



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Lenky Kaniové právní věci žalobce: **O. M.** zastoupeného JUDr. Martinem Kölblm, advokátem se sídlem Štěpánská 39, Praha 1, proti žalovanému **Ministerstvu kultury**, Maltézské nám. 1, 118 11 Praha 1, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 9. 2001, č. j. 5381/1998,

t a k t o :

- I.** Rozhodnutí Ministerstva kultury ze dne 17. 9. 2001, č. j. 5381/1998, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II.** Žalovaný **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- III.** Žalobci **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í

Žalovaný rozhodnutím ze dne 17. 9. 2001, č. j. 5381/1998, podle § 2 zákona ČNR č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči (dále též „zákon o státní památkové péči“), prohlásil soubor kreseb a grafických listů z majetku žalobce za kulturní památku. V odůvodnění rozhodnutí žalovaný uvedl, že řízení o prohlášení souboru movitých věcí za kulturní památku bylo zahájeno na základě návrhu Národní galerie v Praze. Ta označila soubor kreseb a grafických listů z tzv. Morawetzovy sbírky za hodnotná díla, která nelze ohrozit vývozem, a požádala o prohlášení vybraných děl ze souboru za kulturní památku. Souhlas s prohlášením za kulturní památku vyslovil Magistrát hlavního města Prahy i Pražský ústav památkové péče; žalobce se k návrhu ve stanovené lhůtě nevyjádřil. Žalovaný na základě předložených listinných materiálů dospěl k závěru, že vybraná díla ze souboru splňují kritéria kulturní památky: mimo to, že jsou reprezentativními součástmi historicky vzniklé sbírky, jsou i významným dokladem vývoje české a evropské kresby a grafiky v období od 16. do 19. století, a žalovaný je proto prohlásil za kulturní památku.

Žalobce napadl shora uvedené rozhodnutí včasnou žalobou u Vrchního soudu v Praze, který byl v době podání žaloby věcně a místně příslušným k jejímu projednání. V žalobě zejména namítá, že zákon o státní památkové péči, na jehož základě bylo rozhodnutí vydáno, je v rozporu s ústavním pořádkem ČR a s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána. Tento rozpor především spatřuje v tom, že § 44 zákona přímo vylučuje aplikaci obecných předpisů o správním řízení; přestože nepochybně rozhodnutí je ve správním řízení vydáváno, účastník nemá právo proti rozhodnutí podat odvolání a je tak podle žalobce nepřipustným způsobem zbaven práva na odvolání. Žalobce dále namítal, že zákon o státní památkové péči neumožňuje projednat záležitost, která se týká občanských práv nebo závazků spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě nezávislým a nestranným orgánem v plné jurisdikci, neboť soudy (žaloba byla podána před účinností zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní) mohou přezkoumávat pouze legalitu napadeného rozhodnutí. Žalobce poukázal i na rozpor citovaného zákona s čl. 11 Listiny základních práv a svobod pramenící z přílišného omezování vlastnického práva vlastníků věcí prohlašovaných za kulturní památky. Žalobce navrhl soudu zvážit předložení věci Ústavnímu soudu. Žalobce v žalobě dále namítá, že žalovaný rozhodl v rozporu se zásadou oportunitity, namítá, že jde ze strany žalovaného o svévolný právní akt k omezení vlastnického práva žalobce, že řada děl, jichž se rozhodnutí týká, již není v žalobcově vlastnictví, že posudky na předmětná díla vytváří iniciátor celého řízení – Národní galerie v Praze a konečně že i nízká částka, kterou některá z děl byla pro účely jejich odkoupení stanovena, nesvědčí pro závěr prohlásit díla za kulturní památku.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě ze dne 1. 2. 2002 poukázal na náleze Ústavního soudu ČR vydaný pod sp. zn. I. ÚS 35/94, z něhož plyne, že zákon o státní památkové péči není v rozporu s Ústavou ČR. Citoval též rozhodnutí Vrchního soudu v Praze sp. zn. 7A 13/99, podle něhož nelze dovodit rozpor zákona o státní památkové péči s Ústavou ČR či s mezinárodními úmluvami jen proto, že tento zákon neumožňuje dvojinstančnost řízení. Zákon o státní památkové péči nevylučuje možnost projednat věc nezávislým orgánem podle čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod; přezkum napadeného rozhodnutí není vyloučen ani občanským soudním řádem (ve znění tehdy účinném) v ustanoveních upravujících postup soudu při přezkoumávání rozhodnutí správních orgánů. Žalovaný ve svém písemném vyjádření reagoval i na další žalobní námitky. Zásada oportunitity může být podle něho zohledněna i v jednostupňovém správním řízení, z žádného právního předpisu nevyplývá, že hledisko účelnosti, vhodnosti a hospodárnosti má být posuzováno jen z pohledu účastníka řízení; v předmětné věci byla respektována již tím, že původní návrh Národní galerie v Praze obsahoval podstatně více položek než které byly žalovaným zahrnuty do souboru prohlášeného za kulturní památku. Pokud žalobce tvrdí, že řada děl již není jeho vlastnictvím, pak žalobce jednal v rozporu se zákonem jestliže žalovanému neoznámil uskutečněnou změnu vlastnictví; pokud jde o nízkou cenu předmětných děl je třeba vycházet z toho, že kulturní památkou byl prohlášen soubor předmětných děl ve své celistvosti a jeho souhrnná památková hodnota. Žalovaný nevycházel jen z posudků Národní galerie v Praze, vyžádal si i další odborná stanoviska a návrh doporučila též Komise žalovaného pro hodnocení kulturních památek.

Ve věci bylo přede dnem 1. 1. 2003 zahájeno řízení u Vrchního soudu v Praze, který byl podle ustanovení § 246 odst. 2 občanského soudního řádu, ve znění tehdy účinném, věcně příslušným k přezkoumání rozhodnutí ústředních orgánů státní správy. Na Nejvyšší

správní soud tato věc přešla na základě ustanovení § 132 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“), z Vrchního soudu v Praze. Podle tohoto ustanovení dokončí Nejvyšší správní soud ve věcech neskončených vrchními soudy, v nichž byla přede dnem účinnosti soudního řádu správního dána jejich věcná příslušnost, řízení zahájená před těmito soudy.

Nejvyšší správní soud při projednávání věci zaujal názor, že ustanovení § 44 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, jehož je třeba ve věci použít, je v rozporu s ústavním pořádkem České republiky, pokud stanoví, že na řízení o prohlášení věcí za kulturní památky se nevztahují obecné předpisy o správním řízení.

O neústavnosti platného zákona si Nejvyšší správní soud nemohl učinit právní závěr sám, protože je jím vázán. Usnesením ze dne 5. 4. 2004, č. j. 6 A 102/2001 – 37, řízení přerušil a předložil věc Ústavnímu soudu s návrhem na zrušení ustanovení § 44 zákona o státní památkové péči, v části vyjádřené číslicí „3,“. Ústavní soud nálezem ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/04 návrhu vyhověl a dotčenou část ustanovení § 44 zákona o státní památkové péči zrušil dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů. Nález Ústavního soudu byl dne 17. 6. 2005 vyhlášen pod č. 240/2005 Sb.

Nejvyšší správní soud při rozhodování o žalobě vycházel z následujících skutečností, úvah a závěrů:

V době vydání rozhodnutí měl postup žalovaného, kdy na řízení neaplikoval ustanovení správního řádu a postupoval pouze podle torza regulace procesního postupu obsažené v § 3 zákona o státní památkové péči, formální oporu v zákoně; soud přitom při přezkumu podle § 75 odst. 1 s. ř. s. vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodnutí. Tento kasační princip přezkumu napadeného rozhodnutí je však neudržitelný tam, kde v projednávané věci z vlastní iniciativy soudu či dokonce na základě důvodné námítky účastníka řízení dojde postupem, který předpokládá § 48 odst. 1 písm. a) s. ř. s., ke zrušení zákonného ustanovení, podle něhož měla být zákonnost vydaného rozhodnutí přezkoumávána, z důvodu jeho protiústavnosti.

Jak vyplývá z odůvodnění uvedeného nálezu Ústavního soudu, byl v intencích návrhu Nejvyššího správního soudu v ustanovení § 44 zákona o státní památkové péči, v části vylučující obecnou úpravu správního řízení při rozhodování o prohlášení věcí za kulturní památky, shledán rozpor s čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále též „Listina“) a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod ve spojení s čl. 4 odst. 4 Listiny, jakož i s čl. 2 odst. 3 Ústavy a s čl. 2 odst. 2 Listiny. Podle názoru Ústavního soudu na zásadní absenci speciální úpravy řízení v rozhodování o prohlášení věcí za kulturní památky nic nemění ani kusá úprava obsažená v ustanovení § 3 zákona o státní památkové péči a není s to zvrátit závěr o neústavnosti dotčené části § 44 téhož zákona.

Dodržení zákonného procesního postupu správními orgány ve správním řízení podléhá kontrole soudu ve správním soudnictví a shledá-li soud vady řízení v intenzitě předvídané v § 76 odst. 1 a 2 s. ř. s., jsou takové vady řízení důvodem pro zrušení napadeného

rozhodnutí, a to i bez jednání. Ze zrušení neústavní výluky obecných předpisů o správním řízení Ústavním soudem vyplývá, že na řízení a rozhodování o prohlášení věci za kulturní památku se vztahuje správní řád a musí být dodržována pravidla v něm obsažená. Pokud by správní orgán vedl řízení a vydal rozhodnutí aniž by postupoval podle správního řádu, bylo by nepochybně jeho rozhodnutí zatíženo podstatnými vadami, které mohly mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

Za nastalé právní situace soud přezkoumává rozhodnutí vydané v řízení, ve kterém bylo vyloučeno užití obecných předpisů o správním řízení (správní řád), a to na základě ustanovení zákona, jež sice bylo v době vydání rozhodnutí účinné, avšak jehož zrušení bylo dosaženo pro rozpor s ústavním pořádkem. Ačkoliv k prohlášení o protiústavnosti došlo až po vydání rozhodnutí s účinností ode dne vyhlášení nálezů Ústavního soudu, je zjevné, že ustanovení zákona vylučující aplikaci správního řádu na řízení a rozhodování o prohlášení věci za kulturní památku vykazovalo znaky protiústavnosti již v době vydání rozhodnutí. Bylo tak v rozporu s právními předpisy vyšší právní síly – Ústavou a Listinou a kromě toho též s Dodatkovým protokolem k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod

Soud proto v přezkumném řízení musí vycházet z nálezů Ústavního soudu, a rozhodnutí v napadených výrocích zrušit, neboť jinak by popřel smysl zákonného postupu podle § 109 odst. 1 písm. c) o. s. ř. Neúčinnost rozhodnutí po vydání nálezů Ústavního soudu ve smyslu § 71 odst. 2, 3, 4 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, se podle názoru soudu vztahuje jen na rozhodnutí, která nebyla napadena u soudu, a o nichž tedy neprobíhá přezkumné řízení. Pokud tedy žalobce napadl žalobou rozhodnutí a namítal neústavnost vyloučení obecných předpisů o správním řízení a zákonný podklad, který takovou výlukou zakládal byl k návrhu soudu rozhodujícího o žalobě pro rozpor s Ústavou v průběhu přezkumného řízení zrušen, nelze žalobní bod neshledat důvodným z formálně právního důvodu spočívajícího v tom, že v době vydání rozhodnutí bylo užití ustanovení součástí správního pořádku, a nepřihlížet k tomu, že bylo v rozporu s předpisem vyšší právní síly.

Soud při přezkoumání rozhodnutí není vázán ustanovením zákona, které bylo k jeho návrhu v mezidobí zrušeno pro rozpor s Ústavou. Je-li napadené rozhodnutí vydáno v řízení, v němž protiústavním způsobem byla omezena procesní práva účastníka řízení a protiústavně absentovaly procesní povinnosti správního orgánu vyplývající ze správního řádu, trpí takové řízení natolik zásadními vadami, že nelze mít pochybnost o tom, že mohly mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé.

Proto Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí pro vady řízení zrušil a věc podle ustanovení § 78 odst. 4 s. ř. s. vrátil žalovanému k dalšímu řízení, při něm je žalovaný vázán názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

S ohledem na to, že správní řízení se v důsledku shora označených vad vrací do svého počátečního stádia, ztrácí opodstatnění, aby se soud zabýval dalšími námitkami, které žalobce v žalobě uplatnil.

Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť neměl ve věci úspěch (arg. *a contrario* § 60 odst. 1 s. ř. s.). Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. má právo na náhradu nákladů

- 5 -

účastník řízení, který měl ve věci plný úspěch – v daném případě žalobce. Vzhledem k tomu, že žalovaný postupoval při vydání rozhodnutí podle ustanovení, které v době rozhodování bylo součástí právního řádu a kterým byl vázán, uznal soud tuto skutečnost za důvod zvláštního zřetele hodný pro nepřiznání práva na náhradu nákladů řízení podle § 60 odst. 7 s. ř. s. Proto soud vyslovil, že se žalobci nepřiznává náhrada nákladů řízení.

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

V Brně dne 29. června 2005

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu