



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobce: **Treinvest s.r.o.**, se sídlem Krupská 33/20, Teplice, zast. JUDr. Ing. Markem Andráškem, LL.M., advokátem se sídlem Aloise Jiráska 1367/1, Teplice, proti žalovanému: **Ministerstvo kultury**, se sídlem Maltézské nám. 471/1, Praha, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 8. 2020, č. j. 11 A 39/2020 - 53,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Vymezení věci**

[1] Kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhal zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí ministra kultury ze dne 3. 3. 2020, č. j. MK 13611/2020 OLP.

[2] Dne 23. 1. 2018 stěžovatel podal žádost o zrušení prohlášení lázeňského domu Hadí lázně na adrese: U Hadích lázní č. p. 1118/7, parc. č. 1484, k. ú. Teplice, za kulturní památku. Svoji žádost odůvodnil tím, že plánuje využívání předmětné stavby k balneo provozu, což mu současný status stavby, která je v havarijním stavu, neumožňuje.

[3] Ministerstvo kultury (dále též „správní orgán I. stupně“) rozhodnutím ze dne 8. 7. 2019, č. j. MK 47032/2019 OPP, žádost stěžovatele zamítlo a konstatovalo, že se neruší prohlášení lázeňského domu Hadí lázně za kulturní památku, protože nebyl prokázán mimořádně závažný

důvod ve smyslu § 8 odst. 1 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o památkové péči“). V odůvodnění správní orgán I. stupně – v souladu s vyjádřením dotčených orgánů památkové péče – vyšel z toho, že i přes současný špatný stav si budova Hadích lázní zachovala svůj architektonický výraz i podstatnou část celkové hmoty, a to včetně stále patrného původního dispozičního řešení a některých autentických památkově cenných stavebních konstrukcí, prvků a detailů (např. íonské sloupy, obvodové zdivo, klenba a některé stropy v interiéru). Lázeňský dům lze podle správního orgánu I. stupně rehabilitovat a následně využívat k balneo provozu v souladu se zásadami památkové péče a při zachování přetrvávajících památkových hodnot.

[4] Proti uvedenému rozhodnutí podal stěžovatel rozklad, kterému ministr kultury doc. Mgr. Antonín Staněk, Ph.D. rozhodnutím ze dne 31. 7. 2019, č. j. MK 54650/2019 OLP, vyhověl a napadené rozhodnutí změnil tak, že prohlášení objektu lázeňského domu Hadí lázně za kulturní památku zrušil. Dospěl totiž k závěru, že památkově hodnotné prvky exteriéru objektu a jeho tvar, členění, objem a výška jsou již dostatečně chráněny režimem městské památkové zóny, zatímco památkovou zónou nechráněné interiéry objektu svých památkových hodnot do značné míry pozbyly a dále pozbydou v důsledku sanace současného havarijního stavu a rekonstrukce objektu pro jeho budoucí využití.

[5] Ministr kultury PhDr. Lubomír Zaorálek z moci úřední usnesením ze dne 16. 9. 2019, č. j. MK 61756/2019 OLP, zahájil přezkumné řízení, neboť měl za to, že rozhodnutí jeho předchůdce bylo vydáno v rozporu s právními předpisy – srov. § 95 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Následně vydal rozhodnutí ze dne 17. 12. 2019, č. j. MK 84537/2019 OLP, kterým podle § 97 odst. 3 správního řádu předchozí rozhodnutí ministra kultury změnil s tím, že podaný rozklad zamítl a potvrdil prvostupňové rozhodnutí Ministerstva kultury. Ve shodě s ním měl za to, že celkové památkové hodnoty objektu (zejm. hodnoty exteriéru a hodnoty urbanistické) jsou – navzdory pozdějším nevhodným zásahům, zanedbané údržbě a špatnému stavebně-technickému stavu – ve svém souhrnu natolik významné a cenné, že ochrana objektu prostřednictvím městské památkové zóny není dostatečná, resp. nemůže představovat „mimořádně závažný důvod“, pro který je možné zrušit prohlášení stavby za kulturní památku podle § 8 odst. 1 zákona o památkové péči. Objekt Hadích lázní je i nadále kvalitním dokladem klasicistní lázeňské architektury situované v přilehlém lázeňském parku; patří mezi nejstarší dochované lázeňské budovy v Teplicích, spoluvytváří vzhled ulice i místní střešní krajiny a dokládá kulturní identitu místa, historii města a jeho tradice.

[6] Proti tomuto (změnovému) rozhodnutí vydanému v přezkumném řízení podal stěžovatel rozklad, který ministr kultury shora zmíněným rozhodnutím ze dne 3. 3. 2020 zamítl a své předchozí rozhodnutí potvrdil; setrval na tom, že není dán žádný mimořádně závažný důvod pro zrušení prohlášení lázeňského domu Hadí lázně za kulturní památku.

## II. Rozhodnutí městského soudu

[7] Proti posledně uvedenému rozhodnutí ministra kultury podal stěžovatel žalobu, kterou městský soud zamítl jako nedůvodnou dle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[8] Městský soud nejprve odmítl tvrzení stěžovatele, že ministr nemůže vést přezkumné řízení proti vlastnímu rozhodnutí (nehledě na to, že v mezidobí došlo ke změně v osobě ministra). Ve věci samé pak vyšel z toho, že zákon o památkové péči nijak blíže nevymezuje, co se rozumí „mimořádně závažnými důvody“ pro zrušení prohlášení věci nebo stavby za kulturní památku podle § 8 odst. 1 zákona o památkové péči. Jde o neurčitý právní pojem, k jehož aplikaci se vyjádřila relevantní judikatura Nejvyššího správního soudu – srov. např.

pokračování

rozsudek ze dne 4. 9. 2015, č. j. 8 As 133/2014 - 51, č. 3314/2015 Sb. NSS, podle něhož neprokázání „mimořádně závažných důvodů“ je důvodem pro zamítnutí žádosti o zrušení prohlášení za kulturní památku.

[9] Tak tomu bylo i v nyní posuzované věci, v níž Ministerstvo kultury žádost stěžovatele zamítlo, což posléze potvrdil ministr kultury, který zkoumal zákonnost (nikoli věcnou správnost) rozhodnutí svého předchůdce, jehož rozhodnutí v přezkumném řízení změnil. Neztotožnil se totiž se závěrem, že stavba lázeňského domu Hadí lázně je dostatečně chráněna prostřednictvím památkové zóny v dané lokalitě. Tomu přisvědčil i městský soud, dle něhož ne vždy musí být hodnoty jednotlivých kulturních památek, které se nacházejí v památkové zóně, shodné s hodnotami, pro které byla památková zóna jako celek vymezena. Proto se např. v památkové zóně, která byla vymezena s ohledem na značný počet prvorepublikových funkcionalistických staveb (vilová kolonie Baba), zároveň mohou nacházet kulturně hodnotné objekty, které by přitom pouze svým umístěním v památkové zóně nebyly dostatečně právním režimem této památkové zóny chráněny (eneolitické výšinné sídliště – hradiště Baba a zřícenina Na Babě). Ministr kultury tedy v napadeném rozhodnutí správně poznamenal, že „(...) *pokud by objekt Hadích lázní nebyl kulturní památkou, pak by mohlo docházet k takovým jeho úpravám, které by sice ještě nezasahovaly negativně (rušivě) do prostředí dané památkové zóny, avšak nemusely by nutně v úplnosti a do všech důsledků respektovat historickou autenticitu a celistvost objektu dosud chráněného jako kulturní památka*“.

[10] Existence mimořádně závažného důvodu dle § 8 odst. 1 zákona o památkové péči a případná ztráta památkové hodnoty věci či stavby je předmětem dokazování, přičemž důkazní břemeno nese ten, kdo inicioval řízení – zde: žalobce/stěžovatel. Ten ke své žádosti připojil mj. mykologický posudek, který měl prokázat napadení stavby dřevomorkou. Vzhledem k nejasné identifikaci vzorků však nebylo zřejmé, zda pocházejí z Hadích lázní, a proto k posudku nebylo ve správním řízení přihlédnuto, což městský soud akceptoval; navíc přisvědčil žalovanému, že dřevo napadené dřevomorkou lze např. ošetřit nebo zakonzervovat. A dodal, že havarijní stav kulturní památky by mohl být „mimořádně závažným důvodem“ pro zrušení jejího prohlášení za kulturní památku pouze v extrémních případech, kdy už by nebyla zachována její hmotná podstata ani její část. V dané věci je ovšem evidentní, že kulturní památka Hadí lázně v takovém stavu není, jak ostatně vyplývá ze správního spisu (přiložených fotografií a protokolu o ohledání na místě, podle něhož navíc neposkytl stěžovatel potřebnou součinnost).

[11] Na základě uvedeného městský soud uzavřel, že ke zrušení prohlášení lázeňského domu Hadí lázně za kulturní památku došlo v rozporu s právními předpisy – a to na základě rozhodnutí ministra kultury doc. Mgr. Antonína Staňka, Ph.D.; jeho rozhodnutí tedy bylo správně a v souladu s právem v přezkumném řízení změněno, aniž by tím došlo ke vzniku újmy na straně stěžovatele, jehož práva nabytá v dobré víře je třeba šetřit. Městský soud se ztotožnil se žalovaným, že zrušení prohlášení předmětné stavby za kulturní památku samo o sobě stěžovateli nezaložilo žádná nová práva, do kterých by bylo zahájením přezkumného řízení zasaženo. Nejednalo se o situaci, kdy by stěžovatel např. získal stavební povolení, které by bylo následně zrušeno; navíc přezkumné řízení bylo zahájeno v poměrně krátké době a v zájmu ochrany kulturního dědictví.

### III. Kasační stížnost, její doplnění a vyjádření žalovaného

[12] Stěžovatel podal kasační stížnost, v níž navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu, jakož i jemu předcházející rozhodnutí žalovaného, resp. ministra kultury ze dne 3. 3. 2020 a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Stěžovatel se vůči napadenému rozsudku vymezil v zásadě ve třech okruzích.

[13] Zaprvé, zpochybnil samotné zahájení přezkumného řízení ze strany ministra kultury, který jednal na základě vlastního podnětu z moci úřední, k čemuž podle názoru stěžovatele nebyl oprávněn; nebyl nadán pravomocí podat podnět k zahájení přezkumného řízení proti svému vlastnímu rozhodnutí, resp. rozhodnutí svého předchůdce. Navíc nerespektoval meze přezkumného řízení a namísto zákonnosti posuzoval věcnou správnost rozhodnutí předchozího ministra kultury. Na podporu uvedené argumentace stěžovatel svoji kasační stížnost opakovaně doplnil, přičemž poukázal na odborný článek (*Huneš, K. Podnět k zahájení přezkumného řízení aneb může správní orgán napadnout vlastní rozhodnutí?*, Bulletin advokacie č. 1-2/2021), jakož i civilní judikaturu; viz usnesení Nejvyššího soudu ze dne 3. 5. 2005, sp. zn. 20 Cdo 2861/2004, z něhož dovozuje, že při posuzování zákonnosti jde o posuzování dodržení procesních pravidel, nikoli předpisů hmotněprávních, tj. též otázky naplnění pojmu „mimořádně závažné důvody“ dle § 8 odst. 1 zákona o památkové péči.

[14] Zadruhé, stěžovatel rozporoval právě (ne)existenci mimořádně závažných důvodů pro zrušení prohlášení stavby Hadí lázně za kulturní památku. Podle stěžovatele předchozí ministr kultury dospěl k závěru, že mimořádně závažné důvody dány jsou a spočívají jednak v ochraně předmětné stavby prostřednictvím památkové zóny v dané lokalitě, a dále také v tom, že prvky obsažené v interiérech stavby samy o sobě nevykazují natolik významnou památkovou hodnotu, kterou navíc v rámci nutné rekonstrukce objektu, aby mohl být využit, a to nejen k lázeňským účelům, pozbydou. K těmto posledně uvedeným důvodům se však městský soud blíže nevyjádřil; svoji pozornost upnul pouze k tomu, zda je stavba Hadích lázní dostatečně chráněna prostřednictvím památkové zóny. Navíc nepřipadně bagatelizoval napadení této stavby dřevomorkou a akceptoval pochybnosti stran původu vzorků dřeva, jimiž se zabýval stěžovatelem předložený mykologický posudek, a to za situace, kdy stav dřevěných konstrukcí Hadích lázní mohl být zásadní pro naplnění § 8 odst. 1 zákona o památkové péči.

[15] Zatřetí, stěžovatel napadl to, jakým způsobem městský soud posoudil otázku jeho práv nabytých v dobré víře. Je-li totiž památková ochrana zrušena, nepochybně to právní postavení vlastníka (nota bene vlastníka, jenž chce stavbu, která je předmětem památkové ochrany, rekonstruovat) zlepšuje; přinejmenším z něj snímá veřejnoprávní povinnosti, které ho dříve stíhaly – a sice povinnosti týkající se ochrany a užívání kulturní památky, jakož i její obnovy, a dále pak povinnost oznamovací, povinnost při prodeji přednostně nabídnout kulturní památku státu apod. To městský soud nijak nezohlednil a svůj pohled na pojem „práva nabytá v dobré víře“ nedůvodně zúžil, protože pominul reálné postavení stěžovatele a jeho právní jistotu.

[16] Žalovaný ve svém vyjádření navrhl zamítnutí kasační stížnosti a odkázal na odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí ministra kultury, jakož i odůvodnění rozsudku městského soudu, s nímž se plně ztotožňuje. Skutečnost, že se objekt, který je kulturní památkou, nachází v památkové zóně, nezakládá bez dalšího mimořádně závažný důvod pro zrušení prohlášení takového objektu za kulturní památku; to odpovídá ustálené výkladové praxi, relevantní judikatuře i smyslu a účelu § 8 odst. 1 zákona o památkové péči. V opačném případě by došlo ke zrušení prohlášení za kulturní památku mnoha architektonicky a urbanisticky cenných objektů, které vynikají mimořádným exteriérem, přestože jejich interiér již památkových hodnot pozbyl.

#### IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[17] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatel je řádně zastoupen (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k následujícímu závěru.

pokračování

[18] Kasační stížnost není důvodná.

[19] Ústřední otázkou celé věci je posouzení toho, zda v případě lázeňského domu Hadí lázně byly naplněny zákonné předpoklady pro zrušení prohlášení této stavby za kulturní památku podle § 8 odst. 1 zákona o památkové péči, který stanoví: „*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 nebo stavby za kulturní památku (dále jen „zrušení prohlášení“) prokáže právní zájem, nebo z vlastního podnětu.*“

[20] Citované ustanovení je typickou kombinací správního uvážení („*může*“) a tzv. neurčitého právního pojmu („*z mimořádně závažných důvodů*“), přičemž předpokládá, že Ministerstvo kultury řízení o zrušení prohlášení věci nebo stavby za kulturní památku zahájí nejen z moci úřední, ale i na žádost vlastníka kulturní památky tak, jako v případě stěžovatele. Ten inicioval dané správní řízení a bylo primárně na něm, aby prokázal naplnění oněch mimořádně závažných důvodů, pro které by stavba Hadích lázní měla přestat být chráněna jako kulturní památka. To se stěžovateli nepodařilo. Nicméně na základě jeho rozkladu mimořádně závažné důvody shledal ministr kultury, což posléze popřel nový ministr kultury rozhodnutím v přezkumném řízení. Právě zahájení přezkumného řízení a překročení jeho mezí je předmětem prvního okruhu námitek, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti a jejím doplnění. Dle jeho názoru není možné, aby ministr kultury vedl přezkumné řízení proti vlastnímu rozhodnutí, resp. rozhodnutí svého předchůdce a posuzoval navíc jeho věcnou správnost (nikoli pouze zákonnost).

#### IV. a) Zahájení přezkumného řízení a jeho meze

[21] Přezkumné řízení je svou povahou dozorčím prostředkem uplatňovaným z moci úřední (*ex officio*) nadřízeným správním orgánem vůči rozhodnutí vydanému orgánem jemu podřízeným. Zákon přitom nevylučuje, aby předmětem přezkumného řízení byla i rozhodnutí o rozkladu vydaná ministrem nebo vedoucím jiného ústředního správního úřadu podle § 152 správního řádu.

[22] V tomto případě o rozkladu stěžovatele rozhodl ministr kultury (doc. Mgr. Antonín Staněk, Ph.D.), přičemž podle § 178 odst. 2 věty poslední správního řádu platí: „*Nadřízeným správním orgánem ministra nebo vedoucího jiného ústředního správního úřadu se rozumí vedoucí příslušného ústředního správního úřadu.*“ Citované ustanovení umožňuje provedení přezkumného řízení proti pravomocným rozhodnutím, která vydal ministr typicky právě jako orgán druhého stupně v rámci řízení o rozkladu, což potvrzuje nejen odborná literatura (viz *Vedral, J. Správní řád: Komentář*, 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 1421), ale i judikatura – srov. *mutatis mutandis* rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2011, č. j. 3 Ans 2/2011 - 96, podle něhož je věta poslední v odst. 2 § 178 správního řádu „...*pro případy rozhodování ministrů a vedoucích jiných ústředních správních úřadů určena. Podle zde uvedeného pravidla se nadřízeným správním orgánem ministra nebo vedoucího jiného ústředního správního úřadu rozumí vedoucí příslušného správního úřadu. Nadřízeným správním orgánem předsedovi Rady Úřadu je tak z hlediska citovaného ustanovení v projednávané věci předseda Rady Úřadu sám.*“

[23] To znamená, že nadřízeným správním orgánem ministra kultury je sám ministr kultury, a přestože se může zdát málo pravděpodobné, aby si ministr kultury v přezkumném řízení zrušil nebo změnil své vlastní rozhodnutí, příp. rozhodnutí svého předchůdce, nelze tyto případy v praxi zcela vyloučit; to ostatně potvrzuje i nyní projednávaný případ stěžovatele, kdy nový ministr kultury shledal nezákonným náhled svého předchůdce na rozhodnou otázku – a sice naplnění mimořádně závažných důvodů pro zrušení prohlášení Hadích lázní za kulturní památku. Námítku stěžovatele, že k tomuto kroku nebyl ministr kultury oprávněn a nemohl zahájit přezkumné řízení vůči vlastnímu rozhodnutí, resp. rozhodnutí svého předchůdce, nepovažuje Nejvyšší správní soud s ohledem na shora uvedené za důvodnou.

[24] Nic na tom nemění ani doplňující argumentace stěžovatele odkazující na odborný článek, který sice zpochybňuje možnost správního orgánu podat proti svému vlastnímu rozhodnutí podnět k zahájení přezkumného řízení nadřízenému správnímu orgánu, ovšem nijak nereaguje na atypickou situaci, kdy je oním nadřízeným správním orgánem ministra opět ministr. Správní orgán a nadřízený správní orgán zde vlastně splývají v jedno, a jakkoli se to může jevit jako protimluv, jde o jasný důsledek konstrukce, na které je postaven správní řád a která vychází z toho, že funkci nadřízeného správního orgánu ministra plní on sám; srov. § 178 odst. 2 větu poslední správního řádu, případně také § 152 odst. 1 a 2 správního řádu, podle něhož lze proti rozhodnutí, které vydal ministr v prvním stupni, podat rozklad; o rozkladu rozhoduje opět ministr (nejinak tomu bylo v nynější věci, kdy ministr kultury rozhodl o rozkladu proti svému vlastnímu rozhodnutí vydanému v přezkumném řízení podle § 97 odst. 3 správního řádu, jež je rozhodnutím prvostupňovým).

[25] Ministr kultury (PhDr. Lubomír Zaorálek) byl oprávněn přezkumné řízení zahájit, měl-li důvodné pochybnosti o zákonnosti rozhodnutí svého předchůdce (§ 95 odst. 1 správního řádu). Tyto pochybnosti při zahájení přezkumného řízení ministr kultury jasně a srozumitelně vyjádřil, seznámil s nimi stěžovatele a jeho tvrzení, že tím překročil meze přezkumného řízení, neboť se nejedná o pochybnosti týkající se zákonnosti přezkoumávaného rozhodnutí, nýbrž jeho věcné správnosti, nemůže obstát. Nejvyšší správní soud odmítá představu stěžovatele, že v daném případě nebylo možné zahájit přezkumné řízení, neboť se nejednalo o otázku dodržení procesních pravidel, ale o otázku naplnění neurčitého právního pojmu „mimořádně závažné důvody“ ve smyslu § 8 odst. 1 zákona o památkové péči.

[26] Poukaz stěžovatele na usnesení Nejvyššího soudu ze dne 3. 5. 2005, sp. zn. 20 Cdo 2861/2004, je v daném kontextu naprosto nepřipadný; toto usnesení se týkalo přezkumu usnesení odvolacího soudu, který zrušil usnesení soudu I. stupně, jímž byl nařízen výkon rozhodnutí, a řízení zastavil (z toho důvodu, že po podání odvolání povinné vzal oprávněný návrh na nařízení výkonu rozhodnutí zpět). Jednalo se tedy o věc spadající do pravomoci civilních soudů, jejíž skutkové i právní okolnosti jsou navíc naprosto odlišné a nemají žádný přesah do nyní posuzované věci. V ní rozhodně nelze otázku zákonnosti redukovat jen na otázku dodržení procesních pravidel a pominout naplnění hypotézy § 8 odst. 1 zákona o památkové péči, tedy především interpretaci neurčitého právního pojmu a subsumpci zjištěného skutkového stavu pod něj.

[27] Pokud správní orgán v praxi shledá nějaký mimořádně závažný důvod, neznamená to bez dalšího zrušení individuální památkové ochrany objektu; k tomu může dojít teprve na základě jeho následného správního uvážení – viz výše zmíněná kombinace neurčitého právního pojmu a správního uvážení v § 8 odst. 1 zákona o památkové péči, který není tzv. normou vázanou, kdy je s naplněním neurčitého právního pojmu spojeno jediné možné řešení, nýbrž normou dávající správnímu orgánu při vlastním rozhodování na výběr. Dojde-li správní orgán k závěru ohledně naplnění mimořádně závažného důvodu, není vyloučeno, aby navzdory tomu v důsledku svého správního uvážení nepřistoupil ke zrušení památkové ochrany. V posuzovaném případě je přitom podstatné, že sporným bylo naplnění neurčitého právního pojmu, nikoli otázka správního uvážení; o tuto otázku zde vůbec nešlo, a nemohlo se tudíž jednat o přezkum věcné správnosti, jak tvrdí stěžovatel; srov. např. rozsudek ze dne 27. 8. 2020, č. j. 6 As 148/2020 - 28, č. 4075/2020 Sb. NSS, v němž Nejvyšší správní soud zdůraznil, „že o věcné správnosti lze hovořit jen tam, kde má správní orgán prostor pro správní uvážení, věcná správnost není totéž co zákonnost (srov. § 89 odst. 2 správního řádu), ani nejde o synonymum k dostatečně zjištěnému skutkovému stavu – dostatečně zjištěný skutkový stav je totiž, jak vyplývá z § 3 správního řádu, jedním z kritérií zákonnosti správního rozhodnutí“.

pokračování

[28] Jinak řečeno, rozhodnutí ministra, který na základě podaného rozkladu změnil napadené rozhodnutí Ministerstva kultury a zrušil prohlášení stavby za kulturní památku, může být zrušeno nebo změněno v přezkumném řízení (§ 94 a násl. správního řádu), pokud nebyly naplněny mimořádně závažné důvody ve smyslu § 8 odst. 1 zákona o památkové péči. V tomto ohledu se totiž jedná o otázku výkladu a naplnění neurčitěho právního pojmu, jež představuje otázku zákonnosti a jež plně podléhá kognici správních soudů, jak vyplývá z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2014, č. j. 8 As 37/2011 - 154, č. 3073/2014 Sb. NSS: „*Výklad neurčitěho právního pojmu a jeho aplikace na konkrétní skutkový stav by pak měly být v souladu s ustanovením § 75 s. ř. s. soudem plně a meritorně přezkoumatelné. Pokud správní soud posoudí oproti správnímu orgánu odlišně zaměnitelnost ochranné známky nebo dotčenost práv osoby namítající příblášku ochranné známky podanou ve zlé víře, může v souladu s § 78 odst. 5 s. ř. s. zavázat správní orgán právním názorem vystavěným na hodnocení skutkového stavu, které je odlišné od předchozího hodnocení provedeného správním orgánem*“ (bod 24).

[29] Vzhledem k tomu, že v případě stěžovatele se primárně jednalo právě o otázku skutkového stavu, jeho vyhodnocení a podřazení pod neurčitý právní pojem „*mimořádně závažné důvody*“, je Nejvyšší správní soud přesvědčen, že toto podřazení je otázkou zákonnosti, nikoli pouze otázkou věcné správnosti, jež vychází ze správního uvážení a v přezkumném řízení se neposuzuje. Nehledě na to, že doktrína striktní oddělování věcné správnosti a zákonnosti rozhodnutí dosti relativizuje – a to zejména s přihlédnutím k základním zásadám činnosti správních orgánů; viz *Vedral, J.* Správní řád: Komentář, 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 758 a s. 802, či *Potěšil, L., Hejč, D., Rigel, F., Marek, D.* Správní řád: Komentář, 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 503 – 504, kde se uvádí, že „*rozlišovat mezi správností a zákonností „ostře“ nelze... Domníváme se, že není možné připustit závěr o tom, že rozhodnutí je sice v souladu se zákonem, ovšem jím přijaté řešení může být nesprávné. Zákonná rozhodnutí musejí být správná. Rozdíl mezi správností a zákonností se tak vytrácí, potažmo splývá v širší kategorii zákonnosti.*“

[30] Stručně shrnuto, rozhodným kritériem přezkumného řízení je zákonnost přezkoumávaného rozhodnutí – tedy jeho soulad s právními předpisy, o němž měl ministr kultury důvodné pochybnosti spočívající především v tom, zda jsou památkové hodnoty lázeňského domu Hadí lázně skutečně takového charakteru, že plně postačí jeho ochrana v rámci památkové zóny. Tyto pochybnosti stran skutkového stavu objektu a jeho dostatečné ochrany, jež byla základem pro naplnění „*mimořádně závažných důvodů*“ dle § 8 odst. 1 zákona o památkové péči, byly postačující pro zahájení přezkumného řízení, jehož meze ministr kultury nijak nepřekročil. Naopak, ministr se naprosto opodstatněně v rámci přezkumného řízení zabýval tím, zda rozhodnutí předchozího ministra nebylo vydáno v rozporu s uvedeným ustanovením zákona o památkové péči; posuzoval zákonnost jeho rozhodnutí, nikoli věcnou správnost, jak tvrdí stěžovatel. Ani tuto dílčí námitku tedy nepovažoval Nejvyšší správní soud za důvodnou.

#### *IV. b) K otázce naplnění mimořádně závažných důvodů dle § 8 odst. 1 zákona o památkové péči*

[31] Druhý okruh námitek již stěžovatel směřoval do samotného věcného posouzení zákonnosti zrušení prohlášení Hadích lázní za kulturní památku. Předpokladem pro zrušení statusu kulturní památky je naplnění „*mimořádně závažných důvodů*“ dle § 8 odst. 1 zákona o památkové péči, tj. neurčitěho právního pojmu, přičemž podle odborné literatury a relevantní judikatury se může jednat o typové situace související jednak s fyzickým zánikem věci nebo stavby, jednak se stavem jejího (nejen vědeckého) poznání; viz *Varbaník, J., Malý, S.* Zákon o památkové péči. Komentář. (§ 8) Wolters Kluwer, či *Zidek, M., Tupý, M. a Klusoň, J.* Zákon o státní památkové péči. Praktický komentář. (§ 8) Wolters Kluwer, oba dostupné z ASPI podle právního stavu k 1. 1. 2018, resp. 1. 4. 2021.

[32] Posun v poznání vlastností věci, která je kulturní památkou, a nemusí jít striktně o oblast vědeckého poznání, je možno považovat za mimořádně závažný důvod pro zrušení prohlášení věci nebo stavby za kulturní památku, jak judikoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 7. 2. 2018, č. j. 9 As 330/2016 - 192, č. 3712/2018 Sb. NSS.

[33] Mimořádně závažným důvodem vedoucím ke zrušení prohlášení věci nebo stavby za kulturní památku může být též jiný relevantní zájem způsobující, že danou věc či stavbu nelze zachovat (ve fyzickém smyslu) anebo nelze zajistit, aby si podržela své vlastnosti, pro které je kulturní památkou; může jít např. o zájem na obraně státu, zájem na těžbě nerostných surovin či budování významných dopravních staveb, ale také o zájem na realizaci plnohodnotného odškodnění obětí holocaustu (k tomu srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 6. 2014, č. j. 10 A 16/2014 - 49). A existenci mimořádně závažného důvodu je možné shledat rovněž v případě nenávratného zničení kulturní památky, kdy již není zachována její hmotná podstata nebo alespoň její část, např. v důsledku živelné pohromy či události. Naproti tomu skutečnost, že se kulturní památka nachází ve špatném stavebně-technickém stavu, takovým důvodem není. Ani poškození stavby či její havarijní stav nezakládá důvod ke zrušení jejího prohlášení za kulturní památku, jak je možné dovodit z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2016, č. j. 2 As 322/2015 - 73; v něm zdejší soud ve shodě s rozhodujícími správními orgány neshledal důvody pro odejmutí památkové ochrany – a to i přes havarijní stav posuzovaného objektu, jímž byl zámek Ropice a jeho areál.

[34] Právě havarijní stav objektu Hadích lázní, který neumožňoval jeho využití k plánovanému balneo provozu, byl v zásadě jediným důvodem, pro který požadoval stěžovatel zrušení památkové ochrany. Tento důvod správní orgán I. stupně v souladu s aplikační praxí a shora zmíněnou judikaturou neshledal jako mimořádně závažný důvod dle § 8 odst. 1 zákona o památkové péči, a proto rozhodl tak, že se neruší prohlášení lázeňského domu Hadí lázně za kulturní památku. K rozkladu stěžovatele však ministr kultury rozhodnutí správního orgánu I. stupně změnil a zrušil status kulturní památky u tohoto objektu; toto rozhodnutí posléze v přezkumném řízení nový ministr kultury změnil – a to tak, že rozklad stěžovatele zamítl a potvrdil původní rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Ve shodě s ním totiž vyhodnotil, že k naplnění mimořádně závažného důvodu v daném případě nedošlo, což akceptoval též městský soud a Nejvyšší správní soud neshledal důvod, pro který by se měl od tohoto závěru jakkoli odchýlit.

[35] Naznačené typové situace vymezující případy, kdy k naplnění mimořádně závažného důvodu dojde, jistě nejsou neměnné. Aplikační praxe může přinést rozšíření těchto situací, nicméně stěžovatel ve své žádosti neuvedl nic, co by mohlo nebo mělo vést k jejich rozšíření či doplnění. A současně je zjevné, že případ stěžovatele pod žádnou ze shora naznačených situací subsumovat nelze.

[36] Hadí lázně stojí, hmotná podstata tohoto památkově chráněného objektu je stále zachována a skutečnost, že je objekt ve špatném stavebně-technickém stavu, neznámá, že by neměl být nadále předmětem památkové ochrany. Přistoupit na tuto logiku stěžovatele by ve své podstatě (dovedeno *ad absurdum*) znamenalo, že se již žádná zchátralá stavba jako kulturní památka neopraví. Naopak v důsledku svého špatného stavu svůj status ztratí a společnost ztratí své kulturní bohatství, které je dokladem jejího historického vývoje, spoluvytváří její identitu a podléhá ústavní ochraně ve smyslu ochrany veřejného statku; srov. čl. 34 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, který zaručuje každému právo přístupu ke kulturnímu bohatství, a dále čl. 35 odst. 3 Listiny, který stanoví obecné omezení výkonu práv, při němž nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat kulturní památky nad míru stanovenou zákonem.



pokračování

[37] Základním a nejdůležitějším zákonem, který upravuje péči a ochranu kulturního bohatství je právě zákon o památkové péči, který v § 8 odst. 1 stanoví velmi přísné – mimořádně závažné důvody pro odejmutí statusu kulturní památky, jimž stěžovatel ve své žádosti nevyhověl. V obecné rovině se musí jednat o takové důvody, které svoji povahou „přebijí“ důvody, pro které byla stavba nebo věc prohlášena za kulturní památku. To neznámá, že by se snad tyto důvody měly znovu přezkoumávat v řízení o žádosti o zrušení prohlášení věci či stavby za kulturní památku podle § 8 zákona o památkové péči; tato žádost není opravným prostředkem proti rozhodnutí o prohlášení věci nebo stavby za kulturní památku podle § 2 a § 3 téhož zákona (shodně srov. již zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 133/2014 - 51, č. 3314/2015 Sb. NSS).

[38] Status kulturní památky je vyjádřením mimořádného významu věci či stavby pro kulturní dědictví České republiky. V běhu času však mohou nastat situace, kdy se již památková ochrana odvíjející se od statusu kulturní památky vyčerpala, není potřeba, anebo je naopak potřeba, aby ustoupila jinému důležitému veřejnému zájmu. V případě Hadích lázní žádný takový veřejný zájem identifikován nebyl a současně ani nebylo prokázáno, že by památkové ochrany nebylo potřeba. Nutnost nadále chránit památkové hodnoty objektu Hadích lázní jednoznačně vyplývá z vyjádření dotčených orgánů památkové péče – tedy krajského úřadu a obecního úřadu obce s rozšířenou působností, které si správní orgán I. stupně vyžádal v souladu s § 8 odst. 2 zákona o památkové péči.

[39] Konkrétně se jedná o vyjádření Krajského úřadu Ústeckého kraje ze dne 28. 3. 2018, č. j. 166/KP/2018, podle něhož jde o klasicistní lázeňský dům, který je velice cenným objektem a i přes špatný technický stav si nadále uchovává hodnoty, pro které byl prohlášen kulturní památkou [§ 2 odst. 1 písm. a) zákona o památkové péči]. Magistrát města Teplice ve svém vyjádření ze dne 20. 4. 2018, č. j. MgMT/043427/2018, nejprve připomněl, že Hadí lázně jsou objektem, který byl prohlášen za kulturní památku před rokem 1988 a který se současně nachází na území městské památkové zóny vyhlášené v roce 1992. Řízení o zrušení prohlášení za kulturní památku již probíhalo v roce 2014 a na svém tehdejší stanovisku Magistrát města Teplice setrval s tím, že zrušení prohlášení lázeňského domu Hadí lázně za kulturní památku nedoporučuje. Od té doby sice došlo ke zhoršení stavu objektu, jenž ovšem nevylučuje jeho obnovu jako kulturní památky, u níž jsou „zachovány autentické stavební konstrukce (např. sloupy, obvodové zdi a některé stropy – v interiéru jsou patrné zachovalé klenby)“.

[40] Negativní vyjádření obou orgánů památkové péče podpořil i Národní památkový ústav ve vyjádření územního odborného pracoviště v Ústí nad Labem ze dne 3. 4. 2018, č. j. NPÚ-351/k 20303/2018/PP/OEDIS, z jehož přílohy se podává, že do roku 2004, kdy byla budova prodána soukromému vlastníkovi, zde probíhal lázeňský provoz. Dnes je bez vnitřního zařízení, není po dlouhou dobu využívána a nebyly na ní prováděny nutné investiční zásahy ani údržba. Přesto je možné budovu zachovat jako kvalitní klasicistní lázeňskou stavbu – byť v minulosti došlo k jejím nevhodným změnám. „*Nejviditelnějším zásahem je zvýšení severozápadní části jihozápadního rizalitu, které narušilo celkový vzhled budovy. Další druhotnou úpravou exteriéru bylo zasklení prostoru kolonády, které je však odstranitelné. Značnými adaptacemi prošel interiér, kde byly zvýšené podlahy, provedena vestavba vzduchotechniky, bazénů a zázemí pro lázeňský provoz. Většina těchto přestaveb je však také odstranitelná. Negativním zásahem bylo snesení původního krovu, celková hmota a tvar nového krovu však vychází z dřívějšího stavu. Zachována byla hmota (s narušením, které představuje zvýšení části jednoho z rizalitů), velká část konstrukcí – kromě zdi například zaklenutí plackovými klenbami nebo sloupy kolonády – členění fasád.*“

[41] Z uvedeného odborného posouzení je jasně patrné, že objekt Hadích lázní si i přes současný špatný stav a některé nevhodné zásahy v průběhu času podržel svoji památkovou hodnotu a význam z hlediska kulturního dědictví České republiky. To je třeba respektovat,

a i když hodnota Hadích lázní nyní spočívá především v jejich exteriéru (vnějším výrazu a urbanistickém začlenění), nelze zcela pominout ani některé prvky interiéru, vč. konstrukcí (stropy, klenby, krovy) a vůbec celkovou dochovanou hmotu tohoto lázeňského domu; exteriér i interiér objektu tvoří jeden provázaný celek vykazující významnou památkovou hodnotu, kterou lze zachovat i při jeho nezbytné opravě, což ministr kultury (PhDr. Lubomír Zaorálek) v přezkumném řízení zohlednil. V souladu se zákonem proto revokoval rozhodnutí svého předchůdce založené na závěru, že interiér svoji památkovou hodnotu pozbyl (resp. dále pozbyde v důsledku nezbytných oprav) a exteriér je dostatečně chráněn památkovou zónou.

[42] Ochranu památkové péče nezasluhují jen jednotlivé nemovitosti, ale i celé části území, jako např. historická centra měst. Plošná památková ochrana umožňuje, aby zůstal zachován obraz těchto památkově hodnotných lokalit a byla chráněna jejich urbanistická struktura a historický charakter. Tato ochrana může být uplatňována právě prostřednictvím památkových zón, ale také prostřednictvím památkových rezervací (příp. ochranných pásem). Památkové zóny se přitom významně odlišují od památkových rezervací, u nichž je existence souboru nemovitých kulturních památek (popř. archeologických nálezů) rozhodující; proto také § 5 odst. 1 zákona o památkové péči výslovně stanoví, že podmínky ochrany „*se mohou v potřebném rozsahu vztahovat i na nemovitosti na území památkové péče, které nejsou kulturními památkami*“.

[43] Naproti tomu u památkových zón, jejichž architektonický obraz nebývá tak ucelený, není vazba na soubor kulturních památek podmínkou, jak je zřejmé ze samotné dikce § 6 odst. 1 zákona o památkové péči, jež stanoví, že lze za památkovou zónu prohlásit „*území sídelního útvaru nebo jeho části s menším podílem kulturních památek, historické prostředí nebo část krajinného rázu*“. To potvrzuje též odborná literatura, která k tomu uvádí: „*Podmínkou pro prohlášení území za památkovou zónu není to, zda se v území nacházejí kulturní památky, v jakém počtu a v jaké kvalitě. Stejně tak platí, že ne vždy musejí být hodnoty jednotlivých kulturních památek, jež v území jsou, shodné s hodnotami, pro které je vymezována památková zóna jako celek*“ [Zídek, M., Tupy, M. a Klusoň, J. Zákon o státní památkové péči. Praktický komentář. (§ 6) Wolters Kluwer, ASPI].

[44] Jinými slovy, v případě památkové zóny nutně nemusí být její součástí nemovitá kulturní památka; pokud ovšem její součástí je, neznamená to, že ochrana kulturních hodnot této památky je plně pokryta právě památkovou zónou. Nezbytným předpokladem pro tento závěr, na němž ministr kultury (doc. Mgr. Antonín Staněk, Ph.D.) založil zrušení prohlášení Hadích lázní za kulturní památku, je shoda hodnot kulturní památky a hodnot, pro které bylo dané území prohlášeno památkovou zónou, resp. skutečnost, že kulturní památka své vlastní individuální hodnoty již ztratila. To se však v daném případě neprokázalo. Proto je potřeba vycházet z toho, že lázeňský dům Hadí lázně svoji významnou památkovou hodnotu nadále má. Jde o umělecky hodnotnou klasicistní budovu lázní, jejíž celistvost, tj. exteriér i interiér, je třeba chránit jako kulturní památku. Tato památková ochrana zaručuje vyšší míru ochrany odpovídající významu hodnot, jež se s Hadími lázněmi pojí – byť se dílem mohou shodovat s hodnotami příslušné památkové zóny.

[45] Památkové zóny prohlašuje Ministerstvo kultury po projednání s krajským úřadem formou opatření obecné povahy, jehož součástí by mělo být i odůvodnění ochrany a její podmínky. V minulosti se prohlašování památkových zón provádělo vyhláškou Ministerstva kultury, což je i případ památkové zóny v Teplicích – viz vyhlášku č. 476/1992 Sb., o prohlášení území historických jader vybraných měst za památkové zóny. Právě na základě této vyhlášky byla prohlášena památková zóna v Teplicích, byly vymezeny její hranice a následně byla zapsána do Ústředního seznamu kulturních památek České republiky s tím, že zahrnuje historické jádro města, které tvoří hlavně rozsáhlý areál zámku, parky a řada lázeňských domů. Jedním z nich jsou i Hadí lázně, což ovšem ještě nevylučuje nevratné zásahy do této stavby, jež si zachovala svoji individuální a svébytnou uměleckou hodnotu, pro kterou jí přísluší vyšší míra ochrany

pokračování

odpovídající statutu kulturní památky. Na riziko zásahů, které by nenarušily památkovou zónu jako takovou, ale mohly by poškodit stavbu Hadích lázní a její uměleckou hodnotu, upozornil již žalovaný i městský soud a Nejvyšší správní soud se s nimi ztotožňuje.

[46] Skutečnost, že nemovitá kulturní památka je součástí památkové zóny, nemůže být bez dalšího mimořádně závažným důvodem dle § 8 odst. 1 zákona o památkové péči; tento souběh s režimem památkové zóny ovšem může být relevantní při posuzování potřeby zachování statutu kulturní památky. Rozhodující je přitom význam památkových hodnot, jejich podstata a případná shoda, což vždy bude záležet na posouzení individuálních okolností každé jednotlivé věci. A v nyní souzené věci Nejvyšší správní soud – na základě shora uvedených úvah – konstatuje, že městská památková zóna, v níž se Hadí lázně nacházejí, není dostatečnou, ale spíše doplňující ochranou významných kulturních hodnot spojených s touto stavbou, a proto nebyl dán důvod pro zrušení jejího prohlášení za kulturní památku podle § 8 odst. 1 zákona o památkové péči.

[47] Pokud stěžovatel vytýká městskému soudu, že svoji pozornost upnul právě na otázku dostatečné ochrany objektu prostřednictvím památkové zóny, aniž se blíže věnoval otázce jeho interiéru, je třeba uvést, že jeho postup a argumentace odpovídá tomu, že interiér Hadích lázní a jeho hodnoty byly v běhu času významně potlačeny. To osvědčují nejen výše uvedená vyjádření orgánů památkové péče, ale také fotografie založené ve spise. Je proto pochopitelné, že se městský soud primárně věnoval exteriéru, potažmo ochraně Hadích lázní v režimu památkové zóny. Tuto ochranu ve shodě se zdejší soudem vyhodnotil jako nedostatečnou a nesouhlasí-li stěžovatel s tímto závěrem, rozhodně to neznámá, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný či nezákonný. Naopak městský soud v souladu se zákonem řádně posoudil zjištěný skutkový stav věci, v níž navíc příležitostně poukázal nejen na fotografie, nýbrž i na protokol o ohledání na místě ze dne 27. 9. 2018, podle něhož stěžovatel dotčeným orgánům neposkytl potřebnou součinnost (stěžovatel neumožnil úředním osobám vstup do objektu a posouzení jeho celého interiéru, u něhož tedy bylo nutno vycházet z fotodokumentace pořízené v průběhu předchozího ohledání na místě ze dne 12. 4. 2018).

[48] K námitce napadení dřevomorkou, kterou se stěžovatel snažil prokázat špatný stav konstrukcí stavby Hadích lázní, Nejvyšší správní soud již jen ve stručnosti uvádí následující. Nebyl-li prokázán původ odebraných vzorků dřeva, které byly předmětem mykologického posudku ze dne 31. 1. 2019, je pochopitelné, že posudek byl vyhodnocen jako neprůkazný a správní orgány se jím blíže nezabývaly. A tvrdí-li stěžovatel, že stav dřevěných konstrukcí mohl být zásadní z hlediska naplnění hypotézy § 8 odst. 1 zákona o památkové péči, pak je potřeba znovu zdůraznit, že hmotná podstata Hadích lázní je zachována a jejich špatný či havarijný stav neznámá, že by mělo být zrušeno prohlášení této stavby za kulturní památku.

[49] Účelem památkové péče je zachování kulturního dědictví pro budoucí generace, což vyžaduje zajištění účinné ochrany kulturních památek, které dopadá zejména na jejího vlastníka. Ten je podle § 9 odst. 1 zákona o památkové péči povinen na vlastní náklad pečovat o zachování kulturní památky, udržovat ji v dobrém stavu a chránit ji před ohrožením, poškozením, znehodnocením nebo odcizením; současně je povinen památku užívat způsobem odpovídajícím jejímu kulturně politickému významu, památkové hodnotě a technickému stavu. Uvedené je konkretizací čl. 35 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, který připouští omezení výkonu práv vlastníka kulturní památky s cílem zachovat její fyzickou podstatu a udržovat ji v dobrém stavu. To se v případě Hadích lázní evidentně neděje, nicméně autentická hmota této stavby a její vypovídací hodnota jako historického pramene dané doby, tj. první poloviny 19. století (kdy tato stavba vznikla na místě starší budovy nad pramenem s teplou vodou, který přitahoval hady), rozhodně nevymizela. Zrušení prohlášení této stavby za kulturní památku tedy nebylo na místě, jak správně uvedl správní orgán I. stupně, potažmo ministr kultury, který v přezkumném řízení

změnil rozhodnutí svého předchůdce, jež bylo v rozporu s právními předpisy. Proto Nejvyšší správní soud konstatuje, že ani druhý okruh námitek v kasační stížnosti neshledal důvodným.

#### IV. c) Ochrana práv nabytých v dobré víře

[50] Třetí okruh námitek stěžovatele se vztahuje k otázce ochrany práv nabytých v dobré víře, jež je jedním z projevů principu právní jistoty. Tento princip se projevuje celou řadou požadavků jak na tvorbu práva, tak na jeho aplikaci a v tomto případě se pojí především se lhůtami pro rozhodování v přezkumném řízení (§ 96 odst. 1 a § 97 odst. 2 správního řádu). Tyto lhůty pro zahájení přezkumného řízení a pro rozhodnutí ve věci v prvním stupni byly dodrženy, což stěžovatel ani nijak nezpochybnuje. Na co ovšem poukazuje, je fakt, že princip legality, tedy požadavek na zrušení nebo změnu rozhodnutí vydaných v rozporu s právními předpisy, je potřeba vyvažovat požadavkem přiměřenosti a ochrany práv nabytých v dobré víře – viz zejména § 94 odst. 4 a 5 správního řádu:

*„Jestliže po zahájení přezkumného řízení správní orgán dojde k závěru, že ačkoli rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právním předpisem, byla by újma, která by jeho zrušením nebo změnou vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva z rozhodnutí v dobré víře, ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu, řízení zastaví.“*

*„Při rozhodování v přezkumném řízení je správní orgán povinen šetřit práva nabytá v dobré víře...“*

[51] V případě stěžovatele ministr kultury přezkumné řízení nezastavil, nýbrž změnil rozhodnutí svého předchůdce; vyšel přitom z toho, že stěžovatel nedoložil žádná konkrétní práva, která na základě tohoto rozhodnutí nabyl v dobré víře. To potvrdil též v žalobou napadeném rozhodnutí, v němž podobně jako posléze městský soud konstatoval, že obecné povinnosti vlastníka kulturní památky, resp. odpadnutí těchto povinností na základě zrušení prohlášení věci nebo stavby kulturní památkou, nepředstavují žádné konkrétní právo nabyté v dobré víře. Nejvyšší správní soud s tímto náhledem nemá důvod nesouhlasit – byť připouští, že postavení vlastníka nemovitosti se logicky liší v závislosti na tom, zda tato nemovitost je, anebo není kulturní památkou.

[52] Jak již bylo vysvětleno výše, vlastníka kulturní památky stíhají specifické povinnosti podle § 9 odst. 1 zákona o památkové péči, které směřují k aktivní ochraně kulturní památky, jakož i k jejímu šetrnému užívání. Toto zákonné omezení práv vlastníka kulturní památky je reflexí čl. 35 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, avšak jeho základ tkví v čl. 11 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, dle něhož vlastnictví zavazuje. Není neomezené a nesmí být využito v rozporu se zákonem chráněnými zájmy. Zde je jím zájem na zachování kulturního dědictví, jež stěžovatel svojí argumentací v podstatě popírá.

[53] Vedle povinnosti ochrany a užívání kulturní památky poukazuje i na další povinnosti vlastníka kulturní památky (§ 12 až § 14 zákona o památkové péči) s tím, že lepší postavení má vlastník nemovitosti, která status kulturní památky nemá. Není pochyb, že z hlediska zákonných povinností a vůbec celkové zátěže je postavení takového vlastníka významně jiné (už jen proto, že neplnění těchto povinností je přestupkem, za který lze uložit pokutu - v podrobnostech srov. § 35 a násl. zákona o památkové péči). To ovšem ještě neznamená, že nějaká relevantní práva v dobré víře nabytá až přímo na základě rozhodnutí o zrušení prohlášení stavby Hadích lázní za kulturní památku anebo v návaznosti na něj. Situace se má totiž tak, že stěžovatel pozbyl své povinnosti, které se s jeho nemovitostí jako kulturní památkou pojily, a po rozhodnutí ministra kultury v přezkumném řízení se s ní opět pojí. Na tom není nic, co by bylo v rozporu s imperativem přiměřenosti a ochrany práv, jichž bylo nabyto v dobré víře.

[54] Jistě, pokud by stěžovatel prokázal, že skutečně nějaká práva nabytá na základě dobré víry v to, že individuální památková ochrana objektu Hadích lázní byla zrušena, musel by se tím

pokračování

ministr v přezkumném řízení vážně zabývat a zvažovat přiměřenost svého rozhodnutí a příp. šetřit takto nabytá práva. Nad principem legality by pak opravdu mohl převážít princip právní jistoty a ochrany práv nabytých v dobré víře. V daném případě se ovšem tohoto principu důvodně dovolávat nelze, neboť stěžovatel žádná nově nabytá práva nedoložil, pouze poukázal na změnu svého postavení coby vlastníka stavby.

[55] K tomu je třeba poznamenat, že doba, po kterou stěžovatel své povinnosti vlastníka nemovité kulturní památky pozbyl, byla velmi krátká, a sice: od 1. 8. 2019 do 20. 9. 2019 (kdy došlo k nabytí právní moci přezkoumávaného rozhodnutí a k následnému pozastavení jeho vykonatelnosti a jiných právních účinků na základě doručení usnesení o zahájení přezkumného řízení). V uvedeném období necelých dvou měsíců stěžovatel žádná práva v dobré víře nenabyl, resp. nebyl je schopen specifikovat, přestože k tomu byl v přezkumném řízení vyzván; nedoložil např. stavební ani žádná jiná povolení, která by v mezidobí získal, jak případně poznamenal městský soud. Jeho pohled na věc není nijak zúžený, jak tvrdí stěžovatel, ale odpovídá relevantní právní úpravě založené na tom, že vlastník nemovité kulturní památky má určité povinnosti; tyto povinnosti vlastník ztrácí v okamžiku, kdy tato nemovitost ztrácí svoji památkovou ochranu a naopak.

[56] Nelze proto než konstatovat, že postavení stěžovatele a jeho právní jistoty se rozhodnutí ministra kultury v přezkumném řízení nepochybně dotklo, ovšem nikoli takovým způsobem, aby nebylo možno toto rozhodnutí vůbec vydat. Přistoupit na argumentaci stěžovatele by *de facto* i *de iure* vedlo k závěru, že rozhodnutí o zrušení prohlášení určité stavby za kulturní památku by nebylo možno nikdy v přezkumném řízení změnit, neboť by se tím automaticky změnilo i právní postavení vlastníka této stavby. Takový závěr není udržitelný. Vychází velmi zjednodušeně jen z prosté změny právního postavení vlastníka, aniž by však náležitě zohlednil, zda vůbec a příp. jaká konkrétní práva tento vlastník v mezidobí v dobré víře nabyl. Ani poslední okruh námitek tedy není důvodný.

## V. Závěr a náklady řízení

[57] Na základě shora uvedeného Nejvyšší správní soud uzavírá, že neshledal podanou kasační stížnost důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 větou poslední s. ř. s. zamítl.

[58] Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s. Účastník, který měl ve věci plný úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, od účastníka, který ve věci úspěch neměl. Úspěšnému žalovanému ovšem žádné náklady nad rámec běžné administrativní činnosti v tomto řízení nevznikly, takže mu Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

**P o u č e n í:** Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 22. října 2021

JUDr. Viktor Kučera  
předseda senátu