl. 15 odst. 1 písm. a) Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, č. 120/1976 Sb. (obecný komentář v českém jazyce dostupný např. zde: <https://mezisoudy.cz/>). Byť názory odborné veřejnosti uvedené v (komentářové) literatuře nejsou pro posouzení konkrétní věci soudem závazné [a to již jen proto, že jsou často protichůdné, jako je tomu i ohledně práva na přístup ke kulturnímu bohatství (dědictví)], mohou být určitým vodítkem či „inspirací“ (výše odkazovaný rozsudek NSS č. 8 Afs 266/2023-69, bod 50 a další tam citovaná judikatura). Jelikož těmito názory argumentuje stěžovatel, je povinností městského soudu se s nimi vypořádat. V rámci otázky, zda případné právo náleží i stěžovateli jako spolku, se městský soud neopomene vypořádat se závěry stěžovatelem zmíněné judikatury Ústavního soudu týkající se aktivní procesní legitimace (nejen ekologických) spolků k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy či jeho části a případnou použitelností těchto závěrů na nyní projednávanou věc. Nelze vyloučit, že se k otázce ochrany kulturního bohatství, pro nyní projednávanou věc relevantním způsobem, vyjádřil již Soudní dvůr či Evropský soud pro lidská práva.

III.D Osoby zúčastněné na řízení

[54] Pro případ, že městský soud v dalším řízení dojde k závěru o splnění veškerých podmínek přípustnosti žaloby pro meritorní posouzení věci (v tomto směru však Nejvyšší správní soud dosud závazný právní názor nevyslovil a ani jej touto poznámkou nehodlá naznačovat), zváží pro účely meritorního posouzení věci existenci osob, které by v řízení o této žalobě připadaly v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení. V případech, jako je nyní projednávaný, se obecně jedná o osoby, které by mohly být přímo dotčeny na svých právech vydáním rozhodnutí podle návrhu výroku rozhodnutí soudu, zde tedy novým rozhodnutím městského soudu (§ 34 odst. 1 s. ř. s.; KOCOUREK, T. in KÜHN, Z., KOCOUREK, T., a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, komentář k § 34 odst. 1, str. 195, bod 21). Do úvahy zřejmě přichází ty osoby, které by mohly být účastníky řízení podle § 10 odst. 1 památkového zákona, jehož zahájení by dle návrhu výroku měl městský soud žalovanému přikázat. Typový výčet takových osob uvedl rozšířený senát Nejvyššího

správního soudu v bodu 126 rozsudku *Žaves* anebo v rozsudku z 5. 12. 2017, čj. 1 Afs 58/2017-42, č. 3686/2018 Sb. NSS, *HOPR TRADE*, v bodu 59.

IV. Závěr a náklady řízení

[55] Nejvyšší správní soud ze shora uvedených důvodů shledal kasační stížnost důvodnou, a proto napadené usnesení městského soudu zrušil a věc tomuto soudu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). V něm je městský soud podle § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku.

[56] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně 27. dubna 2026

Jitka Zavřelová
předsedkyně senátu