



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna a soudkyň Michaely Bejčkové a Sylvy Šiškeové v právní věci žalobců: **a) M. H., b) K. H.**, oba zast. advokátem JUDr. Jiřím Matznerem, Ph.D., LL.M., Anny Letenské 34/7, Praha 2 – Vinohrady, proti žalovanému: **Ministerstvo kultury**, Maltézské náměstí 471/1, Praha 1 – Malá Strana, proti rozhodnutí ministra kultury ze dne 1. 11. 2017, čj. MK 68994/2017 OLP, v řízení o kasačních stížnostech žalobců proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 8. 3. 2021, čj. 5 A 202/2017-92,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnosti **s e z a m í t a j í**.
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] V listopadu 1987 zapsal tehdejší Okresní národní výbor v Benešově dům, který je dnes ve vlastnictví žalobců (stěžovatelů), jako kulturní památku do státního seznamu nemovitých kulturních památek. Dne 9. 2. 2017 podali stěžovatelé u Ministerstva kultury žádost o určení právního vztahu dle § 142 odst. 1 správního řádu; konkrétně se dožadovali určení, zdali je, či není jejich dům kulturní památkou. Ministerstvo rozhodlo o žádosti tak, že určilo, že dům je kulturní památkou. Stěžovatelé se proti rozhodnutí ministerstva neúspěšně bránili rozkladem, o kterém ministr kultury rozhodl dne 1. 11. 2017 tak, že jej zamítl a rozhodnutí ministerstva potvrdil.

[2] Rozsudkem ze dne 8. 3. 2021 městský soud zamítl žalobu stěžovatelů proti rozhodnutí ministra (soud rozhodoval o věci podruhé, první rozsudek NSS zrušil proto, že soud v rozporu se zákonem rozhodl bez jednání; viz rozsudek ze dne 25. 11. 2020, čj. 10 As 310/2020-51). Soud se v podstatě ztotožnil s argumentací ministerstva a ministra. Zdůraznil, že předmětem nynějšího řízení není původní rozhodnutí z roku 1987 a že řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu nemůže libovolně nahrazovat právě přezkum původního správního rozhodnutí.

[3] Proti rozsudku městského soudu podali stěžovatelé kasační stížnost. Předně opakují, že okresní národní výbor neměl zákonem založenou příslušnost k provedení zápisu do seznamu

kulturních památek. Příslušný k takovému rozhodnutí byl podle předchozích právních předpisů jen krajský národní výbor. Upozorňují, že příslušnost k rozhodnutí musí být založena zákonem, tak však příslušnost okresního národního výboru v roce 1987 založena nebyla. Proto je rozhodnutí okresního národního výboru aktem nicotným. Na nynější situaci nelze aplikovat ani intertemporální pravidlo nového zákona, neboť kulturní památka v tomto případě nebyla zapsána do seznamu v souladu s dřívějšími právními předpisy. Stěžovatelé upozorňují též na další formální vady rozhodnutí z roku 1987. Stěžovatelé též nesouhlasí s výrokem o nákladech řízení, neboť soud nevzal v potaz, že s prvou kasační stížností byli úspěšní. Soudní poplatek za první kasační stížnost tak vynaložili zjevně „neúčelně“.

[4] Žalované ministerstvo s rozsudkem městského soudu souhlasí a upozorňuje, že vychází z ustálené judikatury NSS, která byla nedávno potvrzena též Ústavním soudem (usnesení ze dne 15. 3. 2021, sp. zn. II. ÚS 1301/20). Nadto ministerstvo upozorňuje, že o statusu věci jako kulturní památky měl stěžovatele informovat předchozí vlastník při prodeji nemovitosti. Pokud tak neučinil, je třeba věc řešit cestou civilního sporu mezi předchozím vlastníkem a stěžovatelem.

[5] Stěžovatelé v replice nesouhlasí s vyjádřením ministerstva. Právní názor ministerstva a soudu ostře zasahuje do jejich právní jistoty. Ani předchozí vlastník o statusu nemovitosti jako kulturní památky nevěděl, proto nemohl stěžovatele při prodeji věci o této skutečnosti informovat. Rozsudky, o které se opírá ministerstvo, „jsou podobné, ale nikdy ne stejné. Stěžovatelé mají za to, že právě tyto odlišnosti je třeba zvážit a rozlišit“.

[6] Kasační stížnost je přípustná, má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Kasační stížnost však není důvodná.

[7] NSS se zcela ztotožňuje s právní argumentací městského soudu. V nynější věci se stal dům kulturní památkou v listopadu 1987 (přesněji řečeno byl tehdy zapsán do státního seznamu kulturních památek), tedy ještě za účinnosti zákona č. 22/1958 Sb., o kulturních památkách. Dne 1. 1. 1988 nabyl účinnosti nový zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, který kulturní památky zapsané podle dosavadních předpisů prohlásil za kulturní památky podle nového zákona. Podle § 42 odst. 1 zákona o státní památkové péči totiž platí, že *kulturní památky zapsané do státních seznamů kulturních památek podle dřívějších právních předpisů se považují za kulturní památky podle tohoto zákona.*

[8] Podstatou řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu není přezkum dříve vydaných rozhodnutí. Řízení o určení právního vztahu nesupluje opravné prostředky. 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 jakkoli napravovat vady či nezákonnosti v předcházejících řízeních (viz rozsudek ze dne 24. 8. 2011, čj. 1 As 92/2011-182, bod 38).

[9] Právě tuto funkci řízení o určení právního vztahu stěžovatelé nedoceňují, respektive toto řízení volně směšují s opravným prostředkem proti krokům státní správy, které se udály v roce 1987, tedy před více než třiceti lety. Jak NSS již vysvětlil, „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. [...] Pro status věci po dni 1. 1. 1988

pokračování

má rozhodný význam existence zápisu v seznamu státních kulturních památek ke 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 ke procesní stránce provádění tohoto zápisu po prakticky neomezenou dobu, jelikož možnost zabavení řízení o určení právního vztahu není omezeno lhůtou“ (rozsudek ze dne 7. 2. 2018, čj. 9 As 330/2016-192, č. 3712/2018 Sb. NSS, body 67 a 68; stěžovatelé sice z tohoto rozsudku – který nesprávně citují - rovněž vybírají pasáž, viz bod II/7 kasační stížnosti, pohříchu ovšem nikoli ze samotné argumentace NSS, ale jen z narace – vyjádření žalobce, což se ostatně snažil stěžovatelům vysvětlit též městský soud v bodě 34 rozsudku).

[10] 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, stanoven zápis ve státních seznamech kulturních památek. Byť předchozí zákon o kulturních památkách počítal s rozhodnutím o zápisu, z hlediska § 42 odst. 1 zákona o státní památkové péči je rozhodný zápis. Zákonodárce při formulaci pravidla v § 42 odst. 1 zákona o státní památkové péči zjevně vycházel z teze, že po několika desítkách let od provedení zápisu již nebude ke všem zápisům možné dohledat rozhodnutí (9 As 330/2016, bod 52).

[11] Stěžovatelé vykládají pravidlo § 42 odst. 1 zákona o státní památkové péči tak, že toto ustanovení požaduje ověřit, zda zápis proběhl plně v souladu s dřívějšími předpisy. Takovýto výklad však již v minulosti NSS odmítl. Pravidlo § 42 odst. 1 zákona o státní památkové péči jasně mluví k tomu, že jako podmínku stanoví provedení zápisu za účinnosti dosavadních právních předpisů před 1. 1. 1988 (tj. za účinnosti zákona o kulturních památkách). Výklad, který by při každé aplikaci § 42 odst. 1 zákona o státní památkové péči umožňoval přezkum zákonnosti a případně i celého procesu zápisu do státního seznamu kulturních památek, by nebyl prakticky proveditelný (9 As 330/2016, bod 54).

[12] V řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu proto stěžovatelé nemohli dosáhnout na přezkum zákonnosti rozhodnutí z roku 1987. Jak správně uvedl městský soud, podstatné bylo jen to, že ke dni 1. 1. 1988 existoval zápis kulturní památky do státního seznamu kulturních památek podle § 7 odst. 3 zákona o kulturních památkách (§ 42 odst. 1 zákona o státní památkové péči, viz rozsudek ze dne 16. 7. 2008, čj. 3 As 26/2008-72, *Chodská obchodní společnost*). Naopak není vůbec významné, zda v roce 1987 došlo k nějakým procesním pochybením nebo nezákonnostem. Není významné ani to, zda měl o zápisu v roce 1987 rozhodovat okresní, nebo krajský národní výbor. O to více nepodstatné jsou pak stěžovateli tvrzená pochybení v obsahu rozhodnutí z roku 1987.

[13] NSS jen doplňuje, že rozhodování státních orgánů v roce 1987 nemůže být podrobeno požadavkům současné české Ústavy (ústavní zákon č. 1/1993 Sb.; viz požadavky, že povinnosti mohou být ukládány jen na základě zákona, že zákon může být měněn jen zákonem apod.). Ústavní požadavky účinné od roku 1993 nemohou být aplikovány zpětně na situaci před rokem 1993. Ústava (ústavní zákon č. 1/1993 Sb.) nepůsobí retroaktivně. Pravdou zůstává, že právní úprava platná před rokem 1993 takto přísné požadavky výhrady zákona apod. neznala, proto i povinnosti a kompetence státních orgánů mohly být určeny nikoli jen zákonem, ale i podzákonným předpisem. Odkazují-li stěžovatelé na nezákonnost samotné evidence s odvoláním na současné ústavní principy, je třeba říci, že právní úprava po roce 1989 neodejmula aktům režimu mezi léty 1948 a 1989 obecně povahu aktů přijatých po právu. Právě naopak, „*oduznány*“ byly jen akty výslovně vypočtené ve speciálních zákonech (srov. např. zákon č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích), kdežto platnost jiných aktů zůstala nedotčena.

[14] Městský soud tudíž správně neřešil nuance rozhodování státních orgánů v roce 1987. Neřešil detaily zákonnosti jejich rozhodnutí, protože na to přes řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu dosáhnout nelze. Klíčová je jen evidence nemovitosti k 1. 1. 1988, nikoli zákonnost rozhodnutí a procesu k němu vedoucího před 1. 1. 1988. Není podstatné ani to, zda při rozhodování o podřazení nemovitosti pod status kulturní památky došlo k nějaké nezákonnosti podle tehdejších předpisů.

[15] Návrhem podle § 142 správního řádu podaným v roce 2017 proto nemohli stěžovatelé dosáhnout na přezkum zákonnosti postupu státních orgánů z roku 1987. Nejsou tedy nepřezkoumatelné ani závěry městského soudu, který se detailními otázkami postupu státních orgánů v roce 1987 vůbec nezabýval.

[16] V bodě II/8 kasační stížnosti citovaná pasáž rozsudku 9 As 330/2016 se pak vůbec netýká nynější věci, ale prohlášení věci za kulturní památku podle nyní platného zákona o státní památkové péči (viz 9 As 330/2016, bod 49).

[17] Konečně není ani pravda, že by městský soud nesprávně rozhodl o nákladech řízení. Úspěch v řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s.) se posuzuje podle celkového výsledku (v něm stěžovatelé neuspěli), nikoli jen v závislosti na tom, že v nějakém dílčím stádiu stěžovatelé uspěli (zde v předchozí kasační stížnosti). To, že stěžovatelé podali novou kasační stížnost, se projevilo v tom, že nebyli poplatníky poplatku za podruhé podanou kasační stížnost (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 2. 2016, čj. 10 Afs 186/2014-60, č. 3396/2016 Sb. NSS, *SPOLANA*).

[18] NSS proto kasační stížnosti zamítl (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.).

[19] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelé nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměli úspěch; žalovanému ministerstvu 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. září 2021

Zdeněk Kühn v. r.
předseda senátu