ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudce Ondřeje Mrákoty a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobkyně: **Aldemar Reality s. r. o.**, se sídlem T. G. Masaryka 788, Tachov, zast. Mgr. Ing. Antonínem Továrkem, advokátem se sídlem třída Kpt. Jaroše 1844/28, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo kultury**, se sídlem Maltézské náměstí 471/1, Praha 1, proti rozhodnutí ministryně kultury ze dne 8. 3. 2013, čj. MK 12621/2013 OLP, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 6. 2017, čj. 5 A 73/2013-59,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

[1] V září 2010 podal Národní památkový ústav návrh na prohlášení souboru nemovitostí bývalé tabákové továrny v obci Tachov za kulturní památku. Ministerstvo kultury jakožto správní orgán I. stupně výrokem I. rozhodnutí ze dne 12. 4. 2012 prohlásilo soubor těchto nemovitostí za kulturní památku. Výrokem II. pak ministerstvo neprohlásilo za kulturní památku pozemky v tomtéž katastrálním území v areálu bývalé tabákové továrny v Tachově. Žalobkyně, která výše označené nemovitosti vlastní, podala proti tomuto rozhodnutí rozklad. V záhlaví specifikovaným rozhodnutím ministryně rozklad zamítla. Žalobkyně se rozhodnutí žalovaného bránila žalobou, kterou městský soud zamítl. Mimo jiné uvedl, že napadené rozhodnutí není nepřezkoumatelné a že žalobkyně neprokázala, že by sporný soubor nemovitostí (budov) nevykazoval znaky kulturní památky dle § 2 odst. 1 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči.

[2] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala proti rozsudku městského soudu včasnou kasační stížnost. V ní vesměs opakuje rozkladové a žalobní námitky. Domnívá se, že prohlášením souboru sporných nemovitostí byla zkrácena na právech. Nově je povinna dodržovat řadu povinností vymezených zákonem o státní památkové péči. To omezuje její vlastnické právo i její podnikatelské plány. Sporný soubor nemovitostí údajně neměl vůbec být prohlášen za kulturní památku. Nevykazuje znaky kulturní památky, rozhodnutí bylo zcela nepředvídatelné a v rozporu s praxí žalovaného. Byla porušena zásada součinnosti a zásada proporcionality.

[3] Žalovaný se ve vyjádření ztotožnil s posouzením věci městským soudem. Poukazuje na to, že kasační stížnost pouze doslovně opakuje žalobní námitky.

[4] Kasační stížnost není důvodná.

[5] NSS ve shodě s žalovaným poznamenává, že v kasační stížnosti stěžovatelka víceméně doslovně opakuje argumentaci, kterou předestřela již v žalobě (a dále též v podáních učiněných během správního řízení). Nereaguje na to, jak se s žalobními body vypořádal městský soud, pouze kopíruje stejné argumenty bez jakékoliv návaznosti na rozhodovací důvody městského soudu. I proto není namístě, aby NSS stěžovatelku (již poněkolikáté) obšírně přesvědčoval o vadnosti jejích argumentů; místo toho bude stručně konstatovat své postoje, které se shodují se závěry správních orgánů i městského soudu.

[6] Jde-li o stěžovatelkou vznesené výtky, NSS nemá pochyb o tom, že je městský soud posoudil správně. NSS se ztotožňuje s jeho závěry, které jsou navíc opřeny o judikaturu NSS. V podrobnostech lze tedy odkázat na rozsudek městského soudu.

[7] Ze správního a soudního spisu vyplynulo, že stěžovatelka koupila počátkem roku 2010 soubor nemovitostí v areálu bývalé tabákové továrny v Tachově. Na pozemcích tohoto areálu plánovala zahájit podnikatelskou činnost. Zamýšlela odstranit některé objekty a postavit čerpací stanici. Na její návrh byl v dubnu 2010 změněn územní plán a území, v němž se nacházejí sporné nemovitosti, bylo nově určeno k přestavbě. V září 2010 ovšem podal Národní památkový ústav návrh na prohlášení souboru shora specifikovaných staveb za kulturní památku. Po opatření nezbytných podkladů správní orgán I. stupně části tohoto návrhu vyhověl (viz bod [1] shora).

[8] Rozsudek městského soudu ani rozhodnutí žalovaného nejsou nepřezkoumatelné. Odůvodnění rozsudku je vystavěno na jasném, srozumitelném a uceleném argumentačním systému, z něhož rozumně plynou právní závěry [viz nález ÚS ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08 (N 26/52 SbNU 247), věc *M. CAMBELL & SONS LIMITED*, bod 68, srov. též rozsudek NSS ze dne 12. 3. 2015, čj. 9 As 221/2014‑43, věc *To & Mi Vdf.*, bod 41, a další]. Ani jedna z dílčích námitek nepřezkoumatelnosti (s. 11 a 12 kasační stížnosti) není důvodná. Stěžovatelka ostatně s týmiž dílčími závěry žalovaného a městského soudu polemizuje i věcně, což by při nesrozumitelnosti rozhodnutí či absenci jejich důvodů bylo z povahy věci jen obtížně představitelné.

[9] Není ani pravda, že by správními orgány zjištěný skutkový stav neodpovídal správnímu spisu. Jelikož stěžovatelka opomněla označit konkrétní nesrovnalosti mezi zjištěným skutkovým stavem a obsahem spisu, NSS se touto námitkou nemohl podrobněji zabývat. Za takovou nesrovnalost rozhodně nelze označit „necitlivé“ stavební úpravy, jimiž areál tabákové továrny prošel. Správní orgány tyto stavební úpravy nepominuly, naopak je při svém rozhodování poctivě zvážily (např. s. 17 napadeného rozhodnutí). Ani NSS neshledal potřebu doplnit dokazování; v předložené kasační stížnosti stěžovatelka ostatně jen a pouze opakovala důkazní návrhy, které buďto byly zohledněny správními orgány, nebo takové, jejichž provedení se neúspěšně domáhala před městským soudem. V žádném případě však důkazy nebyly opomenuty.

[10] Stěžovatelka se zejména domnívá, že soubor sporných nemovitostí nevykazuje znaky kulturní památky, jak je definuje zákon o státní památkové péči.

[11] Dle § 2 odst. 1 zákona o státní památkové péči za kulturní památky prohlašuje ministerstvo kultury *nemovité a movité věci, popřípadě jejich soubory,*

pokračování

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.

[12] Shora vyjmenovaná kritéria – jakkoli se jedná o poměrně široce nastavenou definici – jsou alfou a omegou pro rozhodování správního orgánu ve věcech kulturních památek. Posuzování míry historické, umělecké, vědecké a technické hodnoty konkrétních objektů je ze své podstaty vždy do jisté míry projevem subjektivního vnímání hodnotitelů; hodnotící kritéria jsou zde jen obtížně kvantifikovatelná (srov. rozsudek ze dne 4. 10. 2017, čj. 6 As 299/2016-19, bod 53). V těchto případech je proto ze strany soudu namístě spíše zdrženlivý přístup. Soustavným opakováním stejných námitek – a to bez výraznější reakce na odůvodnění předcházejících rozhodnutí – stěžovatelka neprosadila svoje přesvědčení (oproti názoru jednotlivých kvalifikovaných hodnotitelů), že objekty sporného souboru nemovitostí nevykazují znaky kulturní památky. Pro závěry správních orgánů svědčí podrobná spisová dokumentace, zejména pak jednotlivá přiložená stanoviska a vyjádření, z nichž napadená rozhodnutí vychází (zejména detailní odborná analýza Národního památkového ústavu, vyjádření Městského úřadu v Tachově a Krajského úřadu Plzeňského kraje, dále též fotodokumentace). Podrobnější zdůvodnění pak lze vyčíst na s. 15-17 rozhodnutí správního orgánu I. stupně, kde lze najít popis jednotlivých hodnot sporného souboru nemovitostí. NSS se v tomto ztotožňuje se závěry správních orgánů a městského soudu.

[13] Není pravda, že by správní orgány rozhodnutí založily výlučně na urbanistické hodnotě souboru nemovitostí bývalé tabákové továrny. Poctivě zvážily i další dílčí hodnoty. Na s. 16 rozhodnutí správního orgánu I. stupně je zahrnuta historická hodnota – zde se uvádí, že z Čech a Moravy se staly *„nejsilnější oblasti průmyslného zpracování tabáku v Předlitavsku. Tachov byl vybrán* […] *především pro chudobu jeho obyvatel a jako náplast částečně hojící rány způsobené povodní v roce 1871. Nově vybudovaný podnik, financovaný státním tabákovým monopolem, měl alespoň částečně oživit průmysl v chudém příhraničním městě“*. Na téže straně níže je shrnut jak umělecký, tak technický význam a hodnota sporných nemovitostí: *„Výstavba tabákové továrny v Tachově byla koncipována velmi propracovaně a ideově jednotně. Inspirována byla především rakouskou architekturou období raného klasicismu poslední třetiny osmnáctého století. Soubor staveb přestavuje architektonicky ucelený, kompaktní, velkoryse řešený komplex továrních a doprovodních budov, vymezený původním oplocením. Reprezentativní pojetí fasád celého komplexu je řešeno v jednotném stylu ovlivněném zejména prvky pozdního historismu“*.

[14] Stěžovatelce je ovšem třeba přisvědčit v tom, že zákon o státní památkové péči výslovně nepracuje s pojmovým spojením *urbanistická hodnota*. Toto pojmové spojení ovšem zákonodárce zná. Používá jej například v zákoně č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). V oblasti územně plánovací dokumentace zdůrazňuje potřebu zkoumat soulad návrhu územního plánu, resp. regulačního plánu, s požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území [viz § 53 odst. 4 písm. b) a § 68 odst. 4 písm. b) stavebního zákona]. NSS souzní s městským soudem, že v obecné rovině spočívá urbanistická hodnota zejména v uspořádání, návaznosti a vlastnostech prostorů a staveb, což je třeba považovat za projev tvůrčích schopností a práce člověka, který může být podle konkrétních okolností významným dokladem historického vývoje, životního způsobu a prostředí společnosti vzešlým nejtypičtěji z oborů architektury a stavitelství [srov. § 2 odst. 1 písm. a) zákona o státní památkové péči]. Urbanistická hodnota je tedy pojmovým spojením, které není v zákoně o státní památkové péči výslovně obsaženo, avšak z textu zákona – při posuzování jednotlivých případů – vyplývá. Urbanistická hodnota nemovitostí nesporně hrála podstatnou roli při rozhodování správních orgánů.

[15] Stěžovatelka v řadě námitek zpochybňuje stavebně technický stav nemovitostí, což ovšem není s ohledem na textaci zákona o státní památkové péči právně významné (srov. např. rozsudek ze dne 28. 4. 2004, čj. 6 A 106/2002-81, č. 277/2004 Sb. NSS, věc *FONSUS ASSETS*, srov. též rozsudky ze dne 31. 10. 2013, čj. 2 As 120/2011-173, ve věci *Generali Pojišťovna*, a také ze dne 18. 11. 2009, čj. 6 As 37/2009-135, ve věci *Wienerberger cihlářský průmysl*, bod 26). Jedná se jen a pouze o doplňkové kritérium pramenící z potřeby posoudit, zda je nemovitost schopna dalšího života, nebo je spíše určena k demolici. Již v rozhodnutích správních orgánů bylo stěžovatelce přiléhavě vysvětleno, že jednotlivé objekty sporného souboru nemovitostí nejsou natolik zchátralé, že by je bylo třeba demolovat. Zároveň – a to navzdory některým necitlivým stavebním úpravám, či nedochování některých původních prvků – neztratily svou hodnotu ve smyslu zákona o státní památkové péči (viz s. 17 napadeného rozhodnutí shora). Na tom nic nemění argument, že v nemovitostech není zachována jejich původní funkčnost. Takové kritérium právě cit. zákon nezná.

[16] Stěžovatelka namítá, že prohlášení souboru nemovitostí za kulturní památku bylo zcela nepředvídatelné. Měl tak být porušen princip legitimního očekávání. Dle ní tak žalovaný učinil v rozporu s vlastní dosavadní rozhodovací praxí. Uvádí také, že v ČR existuje řada obdobných nemovitostí, které za kulturní památku dosud prohlášeny nebyly. Stěžovatelka poukazuje zejména na bývalou tabákovou továrnu v Táboře, dále na továrny v Budišově nad Budišovkou, Písku, Lanškrouně, Hodoníně, Jáchymově či Novém Jičíně.

[17] K tomu městský soud uvedl, že „*při prohlašování staveb kulturními památkami tyto zásady hrají jen omezenou a značně upozaděnou roli, a to zejména z toho důvodu, že v případě historických staveb prakticky neexistuje jedna stavba zcela jako druhá, ale každá ze staveb je svým způsobem unikátní (provedením, použitými matriály, uspořádáním, vzhledem včetně dekorativních prvků, řešením interiéru atd.), nadto i kdyby šlo o stavby vzhledově velmi podobné, jsou umístěny v jiné lokalitě a vytvářejí jiné uspořádání, souvislosti a vazby se svým bezprostředním i širším okolím apod. Nelze se proto bez dalšího dovolávat toho, že nebyly kulturními památkami prohlášeny jiné továrny na tabák, včetně továrny v Novém Jičíně. Navíc u staveb, u nichž dosud neproběhlo řízení o prohlášení za kulturní památku, nelze vyloučit, že se jim v budoucnu památkové ochrany dostane*“ [srov. obdobně již cit. rozsudek NSS ve věci *Generali Pojišťovna*]. Městský soud následně dodal, že o to zvlášť se nelze domáhat legitimního očekávání ve vztahu ke stavbám svým charakterem a určením zcela odlišným od nyní posuzovaného souboru nemovitostí, a to i navzdory tomu, že jmenované nemovitosti nebyly prohlášeny kulturní památkou mj. pro špatný stavebnětechnický stav, necitlivé stavební úpravy či nedochování některých částí (prvků) těchto staveb. Městský soud ve vztahu k těmto námitkám odkázal i na konkrétní stránky rozhodnutí správního orgánu I. stupně a napadeného rozhodnutí.

[18] NSS považuje závěry městského soudu za správné. Jakkoli jsou správní orgány vázány vlastní správní praxí a musí přihlížet i ke svým předchozím rozhodnutím [srov. např. nález ze dne 29. 6. 2005, sp. zn. I. ÚS 98/04 (N 133/37 SbNU 675), věc *Restituční nároky rodu Salmů*, část IV.e)], je nutno upozornit, že prvotním předpokladem pro vznik nedůvodných rozdílů v praxi je to, že musí jít o stejné nebo obdobné situace. Navíc ne každé rozdílné posuzování obdobných situací musí být nutně libovůlí a neodůvodněně nerovným zacházením. V posuzované kauze přitom nešlo o totožné případy, které by šlo bez dalšího srovnávat, a to navzdory tomu, že v Písku byla postavena tabáková továrna dle téhož typového plánu. Stěžovatelka ostatně se závěry městského soudu nepolemizuje; vesměs se omezila pouze na opakování námitek, které vznesla v průběhu správního řízení, a na reprodukci žalobní argumentace. Proto nebylo v tomto směru ani nutné provádět stěžovatelkou navrhované důkazy.

pokračování

[19] Nedůvodná je rovněž výtka nedostatečné součinnosti správních orgánů, kterou stěžovatelka spojila s ochranou dobré víry v jejich předchozí činnost. Ve shodě s městským soudem je třeba upozornit, že v tomto případě nešlo o protichůdné rozhodování téhož správního orgánu, ani o vzájemně si odporující rozhodování spolupůsobících správních orgánů. Jde-li o výtky co do změny územního plánu, je třeba předeslat, že územní plán zejména *stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání, uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury; vymezí zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy, plochy změn v krajině a plochy vymezené ke změně stávající zástavby, k obnově nebo opětovnému využití znehodnoceného území, pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů* (§ 43 stavebního zákona). Žalovaný jistě nemůže být při rozhodování o kulturních památkách vázán územním plánem. Tímto způsobem nelze omezit jeho pravomoc některé nemovité věci prohlašovat za kulturní památky.

[20] Stěžovatelce není na újmu ani rozdílnost postoje Městského úřadu Tachov, odbor školství a kultury, kterou lze vyčíst z jeho stanoviska k návrhu změny územního plánu a z vyjádření k návrhu na prohlášení sporného souboru nemovitostí za kulturní památku. Městský úřad vydal stanoviska na základě dvou zcela odlišných zákonů. V tomto kontextu je třeba číst i stěžovatelkou cit. judikaturu, která zakazuje protichůdné rozhodování správních orgánů.

[21] Jak již stěžovatelce vysvětlil městský soud, ani v případě, pokud má být prohlášením věci za kulturní památku zabráněno demolici této nemovitosti, nelze považovat postup správních orgánů za protizákonný. Jak vysvětlil NSS ve věci prohlášení rodného domu Jaroslava Haška za kulturní památku, účelem zákona o státní památkové péči je ochrana kulturních památek, tudíž „*není v rozporu s tímto účelem zákona, pokud byly návrhy na prohlášení předmětného domu za kulturní památku podány jako jeden z prostředků k jeho ochraně*“ (rozsudek v již cit. věci *FONSUS ASSETS*).

[22] Není ani pravda, že by rozhodnutím bylo nepřiměřeně zasaženo do stěžovatelčiných práv. NSS nijak nezpochybňuje stěžovatelkou citovaný rozsudek ze dne 13. 8. 2009, čj. 7 As 43/2009-52, v němž NSS navázal na judikaturu Ústavního soudu co do potřeby vážit proti sobě stojící zájmy [nález ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/04 (N 90/37 SbNU 241; 240/2005 Sb.)]. Zájem na památkové ochraně je jen jedním z více zájmů veřejných a soukromých, které se střetávají, a tedy si vzájemně konkurují. Proti tomuto zájmu zpravidla stojí legitimní zájem vlastníka nemovitosti na jejím ekonomicky udržitelném a dlouhodobém využití. Památková ochrana nesmí volit jen extrémní řešení. Naopak by měla usilovat o co nejmenší omezení vlastnických práv dotčených vlastníků nemovitostí, která ještě vedou k dosažení cíle této ochrany. V kauze vedené pod sp. zn. 7 As 43/2009 poměřování střetu proti sobě stojících zájmů scházelo, i proto byl tehdejší žalobce úspěšný.

[23] V nyní posuzovaném případě stěžovatelka argumentovala možností chránit jen „nejhodnotnější“ část sporné nemovitosti, resp. nemovitostí, či, alternativně, chránit celý soubor nemovitostí prostřednictvím pásma ochrany památek a památkových hodnot. Památková ochrana části věci by nesporně byla mírnějším zásahem do stěžovatelčiných práv, byla-li by taková ochrana možná. Městský soud stěžovatelce vysvětlil, že § 2 zákona o státní památkové péči neumožňuje za kulturní památku prohlásit jen část, či součást věci, ale jen věc jako takovou, popř. soubor věcí, jak tomu bylo v nynější kauze. Z tohoto ustanovení nelze takovou variantu ochrany dovodit ani smysluplnou interpretací. To, že jsou i v dnešní době chráněny části některých věcí, je důsledkem památkové ochrany dle předcházejícího zákona č. 22/1958 Sb., o kulturních památkách, který takovou (dílčí) ochranu věcí umožňoval (k tomu přechodné ustanovení § 42 odst. 1 zákona o státní památkové péči).

[24] NSS dodává, že v posuzovaném případě nevyvstala potřeba chránit jen některé objekty (věci) obsažené ve sporném souboru nemovitostí. Správní orgány přesvědčivě vysvětlily, proč je daný soubor nemovitostí hodnotný jako celek, z čehož plyne, že prohlášení jen určité části výše označených nemovitostí by nemohlo dostatečně plnit úlohu ochrany souboru věcí jako kulturní památky. Stěžovatelka ostatně ani nespecifikovala, co konkrétně – jaké věci, respektive jaká část souboru nemovitostí – by měla zůstat chráněna, a co nikoliv. Tím nedala správním orgánům podnět ke zvážení jiné (konkrétní) varianty ochrany objektů bývalé tabákové továrny v Tachově.

[25] K výtce, že stěžovatelčina práva by méně omezilo prohlášení pásma ochrany památek a památkových hodnot, jako je tomu v Brně, NSS uvádí, že základním předpokladem pro prohlášení ochranného pásma je existence nemovité kulturní památky (§ 17 odst. 1 věta první zákona o státní památkové péči). O ochranném pásmu by nebylo možné rozhodnout, pokud by předtím nebyl prohlášen sporný soubor nemovitostí za kulturní památku, což je ovšem jádrem tohoto sporu.

[26] Nakonec je třeba upozornit, že prohlášení věci za kulturní památku není jednostranným omezením vlastnického práva bez náhrady (rozsudek ze dne 12. 5. 2004, čj. 5 A 48/2002-40, č. 733/2005 Sb. NSS, věc *Židovské muzeum v Praze*). Zákon o státní památkové péči kompenzuje památková omezení řadou ustanovení, prostřednictvím nichž se poskytuje náhrada (k tomu srov. věc *Židovské muzeum v Praze* nebo rozsudek 6 As 299/2016, bod 55). Stěžovatelka tedy může usilovat o kompenzaci zvýšených nákladů na správu nemovitosti.

[27] Důvodnost kasační stížnosti NSS posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.); neshledal přitom vady, jimiž by se musel zabývat i bez návrhu. S ohledem na vše výše uvedené NSS zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.).

[28] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměla úspěch; žalovanému náklady řízení nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 17. ledna 2019

Zdeněk Kühn
předseda senátu