

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Zdeňka Kühna, soudce Ladislava Derky a soudkyně Daniely Zemanové v právní věci žalobce: **Ing. O. R.**, zast. JUDr. Ondřejem Tošnerem, Ph.D., advokátem se sídlem Slavíkova 1568/23, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo kultury**, se sídlem Maltézské náměstí 471/1, Praha 1, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I.) Dr. R. K., LL.M., II.) L. S., III.) hlavní město Praha**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 4. 2013, čj. MK 17996/2013 OPP, MK-S 14352/2012 OPP, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 11. 2017, čj. 5 A 91/2013-57,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

III. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce podal u Městského soudu v Praze dne 11. 6. 2013 žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 4. 2013, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobce a bylo potvrzeno rozhodnutí Magistrátu hl. m. Prahy (dále jen magistrátu) ze dne 28. 11. 2012. Magistrát tímto rozhodnutím nevymezil dle § 17 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči („dále jen „památkový zákon"), a § 33 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování

a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“), ochranné pásmo nemovité kulturní památky – viniční usedlosti Špitálka, Na Špitálce 17/12, Praha 6.

[2] Městský soud žalobu zamítl. V odůvodnění svého rozsudku poukázal na judikaturu správních soudů, podle které řízení dle § 17 odst. 1 památkového zákona lze zahájit pouze z moci úřední. Návrh ze strany žalobce k vymezení ochranného pásma kulturní památky byl pouhým podnětem k zahájení daného řízení, kterým nebyly správní orgány vázány (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2012, čj. 7 As 42/2012-44; ze dne 26. 6. 2007, čj. 4 Ans 10/2006-59; rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 8. 2006, č. j. 10 Ca 74/2006-24). Odkazovaná judikatura dopadá na žalobcův případ a poskytuje obsahově vyčerpávající odpověď na otázku, proč lze řízení dle § 17 odst. 1 památkového zákona zahájit pouze z moci úřední. Správní orgány proto nepochybily, pokud z ní v příslušné části rozhodnutí vycházely.

[3] Soud vysvětlil rozdíl mezi řízením zahájeným na návrh účastníka a řízením vedeným z moci úřední. Zdůraznil, že řízení, které se zahajuje výlučně z moci úřední, je založeno na existenci veřejného zájmu, k jehož prosazování je stanoven určitý správní orgán. Potenciální účastníci řízení nemají nárok na zahájení takového řízení, protože posouzení, zda byly splněny zákonné podmínky pro jeho zahájení, je výlučně v pravomoci příslušného správního orgánu. Potenciálním účastníkům řízení nebo jiným osobám chybí právními předpisy garantované subjektivní právo, které by zakládalo povinnost správního orgánu ve vztahu k těmto osobám správní řízení zahájit nebo vést. Iniciaci správního řízení, které se zahajuje z moci úřední, nelze vynutit ani prostředky správního soudnictví (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2009, čj. 3 Ans 1/2009-58). Předmět takového řízení vymezuje správní orgán a účastníci nemají možnost řízením disponovat. Rovněž je v těchto řízeních, kdy dochází k ukládání povinnosti, posílena zásada vyšetřovací (srov. § 50 odst. 3 věta druhá správního řádu).

[4] Podle městského soudu zákonodárce nastavil v § 17 odst. 1 památkového zákona ochranu kulturních památek prostřednictvím ochranných pásem tak, že úvahy o potřebnosti vyhlášení pásma, tedy hledání důvodů pro zahájení řízení, svěřil výlučně do pravomoci správních orgánů. Žalobci nepřísluší žádné veřejné subjektivní právo na to, aby usedlosti Špitálka bylo zřízeno ochranné pásmo kulturní památky. Z toho důvodu nemohl být žalobce ani dotčen rozhodnutím magistrátu na svých subjektivních právech nebo v právní sféře, pokud magistrát ochranné pásmo kulturní památky nevymezil. Správní orgány se důvody, proč nevymezily ochranné pásmo kulturní památky – usedlosti Špitálka, zabývaly. Při hodnocení napadeného rozhodnutí soud přihlédl i ke skutečnosti, že předmětné správní řízení realizovaly správní orgány formálně pouze z procesních důvodů, aby mohly řízení zákonným způsobem ukončit, ale z materiálního hlediska řízení vůbec nemělo proběhnout (žalobcův podnět bylo možné vyřídit prostým přípisem, že magistrát neshledal důvody pro zahájení řízení, nicméně v důsledku žalovaného dřívější mylné interpretace § 17 odst. 1 památkového zákona proběhlo správní řízení). Nemělo tedy být vydáno ani rozhodnutí magistrátu, kterému při vázanosti předchozím kasačním rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2012, čj. 7 As 42/2012-44 nezbylo než deklarovat, že nebyly dány důvody pro zahájení řízení. Tím, že proběhlo celé správní řízení, se žalobci dostalo více práv, než mu ze zákona příslušelo. Městský soud neshledal žalobu důvodnou, proto ji podle§ 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

pokračování

II. Shrnutí argumentů v kasační stížnosti žalobce a vyjádření osoby 1) zúčastněné na řízení

[5] Proti rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, a to z důvodu nezákonnosti dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Stížnost odůvodnil nesprávností právního závěru, podle kterého řízení dle § 17 odst. 1 památkového zákona nelze zahájit na návrh, nýbrž pouze z úřední moci. Podle názoru stěžovatele není ve zvláštním zákoně, jímž je památkový zákon, uveden jiný postup, proto se musí postupovat podle obecné procesní úpravy územního řízení obsažené ve stavebním zákoně a vycházet z toho, že se jedná o řízení návrhové. Stěžovatel dále tento svůj názor blíže odůvodnil. Nevymezení ochranného pásma navrhovaného stěžovatelem je porušení § 1 odst. 1 a § 17 odst. 1 památkového zákona a porušení § 3 a § 50 odst. 3 a 4 správního řádu (zákona č. 500/2004 Sb.).

[6] Osoba 1) zúčastněná na řízení (dopravce) se vyjádřila ke kasační stížnosti a navrhla ji zamítnout. Odkázala na svá podrobná vyjádření již dříve podaná a uvedla, že zákon nemá být zneužíván k prosazování partikulárního zájmu na úkor zájmu veřejného.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval posouzením, zda byly splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, vůči němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, stěžovatel je v řízení zastoupen advokátem dle § 105 odst. 2 s. ř. s. a jsou splněny i obsahové náležitosti stížnosti dle § 106 s. ř. s. Nejvyšší správní soud dále přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti, v tomto případě žádnou z vad zakládajících nepřezkoumatelnost, ať již pro nesrozumitelnost nebo pro nedostatek důvodů.

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Znění § 17 památkového zákona ke dni podání návrhu právního předchůdce stěžovatele magistrátu (tj. ke dni 5. 5. 2005) bylo následující: V*yžaduje-li to ochrana nemovité kulturní památky nebo jejího prostředí, vymezí obecní úřad obce s rozšířenou působností po vyjádření odborné organizace státní památkové péče ochranné pásmo. Obecní úřad obce s rozšířenou působností po dohodě s dotčenými správními úřady může v ochranném pásmu omezit nebo zakázat určitou činnost nebo učinit jiná vhodná opatření.* Ke dni vydání rozhodnutí žalovaného (tj. ke dni 18. 4. 2013) a doposud toto ustanovení zní: *Vyžaduje-li to ochrana nemovité kulturní památky nebo jejího prostředí, vydá obecní úřad obce s rozšířenou působností po vyjádření odborné organizace státní památkové péče územní rozhodnutí o ochranném pásmu a určí, u kterých nemovitostí v ochranném pásmu, nejsou-li kulturní památkou, nebo u jakých druhů prací na nich, včetně úpravy dřevin, je vyloučena povinnost vyžádat si předem závazné stanovisko podle § 14 odst. 2; tato povinnost je vyloučena vždy, jde-li o stavbu, změnu stavby, udržovací práce, umístění nebo odstranění zařízení, jejichž provedením se nezasahuje žádným způsobem do vnějšího vzhledu této nemovitosti. Obecní úřad obce s*

rozšířenou působností může v ochranném pásmu omezit nebo zakázat určitou činnost nebo učinit jiná vhodná opatření na základě závazného stanoviska dotčeného orgánu. Z § 35 stavebního zákona ani z žádného jiného ustanovení stavebního zákona nevyplývá odpověď na otázku, zda lze řízení o vymezení ochranného pásma nemovité kulturní památky zahájit na návrh fyzické nebo právnické osoby. K řešení této otázky lze dospět pouze výkladem speciální normy, kterou je v tomto případě památkový zákon.

[10] Nejvyšší správní soud připomíná, že v této věci již proběhla řada správních řízení (viz níže) a též Nejvyšší správní soud už rozhodoval, a to rozsudkem z 24. 8. 2012, čj. 7 As 42/2012-44, ve kterém vyslovil závazný právní názor.

[11] Dne 5. 5. 2005 magistrát obdržel od JUDr. Ing. J. K. (právního předchůdce stěžovatele) návrh ze dne 4. 5. 2005 na vymezení ochranného pásma kulturní památky Špitálka, viniční usedlost čp. 17, Na Špitálce 12, Praha 6. Magistrát na tento návrh na zahájení řízení reagoval dopisem z 15. 7. 2005, v němž s poukazem na § 17 památkového zákona sdělil JUDr. Ing. J. K. negativní stanovisko k jím předloženému návrhu na zahájení řízení ve věci ochranného pásma usedlosti Špitálka. Dne 26. 10. 2005 obdržel magistrát stížnost JUDr. Ing. J. K. na nečinnost ve věci návrhu na vydání rozhodnutí o ochranném pásmu uvedené kulturní památky. Ve stížnosti stěžovatel namítl, že ačkoliv podal dne 5. 5. 2005 návrh na vydání rozhodnutí o vymezení ochranného pásma usedlosti Špitálka (čímž bylo současně zahájeno správní řízení), dosud neobdržel rozhodnutí o podaném návrhu, ale pouze neformální sdělení magistrátu ze dne 15. 7. 2005. Dne 11. 11. 2005 byl magistrátu doručen přípis žalovaného ze dne 3. 11. 2005 ve věci stížnosti JUDr. Ing. J. K. na nečinnost ve věci návrhu na vydání rozhodnutí o uvedeném ochranném pásmu. Žalovaný v tomto dopise zaujal právní názor shodný se stěžovatelem, že již samotným podáním návrhu bylo zahájeno řízení o vydání rozhodnutí ohledně vymezení ochranného pásma nemovité kulturní památky usedlost Špitálka. Žalovaný vyzval magistrát, aby postupoval způsobem popsaným v přípise a řízení ukončil správním rozhodnutím a nikoli neformálním sdělením. Dne 3. 7. 2006 vydal magistrát rozhodnutí o zastavení řízení. Žalovaný poté rozhodnutím ze dne 28. 8. 2006 zrušil k odvolání JUDr. Ing. J. K. rozhodnutí magistrátu z 3. 7. 2006, a věc vrátil k řízení prvostupňovému správnímu orgánu. Magistrát v souladu s rozhodnutím žalovaného pokračoval v řízení a činil kroky směřující k odstranění vad, pro které bylo rozhodnutí zrušeno. Dne 21. 2. 2007 magistrát vydal rozhodnutí, kterým zamítl návrh na vymezení ochranného pásma nemovité kulturní památky, usedlost Špitálka. Žalovaný poté rozhodnutím ze dne 6. 6. 2007 opětovně zrušil z podnětu odvolání JUDr. Ing. J. K. rozhodnutí magistrátu z 21. 2. 2007, a věc vrátil k řízení prvostupňovému správnímu orgánu. Magistrát poté vydal dne 16. 7. 2007 rozhodnutí, kterým zastavil podle § 30 zákona č. 71/1967 Sb. řízení ve věci návrhu JUDr. Ing. J. K. o vymezení ochranného pásma. Žalovaný rozhodnutím ze dne 10. 10. 2007 zamítl odvolání JUDr. Ing. J. K. proti rozhodnutí magistrátu z 16. 7. 2007 a současně toto prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Ing. O. R. (současný stěžovatel a právní nástupce JUDr. Ing. J. K.) podal správní žalobu proti rozhodnutí žalovaného z 16. 7. 2007, kterou městský soud zamítl rozsudkem ze dne 19. 7. 2011. Na základě kasační stížnosti Ing. O. R. Nejvyšší správní soud rozsudkem z 24. 8. 2012, čj. 7 As 42/2012-44 zrušil rozsudek městského soudu z 19. 7. 2011 a rozhodnutí obou správních orgánů a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Poté správní orgány vydaly správní rozhodnutí (rozhodnutí

magistrátu z 28. 11. 2012 a rozhodnutí žalovaného z 18. 4. 2013), jichž se týká rozsudek městského soudu z 29. 11. 2017 napadený kasační stížností žalobce.

[12] Nejvyšší správní soud v rozsudku z 24. 8. 2012, kterým zrušil i rozsudek městského soudu z 19. 7. 2011, vyslovil závazný právní názor, podle kterého „*[n]ávrh na vymezení ochranného pásma podle § 17 odst. 1 zákona o státní památkové péči nelze považovat za návrh účastníka správního řízení, jímž by bylo zahájeno řízení o takovém návrhu. Návrh je ve skutečnosti podnětem k tomu, aby žalovaný řízení o vymezení ochranného pásma nemovité kulturní památky zahájil a sám provedl z úřední povinnosti. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s názorem Městského soudu v Praze, spočívajícím v tom, že aby bylo založeno veřejné subjektivní právo na vedení řízení a vydání rozhodnutí ve věci, jež se navíc závažným způsobem dotýká práv jiných osob, musí tak stanovit zákon. Toto pojetí odpovídá obecně platným principům v oblasti veřejné správy, kdy jedním ze základních principů je princip oficiality (správní orgány rozhodují z úřední povinnosti bez návrhu) a princip dispozitivnosti (správní orgán rozhoduje na návrh), který se ale uplatní pouze tam, kde to zákon výslovně stanoví. V rozhodné právní úpravě, kterou je zákon o státní památkové péči, však takové ustanovení absentuje. Řízení o vymezení ochranného pásma nemovité kulturní památky podle § 17 odst. 1 zákona o státní památkové péči je tedy řízením zahajovaném z moci úřední, nejedná se o řízení návrhové. Tomuto výkladu odpovídá i dikce tohoto ustanovení, podle níž příslušný orgán státní památkové péče vymezí ochranné pásmo nemovité kulturní památky tehdy, vyžaduje-li to její ochrana nebo ochrana jejího prostředí. Zákon tak ponechává možnost zahájení řízení na příslušném správním orgánu*“. Nejvyšší správní soud dále odkázal na judikáty, ve kterých již byl vysloven stejný právní závěr, konkrétně na rozsudek městského soudu z 23. 8. 2006, čj. 10 Ca 74/2006-24 a rozsudek Nejvyššího správního soudu z 26. 6. 2007, čj. 4 Ans 10/2006-59. Nejvyšší správní soud též uvedl, že vlastnictví nemovité kulturní památky (v dané věci to, že vlastníkem je stěžovatel) není rozhodné, neboť nejde o vlastnictví nemovitosti, ale o ochranné pásmo ve vztahu k nemovitosti, které má veřejný charakter. Ztotožnil se s tímtéž právním závěrem městského soudu a obou správních orgánů, ale všechna rozhodnutí zrušil z důvodu, že neshledal souladným se zákonem zastavení řízení podle § 30 zákona č. 71/1967 Sb. Uvedená právní úprava umožňovala správním orgánům zastavit řízení v případě zpětvzetí návrhu na zahájení řízení účastníkem nebo odpadl-li důvod řízení zahájeného z podnětu správního orgánu. Žádný z těchto dvou důvodů nenastal, proto shledal kasační stížnost opodstatněnou.

[13] Nejvyšší správní soud ke kasační stížnosti uvádí, že stěžovatel nesouhlasí s právním názorem Nejvyššího správního soudu vyjádřeným v rozsudku z 24. 8. 2012, podle kterého řízení o vymezení ochranného pásma nemovité kulturní památky dle § 17 odst. 1 památkového zákona nelze zahájit návrhem fyzické nebo právnické osoby, i když je vlastníkem uvedené památky, ale pouze z moci úřední (nejedná se tedy o řízení návrhové); zákon ponechává možnost zahájení řízení na příslušném správním orgánu. Tímto závazným právním názorem se řídily v dalším řízení jak oba správní orgány, tak i městský soud v napadeném rozsudku z 29. 11. 2017. Nejvyšší správní soud nemá v této věci žádný důvod se odchýlit od závěrů vyslovených v rozsudku čj. 7 As 42/2012-44 a od dosavadní judikatury soudů uvedené v tomto rozsudku a též v napadeném rozsudku městského soudu vycházejícím z těchto závěrů. V plném rozsahu proto odkazuje na odůvodnění napadeného rozsudku, ve kterém městský soud podrobně a přesvědčivě vysvětlil povahu řízení podle

§ 17 odst. 1 památkového zákona. Nejvyšší správní soud v souladu s dřívějšími soudními rozhodnutími i tomto případě uzavírá, že řízení o vymezení ochranného pásma nemovité kulturní památky podle § 17 odst. 1 památkového zákona nelze zahájit návrhem fyzické nebo právnické osoby (i když taková osoba je vlastníkem uvedené památky), ale pouze z moci úřední. Nejedná se o návrhové řízení a návrh právního předchůdce stěžovatele ze 4. 5. 2005 byl pouze podnětem k zahájení řízení. Je správný závěr městského soudu, že stěžovatel neměl právní nárok na to, aby magistrát na základě podnětu stěžovatele zahájil správní řízení dle § 17 odst. 1 památkového zákona.

IV. Závěr a náhrada nákladů řízení

[14] Není dán důvod uvedený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., pro který by bylo třeba napadené rozhodnutí městského soudu zrušit. Městský soud správně posoudil právní otázky nastolené v předcházejícím řízení. Nejvyšší správní soud proto zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou podle § 110 odst. 1 s. ř. s., věty poslední.

[15] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl NSS podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. ve prospěch úspěšného žalovaného s přihlédnutím ke skutečnosti, že nebyl prokázán vznik nákladů na jeho straně nad rámec běžné úřední činnosti. NSS proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu uvedených nákladů.

[16] Výrok o náhradě nákladů řízení osob zúčastněných na řízení se opírá o § 60 odst. 5 a § 120 s. ř. s. V dané věci Nejvyšší správní soud osobám zúčastněným na řízení neuložil žádnou povinnost, současně pak neshledal důvody hodné zvláštního zřetele pro přiznání práva na náhradu jejich dalších nákladů řízení.

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

V Brně dne 18. dubna 2018

Zdeněk Kühn
předseda senátu