

Pl.ÚS 21/04 ze dne 26. 4. 2005

240/2005 Sb.

N 90/37 SbNU 241

Použití obecné úpravy správního řízení při prohlášení věci za kulturní památku

**Česká republika**  
**NÁLEZ**  
**Ústavního soudu**  
**Jménem republiky**

Nález

pléna Ústavního soudu ve složení JUDr. Stanislav Balík, JUDr. František Duchoň, JUDr. Vojen Güttler, JUDr. Pavel Holländer, JUDr. Ivana Janů, JUDr. Dagmar Lastovecká, JUDr. Jiří Mucha, JUDr. Jiří Nykodým, JUDr. Pavel Rychetský, JUDr. Miloslav Výborný, JUDr. Eliška Wagnerová a JUDr. Michaela Židlická ze dne 26. dubna 2005 sp. zn. Pl. ÚS 21/04 ve věci návrhu Nejvyššího správního soudu na zrušení ustanovení § 44 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, v části vyjádřené výrazem "3," (nález byl vyhlášen pod č. 240/2005 Sb.).

**Ustanovení § 44 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, v části vyjádřené výrazem "3," se dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů zrušuje.**

Odůvodnění

I.

Vymezení věci a rekapitulace návrhu

Ústavnímu soudu byl dne 15. dubna 2004 doručen návrh Nejvyššího správního soudu na zrušení ustanovení § 44 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, v části vyjádřené výrazem "3,".

Navrhovatel tak učinil podle § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, a to poté, co v souvislosti se svojí rozhodovací činností v souladu s čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen "Ústava") dospěl k závěru, že ustanovení § 44 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, v části vyjádřené výrazem "3," je v rozporu s čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen "Listina").

V uvedené věci sp. zn. 6 A 102/2001 je Nejvyšším správním soudem rozhodováno o žalobě O. M., kterou se domáhá zrušení rozhodnutí Ministerstva kultury ze dne 17. září 2001 č. j. 5381/1998 o prohlášení souboru kreseb a grafických listů z majetku žalobce za kulturní památku. V odůvodnění předmětného rozhodnutí se uvádí, že řízení o prohlášení souboru movitých věcí za kulturní památku bylo zahájeno na základě návrhu Národní galerie v Praze, jež označila soubor kreseb a grafických listů z tzv. M. sbírky za hodnotná díla, která nelze ohrozit vývozem. Souhlas s prohlášením za kulturní památku vyslovil Magistrát hlavního města Prahy i Státní ústav památkové péče, přičemž žalobce se k návrhu ve stanovené lhůtě nevyjádřil. Na základě předložených listinných materiálů Ministerstvo kultury dospělo k závěru, že vybraná díla ze souboru splňují kritéria kulturní památky, jsou reprezentativními součástmi historicky vzniklé sbírky a významným dokladem vývoje české a evropské kresby a grafiky v období od 16. do 19. století, pročež byly prohlášeny za kulturní památku.

V žalobě do uvedeného správního rozhodnutí O. M. namítl protiústavnost § 44 zákona o státní památkové péči, podle něhož se na řízení o prohlášení věci za kulturní památku obecné předpisy o správním řízení nevztahují. Tuto protiústavnost spatřuje v absenci možnosti účastníka správního řízení podat odvolání, jakož i v absenci přezkumu nezávislým a nestranným orgánem v plné jurisdikci, jelikož v době podání žaloby (před nabytím účinnosti soudního řádu správního) mohly soudy přezkoumávat pouze legalitu správních rozhodnutí. Nadto žalobce namítl i rozpor zákona o státní památkové péči s čl. 11 Listiny, tj. rozpor s ústavně garantovanou

ochranou vlastnického práva. Navrhl dále, aby obecný soud zvážil předložení věci Ústavnímu soudu, jelikož dle jeho přesvědčení bylo v jeho případě rozhodnuto na základě zákona, jenž je v rozporu s ústavním pořádkem.

Ministerstvo kultury ve vyjádření k žalobě poukázalo na nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 35/94 [Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu (dále jen "Sbírka rozhodnutí"), svazek 1, nález č. 36], z něhož dovozuje potvrzení ústavní konformity zákona o státní památkové péči. Odkázalo rovněž na rozhodnutí Vrchního soudu v Praze sp. zn. 7 A 13/99, podle něhož nelze dovodit rozpor zákona o státní památkové péči s ústavním pořádkem jen z toho důvodu, že tento zákon neumožňuje dvojinstančnost řízení. Upozorňuje dále na možnost projednání věci nezávislým orgánem podle čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen "Úmluva").

Věc O. M. vedená u Vrchního soudu v Praze podle § 246 odst. 2 občanského soudního řádu, ve znění účinném před 1. lednem 2003, pak podle § 132 soudního řádu správního přešla na Nejvyšší správní soud. V rámci jejího projednání zaujal Nejvyšší správní soud názor, dle něhož ustanovení § 44 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, jehož je třeba ve věci použít, je v rozporu s ústavním pořádkem, pokud stanoví, že na řízení o prolašování věcí za kulturní památky se nevztahují obecné předpisy o správním řízení.

Nejvyšší správní soud má za to, že samotné vyloučení obecných předpisů o správním řízení [jimiž je míněn zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád)] nelze bez dalšího považovat za neústavní, pokud je toto vyloučení kompenzováno vytvořením souboru pravidel zvláštních, pro daný typ řízení vhodnějších (jak je tomu například v případě zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů). Důvodnost existence zvláštních úprav správního řízení spatřuje pak ve složitosti a rozmanitosti veřejné správy. Jestliže ale zákon vyloučí obecná pravidla správního řízení, aniž je nahradí jinými, zakládá dle názoru navrhovatele protiústavnost takovéto úpravy. Důsledkem neexistence jiné zákonné procesní úpravy, která by na věc dopadala, pak dle něj je skutečnost, že správní orgán není zákonem vázán chránit práva a zájmy občanů, není ani povinen se věcí zabývat svědomitě a odpovědně, není povinen věc vyřídit včas a bez zbytečných průtahů ani nemusí dbát o to, aby rozhodnutí vycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věci; naopak osoba, o jejíž práva v řízení jde, nemá možnost taková práva sama hájit nebo se vyjádřit k podkladům rozhodnutí. Stejně tak v takovém případě dle Nejvyššího správního soudu neplatí řada dalších povinností a pravidel: například v takovém řízení není ani žádného účastníka řízení, o věci může rozhodovat i takový pracovník správního orgánu, který má na výsledku řízení osobní nebo věcný zájem, nikomu nemusí být dovoleno nahlížet do spisu, nikomu nemusí být rozhodnutí oznámeno a tím méně doručeno, ba nemusí být ani písemně vyhotoveno, není tu vázanost rozhodnutí prejudiciální otázkou, lhůty pro vydání rozhodnutí neexistují, proti rozhodnutí se nelze odvolat, nezákonné rozhodnutí nelze zrušit obnovou řízení nebo postupem podle § 65 správního řádu a rozhodnutí nenabývá ani formální právní moci.

Za této situace shledává navrhovatel určování pravidel rozhodovacího postupu zcela v kompetenci příslušného správního orgánu. Odkazuje v této souvislosti na stanovisko nauky, dle něhož v takovýchto případech nezbývá, než analogicky aplikovat některé instituty správního řádu a případně i obecné zásady správního práva (D. Hendrych a kol., Správní právo. Obecná část. 4. vyd., Praha 2001, s. 247). Argumentaci správního orgánu, který by se dovolával ústavnosti svého postupu, s tím, že jej založil na analogické aplikaci správního řádu a na zásadách správního práva, považuje ale za nedostatečnou. Některé z těchto zásad lze totiž nalézt v úvodních ustanoveních správního řádu, další mohou vycházet z ustanovení jiných zákonů a opět jiné mohou být zobecněním správního či soudního rozhodování. Jejich výčet však není závazně stanoven a je tak ponecháno na libovůli správního orgánu, které ze souhrnu obecně uznávaných zásad při svém rozhodování bude ctít.

V této souvislosti Nejvyšší správní soud poukazuje na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 14/96 (Sbírka rozhodnutí, svazek 6, nález č. 114; vyhlášen pod č. 3/1997 Sb.), jenž dle jeho přesvědčení plně dopadá na předmětnou věc a v němž je mimo jiné konstatováno, že vyloučením použití obecných předpisů o správním řízení při neexistenci jiných je jednak porušena garance zákonného podkladu pro výkon státní moci ve smyslu čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny a jednak je jím založen rozpor s čl. 36 odst. 1 Listiny, který upravuje právo každého na stanovený postup při domáhání se svých práv.

Pro uvedené okolnosti se Nejvyšší správní soud domnívá, že naprosté vyloučení správního řádu z rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob za situace, kdy neexistuje jiná použitelná úprava, kterou by správní orgán byl povinen respektovat, je v rozporu s ústavním pořádkem, konkrétně s čl. 2 odst. 3 Ústavy a s korespondujícím ustanovením čl. 2 odst. 2 Listiny, jakož i s čl. 36 odst. 1 Listiny, pročež navrhl ustanovení § 44 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, v části vyjádřené výrazem "3," zrušit.

## II.

## Rekapitulace podstatných částí vyjádření účastníka řízení

Podle § 42 odst. 4 a § 69 zákona č. 182/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, zaslal Ústavní soud předmětný návrh Poslanecké sněmovně. Ve svém vyjádření ze dne 24. února 2005 předseda Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky PhDr. Lubomír Zaorálek úvodem odkazuje na postup Ministerstva kultury ve věci žalobce O. M., v jehož rámci byl písemně vyrozuměn o podání návrhu na prohlášení souboru movitých věcí za kulturní památku a bylo mu umožněno ve smyslu § 3 odst. 2 zákona o státní památkové péči se k návrhu vyjádřit, z čehož účastník řízení před Ústavním soudem dovozuje respektování základních zásad správního řízení. Ve vyjádření se dále uvádí, že zákon o státní památkové péči sice nepřipouští opravný prostředek při prohlašování věcí za kulturní památku, avšak z toho nelze ještě dovodit rozpor s Ústavou či mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána. Možnost projednat věc nezávislým orgánem přitom dle účastníka řízení zákon o státní památkové péči nevylučuje.

Předseda Poslanecké sněmovny odkazuje i na argumentaci Nejvyššího správního soudu poukazem na právní názor obsažený v rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 30. srpna 2001 č. j. 7 A 13/99-28 týkající se ustanovení § 44 zákona o státní památkové péči a vylučující použití správního řádu pro řízení o prohlašování věcí za kulturní památky, čímž sám Nejvyšší správní soud potvrzuje souhlas s názorem, že správní orgán musí v tomto řízení dbát základních zásad správního řízení.

Předseda Poslanecké sněmovny dále potvrdil, že zákon č. 20/1987 Sb. byl schválen potřebnou většinou poslanců České národní rady dne 30. března 1987, byl podepsán příslušnými ústavními činiteli a vyhlášen ve Sbírce zákonů.

V závěru vyjádření pak konstatuje, že je na Ústavním soudu, aby v souvislosti s podaným návrhem na zrušení ustanovení § 44 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, v části vyjádřené výrazem "3," posoudil ústavnost tohoto zákonného ustanovení a vydal příslušné rozhodnutí.

Podle § 42 odst. 4 a § 69 zákona č. 182/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, zaslal Ústavní soud předmětný návrh i Senátu Parlamentu České republiky. Úvodem svého vyjádření ze dne 22. února 2005 jeho předseda MUDr. Přemysl Sobotka uvádí, že zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, byl přijat Českou národní radou dne 30. března 1987, tedy ještě v době před ustavením Senátu, žádná z jeho novelizací se netýkala napadeného ustanovení § 44, pročež Senát nemůže podat vyjádření, které by vycházelo z projednávání dotčeného ustanovení zákona v Senátu.

Pokud jde o namítanou neústavnost ustanovení § 44 zákona č. 20/1987 Sb., k argumentaci navrhovatele poukazuje účastník řízení na některé aspekty související s danou problematikou:

V záležitosti týkající se prohlášení věcí za kulturní památky (podle § 3 zákona o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů) nejde o jednoznačný případ vyloučení obecných předpisů o správním řízení bez jakékoli zákonné procesní úpravy. Určitá procesní pravidla o prohlašování věcí za kulturní památky totiž stanoví právě § 3 zákona č. 20/1987 Sb., ve znění pozdějších předpisů, jakož i § 1 vyhlášky č. 66/1988 Sb., kterou se provádí zákon České národní rady č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění vyhlášky č. 538/2002 Sb. Z tohoto hlediska by proto v dané věci dle názoru předsedy Senátu spíše než argumentace o neexistenci jiné právní úpravy bylo namíste vypořádání se s obsahem § 3 uvedeného zákona, zda a z jakých důvodů lze tuto zákonnou úpravu považovat za natolik nedostatečnou, že ve vztahu k ní lze ustanovení § 44 v části vyjádřené číslicí "3," zákona o státní památkové péči považovat za protiústavní (a to i s ohledem na dřívější rozhodnutí soudů v obdobných věcech, např. Vrchního soudu v Praze ze dne 30. srpna 2001 sp. zn. 7 A 13/99 nebo Nejvyššího správního soudu ze dne 28. dubna 2004 sp. zn. 6 A 106/2002). To však dle účastníka řízení podaný návrh nečiní a celá argumentace je postavena v zásadě na tom, že v dané záležitosti neexistuje jiná použitelná úprava, kterou by byl správní orgán povinen respektovat.

V závěru svého vyjádření předseda Senátu konstatuje, že je na Ústavním soudu, aby ústavnost návrhem napadeného ustanovení § 44 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, posoudil a aby ve věci rozhodl.

## III.

#### Upuštění od ústního jednání

Podle ustanovení § 44 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb. může Ústavní soud se souhlasem účastníků od ústního jednání upustit, nelze-li od něj očekávat další objasnění věci. Vzhledem k tomu, že všichni účastníci, tj. navrhovatel v podání ze dne 6. dubna 2005 a účastníci řízení ve vyjádření předsedy Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky ze dne 12. dubna 2005 a předsedy Senátu Parlamentu České republiky ze dne 8. dubna 2005, souhlasili s upuštěním od ústního jednání, a dále vzhledem k tomu, že Ústavní soud má za to, že od jednání nelze očekávat další objasnění věci, bylo od ústního jednání v předmětné věci upuštěno.

#### IV.

##### Dikce napadeného právního předpisu

Podle ustanovení § 44 zákona č. 20/1987 Sb. "Obecné předpisy o správním řízení se nevztahují na řízení podle § 3, 6, 8 a § 21 odst. 2 a 4.", přičemž ustanovením § 3 předmětného zákona, ve znění pozdějších předpisů, je upraveno prohlašování věcí za kulturní památky.

#### V.

##### Podmínky aktivní legitimace navrhovatele

Návrh na zrušení ustanovení § 44 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, v části vyjádřené výrazem "3," byl podán Nejvyšším správním soudem podle ustanovení § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

Jak bylo již uvedeno v naraci, ve věci sp. zn. 6 A 102/2001 je Nejvyšším správním soudem rozhodováno o žalobě O. M., kterou se domáhá zrušení rozhodnutí Ministerstva kultury ze dne 17. září 2001 č. j. 5381/1998 o prohlášení souboru kreseb a grafických listů z majetku žalobce za kulturní památku. Nejvyšší správní soud, poté co v souvislosti se svojí rozhodovací činností v souladu s čl. 95 odst. 2 Ústavy dospěl k závěru, že ustanovení § 44 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, v části vyjádřené výrazem "3,", jehož má být při řešení věci sp. zn. 6 A 102/2001 použito, je v rozporu s čl. 2 odst. 3 Ústavy a s čl. 2 odst. 2 a čl. 36 odst. 1 Listiny, usnesením ze dne 5. dubna 2004 č. j. 6 A 102/2001-37 podle § 48 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního řízení v dané věci přerušil a Ústavnímu soudu předložil předmětný návrh na kontrolu norem.

Procesní podmínkou aktivní legitimace obecného soudu podle § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, je takový vztah ke zrušení navrhovaného zákona, příp. jeho jednotlivého ustanovení, k předmětu kmenového řízení, jenž zakládá pro posouzení věci ze strany obecného soudu rozhodovací důvody. Podle § 75, 76 a 78 soudního řádu správního součástí přezkoumání napadeného rozhodnutí v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je i přezkum namítaných vad správního řízení, přičemž ustanovení § 44 zákona o státní památkové péči je pro takové posouzení v předmětném řízení základním východiskem. Pro uvedené okolnosti lze na straně navrhovatele konstatovat naplnění podmínek jeho aktivní legitimace pro řízení o kontrole norem.

#### VI.

##### Ústavní konformita kompetence a legislativního procesu

Podle § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, Ústavní soud při rozhodování v řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů posuzuje obsah těchto předpisů z hlediska jejich souladu s ústavním pořádkem, popřípadě zákony, jedná-li se o jiný právní předpis, a zjišťuje, zda byly přijaty a vydány v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

Pokud Ústavní soud v rámci kontroly norem posuzuje ústavnost kompetence normotvorného orgánu a ústavnost normotvorného procesu, vychází z ustanovení § 66 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, podle něhož je návrh v

řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů nepřipustný, jestliže ústavní zákon nebo mezinárodní smlouva, s nimiž jsou podle návrhu přezkoumávané předpisy v rozporu, pozbyly před doručením návrhu Ústavnímu soudu platnosti. Z toho vyplývá, že u právních předpisů vydaných před nabytím účinnosti Ústavy České republiky č. 1/1993 Sb. je Ústavní soud oprávněn přezkoumávat toliko jejich obsahový soulad se stávajícím ústavním pořádkem, nikoli však ústavnost procedury jejich vzniku a dodržení normotvorné kompetence [viz nálezy sp. zn. Pl. ÚS 9/99 (Sbírka rozhodnutí, svazek 16, nález č. 135; vyhlášen pod č. 289/1999 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 10/99 (Sbírka rozhodnutí, svazek 16, nález č. 150; vyhlášen pod č. 290/1999 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 7/2000 (Sbírka rozhodnutí, svazek 19, nález č. 106; vyhlášen pod č. 261/2000 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 40/02 (Sbírka rozhodnutí, svazek 30, nález č. 88; vyhlášen pod č. 199/2003 Sb.)].

V předmětné věci se Ústavní soud po provedeném zjištění tudíž omezuje na konstatování, že zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, nabyl účinnosti dnem 1. ledna 1988, tedy v době před nabytím účinnosti Ústavy České republiky č. 1/1993 Sb., přičemž žádná z jeho novelizací se netýkala napadeného ustanovení § 44.

## VII.

Obsahový soulad napadeného zákonného ustanovení s ústavním pořádkem

(ústavnost vyloučení obecných předpisů o správním řízení)

Právní názor k ústavním aspektům problematiky vyloučení obecných předpisů o správním řízení vyslovil Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 14/96. Konstatoval, že naplnění ústavního postulátu, dle něhož státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon (čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny), představuje garanci proti zneužití státní moci a plyne z nějnutnost zákonného podkladu pro její uskutečňování (v posuzované věci ať už v podobě správního řádu či jiné samostatné normy). Vyloučení použití obecných předpisů o správním řízení při neexistenci jiných zakládá současně dle Ústavního soudu i rozpor s čl. 36 odst. 1 Listiny, který upravuje právo každého na stanovený postup při domáhání se svých práv.

Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, jak bylo již konstatováno, byl přijat Českou národní radou dne 30. března 1987, nabyl účinnosti dnem 1. ledna 1988, přičemž žádná z jeho novelizací po pádu komunistického režimu se netýkala napadeného ustanovení § 44.

Podle důvodové zprávy k § 44 vládního návrhu zákona České národní rady o státní památkové péči (tisk č. 8, Česká národní rada 1986 - 1990) "prohlášení věcí za kulturní památky se nedotýká konkrétních práv jejich vlastníků, a proto není důvodu k aplikaci správního řádu. Kromě toho jsou zde dány zvláštní zájmy socialistické společnosti na zachování kulturních památek a na jejich kulturně politickém uplatnění, které nemohou být podmíněny stanoviskem vlastníků a jejich osobními hledisky. Přesto však i při vyloučení obecných předpisů o správním řízení se v příslušných ustanoveních zákona stanoví oprávnění vlastníků věcí se k návrhu nebo k podnětu na jejich prohlášení za kulturní památky vyjádřit."

Celá koncepce zákona o státní památkové péči, zrcadlící dobové ideologické axiomy, vychází z naprosté prevalence veřejného (státního) zájmu a popření ochrany práv jednotlivce, v dané souvislosti pak ochrany práva vlastnického. Z tohoto přístupu pak rezultovalo i kontradiktorní stanovisko, dle něhož prohlášení věcí za kulturní památky, jež je spjato s omezením dispozičních i užívacích oprávnění vlastníka, "se nedotýká konkrétních práv vlastníků", pročež tehdejší zákonodárce nespatoval důvod k aplikaci správního řádu v předmětném řízení. Dalším argumentem tehdejší koncepce, jenž je pak v kontradikci s argumentem prvním, dle něhož omezením dispozičních a užívacích oprávnění vlastníka nemohou být dotčena jeho vlastnická práva, je pak argument jednoznačné dominance "zvláštních zájmů socialistické společnosti", jež "nemohou být podmíněny stanoviskem vlastníků a jejich osobními hledisky".

Takto koncipovaný účel ustanovení § 44 zákona o státní památkové péči nelze než považovat za rozporný s ústavní ochranou vlastnického práva podle čl. 11 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě.

Ústavní soud je si přitom vědom ústavní ochrany kulturního bohatství ve smyslu ochrany veřejného statku (čl. 34 odst. 2 Listiny). V řadě svých rozhodnutí vyslovil přitom názor, dle kterého ke kolizi v rovině ústavněprávní dochází nejen mezi základními právy a svobodami navzájem, nýbrž i mezi základními právy a svobodami a jinými ústavně chráněnými hodnotami - veřejnými statky [sp. zn. Pl. ÚS 15/96 (Sbírka rozhodnutí, svazek 6, nález č. 99; vyhlášen pod č. 280/1996 Sb.), sp. zn. III. ÚS 256/01 (Sbírka rozhodnutí, svazek 25, nález č. 37)]. Posouzení této kolize je výsledkem aplikace zásady proporcionality, jejímž nutným komponentem je i maxima

plynoucí z čl. 4 odst. 4 Listiny, dle níž i v případě omezení základních práv a svobod plynoucího z priority s nimi v kolizi se ocitajícího veřejného statku musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu.

Z toho, co bylo uvedeno, plyne, že v § 44 zákona o státní památkové péči zakotvené vyloučení obecné úpravy správního řízení při rozhodování o prohlášení věci za kulturní památky je v rozporu i s důsledky, jež plynou pro posouzení této zákonné úpravy ze zásady proporcionality a z čl. 4 odst. 4 Listiny.

Účastník řízení pak ve prospěch ústavnosti § 44 zákona č. 20/1987 Sb. uvádí dva argumenty. Prvním je poukaz na judikaturu obecných soudů a Ústavního soudu, druhým pak tvrzení, dle něhož vyloučení obecné úpravy správního řízení při rozhodování o prohlášení věci za kulturní památky nemá za následek úplnou absenci zákonné procedurální úpravy, jelikož ustanovení § 3 zákona č. 20/1987 Sb., ve znění pozdějších předpisů, jakož i § 1 vyhlášky č. 66/1988 Sb., ve znění vyhlášky č. 538/2002 Sb., v této souvislosti určité klausule stanoví.

Odkazuje-li se ve vyjádření Senátu na vyjádření Ministerstva kultury k žalobě poukazující na nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 35/94, nutno zdůraznit, že předmětem uvedeného rozhodnutí bylo posouzení materiálního souladu institutu prohlášení věci za kulturní památku s čl. 11 Listiny, nikoli ale otázka vyloučení obecné úpravy správního řízení bez jejího nahrazení úpravou speciální.

Vrchní soud v Praze ve svém rozsudku ze dne 30. srpna 2001 sp. zn. 7 A 13/99 dospěl k závěru, dle něhož "ze skutečnosti, že zák. č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, nepřipouští při prohlašování věci za kulturní památky opravný prostředek proti takovému rozhodnutí (§ 3 a § 44 zákona), nelze ještě dovést rozpor tohoto zákona s Ústavou či s mezinárodními smlouvami, konkrétně s článkem 6 Úmluvy", jelikož "možnost projednat věc nezávislým orgánem podle uvedeného článku 6 Úmluvy (v podmínkách České republiky soudem) ostatně zákon č. 20/1987 Sb. nevylučuje". Obecně pak pro řízení o prohlášení věci kulturní památkou soud vyslovil závěr, dle kterého "i když ustanovení § 44 zák. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, vylučuje pro řízení o prohlašování věci za kulturní památky (§ 3 zákona) užití správního řádu, musí správní orgán v takovém řízení dbát základních zásad správního řízení."

Nejvyšší správní soud pak ve svém rozsudku ze dne 28. dubna 2004 sp. zn. 6 A 106/2002 k námitce žalobce, dle níž právní úprava prohlášení věci za kulturní památku je velmi kusá a vylučuje použití správního řádu, odkázal na právní názor obsažený v rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 30. srpna 2001 č. j. 7 A 13/99-28. V souzené věci proto považoval za relevantní nikoliv samotnou skutečnost, zda žalovaný (Ministerstvo kultury) postupoval podle správního řádu, nýbrž zda respektoval práva vlastníka předmětného domu (tzn. žalobce), nacházející oporu právě v základních zásadách správního řízení. V tomto směru Nejvyšší správní soud zjistil, že žalovaný žalobce písemně vyrozuměl o podání návrhu na prohlášení domu za kulturní památku (§ 3 odst. 2 zákona o státní památkové péči), umožnil mu uplatnit jeho argumentaci a předkládat důkazy, s nimiž se následně řádně vypořádal, pročez dovedl závěr, že žalovaný respektoval základní zásady správního řízení.

Ústavní soud se ve své judikatuře vyjádřil i k otázce ústavnosti soustavy opravných prostředků. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 15/01 (Sbírka rozhodnutí, svazek 24, nález č. 164; vyhlášen pod č. 424/2001 Sb.) v této souvislosti uvedl: "Soustava přezkumných instancí je výsledkem poměřování na straně jedné úsilí o dosažení panství práva, na straně druhé efektivity rozhodování a právní jistoty." Ústavní soud tudíž sdílí stanovisko Vrchního soudu v Praze, dle něhož absence dvou instancí ve správním řízení při danosti soudního přezkumu bez dalšího nezakládá rozpor takovéto procesní úpravy s kautelami obsaženými v čl. 6 Úmluvy a v čl. 36 Listiny (ilustrací této maximy v oblasti soudního řízení je protiústavnost tzv. překvapivých rozhodnutí, jež vyloučením dvojinstančnosti zbavují účastníky řízení práva skutkově a právně argumentovat [viz nálezy sp. zn. III. ÚS 139/98, sp. zn. I. ÚS 336/99, sp. zn. III. ÚS 377/01, sp. zn. I. ÚS 220/04 (Sbírka rozhodnutí, svazek 12, nález č. 106; svazek 25, nález č. 5; svazek 24, nález č. 197; svazek 34, nález č. 129) a další]. Ze stanoviska, dle něhož absence dvojinstančnosti správního řízení protiústavnost bez dalšího nezakládá, neplyne ale závěr, dle něhož rozpor s ústavním pořádkem v důsledku takového konstataování nezakládá ani vyloučení obecných předpisů o správním řízení spjaté s absencí předpisů speciálních. Důvodem tohoto odlišení je skutečnost, že absence dvojinstančního řízení bez dalšího nemá za následek protiústavnost v případě explicitní úpravy správního řízení, přičemž předmětem posuzované věci je ústavnost absence explicitní úpravy správního řízení v její úplnosti.

V obou uvedených judikátech je dále vysloven názor, dle kterého v případě absence explicitní úpravy správního řízení je správní orgán povinen dbát základních zásad správního řízení, přičemž tyto zásady jsou poznatelné nejen z doktríny, nýbrž i a posteriori z judikatury přezkumných rozhodnutí v soudním řízení správním.

Uvedený argument vychází z představy nepsané úpravy celého komplexu procesního práva. Tato koncepce je ale rozporná s ústavní maximou, dle níž státní moc lze uplatňovat jen způsobem, který stanoví zákon (čl. 2 odst. 3

Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny). Maxima zákonného podkladu pro výkon státní moci, resp. psaného procesního práva nevyklučuje jeho dotváření judikaturou, příp. rozhodnutími správních orgánů, vylučuje ale ústavní akceptovatelnost absence explicitní zákonné procedurální úpravy v její úplnosti.

Absenci procesní úpravy správního řízení lze rozhodovací činností správních orgánů a judikaturou soudů kompenzovat použitím analogie. Doktrína zastává ale v této souvislosti velmi nejednoznačná stanoviska. Petr Průcha analogii v obecnosti odmítá: "Pro aplikaci a interpretaci norem správního práva platí, že použití analogie u nich nepřichází v úvahu, což svým způsobem vyplývá přímo z jejich povahy." (P. Průcha, Správní právo. Obecná část. Brno 2003, s. 70). Zdrženlivý postoj k analogii ve správním právu zastává i Petr Hajn: "analogie jakožto právní institut slouží k vykrývání mezer v právu a uplatní se zejména v právu soukromém. Ve veřejném právu a ve správním řízení si při použití tohoto institutu musíme ukládat značnou rezervovanost." (P. Hajn, Analogie jako právní institut a jako způsob usuzování. Několik poznámek k analogii v právu (nejen) správním. Právník, č. 2, 2003, s. 123). S ohledem na čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny Milan Kindl formuluje zásadu, dle níž "analogie ve veřejném právu nelze použít v neprospěch toho, kdo vykonavatelem veřejné moci není", z čehož plyne, že "jí může být užito v jeho prospěch" (M. Kindl, Malá úvaha o analogii ve veřejném právu. Právník, č. 2, 2003, s. 133). Obdobné stanovisko zastává i Vladimír Sládeček: "Může se zdát, že prostor pro použití analogie ve správním, resp. veřejném právu je beznadějně omezen či spíše zcela vyprázdňen zakotvením ústavních principů - limitů uplatňování veřejné (státní) moci (zejm. čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 a čl. 4 odst. 1 Listiny) ..., to však neznamená holou nemožnost její aplikace, byť by se patrně nemělo jednat o úkaz častý .. použití analogie zákona nebo analogie práva ve správním právu (ať již hmotném nebo procesním) přichází v úvahu, jestliže přinese (jednoznačný) prospěch účastníku řízení či právního vztahu správního práva." (V. Sládeček, Obecné správní právo. Praha 2005, s. 130). Dle Vladimíra Vopálky "pokud je úprava nedostatečná, nezbyvá než se opřít podle analogie i o některé instituty správního řádu, pokud to ovšem povaha věci nevyklučuje, a o obecné zásady správního (procesního) práva (D. Hendrych a kol., Správní právo. Obecná část. 5. vyd., Praha 2003, s. 359).

I z takto nastíněného přehledu názorů doktrinárních, ve vší jejich mnohoznačnosti, lze dovodit závěr, dle něhož připouští-li vůbec doktrína použití analogie v oboru správního řízení, pak toliko za omezujících podmínek - pouze v omezeném rámci za účelem vyplňování mezer procesní úpravy a dále pouze ve prospěch ochrany práv účastníků správního řízení. Nelze z těchto stanovisek ale dovodit závěr, dle něhož by bylo lze považovat za akceptovatelné použitím analogie vytvořit procesní úpravu správního řízení v celé její úplnosti.

Právní názor Ústavního soudu vyslovený již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 14/96 se tedy shoduje i s obecnými důsledky stanovisek doktrinárních.

Účastník řízení konečně namítá vůči důvodnosti návrhu Nejvyššího správního soudu tvrzením, dle něhož vyloučení obecné úpravy správního řízení při rozhodování o prohlášení věci za kulturní památky nemá za následek úplnou absenci zákonné procedurální úpravy, jelikož ustanovení § 3 zákona č. 20/1987 Sb., ve znění pozdějších předpisů, jakož i § 1 vyhlášky č. 66/1988 Sb., ve znění vyhlášky č. 538/2002 Sb., v této souvislosti určité klausule stanoví.

Podle § 3 odst. 2 zákona o státní památkové péči Ministerstvo kultury vyrozumí písemně vlastníka věci o podání návrhu na prohlášení věci za kulturní památku nebo o tom, že hodlá věc prohlásit za kulturní památku z vlastního podnětu, a umožní mu k návrhu nebo podnětu se vyjádřit. V odstavci 4 uvedeného zákonného ustanovení je upravena povinnost Ministerstva kultury písemně o prohlášení věci za kulturní památku jejího vlastníka, krajský úřad, obecní úřad obce s rozšířenou působností a odbornou organizaci státní památkové péče a u archeologických nálezů též Akademii věd České republiky vyrozumět; tato povinnost pro ministerstvo platí i v tom případě, že neshledalo důvody pro prohlášení věci za kulturní památku. Následující odstavec 5 zakotvuje pak povinnost součinnosti vlastníka při poskytování relevantních informací ministerstvu za účelem prohlašování věci za kulturní památky a posléze odstavec 6 daného ustanovení zákona o státní památkové péči obsahuje odkaz na podrobnější procedurální úpravu obecným právním předpisem. Za takový předpis pak účastník považuje ustanovení § 1 vyhlášky č. 66/1988 Sb., ve znění vyhlášky č. 538/2002 Sb., podle kterého Ministerstvo kultury prohlašuje nemovité a movité věci, popřípadě jejich soubory za kulturní památky z vlastního nebo jiného podnětu, před prohlášením věci za kulturní památku si může kromě vyjádření podle § 3 odst. 1 zákona vyžádat i posudek odborných, vědeckých a uměleckých organizací, a dále jsou v něm stanoveny podrobnosti k povinné součinnosti vlastníka podle § 3 odst. 5 zákona o státní památkové péči.

Jakkoli ustanovení § 3 zákona o státní památkové péči obsahuje některé procesní normy, z pohledu celkového obsahu úpravy správního řízení jde toliko o torzo, jde o natolik minimální část této úpravy, která si v žádném případě nemůže nárokovat ambici úplnosti (s případnou přítomností určitých mezer). Ustanovení § 1 vyhlášky č.

66/1988 Sb., ve znění vyhlášky č. 538/2002 Sb., pak nesplňuje požadavek plynoucí z čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny ohledně právní síly právního předpisu, jenž stanoví způsob uplatňování státní moci.

Jelikož tedy ani kusá úprava obsažená v ustanovení § 3 zákona o státní památkové péči nemění nic na zásadní absenci speciální úpravy řízení v rozhodování o prohlášení věcí za kulturní památky (po vyloučení působnosti obecné úpravy správního řízení), není tato kusá zákonná úprava s to zvrátit závěr o rozporu ustanovení § 44 zákona č. 20/1987 Sb. v části vyjádřené výrazem "3," s čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny.

Vycházejí z takto vyložených důvodů, nutno považovat vyloučení obecné úpravy správního řízení při rozhodování o prohlášení věcí za kulturní památky za rozporné s čl. 11 odst. 1 a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě ve spojení s čl. 4 odst. 4 Listiny, jakož i s čl. 2 odst. 3 Ústavy a s čl. 2 odst. 2 Listiny.

Pro uvedené důvody Ústavní soud dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů ustanovení § 44 zákona č. 20/1987 Sb. v části vyjádřené výrazem "3," zrušil.