

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobce: **Ing. Dr. M. K,** zast. JUDr. Jiřím Marvanem, advokátem se sídlem Vodičkova 710/31, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo kultury,** se sídlem Maltézské náměstí 471/1, Praha 1, proti rozhodnutí ministra kultury ze dne 22. 11. 2013, č. j. MK 53835/2013 OLP, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 11. 2016, č. j. 9 A 211/2013 - 78, ve znění doplňujícího usnesení ze dne 24. 11. 2016, č. j. 9 A 211/2013 - 74,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 11. 2016, č. j. 9 A 211/2013 - 78, ve znění doplňujícího usnesení ze dne 24. 11. 2016, č. j. 9 A 211/2013 - 74, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Včas podanou kasační stížností žalovaný (dále též „stěžovatel“) napadl shora označený rozsudek Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), jímž bylo zrušeno rozhodnutí ministra kultury ze dne 22. 11. 2013, č. j. MK 53835/2013 OLP. Tímto rozhodnutím ministr kultury zamítl rozklad proti rozhodnutí ze dne 30. 4. 2013, č. j. MK 21808/2013 OPP, jímž stěžovatel v řízení o určení právního vztahu deklaroval, že dům č. p. X na stavební parcele č. X v katastrálním území X v obci Lázně Bělohrad je kulturní památkou. Ve vztahu k napadenému rozsudku městský soud vydal doplňující usnesení ze dne 24. 11. 2016, č. j. 9 A 211/2013 - 74, jímž výrok II. rozsudku doplnil o stanovení lhůty, v níž je stěžovatel povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení.

[2] Městský soud v napadeném rozsudku nepřisvědčil námitce, že Ministerstvo kultury bylo vázáno návrhem, jímž žalobce zahájil řízení o určení právního vztahu dle § 142 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění účinném v rozhodné době (dále jen „správní řád“). Nebylo proto vadou, že Ministerstvo kultury vydalo deklaratorní

rozhodnutí o tom, že žalobcova nemovitost je kulturní památkou, ačkoli se žalobce svým návrhem domáhal deklarace, že o památku nejde. V řízení o určení právního vztahu je možno deklarovat kladnou skutečnost, i když se navrhovatel domáhá deklarace záporné skutečnosti.

[3] Žalobcův dům byl do státního seznamu kulturních památek zapsán dne 28. 5. 1984, tedy v době účinnosti zákona č. 22/1958 Sb., o kulturních památkách, ve znění do 31. 12. 1987 (dále jen „zákon o kulturních památkách"). Podkladem pro zápis do tohoto seznamu bylo „rozhodnutí" vystupující ve vnější formě dopisu odboru kultury Okresního národního výboru v Jičíně ze dne 5. 12. 1983 adresovaného Krajskému středisku památkové péče a ochrany přírody. Městský soud vyhodnotil, že zmíněné „rozhodnutí" (dopis) není rozhodnutím o zápisu do státních seznamů kulturních památek ve smyslu § 7 odst. 3 zákona o kulturních památkách.

[4] Městský soud poukázal na přechodné ustanovení v § 42 odst. 1 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní památkové péči"), dle něhož platí: „*Kulturní památky zapsané do státních seznamů kulturních památek podle dřívějších právních předpisů se považují za kulturní památky podle tohoto zákona.*" Dále uvedl, že slova „podle dřívějších právních předpisů" v citovaném ustanovení vykládá tak, že má jít o soulad zápisu s dřívějšími předpisy, nikoli pouze provedení zápisu v režimu dřívějších předpisů. Zápisu do státních seznamů kulturních památek mělo předcházet pravomocné rozhodnutí o zápisu, o němž se mělo vést správní řízení, což se v posuzované věci nestalo. Nebylo totiž vydáno správní rozhodnutí s požadovanými náležitostmi a nebylo jednáno s tehdejšími vlastníky domu č. p. X.

[5] Dále městský soud zmínil, že i pokud by dopis odboru kultury Okresního národního výboru v Jičíně ze dne 5. 12. 1983 měl být rozhodnutím o zápisu památky do státních seznamů kulturních památek, šlo by o nicotné rozhodnutí. Pravomoc vydávat takové rozhodnutí měly dle § 7 odst. 3 zákona o kulturních památkách výkonné orgány krajských národních výborů, nikoli okresní národní výbor, který byl původcem zmíněného dopisu.

[6] Městský soud však nepřisvědčil námitce, že zápis ve státních seznamech kulturních památek nemá všechny náležitosti. Poukázal na § 4 vyhlášky č. 116/1959 Úředního listu, o evidenci kulturních památek (dále jen „vyhláška č. 116/1959 Ú. l."), dle něhož se do seznamů kulturních památek zapisují základní údaje o památce a o skutečnostech, které se k ní nebo k památkové rezervaci vztahují, jakož i údaje o jejich změnách. Ze zápisu ve státních seznamech kulturních památek je zřejmé, ve které obci se předmětný dům nachází, jaké má číslo popisné, je zřejmé pořadové číslo zápisu a označení dokumentu, na jehož základě zápis proběhl.

[7] Městský soud uzavřel, že k zápisu předmětného domu do státních seznamů kulturních památek došlo neoprávněně bez existence pravomocného správního rozhodnutí vydaného věcně příslušným správním orgánem, tj. bez právního důvodu. Napadené rozhodnutí o rozkladu proto městský soud zrušil dle § 78 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."), a věc vrátil stěžovateli k dalšímu řízení dle § 78 odst. 4 s. ř. s.

II. Obsah kasační stížnosti správního orgánu

[8] Stěžovatel nesouhlasí se závěrem městského soudu, že o zápisech do státních seznamů kulturních památek po účinnosti zákona č. 65/1960 Sb., o národních výborech (dále jen „zákon o národních výborech z roku 1960“), měly rozhodovat výkonné orgány krajských národních výborů. Dle jeho názoru byl totiž zákonem o národních výborech z roku 1960 nepřímo novelizován § 7 odst. 3 zákona o kulturních památkách a pravomoc rozhodovat o zápisu do státních seznamů kulturních památek přešla na okresní národní výbory, což zůstalo zachováno i za účinnosti zákona č. 69/1967 Sb., o národních výborech (dále jen „zákon o národních výborech z roku 1967“). Pro podporu tohoto závěru stěžovatel odkázal na dobovou odbornou literaturu, vládní návrh zásad zákona o státní památkové péči, důvodovou zprávu k zákonu o národních výborech z roku 1967, směrnice Ministerstva školství a kultury z roku 1961 a 1962, jakož i na současný komentář k zákonu o státní památkové péči. Poukázal rovněž na údaje od Národního památkového ústavu, z nichž vyplývá, že okresní národní výbory za účinnosti zákona o kulturních památkách běžně rozhodovaly o zápisu památek do státních seznamů kulturních památek.

[9] Stěžovatel dále zmínil, že památkou byla za účinnosti zákona o kulturních památkách věc, která splňovala znaky vymezené v zákoně, aniž by o tom bylo třeba vydat konstitutivní či deklaratorní rozhodnutí. Nyní platný a účinný zákon o státní památkové péči má jiná východiska, jelikož se na jeho základě vydávají konstitutivní rozhodnutí o prohlášení věci nebo stavby za kulturní památku. Z tohoto důvodu považuje stěžovatel za nepřípadný odkaz na nález Ústavního soudu ze dne 23. 6. 1994, sp. zn. I. ÚS 35/94, který se vztahoval k zákonu o státní památkové péči. Rozhodnutí o zápisu do státních seznamů kulturních památek učiněné za účinnosti zákona o kulturních památkách nelze připodobňovat k rozhodnutí o prohlášení věci či stavby kulturní památkou za účinnosti nyní platného zákona o státní památkové péči.

[10] Rozhodnou okolností pro posouzení statusu věci je samotná existence zápisu ve státních seznamech kulturních památek ke dni 1. 1. 1988, tj. k prvnímu dni účinnosti zákona o státní památkové péči. Pokud by mělo mít význam rozhodnutí o zápisu do státních seznamů kulturních památek, muselo by přechodné ustanovení v § 42 zákona o státní památkové péči být formulováno jinak. Pro účely daného ustanovení by musela být shledána nulita (či neexistence) samotného zápisu do státních seznamů kulturních památek, městský soud však nezpochybnil, že takový zápis ode dne 28. 5. 1984 existuje.

[11] Za neodůvodněný považuje stěžovatel odklon městského soudu od závěrů, které zaujal v jiném rozsudku (rozsudku sp. zn. 5 A 103/2010). Šlo o závěry, že podmínkou pro to, aby bylo možné považovat věc za kulturní památku, je zápis do státního seznamu nemovitých kulturních památek podle dřívějších právních předpisů, nikoli rozhodnutí o tomto zápisu.

[12] Dle stěžovatele rozhodnutí o zápisu do státních seznamů kulturních památek dle § 7 odst. 3 zákona o kulturních památkách nemělo konstitutivní účinky, proto nenabývalo právní moci a nepůsobilo ani právní účinky. Proces evidence kulturní památky v nynější věci proběhl v souladu s předpisy tak, že okresní komise státní památkové péče na svém zasedání projednala, zda jednotlivé věci a nemovitosti mají být zapsány do státních seznamů kulturních památek. O jejich zápisu následně rozhodl odbor kultury okresního národního výboru, jednalo se však pouze o pokyn krajskému středisku státní památkové

péče a ochrany přírody k zápisu věci do příslušného státního seznamu kulturních památek. Tím se nezakládaly, neměnily ani nerušily práva či povinnosti dosavadních vlastníků. Zákon o kulturních památkách tento pokyn označoval jako rozhodnutí, nestanovil však jeho formu. Ve skutečnosti šlo o jiný úkon správního orgánu. Rozhodnutí o zápisu se nezasílalo vlastníkovi či uživateli památky, neboť mu bylo zasláno až vyrozumění o provedení zápisu do státního seznamu kulturních památek. Není proto rozhodné, že nebylo nalezeno rozhodnutí o zápisu do státních seznamů kulturních památek či doklad o tom, že bylo tehdejšímu vlastníku doručeno.

[13] Ve vyjádření ze dne 3. 3. 2017 stěžovatel svou kasační stížnost doplnil o námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Uvedl, že již v řízení o žalobě poukazoval na právní stav, dobový výklad a odbornou literaturu. Má za to, že městský soud nekriticky přejal konstrukci žalobce, aniž by se vypořádal s tvrzením stěžovatele, ale i názory odborné literatury.

III. Vyjádření žalobce a další vyjádření stěžovatele

[14] Žalobce poukázal na § 7 odst. 3 zákona o kulturních památkách a § 1 odst. 3 vyhlášky č. 116/1959 Ú. l. k provedení tohoto zákona. V obou zmíněných předpisech se pojednává o tom, že rozhodnutí o zápisu památky do státních seznamů kulturních památek vydávají výkonné orgány krajských národních výborů. Dané předpisy platily do 31. 12. 1987 a nebyly novelizovány, a to ani zákonem o národních výborech z roku 1960 ani zákonem o národních výborech z roku 1967. Pravomoc vydávat rozhodnutí o zápisu nebyla nikdy přenesena na jiný orgán. Rezortní směrnice, které odporovaly zákonu, nemohou mít význam. Pokud nebylo rozhodnutí vydáno k tomu příslušným orgánem, jde o nicotné rozhodnutí.

[15] Rozhodnutí o zápisu památky do státních seznamů kulturních památek bylo schopné zasáhnout práva vlastníka takové památky, jelikož s vlastnictvím památky je spojena řada povinností. Dle § 7 odst. 1 zákona o kulturních památkách byly chráněny i památky na seznamech nezapsané. Význam tohoto ustanovení ale žalobce spojuje jen s ranými fázemi účinnosti zákona o kulturních památkách.

[16] Bez rozhodnutí o zápisu nemohl proběhnout samotný zápis do státních seznamů kulturních památek. A bez pravomocného rozhodnutí nelze věc považovat za kulturní památku ani na základě přechodného ustanovení v § 42 zákona o státní památkové péči. Statut věci jako kulturní památky se nepochybně dotýká práv jejího vlastníka, k čemuž žalobce odkázal na nález Ústavního soudu ze dne 23. 6. 1994, sp. zn. I. ÚS 35/94. Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 18. 5. 2000, sp. zn. III. ÚS 307/99, ani ústavní předpis v daném případě nemohl sám o sobě zasáhnout do vlastnických vztahů. Tím spíše to musí platit dle žalobce o zákonu. Žalobce navrhl kasační stížnost zamítnout.

[17] Ve svém následném vyjádření ze dne 3. 3. 2017 se stěžovatel vymezil vůči úvahám žalobce o tom, že rozhodnutí o zápisu do státních seznamů kulturních památek mělo vliv na práva a povinnosti vlastníků. Zápis měl totiž jen evidenční charakter, k čemuž stěžovatel poukázal na znění právní úpravy a důvodové zprávy k zákonu o kulturních památkách. Zároveň odmítl spojování památkové péče s vyvlastňováním. Nesouhlasí rovněž s tvrzením, že státní památková péče byla před rokem 1989 nástrojem totalitárního státu sloužícím k útisku vlastníků. Nebývalé zhoršení stavu památkového fondu nebo jeho

přímé ničení (jak tomu bylo např. v případě historického centra Mostu) svědčí o tom, že ochranu kulturního dědictví komunistický režim jen propagandisticky deklaroval bez odrazu v praxi.

[18] Stěžovatel zdůraznil, že jeho výklad právních předpisů není účelový, ale jde o dlouhodobě užívaný výklad, který vychází z dobové aplikace právního řádu jako celku.

[19] Žalobce dne 22. 9. 2017 doručil Nejvyššímu správnímu soudu své vyjádření, kde uvedl, že argumentaci, kterou stěžovatel uplatnil v řízení o kasační stížnosti, nezmínil v řízení o žalobě. Takovou argumentaci žalobce považuje za nepřípustnou dle § 104 odst. 4 s. ř. s. a § 109 odst. 5 s. ř. s. Již jen z důvodu právní jistoty poznamenal, že řízení o zápisu do státních seznamů kulturních památek bylo jedinou příležitostí, kdy mohl vlastník uplatňovat svá práva, nesouhlasí tedy s oddělováním rozhodnutí o zápisu a samotného zápisu.

[20] Žalobce zdůraznil, že sousloví „podle dřívějších právních předpisů“ v § 42 odst. 1 zákona o státní památkové péči nelze mechanicky vykládat jako zápis do seznamu, a to klidně i bez zákonného podkladu. Ve vztahu k provedení zápisu by měl být stále vnímán i předchozí postup, který má zápisu předcházet. Pokud neexistuje rozhodnutí o zápisu, nemá zápis podklad a je na něj třeba hledět, jako by neexistoval. Dále se žalobce podrobně vyjádřil k tomu, který orgán měl pravomoc vydávat rozhodnutí o zápisu do státních seznamů kulturních památek. Vymezil se rovněž proti stěžovatelově zmínce o dobové aplikaci právního řádu jako celku.

[21] Stěžovatel ve svém vyjádření ze dne 25. 10. 2017 rozebral své stanovisko k otázce, který orgán měl pravomoc vydávat rozhodnutí o zápisu do státních seznamů kulturních památek před rokem 1988. Současně nesouhlasí s tím, že by námitky v kasační stížnosti byly nepřípustné dle § 104 odst. 4 s. ř. s. a § 109 odst. 5 s. ř. s.

[22] Ve vyjádření ze dne 15. 1. 2018 žalobce pokračoval v polemice s názory stěžovatele ohledně otázky, který orgán měl pravomoc vydávat rozhodnutí o zápisu do státních seznamů kulturních památek.

IV. Vyjádření stran k tomu, jaké otázky mohlo Ministerstvo kultury posuzovat v řízení o určení právního vztahu dle § 142 správního řádu

[23] Nejvyšší správní soud shledal, že pro rozhodnutí o kasační stížnosti bude podstatné zodpovědět právní otázku, zda charakter § 42 zákona o státní památkové péči a § 142 správního řádu je takový, že umožňuje i po uplynutí několika desítek let podrobně zkoumat zákonnost postupu správních orgánů, anebo zda řízení o určení právního vztahu může sloužit jen k ověření úzkého okruhu otázek (např. jen ověření existence zápisu ve státním seznamu památek). V řízení o kasační stížnosti dal stranám prostor vyjádřit se k této otázce, jelikož se k ní strany sporu dosud nevyjádřily, případně se vyjádřily jen k některým aspektům tohoto posouzení.

[24] Žalobce uvedl, že v § 42 zákona o památkové péči jsou uvedeny dvě podmínky: existence zápisu a provedení zápisu podle dřívějších právních předpisů. Rozhodnutí o zápisu a zápis tvoří jednotu. Následně shrnul a rozvedl, proč v posuzované věci má za to, že rozhodnutí o zápisu je nicotné, a jaké důsledky má nicotnost.

[25] Žalobce dále uvedl, že § 142 správního řádu neobsahuje žádné omezení okruhu otázek, které lze v řízení o určení právního vztahu zkoumat, a to ani ve vztahu k § 42 zákona o státní památkové péči. Naopak v § 42 daného zákona je podmínka „podle dřívějších právních předpisů“. Pokud by se v řízení o určení právního vztahu posuzovala jen samotná existence zápisu ve státních seznamech kulturních památek, šlo by o popření principu legality. Došlo by tím i k porušením práva na spravedlivý proces. I vedení evidence předsazuje činnost správního orgánu, vůči níž musí být zajištěna soudní ochrana. Posuzování zákonnosti zápisu ve státních seznamech kulturních památek nepřichází v úvahu ani v řízení o zrušení prohlášení věci za kulturní památku, jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 16. 7. 2008, č. j. 3 As 26/2008 - 72 (všechna zde zmíněná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz).

[26] Žalobce dále zdůraznil, že v jeho věci jde o otázku absolutní neplatnosti samotného zápisu. Český právní řád přitom nezakotvuje absolutní ochranu zápisu ve státních seznamech kulturních památek. Má tak za to, že v řízení o určení právního vztahu bylo možno hodnotit nejen otázku, zda zápis byl proveden podle dřívějších právních předpisů, ale též otázku neplatnosti (nicotnosti) samotného zápisu ve vazbě na nicotnost podkladového rozhodnutí o zápisu. Pokud by byl zápis ve státním seznamu kulturních památek považován za platný ke dni 1. 1. 1988 bez ohledu na uvedené výhrady a pokud by byl způsobilý přivodit, aby nemovitost č. p. 13 byla považována za kulturní památku na základě § 42 odst. 1 zákona o státní památkové péči, jednalo by se o zásah do vlastnického práva pouze na základě právního předpisu, nikoli na základě individuálního správního aktu. K tomu žalobce poukázal na nález Ústavního soudu ze dne 18. 5. 2000, sp. zn. III. ÚS 307/99. K nemožnosti vycházet jen ze samotného zápisu žalobce poukázal na nález Ústavního soudu ze dne 17. 5. 2011, sp. zn. I. ÚS 3248/10, který pojednával o zápisu poznámky o vyvlastnění v pozemkové knize.

[27] Stěžovatel zastává názor, že § 42 odst. 1 zákona o státní památkové péči a § 142 správního řádu neumožňují i po uplynutí mnoha desítek let zkoumat zákonnost postupu správních orgánů, což často nelze zajistit ani technicky např. vzhledem k nekompletnosti archivních fondů. Řízení o určení právního vztahu mohlo v daném případě sloužit jen k ověření užšího okruhu otázek (např. ověření existence zápisu ve státních seznamech kulturních památek).

[28] Význam slov „podle dřívějších právních předpisů“ v § 42 zákona o státní památkové péči je nutno dle stěžovatele vykládat jako „v režimu dřívějších právních předpisů“ a nikoli jako „v souladu s dřívějšími právními předpisy“. Při přijetí zákona o státní památkové péči měl zákonodárce zájem na zachování kontinuity památkové ochrany, tedy aby platila jednoduchá zásada, co je zapsáno jako kulturní památka, je kulturní památkou i podle nového zákona. Přechodné ustanovení nebylo konstruováno jako podklad pro revizi památkového fondu. Celá koncepce, se kterou byl přijat § 42 odst. 1 zákona o státní památkové péči, vychází z předpokladu, že byl vytvořen úplný seznam kulturních památek a ochrana je od 1. 1. 1988 poskytována pouze věcem zapsaným v seznamu.

V. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[29] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána osobou k tomu oprávněnou, je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná. Za stěžovatele jedná v řízení o kasační stížnosti jeho zaměstnanec, který má vysokoškolské právnické vzdělání, které je

podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Důvody kasační stížnosti odpovídají důvodům podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, zároveň zkoumal, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

V. a) Přípustnost kasační stížnosti ve vztahu k § 104 odst. 4 s. ř. s.

[30] Žalobce ve svém vyjádření z 21. 9. 2017 zpochybnil přípustnost podané kasační stížnosti, k čemuž poukázal na § 104 odst. 4 s. ř. s. Dle tohoto ustanovení platí: „*Kasační stížnost není přípustná, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103, nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl.*“

[31] Žalobce má za to, že stěžovatel v kasační stížnosti uvedl argumentaci, kterou však nepoužil v řízení o žalobě. Tvrdí, že stěžovatel svou argumentaci poprvé přednesl až v řízení o kasační stížnosti, což vede k nepřípustnosti jeho kasační stížnosti dle § 104 odst. 4 s. ř. s.

[32] Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 2. 7. 2008, č. j. 1 Ans 5/2008 - 104, shledal, že § 104 odst. 4 s. ř. s. ze své podstaty dopadá jen na takové stěžovatele, kteří v řízení před krajským soudem byli žalobci, a nikoli žalovanými ani osobami zúčastněnými na řízení. V citovaném rozsudku byl tento závěr odůvodněn takto: „*Není úkolem soudu, aby se zabýval žalobcovou záležitostí v celé její myslitelné šíři, nýbrž je věcí žalobce, aby soudu vymezil, v čem přesně spatřuje nezákonnost, jíž se dopustil správní orgán. Soud se musí s námitkami vznesenými žalobou vypořádat, a pokud se ztotožní alespoň s jednou z nich, měl by též vyvrátit jí odpovídající protiargumenty žalovaného. Je však třeba zdůraznit, že žalovaný není povinen podávat vyjádření k žalobě: jistě tím může zvýšit svou šanci na procesní úspěch, ale je jen na něm, zda vyjádření podá a jaké argumenty zde uplatní.* [...] *V řízení o kasační stížnosti však mohou být v postavení stěžovatele – tedy procesního subjektu, jehož vůle především určuje zahájení i průběh řízení – jak žalobce, tak žalovaný. Zatímco ale na žalobce, který inicioval soudní řízení ve věci a se žalobou neuspěl, dopadnou v kasačním řízení důsledky toho, že u krajského soudu neunesl svou povinnost tvrzení (což se projevuje nejen v zákazu právních novot podle § 104 odst. 4 s. ř. s., ale též v zákazu novot skutkových podle § 109 odst. 4 s. ř. s.* [od 1. 1. 2012 jde o § 109 odst. 5 s. ř. s., pozn. NSS]*), žalovaný takovou povinnost dosud neměl, a nemůže tak být ve své argumentaci nijak omezován.*“

[33] Vedle právě zmíněných důvodů lze uvést, že stěžovatel v kasační stížnosti namítl též nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu. Jelikož tato námitka spadá pod kasační důvod, který z povahy věci nemohl být uplatněn v řízení před městským soudem, nemůže se na námitku nepřezkoumatelnosti vztahovat § 104 odst. 4 s. ř. s. bez ohledu na to, zda kasační stížnost podává žalobce, žalovaný či osoba zúčastněná na řízení.

[34] Nejvyšší správní soud shrnuje, že podaná kasační stížnost je přípustná.

V. b) Námitka nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu

[35] Stěžovatel namítl, že se městský soud nevypořádal s jeho argumentací poukazující na dobový výklad, tehdejší právní stav a odbornou literaturu. Tuto argumentaci zopakoval i v rámci ústního jednání. Z tohoto důvodu označil napadený rozsudek za nepřezkoumatelný.

[36] Jde o nedůvodnou námitku. Jak totiž konstatoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v bodě [32] usnesení ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016 - 123: „*V soudním řízení správním je to žalobce (navrhovatel v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy), kdo vymezuje žalobními body (podstatnými důvody uvedenými v žalobě) ‚program' projednání věci soudem. Určuje podstatné otázky, kterými se soud při posuzování důvodnosti žaloby musí zabývat. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí krajského soudu v řízení o žalobě podle § 65 s. ř. s. nemůže založit to, že se soud nevypořádá s argumenty obsaženými ve vyjádření žalovaného. Jeho povinností ostatně je svůj názor na skutkové a právní hodnocení věci vtělit do odůvodnění svého rozhodnutí, které je předmětem soudního přezkumu (srov. rozsudek NSS ze dne 12. 11. 2009, č. j. 1 As 64/2009 - 153).*"

[37] Nejvyšší správní soud navíc konstatuje, že v řízení před městským soudem stěžovatel poukazoval na dobový výklad, tehdejší právní stav a odbornou literaturu pro podporu svého názoru o nepřímé novelizaci § 7 odst. 3 zákona o kulturních památkách zákonem o národních výborech z roku 1960 a zákonem o národních výborech z roku 1967. Šlo o argumentaci, která se týkala otázky, které orgány měly pravomoc rozhodovat o zápisu do státních seznamů kulturních památek, zda to byly orgány okresních národních výborů nebo orgány krajských národních výborů. Městský soud přitom ve svém rozsudku uvedl srozumitelné hodnocení této otázky. Právní úpravu městský soud vyložil. Skutečnost, že se neztotožnil s názorem v komentářové literatuře, ale předestřel vlastní odchylný názor, není na překážku přezkoumatelnosti jeho rozsudku.

[38] Lze tak konstatovat, že nejenže nepřezkoumatelnost rozsudku obecně nemůže založit skutečnost, že se soud nevypořádal s argumenty ve vyjádření žalovaného, v nynější věci jsou navíc v napadeném rozsudku obsaženy úvahy, proč městský soud nepřisvědčil argumentaci stěžovatele (v pozici žalovaného v řízení o žalobě) uplatněné ve vyjádření v řízení o žalobě.

V. c) Vznik památkové ochrany podle zákona o kulturních památkách z roku 1959 a dle zákona o státní památkové péči z roku 1987

[39] V nynější věci se stěžovatel v řízení o určení právního vztahu (§ 142 správního řádu) zabýval k námitkám žalobce tím, zda zápis do státních seznamů kulturních památek učiněný za účinnosti zákona o kulturních památkách (tj. před 31. 12. 1987) byl proveden v souladu s tehdy platnými právními předpisy, včetně toho zda zápis měl podklad v rozhodnutí o zápisu věci do státních seznamů kulturních památek ve smyslu § 7 odst. 3 zákona o kulturních památkách.

[40] Konkrétně k zápisu nemovitosti žalobce do státních seznamů kulturních památek došlo dne 28. 5. 1984. K datu, kdy proběhl zápis do státních seznamů kulturních památek, se podrobně vyjádřil městský soud na straně 17 svého rozsudku, na který Nejvyšší správní soud odkazuje. Hodnocení městského soudu ohledně dne provedení zápisu stěžovatel ve své kasační stížnosti nezpochybňuje.

[41] Nejvyšší správní soud konstatuje, že ve věci, kde správní orgán prvního stupně vedl řízení o určení právního vztahu (§ 142 správního řádu), se správní orgány a městský soud zabývaly přezkumem zákonnosti provedení zápisu do státních seznamů kulturních památek, k němuž došlo dne 28. 5. 1984. Nejvyšší správní soud shledal, že posuzování, zda v roce 1984 byl zápis do státních seznamů kulturních památek proveden v souladu s právními předpisy, překračuje okruh otázek, které je možno v řízení o určení právního vztahu posuzovat s ohledem na charakter tohoto řízení v kombinaci s úpravou v § 42 odst. 1 zákona o státní památkové péči.

[42] K odůvodnění tohoto závěru je vhodné nejprve rozebrat právní úpravu v zákoně o kulturních památkách, účinnou do 31. 12. 1987, a na ni navazující přechodné ustanovení v § 42 odst. 1 zákona o státní památkové péči.

[43] Památka byla v § 2 odst. 1 zákona o kulturních památkách vymezena pomocí zákonem vymezených znaků. Dle tohoto ustanovení platilo: „*Památkou je kulturní statek, který je dokladem historického vývoje společnosti, jejího umění, techniky, vědy a jiných oborů lidské práce a života, nebo jest jí dochované historické prostředí sídlištních celků a architektonických souborů, anebo věc, která má vztah k význačným osobám a událostem dějin a kultury.*“ Věc se za účinnosti zákona o kulturních památkách stala památkou naplněním zmíněných znaků, tj. památkou se věc stávala ze zákona splněním stanovených znaků.

[44] Za nepřípadný v daném ohledu Nejvyšší správní soud považuje odkaz žalobce na nález Ústavního soudu ze dne 18. 5. 2000, sp. zn. III. ÚS 307/99 (publ. jako N 70/18 SbNU 121, dostupný z http://nalus.usoud.cz stejně jako další zde zmíněná rozhodnutí Ústavního soudu), dle něhož „*ústavní předpis sám o sobě není s to zasáhnout do konkrétních individuelních vlastnických vztahů, ale jako takový představuje toliko (ústavní) podklad pro následné (správní) rozhodnutí, jímž by v intencích prováděcího zákona vlastnické vztahy k následně zavodněným pozemkům jako individuálním správním aktem mohly být změněny.*“ Nejvyšší správní soud konstatuje, že v případě, který Ústavní soud posuzoval, šlo o otázku zániku vlastnického práva a jeho přechodu na jiný subjekt (tj. otázku, zda vlastnické právo mohlo zaniknout jen na základě čl. 8 odst. 2 ústavního zákona č. 100/1960 Sb. ve znění do 22. 4. 1990). Míra intenzity zásahu do práv vlastníka spojená s památkovou ochranou je nesrovnatelně nižší, než je tomu u plného zániku vlastnického práva, proto není přiléhavé odkazovat na uvedený nález.

[45] Dle § 7 odst. 1 zákona o kulturních památkách platilo: „*Památky se zapisují z evidenčních důvodů do státních seznamů památek. Chráněny jsou i památky do těchto seznamů nezapsané.*“ Zápisu památek do státních seznamů kulturních památek se týkal § 7 odst. 3 daného zákona, dle něhož platilo: „*Národní kulturní památky se zapisují do příslušného seznamu na základě rozhodnutí vlády, že památka je národní kulturní památkou (§ 3). V ostatních případech rozhoduje o zápisu výkonný orgán krajského národního výboru, případně Národního výboru města Brna, Národního výboru města Ostravy nebo Národního výboru města Plzně.*“ Dle § 4 odst. 2 prováděcí vyhlášky č. č. 116/1959 Ú. l. se zápisy do státních seznamů kulturních památek prováděly do 15 dnů ode dne, kdy nabylo právní moci rozhodnutí o zápisu.

[46] Jak výslovně uváděl zákon o kulturních památkách, zápis v seznamech státních kulturních památek měl význam toliko evidenční. Jako kulturní památky totiž byly

chráněny všechny předměty, které naplňovaly znaky uvedené v § 2 odst. 1 daného zákona, byť by nebyly zapsány ve státních seznamech kulturních památek. Za účinnosti zákona o kulturních památkách provedení zápisu do státních seznamů kulturních památek či vydání rozhodnutí o zápisu do těchto seznamů nečinilo kulturní památku z věci, která dosud kulturní památkou nebyla. Kulturní památkou se věc za účinnosti zákona o kulturních památkách stala již tím, že naplnila znaky v § 2 odst. 1 daného zákona. Smyslem státních seznamů kulturních památek pak byla pouhá evidence památek. Pouze pro případ pochybností, zda jde o kulturní památku či nikoli, zákon o kulturních památkách v § 2 odst. 3 počítal s vydáním deklaratorního rozhodnutí o tom, zda jde o kulturní památku. Jelikož žádná ze stran ani netvrdila, že by ohledně posuzované nemovitosti bylo vydáno rozhodnutí dle § 2 odst. 3 zákona o kulturních památkách (jde o rozdílné rozhodnutí od rozhodnutí o zápisu věci do státních seznamů kulturních památek dle § 7 odst. 3 zákona o kulturních památkách), nemá význam se v nynější věci § 2 odst. 3 zákona o kulturních památkách dále věnovat.

[47] Zákon o kulturních památkách byl k 31. 12. 1987 zrušen zákonem o státní památkové péči. Dle § 2 odst. 1 zákona o státní památkové péči platí: „*Za kulturní památky podle tohoto zákona prohlašuje ministerstvo kultury České republiky* […] *nemovité a movité věci, popřípadě jejich soubory,*

a) které jsou významnými doklady historického vývoje, životního způsobu a prostředí společnosti od nejstarších dob do současnosti, jako projevy tvůrčích schopností a práce člověka z nejrůznějších oborů lidské činnosti, pro jejich hodnoty revoluční, historické, umělecké, vědecké a technické,

b) které mají přímý vztah k významným osobnostem a historickým událostem.“

[48] Zákon o státní památkové péči vychází z jiné filozofie než zákon o kulturních památkách. Byť zákon o státní památkové péči v § 2 odst. 1 písm. a) a b) zakotvuje znaky pro kulturní památku, které jsou podobné vymezení památky v § 2 odst. 1 zákona o kulturních památkách, zákon o státní památkové péči obsahuje zcela zásadní odlišnost od zákona o kulturních památkách, jíž je nutnost vydání konstitutivního rozhodnutí o prohlášení věci kulturní památkou.

[49] Podle zákona o státní památkové péči se věc stává kulturní památkou právní mocí rozhodnutí o prohlášení věci kulturní památkou. Aby bylo možno takové rozhodnutí vydat, musí věc naplňovat znaky vymezené v § 2 odst. 1 zákona o státní památkové péči. Naplnění těchto znaků však samo o sobě nestačí, aby se věc stala kulturní památkou, jelikož o tom je třeba vydat konstitutivní rozhodnutí *in rem*. Uvedený výklad zákona podporuje text důvodové zprávy, dle níž „*Na rozdíl od dosavadního zákona o kulturních památkách, podle kterého se za kulturní památky přímo ze zákona pokládaly věci kulturní hodnoty, které odpovídaly pojmovým znakům kulturní památky uvedeným v zákoně, a rozhodnutí se vydávalo jen v případě pochybností* [šlo o rozhodnutí dle § 2 odst. 3 zákona o kulturních památkách, pozn. NSS], *budou napříště podle nového zákona kulturními památkami pouze ty věci kulturní hodnoty, které ministerstvo kultury na základě vědeckého poznání a jejich společenského hodnocení výslovně za kulturní památky prohlásí. Kulturní památky zapsané do státních seznamů kulturních památek podle dřívějších právních předpisů zůstávají kulturními památkami i podle nového zákona (§ 42 odst. 1), a proto nebudou za kulturní památky prohlašovány.*“

[50] Též z důvodu odlišného pojetí, z něhož vycházel zákon o kulturních památkách a z něhož vychází zákon o státní památkové péči, bylo do § 42 odst. 1 zákona o státní památkové péči vtěleno přechodné ustanovení následujícího znění: „*Kulturní památky zapsané do státních seznamů kulturních památek podle dřívějších právních předpisů se považují za kulturní památky podle tohoto zákona.*“

[51] Citované přechodné ustanovení má zajišťovat určitou míru kontinuity ohledně ochrany kulturních památek. U kulturních památek zapsaných do státních seznamů kulturních památek za účinnosti zákona o kulturních památkách zůstala památková ochrana zachována i po účinnosti zákona o státní památkové péči (tj. i po 1. 1. 1988), konkrétní obsah této ochrany se od 1. 1. 1988 řídil zákonem o státní památkové péči. U věcí, které splňovaly znaky vymezené v § 2 odst. 1 zákona o kulturních památkách a které tak byly za účinnosti daného zákona památkami, ale které nebyly za jeho účinnosti zapsány do státních seznamů kulturních památek, zanikl dnem 1. 1. 1988 status kulturní památky.

[52] V § 42 odst. 1 zákona o státní památkové péči je jako podmínka pro to, aby byla věc považována za kulturní památku i po 1. 1. 1988, stanovena existence zápisu ve státních seznamech kulturních památek. Byť zákon o kulturních památkách počítal s rozhodnutím o zápisu, z hlediska § 42 odst. 1 zákona o státní památkové péči je rozhodný zápis. V dané souvislosti je nutno si uvědomit, že zákon o kulturních památkách byl účinný po téměř 30 let (od 3. 5. 1958 do 31. 12. 1987). Zákonodárce tak důraz kladl na zápis ve státních seznamech kulturních památek, a to i vzhledem k riziku, že po několika desítkách let již nemusí být ke všem zápisům možné dohledat rozhodnutí o zápisu, byť dle § 4 odst. 2 vyhlášky č. 116/1959 Ú. l. se ve vztahu k zápisu do státních seznamů kulturních památek ukládaly do sbírky příloh doklady, podle nichž byly zápisy provedeny.

[53] Smysl úpravy v § 42 odst. 1 zákona o státní památkové péči Nejvyšší správní soud spatřuje ve stanovení jednoznačného a jednoduchého kritéria, pomocí něhož lze určit, zda je určitá věc po dni 1. 1. 1988 (tj. dni účinnosti zákona o státní památkové péči) kulturní památkou. Vhodné je vyslovit se v dané souvislosti k sousloví „*kulturní památky zapsané do státních seznamů kulturních památek podle dřívějších právních předpisů*“ použitému v daném ustanovení, a především pak k jeho části „*podle dřívějších právních předpisů*“, k němuž strany předložily rozdílnou argumentaci. Dle žalobce jde o požadavek na ověření toho, že zápis proběhl plně v souladu s dřívějšími předpisy. Dle stěžovatele jde o požadavek, aby šlo o zápis provedený za účinnosti dřívějších právních předpisů.

[54] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s výkladem, že jde o podmínku provedení zápisu za účinnosti dosavadních právních předpisů (tj. za účinnosti zákona o kulturních památkách). Výklad, který by při každé aplikaci § 42 odst. 1 zákona o státní památkové péči umožňoval či vyžadoval přezkoumávat zákonnost a případně i celý proces zápisu do státního seznamu kulturních památek, by v praktickém životě činil značné problémy. Na status kulturní památky je kromě povinností vlastníka spojených s památkovou ochranou vázán např. příspěvek na zachování a obnovu kulturní památky dle § 16 zákona o státní památkové péči nebo daňové osvobození od daně z nemovitých věcí po dobu 8 let po provedení stavební úpravy, počínaje rokem následujícím po vydání kolaudačního souhlasu [§ 9 odst. 1 písm. p) zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí, ve znění pozdějších předpisů]. Možnost prověřit zákonnost zápisu do seznamu i po mnoha

desítkách let od jeho provedení (zákon o kulturních památkách byl účinný od 3. 5. 1958) se jeví pro řadu případů jako iluzorní.

[55] Nejvyšší správní soud vychází z toho, že smyslem § 42 odst. 1 zákona o státní památkové péči bylo stanovení jednoznačného a jednoduchého kritéria, pomocí něhož lze určit, zda je určitá věc po dni 1. 1. 1988 kulturní památkou, čemuž odpovídá výklad, že podmínka zápisu „*podle dřívějších právních předpisů*“ znamená požadavek, aby šlo o zápis provedený za účinnosti dosavadních předpisů. Datum provedení zápisu je z předložených státních seznamů kulturních památek patrno.

[56] Nutno zdůraznit, že provedený výklad § 42 odst. 1 zákona o památkové péči nemá jakkoli zpochybňovat náhled, že správní orgány byly i za účinnosti zákona o kulturních památkách povinny řídit se právní úpravou vztahující se k zápisům do státních seznamů kulturních památek účinnou v dané době. V těch řízeních či postupech, které byly určeny k přezkumu souladu s právními předpisy ohledně výsledku činnosti správních orgánů týkající se zápisu do státních seznamů kulturních památek, tyto předpisy představovaly referenční rámec přezkumu. Např. ve vztahu k rozhodnutí o zápisu vydanému dle § 7 odst. 3 zákona o kulturních památkách představovalo řízení určené k tomuto přezkumu řízení o opravných prostředcích dle vládního nařízení č. 91/1960 Sb., o správním řízení [k tomu srov. výše zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3 As 26/2008)], dané vládní nařízení bylo od 1. 1. 1968 nahrazeno zákonem č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád). Řízením, které by bylo určeno k takovému přezkumu, však není řízení o určení právního vztahu [k tomu viz část V. d) tohoto rozsudku].

[57] Za účinnosti zákona o kulturních památkách měly státní seznamy kulturních památek a zápisy v nich evidenční účel. Informačním zdrojem k památkové ochraně byly především tyto seznamy, nikoli jednotlivá rozhodnutí o zápisech. Seznamy kulturních památek byly dle § 3 odst. 1 vyhlášky č. 116/1959 Ú. l. veřejné (pokud nešlo o doklady či mapy, které byly odděleně uloženy jako tajné). V daném směru lze poukázat na komentář k zákonu o kulturních památkách, kde se uvádí: „*Očekává se, že státní seznamy památek usnadní praktické provádění ochrany památek, zejména potud, že nahlédnutím do těchto bude možno zjistit, jde-li o chráněnou památkou či nikoli. Tím se předejde jednak sporům o to, jde-li o kulturní památku, jednak námitkám, že památkový charakter věci nebyl při jejím poškození nebo zničení znám.*“ Viz Plachý, F., Ondrušek, J. *Zákon o kulturních památkách: s projevem ministra školství a kultury Dr. Františka Kahudy a s předmluvou PhDr. Jiřího Kostky*. Praha: Státní ústav památkové péče a ochrany přírody, 1959. s. 27. Důraz, který je v § 42 odst. 1 zákona o státní památkové péči kladen na zápis ve státních seznamech kulturních památek, je tak možno vnímat i s přihlédnutím k tomu, že informačním zdrojem o památkové ochraně měly být státní seznamy kulturních památek.

[58] Na určující charakter existence zápisu ve státních seznamech kulturních památek již v minulosti poukázal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 16. 7. 2008, č. j. 3 As 26/2008 - 72, kde šlo o věc, v níž k účinnosti zákona o státní památkové péči (1. 1. 1988) existoval zápis do příslušného státního seznamu kulturních památek a kdy se k danému dni dochovalo i rozhodnutí o zápisu do tohoto seznamu. Nejvyšší správní soud v daném rozsudku zdůraznil, že „*tento zápis byl jedinou nutnou podmínkou podle § 42 odst. 1 zákona č. 20/1987 Sb. k tomu, aby bylo možné věc nadále považovat za kulturní památku.*“

V. d) Řízení o určení právního vztahu dle § 142 správního řádu a přechodné ustanovení v § 42 odst. 1 zákona o státní památkové péči

[59] Dle § 142 správního řádu platí: „*(1) Správní orgán v mezích své věcné a místní příslušnosti rozhodne na žádost každého, kdo prokáže, že je to nezbytné pro uplatnění jeho práv, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda zanikl a kdy se tak stalo.*
(2) Podle odstavce 1 správní orgán nepostupuje, jestliže může o vzniku, trvání nebo zániku určitého právního vztahu vydat osvědčení anebo jestliže může otázku jeho vzniku, trvání nebo zániku řešit v rámci jiného správního řízení.
(3) Pro dokazování v řízení o určení právního vztahu platí ustanovení § 141 odst. 4 obdobně.“

[60] Dle § 141 odst. 4 správního řádu, na který odkazuje § 142 odst. 3 daného zákona, platí: „*Ve sporném řízení vychází správní orgán z důkazů, které byly účastníky navrženy. Pokud navržené důkazy nepostačují ke zjištění stavu věci, může správní orgán provést i důkazy jiné. Neoznačí-li účastníci důkazy potřebné k prokázání svých tvrzení, vychází správní orgán při zjišťování stavu věci z důkazů, které byly provedeny. Správní orgán může též vzít za svá skutková zjištění shodná tvrzení účastníků.*“

[61] Výsledkem věcného posouzení v řízení o určení právního vztahu dle § 142 odst. 1 správního řádu je deklaratorní správní rozhodnutí. Jde o řízení o žádosti. Řízení, které vede k vydání rozhodnutí dle § 142 odst. 1 správního řádu, je zahájeno podáním žádosti věcně a místně příslušnému orgánu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2014, č. j. 7 As 100/2014 - 52). Možnost podat takovou žádost není v § 142 správního řádu limitována žádnou lhůtou.

[62] Řízení o určení právního vztahu a rozhodnutí vydané v jeho rámci nemůže sloužit ke zpochybnění jiných pravomocných správních rozhodnutí. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v bodě [19] rozsudku ze dne 2. 3. 2017, č. j. 7 As 298/2016 - 30: „*Institut zakotvený v ustanovení § 142 správního řádu neslouží a nemůže sloužit k přezkumu podmínek pro vydání pravomocného stavebního povolení. Opravné prostředky v obecném správním řízení jsou soustředěny do části druhé, hlavy VIII., IX. a X. správního řádu; řízení o určení právního vztahu je obsaženo v části třetí, hlavě IV. správního řádu nazvané zvláštní ustanovení o některých řízeních. Již z hlediska systematického je zřejmé, že řízení o určení právního vztahu nemůže být považováno za opravný prostředek. Takovému výkladu nesvědčí ani smysl a účel této úpravy. Řízení o určení právního vztahu je zvláštním řízením (v I. stupni), které umožňuje správnímu orgánu vydat v pochybnostech deklaratorní rozhodnutí, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda zanikl a kdy se tak stalo. Správní orgán tedy v tomto řízení nemůže konstituovat žádná práva ani povinnosti a nemůže jakkoliv napravovat vady či nezákonnosti v předcházejících řízeních (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2011, č. j. 1 As 92/2011 - 182).*“ Řízení o určení právního vztahu podle § 142 není žádným superrevizním prostředkem ve vztahu k jiným řízením (viz bod [13] rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 7. 2016, č. j. 10 As 117/2016 - 64).

[63] Samotný zápis ve státních seznamech kulturních památek učiněný za účinnosti zákona o kulturních památkách nepředstavuje správní rozhodnutí. Jelikož zápis ve státních seznamech kulturních památek za účinnosti zákona o kulturních památkách nepředstavuje správní rozhodnutí, nelze bez dalšího vycházet z judikatury citované v bodě [62] shora, dle níž rozhodnutí v řízení o určení právního vztahu nemůže sloužit ke zpochybnění jiných

pravomocných správních rozhodnutí. To však neznamená, že v rozhodnutí vydaném v řízení o určení právního vztahu je možno přezkoumávat zákonnost postupu správních orgánů v podobě provedení zápisu do státních seznamů kulturních památek za účinnosti zákona o kulturních památkách.

[64] Smyslem vedení řízení o určení právního vztahu je odstranění sporu nebo odstranění nejasností, které brání dotčené osobě v uplatnění jejích práv a které nelze vyřešit či odstranit v jiném řízení či prostřednictvím vydání osvědčení. Nejvyšší správní soud současně konstatuje, že takový je i smysl § 42 odst. 1 zákona o státní památkové péči, který lze spatřovat ve stanovení jednoznačného a jednoduchého kritéria, pomocí něhož lze určit, zda je určitá věc po dni 1. 1. 1988 kulturní památkou (k tomu viz bod [53] shora).

[65] Kritéria zmíněná v § 42 odst. 1 zákona o státní památkové péči neponechávají příliš prostoru pro nejasnosti, které by bylo třeba odstraňovat deklaratorním rozhodnutím vydaným v řízení o určení právního vztahu. Z dikce § 42 odst. 1 zákona o státní památkové péči lze vyčíst tyto podmínky, za jejichž splnění se věc považuje za kulturní památku po 1. 1. 1988:

- existence zápisu ve státních seznamech kulturních památek ke dni 1. 1. 1988,
- provedení zápisu za účinnosti dřívějších právních předpisů,
- zápis věci jako kulturní památky,
- možnost identifikovat zapsanou kulturní památku podle zapsaných údajů ve státních seznamech kulturních památek, případně doprovodných listin (§ 2 vyhlášky č. 116/1959 Ú. l.).

[66] Jde o podmínky, které bude zpravidla možné ověřit již na základě státních seznamů kulturních památek. Snad jen v naprosto výjimečných případech si lze představit vznik pochybností vztahujících se k obsahu samotného zápisu ve státních seznamech kulturních památek (např. z důvodu špatné čitelnosti zápisu).

[67] Nejvyšší správní soud vyhodnotil, že řízení o určení právního vztahu nemůže sloužit jako procesní nástroj pro zpětný přezkum toho, zda zápis památky ve státních seznamech kulturních památek, který existoval ke dni 1. 1. 1988, který sem byl zanesen za účinnosti zákona o kulturních památkách a který jasně identifikuje zapsanou památku, proběhl v souladu s tehdy účinnými předpisy. Souladem s tehdy účinnými předpisy se míní i otázka, zda byl zápis proveden na základě způsobilého podkladu (rozhodnutí o zápisu) či zda vůbec bylo možno dohledat či identifikovat tento podklad.

[68] Možnost zahájit řízení o určení právního vztahu není omezeno žádnou lhůtou. Jde o okolnost, která podporuje závěr o tom, že nejde o řízení, v němž by bylo možno přezkoumávat, zda postup správních orgánů v podobě provedení zápisu do státních seznamů kulturních památek provedený před 1. 1. 1988 byl proveden v souladu s tehdy účinnými předpisy. Pro status věci po dni 1. 1. 1988 má rozhodný význam existence zápisu v seznamu státních kulturních památek k tomu dni. Zápisu, jako výsledku činnosti správních orgánů, byla v § 42 odst. 1 zákona o státní památkové péči přiznána určující povaha ohledně statusu věci. Připustit možnost přezkoumávat zpětně soulad provedení zápisu s tehdejšími předpisy by naráželo nejen na hlediska právní jistoty, ale i praktické potíže v řízení, jelikož takový přezkum by byl podmíněn zachováním značného množství dokladů vztahujících se k procesní stránce provádění tohoto zápisu po prakticky

neomezenou dobu, jelikož možnost zahájení řízení o určení právního vztahu není omezeno lhůtou.

[69] Od účinnosti zákona o státní památkové péči (tj. ode dne 1. 1. 1988) uplynulo do počátku účinnosti správního řádu (tj. do dne 1. 1. 2006) plných 18 let. Skutečnost, že řízení o určení právního vztahu bylo možno zahájit až po 18 letech, od chvíle, kdy mohly proběhnout poslední zápisy do státních seznamů kulturních památek, svědčí o tom, že řízení o určení právního vztahu nemůže sloužit jako jakési přezkumné řízení ve vztahu k postupu správních orgánů v podobě provádění zápisů do státních seznamů kulturních památek za účinnosti zákona o kulturních památkách.

[70] Řízení o určení právního vztahu je typicky určeno k vyřešení otázek hmotného práva, které dosud nebyly předmětem autoritativního vyřešení ze strany veřejné správy (v řízení o určení právního vztahu je např. možno posuzovat existenci veřejně přístupné účelové komunikace, která se odvíjí od naplnění faktických znaků). V řízení o určení právního vztahu je obecně možno podrobovat dokazování skutečnosti, které se odehrály před značnou dobu, půjde-li o skutečnosti, které měly vliv na vznik, změnu či zánik právních vztahů, jež jsou předmětem řízení o určení právního vztahu. Absence lhůty pro možnost zahájit řízení o určení právního vztahu má hluboký význam tam, kde předmětem tohoto řízení jsou otázky dosud autoritativně nevyřešené ze strany veřejné správy, ale jejichž vyřešení je nezbytné k uplatnění práv dotčených osob. Řízení o určení právního vztahu však nemůže sloužit k přezkumu výsledku činnosti správních orgánů, se kterým zákon spojuje další účinky (zápisu do státních seznamů kulturních památek existujícímu ke dni 1. 1. 1988 zákon o státní památkové péči přitom propůjčuje účinky v podobě zachování památkové ochrany).

[71] Tomuto závěru nasvědčuje i úprava dokazování v řízení o určení právního vztahu. Na dokazování v řízení o určení právního vztahu se *„použije § 141 odst. 4 správního řádu, který upravuje dokazování ve sporných řízeních. Podle zmíněného ustanovení je důkazní břemeno zejména na účastnících řízení a je tak do určité míry modifikována zásada materiální pravdy (§ 3 správního řádu). Správní orgán pak vychází zejména z důkazů, které byly účastníky navrženy; nadto může provést i další důkazy podle svého uvážení, přičemž zejména by měl doplnit ty důkazy, které jsou potřeba k ochraně veřejného zájmu (viz. § 2 odst. 4 správního řádu).*“ Viz bod [23] rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2012, č. j. 1 As 114/2012 - 27. V řízení o určení právního vztahu je akcentována úloha účastníků při zjišťování skutkového stavu, což je naprosto nevhodná úprava pro to, aby mělo řízení o určení právního vztahu sloužit k přezkumu postupů správních orgánů. K tomu, aby bylo možno postup správního orgánu hodnotit, je nutno nejprve do všech podrobností zjistit, jak a proč správní orgán vůbec postupoval. Důkazní břemeno k těmto zjištěním však jen těžko má náležet zejména účastníkům tak, jak s tím úprava řízení o určení právního vztahu počítá.

V. e) Dopad výše uvedených závěrů Nejvyššího správního soudu na hodnocení kasačních námitek

[72] Z rozhodnutí správních orgánů obou stupňů implicitně vyplývá, že žalobce v žádosti, jíž zahájil řízení o určení právního vztahu, doložil, že vydání deklaratorního rozhodnutí je nezbytné pro uplatnění jeho práv. Tato okolnost nebyla v řízení před

městským soudem zpochybňována a ani v řízení o kasační stížnosti nebyla stranami zmiňována.

[73] V řízení před správními orgány a posléze před městským soudem byly dílem vzneseny námitky, které požadovaly provést přezkum toho, zda zápis do seznamu kulturních památek provedený za účinnosti zákona o kulturních památkách byl učiněn v souladu s tehdy platnými předpisy; takový přezkum však není možno v řízení o určení právního vztahu vést. Dílem však žalobce vznesl i námitky, které se vztahovaly k formulaci výroku správního orgánu prvního stupně, a námitky vztahující se k naplnění některých podmínek stanovených v § 42 zákona o státní památkové péči (k nim viz bod [65] shora), které bylo možno i v řízení o určení právního vztahu posuzovat.

[74] Konkrétně v žalobě se přezkumu, který není možno činit v řízení o určení právního vztahu, týkaly námitky, že zápis nebyl podložen způsobilým rozhodnutím o zápisu [odstavec [5] písmena b) a d) žaloby, části VI. a VII. žaloby]. Těmito námitkami se městský soud věcně zabýval, a jelikož na jejich základě shledal rozpor postupu správních orgánů v roce 1984 v podobě provedení zápisu do státního seznamu kulturních památek se zákonem, zrušil žalobou napadené rozhodnutí.

[75] Nejvyšší správní soud konstatuje, že v tomto postupu městského soudu spatřuje pochybení, jelikož městský soud neměl hodnotit otázky, které neměly hodnotit ani správní orgány. Správní orgány chybovaly především tím, že v řízení o určení právního vztahu věcně hodnotily otázky, které v tomto řízení nebylo možno zkoumat (šlo o námitky, že rozhodnutí o zápisu mělo být vydáno ve správním řízení, že nebylo oznámeno tehdejšímu majiteli a nenabylo právní moci ani vykonatelnosti, že jde o rozhodnutí nicotné, že chybělo vyjádření krajské komise státní památkové péče). Tím totiž správní orgány *de facto* prováděly nepřípustný přezkum výsledků dřívější činnosti správních orgánů. Nešlo však o vadu, která by měla vliv na výrok rozhodnutí kteréhokoli ze správních orgánů. Na základě hodnocení otázek, jimiž se správní orgány vůbec neměly zabývat, totiž v konečném důsledku nezpochybnily účinky zápisu ve státních seznamech kulturních památek, který zápisu propůjčuje § 42 odst. 1 zákona o státní památkové péči. Vliv na konečný výsledek posouzení správními orgány by měla situace, kdy by účinky zápisu odmítly přiznat, na základě hledisek, k jejichž zkoumání neslouží řízení o určení právního vztahu. To se však nestalo.

[76] Jelikož před správními orgány bylo vedeno řízení o určení právního vztahu, neměly se správní orgány a posléze ani městský soud věcně zabývat námitkami, které by představovaly zpětný přezkum toho, zda zápis památky ve státních seznamech kulturních památek, který existoval ke dni 1. 1. 1988, který sem byl zanesen za účinnosti zákona o kulturních památkách a který jasně identifikuje zapsanou památku, proběhl v souladu s tehdy účinnými předpisy. Z tohoto důvodu nebude Nejvyšší správní soud věcně hodnotit kasační námitky, které se týkají tohoto přezkumu, který neměl vůbec proběhnout.

[77] Správní orgány a městský soud se však zabývaly i námitkami, které mělo význam zkoumat. Konkrétně šlo v případě městského soudu o tyto žalobní námitky: překročení dispoziční zásady v řízení o určení právního vztahu [odstavec [5] písm. a) žaloby a část IV. žaloby], nedostatek náležitostí zápisu ve státních seznamech kulturních památek [odstavec [5] písm. e) žaloby a část IV. žaloby], které by dle hodnocení Nejvyššího správního soudu mohly mít význam pouze tehdy, pokud by se projevily v naprosté nemožnosti

identifikovat, jaká věc byla do seznamů zapsána (k tomu viz bod [65] shora), námitky, že zápis nebyl proveden před 1. 1. 1988 [odstavec [5] písm. f) žaloby a část IX. žaloby]. Těmto námitkám městský soud nepřisvědčil, což stěžovatel v kasační stížnosti nenapadl, Nejvyšší správní soud se tak k těmto otázkám nevyjadřuje.

V. f) Navazující úvahy Nejvyššího správního soudu

[78] Žalobce se domnívá, že nemožností provést v řízení o určení právního vztahu přezkum postupu správních orgánů při provádění zápisů do státních seznamů kulturních památek, které proběhly před rokem 1988, by došlo k narušení práva na spravedlivý proces. Nejvyšší správní soud tyto výhrady nesdílí.

[79] Ústavní předpisy negarantují právo na to, aby rozhodnutí orgánů veřejné správy či jejich jiné postupy, které se dotýkají právní sféry jejich adresátů, bylo možno před soudy či jinými orgány nechat přezkoumat po neomezeně dlouhou dobu. Naopak, poukázat lze např. na to, že soudní řád správní u všech čtyř nejfrekventovanějších žalob (žaloby proti rozhodnutí dle § 65 a násl. s. ř. s., nečinností žaloby dle § 79 a násl. s. ř. s., zásahové žaloby dle § 82 a násl. s. ř. s. a návrhu na zrušení opatření obecné povahy dle § 101a a násl. s. ř. s.) obsahuje lhůtu k jejich podání. Ústavní soud dokonce v obecné rovině připustil, že by za určitých okolností absence omezení lhůtou mohla nabýt dokonce protiústavního rozměru (srov. bod 43. nálezu ze dne 24. 7. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 34/10 (publ. pod č. 284/2012 Sb., dále jako N 130/66 SbNU 19).

[80] Nejvyšší správní soud si plně uvědomuje, že povinnosti vlastníka spojené s památkovou ochranou představují jisté omezení vlastnického práva. Tato omezení jsou však v zákoně kompenzována řadou ustanovení, která za ně poskytují náhradu (k tomu viz nález Ústavního soudu ze dne 23. 6. 1994, sp. zn. I. ÚS 35/94, publ. jako N 36/1 SbNU 259; jde o věcný názor, jehož se netýká stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 9. 11. 1999, sp. zn. Pl.ÚS-st. 9/99, které překonalo posouzení jedné z procesních otázek řízení o ústavní stížnosti vyjádřené v nálezu sp. zn. I. ÚS 35/94).

[81] Podstatné je, že v § 8 zákona o státní památkové péči je zakotven institut zrušení prohlášení věci za kulturní památku. Nejde o žádné řízení, které by bylo opravným prostředkem proti rozhodnutí o prohlášení věci za kulturní památku (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2008, č. j. 3 As 26/2008 - 72, a ze dne 4. 9. 2015, č. j. 8 As 133/2014 - 51, bod 33.). Nejde ani o přezkumné řízení k posouzení toho, zda zápis památky učiněný za účinnosti zákona o kulturních památkách do státních seznamů kulturních památek proběhl v souladu s tehdy účinnými předpisy. Na základě rozhodnutí o zrušení prohlášení věci za kulturní památku lze s účinky do budoucna z určité věci sejmout status kulturní památky.

[82] Dle § 8 odst. 1 zákona o státní památkové péči platí: „*Pokud nejde o národní kulturní památku, může ministerstvo kultury z mimořádně závažných důvodů prohlášení věci nebo stavby za kulturní památku zrušit na žádost vlastníka kulturní památky nebo organizace, která na zrušení prohlášení věci za kulturní památku* [...] *prokáže právní zájem, nebo z vlastního podnětu.*“

[83] Zrušení prohlášení věci či stavby za kulturní památku je vázáno na „mimořádně závažné důvody“, jimiž nemusí být jen jiný zájem, který v konkrétním případě převažuje

nad zájmem na zachování památky (např. může jít o zájem na obraně státu). Komentářová literatura připouští, že zrušit prohlášení věci či stavby za kulturní památku lze i s ohledem na stav vědeckého poznání, konkrétně např. při zjištění, že umělecké dílo, které je kulturní památkou, se po dlouhé době od vzniku památkové ochrany ukáže být falzem, které samo nenaplňuje znaky kulturní památky (viz Varhaník J., Malý S., *Zákon o státní památkové péči. Komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011. s. 46). Nejvyšší správní soud konstatuje, že omezení vlastnického práva (čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod) památkovou ochranu věci vyplývá z existence jiného veřejného zájmu, kterým je zájem na zachování kulturního dědictví. Jde o omezení v podstatě časově neomezené. Proto je nutno připustit, že vyjdou-li najevo skutečnosti hodnověrně vyvracející, že by věc stále měla vlastnosti kulturní památky, jak jsou vymezeny v § 2 zákona o státní památkové péči (tj. zejména hodnotu historickou, uměleckou, vědeckou a technickou či přímý vztah k významným osobnostem a historickým událostem), půjde o možný důvod pro zrušení prohlášení věci za kulturní památku dle § 8 zákona o státní památkové péči.

[84] Jinými slovy za mimořádně závažný důvod pro zrušení prohlášení věci nebo stavby za kulturní památku je možno považovat posun v oblasti poznání vlastností věci, která je kulturní památkou, a nemusí jít striktně o oblast vědeckého poznání. Pokud posun v oblasti tohoto poznání vyvrátí, že věc v současné době naplňuje znaky uvedené v § 2 zákona o státní památkové péči, jde o okolnost, na kterou lze reagovat prostřednictvím řízení dle § 8 zákona o státní památkové péči. Jde o řízení o žádosti, v němž tíží primárně žadatele břemeno tvrzení a břemeno důkazní k tomu, že jsou dány skutečnosti hodnověrně vyvracející, že by věc měla vlastnosti kulturní památky.

[85] Jelikož řízení o zrušení prohlášení věci za kulturní památku není žádným revizním řízením vůči předchozím řízením či postupům správních orgánů, ale řízením určeným ke zkoumání faktických vlastností věci a skutkových dějů či existence konkurujících zájmů k zájmu na památkové ochraně, nevyvstávají zde problémy s tím, že nejde o řízení omezené lhůtou. V právním řádu tak existuje prostředek (§ 8 zákona o státní památkové péči), který za určitých podmínek skýtá možnost hodnotit, zda trvají věcné znaky, jimiž zákon vymezuje kulturní památku.

VI. Závěr se závazným právním názorem Nejvyššího správního sodu a náklady řízení

[86] Nejvyšší správní soud v napadeném rozsudku nalezl pochybení spočívající v tom, že městský soud zrušil rozhodnutí stěžovatele pro nesprávné posouzení otázek, které nebylo v nynější věci vůbec možno hodnotit v rámci řízení o určení právního vztahu. Kasační stížnost je proto důvodná a Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek ve znění doplňujícího usnesení a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení dle § 110 odst. 1, věty první, s. ř. s.

[87] V dalším řízení je městský soud vázán závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu vyjádřeným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Podstatou tohoto právního názoru je hodnocení, že řízení o určení právního vztahu nemůže sloužit jako procesní nástroj pro zpětný přezkum toho, zda zápis památky ve státních seznamech kulturních památek, který existoval ke dni 1. 1. 1988, který sem byl zanesen za účinnosti zákona o kulturních památkách a který jasně identifikuje zapsanou památku, proběhl v souladu s tehdy účinnými předpisy. Souladem s tehdy účinnými předpisy se míní i otázka, zda byl zápis proveden na základě způsobilého podkladu (rozhodnutí o zápisu) či

zda vůbec bylo možno dohledat či identifikovat tento podklad. Z těchto důvodů městský soud neměl věcně hodnotit žalobní námitku, že zápis nebyl podložen způsobilým rozhodnutím o zápisu [odstavec [5] písmena b) a d) žaloby, části VI. a VII. žaloby]. Řízení před správními orgány bylo zatíženou vadou spočívající v tom, že v řízení o určení právního vztahu se správní orgány zabývaly též přezkumem, který v daném řízení nebylo možno činit. Nešlo však o vadu, která by měla vliv na výrok rozhodnutí kteréhokoli ze správních orgánů.

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

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 7. února 2018

JUDr. Radan Malík
předseda senátu