



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: **"1. elektrárenská s.r.o."**, se sídlem Mánesova 427/56, České Budějovice, zast. Mgr. Jaroslavem Čapkem, advokátem se sídlem Komenského 241, Hradec Králové, proti žalované: **vláda České republiky**, se sídlem nábřeží Edvarda Beneše 128/4, Praha 1, za účasti osob zúčastněných na řízení **I) Ministerstvo kultury**, se sídlem Maltézské náměstí 1, Praha 1, **II) Povodí Labe, státní podnik**, se sídlem Víta Nejedlého 951/8, Hradec Králové, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalované, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 21. 6. 2018, čj. 6 A 161/2017-38,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III.** Osoby zúčastněné na řízení I) a II) **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Žalobkyně vlastní vodní elektrárnu v Poděbradech. Nařízením vlády č. 69/2017 Sb., o prohlášení některých kulturních památek za národní kulturní památky, byla tato vodní elektrárna prohlášena za národní kulturní památku [§ 1 odst. 1 písm. b) bod 4 nařízení č. 69/2017 Sb.]. Nařízení bylo publikováno v částce č. 23/2017 dne 6. 3. 2017, účinnosti nabylo dne 1. 7. 2017 (viz § 3 nařízení č. 69/2017 Sb.).

[2] Žalobkyně se proti prohlášení vodní elektrárny za národní kulturní památku bránila žalobou podanou dne 19. 7. 2017. Nařízení vlády fakticky splňuje všechny znaky opatření obecné povahy. Vláda (žalovaná) při vydání nařízení ignorovala veškerá procesní práva žalobkyně,

včetně projednání kompenzace za omezení vlastnického práva. Právě v tomto postupu žalované žalobkyně spatřuje nezákonný zásah do svých procesních práv.

[3] Městský soud žalobu odmítl. Dospěl k závěru, že žalobou napadený postup státu není výkonem veřejné správy, z něhož by vznikala žalobkyni veřejná subjektivní práva. Na straně žalované nestojí vláda jako správní orgán, ale vláda ve smyslu výkonu vládní moci ve svém ústavním vymezení. Vláda příslušný akt vydává ve formě nařízení jako podzákonného právního předpisu, tedy nikoliv rozhodnutí či opatření obecné povahy. Zákonodárce dává v § 4 odst. 1 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, vládě kompetenci k takovému postupu v konkrétně určené věci (národní kulturní památce) a výslovně ji zmocňuje k vydání nařízení. Tento akt tak není napadnutelný správní žalobou, neboť správní soudy nemají pravomoc jej ani přezkoumávat, ani o něm autoritativně rozhodovat (např. ve smyslu jeho případného zrušení).

[4] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala proti usnesení městského soudu včasnou kasační stížnost. Stěžovatelka je přesvědčena, že nařízení vlády č. 69/2017 Sb. nepředstavuje obecně závazný právní akt s všeobecnou závazností. Nařízení představuje akt abstraktně-konkrétní, který se týká konkrétní věci, vodní elektrárny v Poděbradech, a práv a povinností blíže neurčeného množství osob. Tento právní předpis je tedy jakýmsi hybridem, vláda však při jeho vydávání nešetřila procesní práva stěžovatelky. Nařízení zásadně omezuje vlastnická práva stěžovatelky. Je obecně známou skutečností, že majitelé památkově chráněných objektů jsou zatíženi rozsáhlou administrativní a finanční zátěží. Stěžovatelka tedy trvá na tom, že je obětí nezákonného postupu, vláda měla při přijímání nařízení respektovat stěžovatelčina procesní práva.

[5] Žalovaná ani osoby zúčastněné na řízení vyjádření nepodaly.

[6] NSS na úvod poznamenává, že kasační stížnost není podána z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jak mylně uvádí stěžovatelka, ale podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Úkolem NSS je proto posoudit, zda městský soud postupoval v souladu se zákonem, pokud žalobu odmítl.

[7] NSS je přesvědčen, že správní žalobou nelze napadat obecný právní předpis, jako je nařízení vlády. To nelze obcházet ani způsobem, jakým to činí stěžovatelka, totiž tím, že formálně nenapadá nařízení vlády, ale postup, kterým k vydání tohoto nařízení vláda dospěla.

[8] Celá stěžovatelčina argumentace je v podstatě založena na tom, že nařízení vlády je obecně závazným právním předpisem jen formálně, nikoliv materiálně. Materiálně se totiž jedná o opatření obecné povahy, a proto prý musí vláda v průběhu přijímání tohoto nařízení poskytnout stěžovateli veškerá procesní práva spjatá s přijímáním takového aktu, který má přímé dopady do veřejných subjektivních práv stěžovatelky jako majitelky sporné vodní elektrárny.

[9] NSS nemůže na tuto logiku přistoupit. Pokud by totiž měla stěžovatelka pravdu, znamenalo by to, že by v podstatě kdokoli mohl napadat proceduru přijímání jakéhokoliv obecně závazného právního předpisu jako nezákonný zásah podle § 82 násl. s. ř. s., cítil-li by se důsledky takového předpisu dotčen na svých právech. NSS proto uzavírá, že procedura přijímání právního předpisu nemůže představovat nezákonný zásah.

[10] Lze jen dodat, že akty zákonem výslovně prohlášené za právní předpisy nemohou správní soudy rušit. Tuto pravomoc si nemohou přisvojit ani extenzivní aplikací materiálního pojetí opatření obecné povahy (rozsudek rozšířeného senátu ze dne 27. 7. 2016, čj. 5 As 85/2015-36, č. 3460/2016 Sb. NSS, *Vimperk*, bod 35 *in fine*).

pokračování

[11] Městský soud proto žalobu správně odmítl, neboť žalovaný zásah nemůže být pojmově vůbec zásahem (viz rozsudek rozšířeného senátu ze dne 21. 11. 2017, čj. 7 As 155/2015-160, č. 3687/2018 Sb. NSS, věc *EUROVLA CS*, bod 63, podle něhož „[p]okud je zjevné a nepochybné, že jednání popsané v žalobě nemůže být vzhledem ke své povaze, povaze jeho původce či jiným okolnostem „zásahem“ ve smyslu legislativní zkratky v § 84 s. ř. s., i kdyby byla tvrzení žalobce pravdivá, musí být taková žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jelikož chybí podmínka řízení spočívající v přípustitelném (plausibilním) tvrzení nezákonného zásahu“; NSS dodává, že uvedený rozsudek rozšířeného senátu byl sice zrušen nálezem ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, důvody zrušení tohoto rozsudku pro protiústavnost se však vztahovaly k posuzování včasnosti zásahové žaloby a nijak se nedotýkají právě analyzovaných otázek. Tyto Ústavním soudem nijak nezpochybněné závěry rozšířeného senátu ve věci *EUROVLA* se naopak staly základem navazující judikatury – shodně např. rozsudek NSS ze dne 14. 3. 2019, čj. 5 As 194/2018-26, bod 21).

[12] Ve skutečnosti je sporná otázka, zda snad samotné zákonné zmocnění prohlašovat národní kulturní památky nařízením vlády (§ 4 odst. 1 zákona o státní památkové péči) není porušením ústavních práv stěžovatelky nebo kohokoliv, koho se takovéto prohlášení věci za národní kulturní památku dotýká.

[13] Z ustálené judikatury Ústavního soudu plyne požadavek obecnosti právního předpisu. Smyslem rozdělení státní moci na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní je svěřeni všeobecné a prvotní mocenské regulace státu zákonodárství, odvozené všeobecné mocenské regulace a rozhodování o individuálních případech správě a výlučně jenom rozhodování o individuálních případech soudnictví. Argument pro obecnost právního předpisu analyzoval Ústavní soud v nálezu ze dne 19. 2. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 12/02 (N 20/29 SbNU 167; 83/2003 Sb.), věc ústavnosti zákona o transformaci Českých drah, ve kterém mj. uvedl:

„[...] požadavek všeobecnosti zákona je důležitou součástí principu panství zákona, a tím rovněž právního státu. [...] Zvláštním argumentem proti zákonům týkajícím se jedinečných případů je princip dělby moci, čili odčlenění zákonodárné, výkonné a soudní moci v demokratickém právním státě... Čl. I oddíl 9 Ústavy USA v této souvislosti stanovil: "Nesmí být vydán žádný zákon, jehož obsahem by byl soudní rozsudek."“

[14] Pokud obecný právní předpis nahrazuje individuální správní akt (ale třeba i opatření obecné povahy), může to dle okolností věci založit též protiústavnost takovéhoto obecného právního předpisu. Rozhodně to však nelze obcházet konstrukcí, kterou volí stěžovatelka. Ta nezpochybnila samotný právní předpis, který je obsahově individuálním správním aktem (nebo zde, jak tvrdí stěžovatelka, opatřením obecné povahy), ale proceduru jeho přijetí jako nezákonný zásah. I kdyby totiž NSS (teoreticky) na tuto konstrukci přistoupil, o zásah nezákonný by nemohlo jít nikdy, neboť v tomto případě není pochyb, že vláda postupovala v souladu se svou normotvornou pravomocí, založenou zákonem.

[15] Problém je tedy nikoliv v proceduře přijetí nařízení vlády, jak tvrdošjně opakuje stěžovatelka, ale v samotném zákoně, který takovéto nařízení umožňuje přijmout. Jak např. v případě prohlášení jezů na Labi za věc veřejného zájmu zákonem uvedl Ústavní soud, nahradil-li zákonodárce individuální posouzení otázky veřejného zájmu strohou zákonnou dikcí, nebylo možno z textu zákona „zjistit, z jakých důvodů zákonodárce přiznal rozvoji a modernizaci konkrétně vymezené vodní cesty status veřejného zájmu, zda zjišťoval případné protichůdné zájmy a jak se s jejich existencí vyrovnal. Je ostatně zřejmé, že tyto okolnosti ani zjistit nelze, neboť zákonodárný proces není vybaven prostředky pro posuzování individuálních případů se všemi jejich souvislostmi a důsledky.“ Ústavní soud zde rovněž kritizoval zásah do práva na soudní přezkum správního rozhodnutí v navazujících

správních řízeních [nález ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04 (N 130/37 SbNU 641; 327/2005 Sb.), věc *Jezy na Labi*].

[16] V nynější věci vláda konala podle § 4 odst. 1 zákona o státní památkové péči, dle něhož *[k]ulturní památky, které tvoří nejvýznamnější součást kulturního bohatství národa, prohlašuje vláda České republiky nařízením za národní kulturní památky a stanoví podmínky jejich ochrany*. NSS tedy dále zvažoval, zda samotné toto ustanovení není protiústavní. Pokud by totiž NSS dospěl k závěru o protiústavnosti tohoto ustanovení, musel by věc předložit k posouzení Ústavnímu soudu procedurou podle čl. 95 odst. 2 Ústavy.

[17] Je nepochybné, že individuální regulaci obsaženou v právním předpisu zbavující adresáty možnosti soudního přezkumu naplnění obecných podmínek normativní úpravy, již schází transparentní a akceptovatelné odůvodnění ve vztahu k možnosti regulace obecné, nutno považovat za protiústavní [takto již nález ze dne 11. 6. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 40/02 (N 88/30 SbNU 327; 199/2003 Sb.)].

[18] Pro NSS bylo proto klíčové, zda nařízení vlády vydané podle § 4 odst. 1 zákona o státní památkové péči v tomto případě zasáhlo nebo mohlo zasáhnout do základních práv stěžovatelky, zejména do jejího práva vlastnického ve smyslu čl. 11 Listiny základních práv a svobod, eventuálně do jakýchkoliv veřejných subjektivních práv. Bylo-li by tomu tak, musel by soud předložit věc podle čl. 95 odst. 2 Ústavy k posouzení Ústavnímu soudu, neboť proti takovému aktu se před správním soudem nelze nijak bránit.

[19] NSS má však za to, že konstrukce § 4 odst. 1 zákona o státní památkové péči nenasvědčuje tomu, že by k zásahu do subjektivních práv stěžovatelky mohlo dojít prohlášením věci za národní kulturní památku. Prohlásit věc za národní kulturní památku lze totiž dle dikce zákona jen tehdy, byla-li již předtím taková věc prohlášena za kulturní památku.

[20] Věci se za kulturní památky prohlašují správním rozhodnutím, které je samozřejmě přezkoumatelné ve správním soudnictví (viz obecně § 3 zákona o státní památkové péči). Ústavní soud zdůraznil, že vlastníci věcí, které jsou prohlašovány za kulturní památku, mají mít zaručena procesní práva uvnitř správního řízení a řádný přístup k soudnímu přezkumu. Proto také vyloučení obecné úpravy správního řízení při rozhodování o prohlášení věci za kulturní památku bylo rozporné s ústavním pořádkem [viz nález ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/04 (N 90/37 SbNU 241; 240/2005 Sb.), kde Ústavní soud rovněž upozornil na zastaralou koncepci zákona o státní památkové péči, přijatého na konci reálného socialismu].

[21] Rozhodnutím, kterým je věc prohlášena za kulturní památku, se postavení vlastníka věci dramaticky mění. Naopak prohlášením věci za národní kulturní památku se postavení vlastníka zásadně nemění. Hlavním dopadem prohlášení věci za národní kulturní památku je posun kompetence správního orgánu, který pro tuto věc plní úkoly orgánu státní památkové péče (např. § 10 odst. 1 a 2, § 11 odst. 2 a 3, § 12, § 14, § 15 a § 28 zákona o státní památkové péči).

[22] Prohlášením věci za národní kulturní památku tedy nedochází k zásadnímu zásahu do práv vlastníka věci. Proto dospěl NSS k závěru, že právní úprava, která dává kompetenci k prohlášení věci za národní kulturní památku vládě formou obecně závazného právního předpisu, není natolik vadná, aby odůvodňovala postup soudu dle čl. 95 odst. 2 Ústavy. V každém případě je patrné, že právní úprava není ideální, protože zakládá vládě kompetenci vydávat abstraktně-konkrétní normotvorbu, která však materiálně splňuje mnohé znaky opatření obecné povahy (byť zásah do veřejných subjektivních práv tu NSS, jak vysvětlil shora,

pokračování

vskutku nevidí). Není však v moci správních soudů, aby tuto zákonnou úpravu jakkoliv měnily, to samozřejmě zůstává na úvaze zákonodárce.

[23] S ohledem na vše výše uvedené proto NSS zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.).

[24] 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; žalované náklady řízení nevznikly. Ani osobám zúčastněným na řízení žádné náklady nevznikly (srov. § 60 odst. 5 s. ř. s.)

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

V Brně dne 16. května 2019

Zdeněk Kühn
předseda senátu