**Judikatura a památková péče**

Obsah:

[1. Billboard umístěný na stavbě jako konflikt s autorskými právy architekta 1](#_Toc53146686)

[2. Reklamní bannery a pojem obnova kulturní památky v přestupkovém řízení 2](#_Toc53146687)

[3. Aktivní legitimace k podání žaloby proti rozhodnutí o zrušení prohlášení věci za kulturní památku a otázka existence subjektivního veřejnoprávního práva na ochranu kulturního dědictví 3](#_Toc53146688)

[4. Možnost ochrany okolí kulturní památky v rámci územního plánování, ač kolem kulturní památky není vymezeno ochranné pásmo 4](#_Toc53146689)

[5. Limity přezkumného řízení pravomocného rozhodnutí podřízeného orgánu státní památkové péče, kvalita písemného vyjádření odborné organizace v prvoinstančním řízení 7](#_Toc53146690)

[6. Kulturní památky zapsané do státních seznamů za účinnosti zákona o kulturních památkách a jejich přechod do režimu zákona o státní památkové péče 9](#_Toc53146691)

[7. Spolková republika Německo - vyvlastnění kulturní památky, o kterou její vlastník nepečoval 11](#_Toc53146692)

1. Billboard umístěný na stavbě jako konflikt s autorskými právy architekta

**Rozsudek Vrchního soudu v Praze č. j. 3 Co 89/2019 - 66 ze dne 2. 12. 2019 (C049)**

**vybrané části judikátu:**

… v tomto směru je naopak třeba souhlasit se žalobcem, že výčet nároků autora podle ust. § 40 odst. 1 písm. d/ autorského zákona je toliko demonstrativní a není důvod domnívat se, že by se autor nemohl domáhat odstranění umístěného prvku, který komolí jeho dílo (billboard a obrazovky), souhlasit je třeba i s tím, že se tak v praxi běžně děje. Nárok žalobce je tedy podřaditelný pod výše uvedené ustanovení autorského zákona a za situace, kdy podle odvolacího soudu je nepochybné, že žalobce je jediným autorem architektonického návrhu stavby sídla bývalých ….. z roku 1982, a žalovaný je současným vlastníkem této budovy, je zřejmé, že žalobce je věcně aktivně legitimován uplatňovat nároky podle autorského zákona. ... Připevnění billboardu na větší část domu představuje snížení hodnoty díla, stejně jako představuje snížení hodnoty díla připevnění konstrukce reklamní obrazovky na střešní frontě domu. Dochází tak ke změně dokončené stavby, která nemá odpovídající důvod, totéž platí ohledně připoutání reklamního billboardu. Odvolací soud na rozdíl od soudu prvního stupně má za to, že „lešení na chodníku“ je umístěno před sousedním domem, ve vztahu k předmětné budově je velkoplošný billboard umístěn přivázáním přímo na původní konstrukci průčelí, která je pevně zapuštěna přímo do budovy. Soud prvního stupně se nezabýval tím, z jakého důvodu je po celou dobu (na sousedním domě) umístěno lešení, pokud toto nesloužilo v souvislosti s opravou domu, ale pouze jako nosič pro velkoplošný billboard. ... Odvolací soud tedy uzavřel, že jak umístění velkoplošného billboardu, tak umístění reklamních obrazovek na střeše domu, představuje zásah do autorského práva žalobce ke stavbě jako architektonickému dílu.

1. Reklamní bannery a pojem obnova kulturní památky v přestupkovém řízení

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 51/2018 -27 z 21. 9. 2020 (B244)**

**vybrané části judikátu:**

Je sice pravdou, že orgán památkové péče na straně 8 svého rozhodnutí zmiňuje užití předmětného metodického pokynu, nicméně stěžovatelce nelze dát za pravdu, že by své rozhodnutí založil výlučně na rozporu skutkového stavu s touto metodikou. Předmětná metodika byla užita pouze jako jeden z podkladů při rozhodování, a to za účelem zajištění shodného rozhodování v obdobných případech, jak objasnil již orgán památkové péče v odůvodnění svého rozhodnutí. S touto námitkou stěžovatelky se nadto žalovaný vypořádal na straně 11 odůvodnění rozhodnutí o odvolání, kde správně uvedl, že prvoinstanční správní orgán v rámci řízení nikdy nepoukazoval na to, že by daná metodika měla mít povahu závazného pramene práva, avšak při posuzování věci může jako jeden z podkladů užít i takovýto interní dokument. K tomu je na místě také dodat, že kromě toho, že orgán památkové péče vycházel při posuzování skutkového stavu z již vydaných závazných stanovisek, jeho rozhodnutí obsahuje rovněž řádné a poměrně obsáhlé odůvodnění nesouladu skutkového stavu s ustanovením § 9 odst. 2 a 3 památkového zákona, a to zejména na stranách 7 a 8 rozhodnutí, na které Nejvyšší správní soud pro stručnost odkazuje.

Městský soud pak na stranách 8 a 9 napadeného rozsudku přisvědčil argumentaci žalovaného ohledně irelevance stěžovatelkou předložených fotografií z 20. a 30. let a stavu okolních budov. … Shodně s názorem žalovaného uvedl, že stěžovatelka nebyla v nyní řešené věci postižena za umístění bannerů, nýbrž za to, že udržovala protiprávní stav a ohrožovala památkovou a estetickou hodnotu předmětné kulturní památky. Argumentaci stěžovatelky spočívající v tom, že její jednání mělo oporu v citovaném stanovisku ze dne 28. 6. 2002, pak městský soud shledal nepřípadnou s ohledem na skutečnost, že stěžovatelka před zahájením nyní posuzovaného řízení o uložení správní sankce byla vyrozuměna o tom, že umístění předmětných reklamních bannerů není v souladu s pravidly pro ochranu kulturních památek.

Podstatou odlišného přístupu, na který stěžovatelka upozorňuje je tedy skutečnost, že v roce 2002 orgán památkové péče na umístění reklamních poutačů nenahlížel jako na „obnovu“ kulturní památky ve smyslu § 14 odst. 1 památkového zákona, a z tohoto důvodu odmítl vydat závazné stanovisko, zatímco nyní závazné stanovisko vydáno bylo, a to negativní.

Záměr žadatele posuzovaný orgánem památkové péče v roce 2002 bezpochyby nebylo lze kvalifikovat jako údržbu, opravu, rekonstrukci či restaurování kulturní památky. Osazení reklamních bannerů je však tzv. jinou úpravou kulturní památky. Tento pojem je výslovně definován v § 9 odst. 1 vyhlášky č. 66/1988 Sb., …, jako „modernizace budovy při nezměněné funkci nebo využití kulturní památky, dále nástavba či přístavba“. Z toho vyplývá, že „jinou úpravou kulturní památky“ není jakákoli úprava kulturní památky, ale toliko jedna z činností vyjmenovaných v uvedeném ustanovení (jak zdůraznil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 7. 2009, č. j. 2 As 11/2009 – 64). Za „modernizaci budovy při nezměněné funkci“ lze považovat „takové její úpravy, při nichž se nahrazují její části modernějšími částmi za účelem odstranění následků opotřebení a zastarání vlivem technického rozvoje, zvyšuje se vybavenost budovy nebo se rozšiřuje její využitelnost, přičemž se však nemění její funkce. Pod pojem modernizace lze podřadit i osazení reklamního zařízení nebo jiného reklamního poutače. Například bez propagace a bez informování veřejnosti o funkci objektu by prostory využívané k této funkci byly využívané méně nebo i vůbec, pokud je jejich využití vázáno na veřejnou znalost tohoto využití kulturní památky. Propagace provozovny, jež se v objektu nachází (např. prodejny potravin, autoservisu, kadeřnictví apod.), může zvýšit i vybavenost nebo použitelnost kulturní památky“

Postup orgánu památkové péče, který k uvedenému záměru v roce 2002 odmítl vydat závazné stanovisko, byl tedy zjevně v rozporu se zákonem. Právě pro tuto zjevnou nezákonnost v kombinaci se skutkovými okolnostmi projednávané věci nemohlo podle názoru Nejvyššího správního soudu toto minulé počínání orgánu památkové péče vytvořit oprávněnou důvěru stěžovatelky, že správní orgán bude postupovat stejně.

Jednak je třeba brát v potaz, že stěžovatelka byla již před zahájením řízení o uložení správní sankce vyrozuměna o tom, že umístění předmětných reklamních bannerů není v souladu s pravidly pro ochranu kulturních památek, a to opakovaně (…). Dále je třeba zdůraznit zejména skutečnost, že rozsah úprav realizovaných stěžovatelkou na kulturní památce byl značně vyšší, než původní záměr posuzovaný orgánem památkové péče v roce 2002. Není tedy pravdou, že by se jednalo pouze o bannery umístěné na budovu kulturní památky v roce 2002. Současně je na místě přihlédnout k tomu, že v době rozhodování správních orgánů v nyní projednávané věci byl již veřejně k dispozici výše zmiňovaný metodický pokyn orgánu památkové péče, který má za úkol v zájmu ochrany práv dotčených subjektů správní praxi sjednotit. Právě rozsah (nikoli podoba) stěžovatelkou provedených úprav přitom byl zásadní při posuzování souladu stavu kulturní památky se zákonem. V neposlední řadě je také nutno poznamenat, že ve vztahu k jednání stěžovatelky nebylo vydáváno závazné stanovisko podle § 14 odst. 1 památkového zákona, ale podle § 11 odst. 3 památkového zákona. Stěžovatelka totiž o vydání závazného stanoviska zažádala zpětně poté, co již byly úpravy na budově kulturní památky provedeny. Bylo tak posuzováno její plnění povinností stanovených v § 9 odst. 2 a 3 památkového zákona (nikoliv soulad umístění reklamních bannerů s § 14 odst. 1 památkového zákona) a stěžovatelce byla uložena sankce za správní delikt spočívající v udržování protiprávního stavu způsobeného umístěním reklamních prvků podle § 35 odst. 1 písm. c) památkového zákona (nikoliv za jejich samotné umístění bez závazného stanoviska podle § 35 odst. 1 písm. e) téhož zákona).

1. Aktivní legitimace k podání žaloby proti rozhodnutí o zrušení prohlášení věci za kulturní památku a otázka existence subjektivního veřejnoprávního práva na ochranu kulturního dědictví

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 97/2020 - 54 ze dne 2. 9. 2020 (B243)**

**vybrané části judikátu:**

Možnost vyslovení nicotnosti i bez návrhu tak v tomto kontextu neznamená možnost zahájení řízení z vlastní iniciativy soudu, nýbrž možnost vyslovit nicotnost rozhodnutí i v těch případech, kdy to žalobce výslovně nenavrhuje ani nepožaduje.

… „možnost vyslovit nicotnost správního aktu přichází v úvahu jen za splnění předpokladu, že žaloba proti takovému aktu směřující je sama způsobilá soudní přezkum vůbec vyvolat. Jinými slovy řečeno, zjistí-li soud, že žaloba není přípustná pro některý z důvodů, s nimiž soudní řád správní nepřípustnost spojuje, odmítne ji usnesením podle § 46 odst. 1 písm. d) jako nezpůsobilou soudní přezkum vůbec vyvolat.“ Vyslovení nicotnosti správního rozhodnutí soudem se tedy může domoci pouze účastník, který je způsobilý domoci se i věcného přezkumu rozhodnutí.

Rozhodnutí o zrušení památkové ochrany Hadích lázní totiž žádným způsobem nezasáhlo do stěžovatelových práv či povinností.

Na tomto závěru nemůže nic změnit ani odkaz stěžovatele na usnesení vlády č. 13 ze dne 9. 1. 2017. … Z uvedeného vládního usnesení však nelze ani náznakem seznat, že by zakotvovalo nějaká konkrétní práva stěžovateli, což by ostatně ve vztahu k jeho aktivní legitimaci ve správním soudnictví ani nebylo možné s ohledem na současné znění soudního řádu správního.

Stejně bezpředmětný je i stěžovatelův odkaz na petiční právo garantované čl. 18 Listiny základních práv a svobod. ... Ze samotného práva obracet se na soud se svými podáními přitom stěžovateli neplyne aktivní legitimace v projednávané věci.

… stěžovatel svým podáním nesledoval ochranu svých veřejných subjektivních práv, nýbrž ochranu veřejného zájmu. Správní soudnictví je však postaveno na zásadě vyjádřené v § 2 s. ř. s., podle níž poskytují soudy ochranu právě jen veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob. Tuto zásadu soudní řád správní sice částečně prolamuje, když v § 66 připouští podání žaloby na ochranu veřejného zájmu, tato možnost je však omezena na velmi úzkou skupinu oprávněných osob, konkrétně na nejvyššího státního zástupce, veřejného ochránce práv a osoby, jimž toto oprávnění svěřuje zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva. Z okolností projednávané věci přitom nevyplývá, že by stěžovatel byl oprávněným žalobcem ve smyslu tohoto ustanovení.

1. Možnost ochrany okolí kulturní památky v rámci územního plánování, ač kolem kulturní památky není vymezeno ochranné pásmo

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 100/2018 - 48 ze dne 9. 7. 2020 (B240)**

**vybrané části judikátu:**

… není pochyb o tom, že navrhovatelé jsou jako vlastníci pozemků dotčených změnou územního plánu k podání návrhu aktivně legitimováni a byli oprávněni k podání námitek. To ovšem neznamená, že jejich námitkám muselo být vyhověno.

Co se týče otázky proporcionality zásahu, je vhodné uvést, že podle ustálené judikatury NSS je územní plán v souladu se zásadou subsidiarity a minimalizace zásahu, pokud kumulativně splňuje následující podmínky: a) zásah má ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod, b) zásah je činěn v nezbytně nutné míře, c) zásah je činěn nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, d) zásah je činěn nediskriminačním způsobem a e) zásah je činěn s vyloučením libovůle.

… dospěl NSS na základě uvedených východisek k závěru, že se stěžovatelka s námitkami navrhovatelů vypořádala přezkoumatelným způsobem. Stěžovatelka v odůvodnění rozhodnutí o námitkách navrhovatelů identifikovala veřejný zájem stojící proti zájmům navrhovatelů a vysvětlila, proč není možné, aby tento veřejný zájem upozadila. Stěžovatelka zdůraznila, že ochrana tvrze nespočívá pouze v ochraně jí samotné, ale v ochraně jejího širšího kontextu k okolní zástavbě, obrazu okolní krajiny a zachování dálkových pohledů, které vzhledem k okolnímu rovinatému terénu nabývají důležitosti. Ve svých závěrech vycházela především z odborných podkladů a stanovisek orgánů státní památkové péče. Byla rovněž splněna povinnost předložit dotčenému orgánu státní památkové péče námitky navrhovatelů k zaujetí stanoviska.

… výraz „zejména dálkových pohledů“ navrhovatelé i krajský soud do značné míry vytrhávají z kontextu odůvodnění rozhodnutí o námitkách. Z jejich obsahu je však zřejmé, že dálkové pohledy sice byly otázkou významnou, ale nejednalo se o jediný (ani nejdůležitější) důvod provedených úprav. Mezi další hodnocená kritéria náležel rovněž požadavek na nenarušení historicky cenné městské i venkovské urbanistické struktury a architektonické dominanty nevhodnou zástavbou, jakož i vyloučení nekoncepčních forem využívání zastavitelného území (blíže viz cíle Zásad územního rozvoje Zlínského kraje). Požadavek na ochranu areálu tvrze a jeho blízkého okolí (nikoli tedy jen objektu tvrze) byl prioritním požadavkem nejen dotčených orgánů státní památkové péče, ale rovněž stěžovatelky.

K vyvážení zájmů navrhovatelů (resp. ……) by měla být podle rozhodnutí o námitkách zajištěna dostatečná kapacita ploch v severní části výrobního areálu společnosti …...

V této souvislosti NSS v obecné rovině konstatuje, že ostatně ani navrhovatelé žádnou jinou konkrétní a reálnou variantu nenabídli. Samozřejmě kromě té, která by vyhovovala v podstatě výlučně jim a jejich podnikatelským záměrům. NSS přitom zdůrazňuje, že toto konstatování není míněno ve vztahu k navrhovatelům negativně, neboť navrhovatelé hájí výsledky svého mnohaletého úsilí, které jsou v projednávané věci nepochybně dotčeny.

… rozhodnutí o námitkách je do značné míry opřeno o stanoviska dotčených orgánů státní památkové péče.

K povaze stanovisek orgánů státní památkové péče NSS uvádí, že podle § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona vydávají dotčené orgány stanoviska, která nejsou samostatnými rozhodnutími ve správním řízení, a jejichž obsah je závazný pro politiku územního rozvoje a pro opatření obecné povahy podle stavebního zákona. … Pokud je totiž stanovisko závazným podkladem pro územní plán, nemůže se od něho zastupitelstvo při tvorbě územního plánu odchýlit a územní plán vydat v rozporu s tímto stanoviskem (srov. rozsudek NSS ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008-62).

… pokud by nebyla respektována stanoviska dotčených orgánů (v projednávané věci orgánů státní památkové péče), mohlo by se jednat o důvod zrušení územního plánu (srov. rozsudek NSS ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008-62). NSS k tomu dále jen na okraj podotýká, že správní orgány jsou též povinny respektovat obsah rozhodnutí o prohlášení stavby za nemovitou kulturní památku.

S ohledem na výše uvedené tedy bez dalšího nemůže obstát závěr krajského soudu o jednostrannosti stanovisek orgánů státní památkové péče. Krajský soud totiž ve svých úvahách pominul závaznou povahu těchto stanovisek k návrhu územního plánu, z nichž vychází rovněž stanoviska k námitkám navrhovatelů.

… krajský soud v této souvislosti dovodil, že orgány státní památkové péče disponují v režimu zákona o státní památkové péči nástrojem, kterým lze regulovat využití území ve vztahu k ochraně tvrze, tj. možností zřízení ochranného pásma za současného přiznání náhrady za omezení vlastnického práva.

Posledně citovaná úvaha krajského soudu s ohledem na postavení a úlohu dotčených orgánů státní památkové péče (…) je do značné míry rozporuplná.

Krajský soud opomíjí rozdíly mezi ochranným pásmem a územním plánem. Jedná se o dva odlišné instituty sledující rozdílné cíle, které se ovšem mohou v některých ohledech „překrývat“.

Ochranné pásmo je územně přesně vymezeno.

Oproti tomu cílem územního plánování je vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, …. (§ 18 odst. 1 stavebního zákona). Územní plánování zajišťuje předpoklady pro udržitelný rozvoj území soustavným a komplexním řešením účelného využití a prostorového uspořádání území s cílem dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území (§ 18 odst. 2 stavebního zákona). Územní plánování ve veřejném zájmu chrání a rozvíjí přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví (18 odst. 4 stavebního zákona).

Již z citace výše uvedených zákonných ustanovení je zjevné, že krajský soud nerozlišil, resp. „smísil“, dva různé pojmy - ochranné pásmo a územní plán. NSS souhlasí se stěžovatelkou, že smysl a účel ochranného pásma je jiný než smysl a účel územního plánu; každý z těchto institutů chrání jiný veřejný zájem.

Pořizovatele návrhu územního plánu přitom nelze „nutit“ k podání podnětu ke zřízení ochranného pásma. Právě to ovšem krajský soud v podstatě učinil.

Podle § 25 stavebního zákona je územní studie jedním z územně plánovacích podkladů a slouží pro pořizování územně plánovací dokumentace, jejích změn a pro rozhodování v území. Jedná se o neformální a nezávazný odborný podklad určený k ověření požadavků na ochranu hodnot území, k navržení, prověření a posouzení záměrů na změny v jeho využití, variant vybraných problémů a úprav nebo rozvoje některých funkčních systémů v území.

NSS však podotýká, že za situace, v níž by např. bylo dovozeno, že se jiné variantní řešení nenabízí, lze jen stěží předpokládat nezbytnost vypracování územní studie. Nadto nelze přehlédnout, že územní studie má zpravidla svůj význam v případech pořizování územně plánovací dokumentace většího celku, ale v projednávané věci se v podstatě jedná o „sousedský spor“ - o vztah a využití bezprostředně sousedících nemovitostí (pozemků navrhovatelů a nemovitostí tvořících areál tvrze). Soudu není zcela zřejmé, co by mohla územní studie v této věci přinést z hlediska ověření požadavků na ochranu hodnot území, k navržení, prověření a posouzení záměrů na změny v jeho využití, variant vybraných problémů a úprav nebo rozvoje některých funkčních systémů v území.

Nelze totiž přehlédnout, že volba řešení, jak je rozvedeno v rozhodnutí o námitkách, byla omezena nejen stanovisky orgánů státní památkové péče, ale také místní situací – lokalizací tvrze, která spolu s dalšími významnými objekty tvoří centrum obce Kurovice.Zásady územního rozvoje Zlínského kraje přitom vymezují veřejný zájem na ochraně kulturních a historických hodnot v území mj. tak, že je v rozporu s dlouhodobým cílem zásad územního rozvoje narušovat historicky cenné venkovské urbanistické struktury a architektonické dominanty nevhodnou zástavbou.

Těmito otázkami, stejně jako skutečným charakterem dotčených pozemků, se krajský soud v napadeném rozsudku dostatečně nezabýval a blíže je nehodnotil. Krajský soud se ve svých úvahách omezil v podstatě jen na otázku podnikatelské činnosti navrhovatelů a otázku dálkových pohledů.

… z kontextu napadeného rozsudku lze dovodit, že úvahy krajského soudu, byť nesprávné, byly vedeny dobrým úmyslem, neboť byl zřejmě přesvědčen, že v případě zřízení ochranného pásma by navrhovatelům náležela přiměřená náhrada, zatímco v případě omezení vlastnického práva navrhovatelů v důsledku úpravy provedené územním plánem nikoli. V této úvaze se ovšem krajský soud mýlí.

… v některých případech nelze dosáhnout toho, aby všichni vlastníci byli na území regulovaném územním plánem dotčeni ve spravedlivé míře, a proto je přípustný i zásah tuto míru přesahující, a to i proti vůli vlastníků - navrhovatelů.

V těchto případech by ovšem měla dotčeným vlastníkům - navrhovatelům náležet za omezení přiměřená náhrada. Rozhodování o ní však není předmětem procesu vydávání územního plánu.

Náhrady za změny v území upravuje § 102 stavebního zákona, který ovšem nepokrývá všechny možné případy, kdy omezení vyplývající z územního plánu představuje natolik intenzivní zásah do vlastnického práva, že je nezbytné jej kompenzovat náhradou.

V samotném procesu tvorby územního plánu (či v procesu vedoucím k jeho změně) se však taková náhrada neposkytuje, neboť tento proces neobsahuje procesní nástroje k jejímu poskytnutí a v jeho rámci k tomu nejsou založeny ani pravomoci příslušných orgánů či dalších subjektů (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120).

Rozhodným důvodem pro zrušení části opatření obecné povahy byly závěry krajského soudu o jednostranném opření se o stanoviska orgánů státní památkové péče (výhledové poměry tvrze) a o nedostatečném zdůvodnění změny územního plánu z hlediska proporcionality zásahu do vlastnického práva navrhovatelů, které spočívalo v možnosti využití dotčených pozemků a především faktické možnosti zastavění „náhradních pozemků na druhé straně areálu …..“ v kontextu celého výrobního areálu této společnosti.

… krajský soud nepostupoval správně, pokud samostatně zrušil rozhodnutí o námitkách. Rozhodnutí o námitkách je totiž součástí odůvodnění opatření obecné povahy.

V projednávané věci se ostatně ani navrhovatelé samostatného zrušení rozhodnutí o námitkách nedomáhali.

1. Limity přezkumného řízení pravomocného rozhodnutí podřízeného orgánu státní památkové péče, kvalita písemného vyjádření odborné organizace v prvoinstančním řízení

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 79/2020 - 40 ze dne 30. 9. 2020 (B245)**

**vybrané části judikátu:**

Podstatné je, aby se soud v rozhodnutí zabýval všemi stěžejními námitkami žalobce, což může v některých případech konzumovat i vypořádání dílčích a souvisejících námitek (…). Správní soud také může pro stručnost odkázat na část důkladného odůvodnění rozhodnutí správního orgánu, s nímž se plně ztotožní, a nemusí proto neprakticky a zdlouhavě říkat jinými slovy totéž.

Jednou ze zásadních námitek stěžovatelky uplatněnou jak v rámci správního řízení, tak i v rámci řízení před městským soudem bylo, že správní orgány dostatečně nevysvětlily, v čem spočívá rozpor zrušeného závazného stanoviska s právními předpisy.

Ve výše uvedeném výčtu neurčitých právních pojmů a odkazů na právní předpisy lze přitom najít pouze jeden potenciálně relevantní argument svědčící o nezákonnosti rušeného závazného stanoviska. Tím je nedostatečné odůvodnění rozhodnutí magistrátu nepřevzít některé z podmínek stanovených odborným vyjádřením NPÚ do závazného stanoviska.

Stěžovatelka ... Zejména namítla, že dokumenty vydané až po rozhodnutí magistrátu nelze v přezkumném řízení použít; tyto dokumenty rovněž neobsahují žádné právní hodnocení, nýbrž pouze věcné námitky, které jsou v přezkumném řízení nepřípustné.

Přitakání odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí ze strany městského soudu proto nemůže obstát. Nelze souhlasit s názorem městského soudu, že „odvolacímu správnímu orgánu tedy nic nebrání v podrobnostech odkázat na prvoinstanční rozhodnutí, pokud se s ním ztotožňuje. K tomuto došlo i v napadeném rozhodnutí.“ Jak již bylo totiž uvedeno, ministr kultury v napadeném rozhodnutí prohlásil způsob, jímž se prvoinstanční orgán vypořádal s hodnocením významu jednotlivých podmínek pro udělení závazného stanoviska, za nepřezkoumatelný. Sám přitom odůvodnění v tomto směru nedoplnil, ani neuvedl, že by šlo o důvod nezákonnosti přezkoumávaného stanoviska. Za této situace nelze považovat vypořádání příslušné námitky ze strany městského soudu za dostatečné.

Ministr kultury totiž nezákonnost shledal pouze v blíže neurčeném „rozporu se zásadami památkové ochrany této kulturní památky.“ Žádnou ze zásad přitom nezmínil, ani neuvedl, v čem její porušení spočívalo.

Obdobně nedostatečným způsobem byla vypořádána i související námitka stěžovatelky, která tvrdila, že obsahem závěrů ze zasedání Vědecké rady generální ředitelky NPÚ i vyjádření generální ředitelky NPÚ je pouze věcná polemika se závazným stanoviskem, nikoliv právní hodnocení, na jehož základě by bylo možno shledat nezákonnost napadeného závazného stanoviska. Poukázala přitom na skutečnost, že podle § 96 odst. 2 správního řádu je v přezkumném řízení možné posuzovat pouze zákonnost závazného stanoviska, nikoliv jeho věcnou správnost.

Touto námitkou se však městský soud ani ministr kultury v podstatě nezabývali.

Za výše popsané situace bylo povinností ministra kultury, aby v odůvodnění svého rozhodnutí přezkoumatelným způsobem vysvětlil, v čem spatřuje nezákonnost závazného stanoviska. Řádné odůvodnění tak kromě uvedení skutkových zjištění mělo obsahovat i předmětné zákonné povinnosti a právní argumentaci přesvědčivě vysvětlující, jak z učiněných skutkových zjištění vyplývá porušení těchto zákonných povinností. ... Ohledně porušených právních předpisů však již uvádí jen neurčité právní pojmy jako „zásady památkové ochrany“, aniž však tyto pojmy naplňuje konkrétním obsahem. Vysvětlení toho, jakým způsobem závazné stanovisko právní předpisy porušuje, pak v rozhodnutí zcela absentuje, přičemž ministr kultury se místo přezkoumatelných úvah omezuje na nic neříkající konstatování typu „zjištění považuji za závažná“, „s ohledem na podklady výrok napadeného rozhodnutí obstojí“ či „rozhodnutí je založeno na dostatečných a přípustných podkladech“.

Stěžovatelce je třeba dát za pravdu i v tom, že žalobou napadené rozhodnutí se nijak nevypořádává s existencí souhlasného odborného vyjádření NPÚ. Jak již bylo zmíněno, ministr kultury jako nedostatečné odmítl závěry prvoinstančního správního orgánu, podle nichž je závazné stanovisko nezákonné pro nedostatky ohledně odůvodnění nepřevzetí některých podmínek z odborného vyjádření NPÚ, avšak sám v tomto směru argumentaci nedoplnil. Z žalobou napadeného rozhodnutí je tak zřejmé, že ministr kultury nepovažoval tuto skutečnost za významnou, respektive že ke shledání nezákonnosti souhlasného závazného stanoviska postačovaly závěry ze zasedání Vědecké rady generální ředitelky NPÚ a z vyjádření generální ředitelky NPÚ. Přestože však ministr kultury odborné vyjádření NPÚ nezpochybnil, v žalobou napadeném rozhodnutí jeho existenci zcela ignoroval, i když šlo o jediný podkladový dokument, který byl pro magistrát dostupný v době jeho rozhodování, a který tak byl povinen zohlednit. Argumentaci stěžovatelky požadující vypořádání vztahu těchto tří zásadních podkladových materiálů vůbec nebral v potaz a závěry obsažené v odborném vyjádření NPÚ nijak nehodnotil. Takový způsob vypořádání stěžovatelčiny námitky je přitom třeba považovat za zcela nedostatečný.

V otázce nepřípustnosti závěrů vyslovených na zasedání Vědecké rady generální ředitelky NPÚ a ve vyjádření generální ředitelky NPÚ kvůli jejich vyhotovení až po přezkoumávaném rozhodnutí magistrátu se Nejvyšší správní soud ztotožňuje s hodnocením městského soudu. Tyto dokumenty neobsahují skutečnosti, které by nebyly známé v době rozhodování magistrátu a které by tedy v přezkumném řízení nebyly použitelné s ohledem na znění § 96 odst. 2 správního řádu, když toliko interpretují a hodnotí skutečnosti již dříve známé. Se stěžovatelkou je však nutné souhlasit v tom, že tyto dokumenty nebyly pro rozhodnutí vydané v přezkumném řízení závazné. Závěry v nich obsažené proto nebylo možné jen převzít do textu rozhodnutí o rozkladu, nýbrž bylo povinností ministra kultury je ve svém rozhodnutí přezkoumatelným způsobem zhodnotit.

Dále Nejvyšší správní soud nesouhlasí s tvrzením stěžovatelky o porušení principu předvídatelnosti rozhodnutí ministra kultury, k němuž mělo dojít potvrzením rozhodnutí žalovaného, přestože byla v minulosti jeho tři obdobná rozhodnutí pro zjištěné nedostatky zrušena. ... Jestliže tedy ministr kultury i s ohledem na neúnosnou délku přezkumného řízení dospěl k závěru o nutnosti zrušení souhlasného závazného stanoviska z jiných důvodů než žalovaný, mohl tak postupovat, avšak musel své závěry náležitě odůvodnit, což se mu však z uvedených důvodů nepodařilo.

1. Kulturní památky zapsané do státních seznamů za účinnosti zákona o kulturních památkách a jejich přechod do režimu zákona o státní památkové péči

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 397/2018 – 75 ze dne 27. 3. 2020 (B237)**

**vybrané části judikátu:**

 „… podle zákona o kulturních památkách z roku 1958 se věc stávala kulturní památkou přímo ze zákona (naplněním v zákoně uvedených materiálních znaků) a zápis do státního seznamu kulturních památek měl pouze evidenční význam. Zákon o státní památkové péči z roku 1987 již vycházel z jiné filozofie: podle něj se věc stávala a stává kulturní památkou právní mocí rozhodnutí o prohlášení za kulturní památku. Nový zákon musel také logicky obsahovat přechodné ustanovení obsahující úpravu toho, co bude s dosavadními kulturními památkami, ke kterým z povahy věci nemohlo existovat konstitutivní rozhodnutí vyžadované novou právní úpravou. Řešením byl již zmiňovaný § 42 odst. 1 zákona o státní památkové péči, podle kterého se kulturní památky zapsané do státních seznamů podle dřívějších právních předpisů považují za kulturní památky také podle nového zákona. U věcí, které naplňovaly znaky kulturní památky, avšak do seznamů nebyly zapsány, status kulturní památky zanikl dnem 1. 1. 1988.

Smyslem § 42 odst. 1 zákona o státní památkové péči bylo určit jednoduché a jasné kritérium, které by zajistilo kontinuitu ochrany kulturních památek; proto se toto ustanovení soustředí výlučně na zápis do seznamu kulturních památek a nezmiňuje rozhodnutí o zápisu. ... Spojení podle dřívějších právních předpisů proto Nejvyšší správní soud nevyložil jako stěžovatel tak, že k zápisu muselo dojít v souladu s dřívějšími právními předpisy, ale tak, že k zápisu došlo za jejich účinnosti

… případná pochybení v tomto procesu bylo namístě řešit zejména opravnými prostředky podle tehdejší úpravy, nikoli v řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu. ... Řízení o určení právního vztahu však nemůže sloužit k přezkumu výsledku činnosti správních orgánů, se kterým zákon spojuje další účinky.

Stěžovatel se také nesprávně domnívá, že zápis je podkladovým úkonem ve smyslu citovaného ustanovení, tedy závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí. Nejde totiž o to, že by před vydáním napadeného rozhodnutí musel být vydán určitý podklad, ze kterého by rozhodující orgán byl povinen vycházet (…). Jde o posouzení zákonných podmínek vyplývajících z § 42 odst. 1 zákona o státní památkové péči rozhodujícím orgánem.

Stěžovatel pouze účelově posouvá svoji argumentaci k tomu, že jím tvrzené vady rozhodnutí o zápisu způsobují nicotnost zápisu samotného. Nejvyšší správní soud již také zdůvodnil, proč v rámci řízení o určení právního vztahu nelze přezkoumávat, zda byl zápis do státního seznamu kulturních památek proveden v souladu s tehdejšími právními předpisy. Posuzování otázky nicotnosti zápisu přitom není ničím jiným. Byť tedy nicotnost je zásadní vadou, spočívající v právní neexistenci aktu, pro nynější věc nemá relevanci. Podstatná je výlučně faktická existence zápisu.

Jakkoli má stěžovatel pravdu v tom, že nicotnost správních aktů je kategorií, se kterou doktrína i judikatura počítala již před účinností správního řádu z roku 2004, a v tom, že přechodné ustanovení § 182 správního řádu z roku 2004 neznemožňuje hodnocení dřívějších správních aktů jako nicotných, pouze vylučuje prohlášení jejich nicotnosti postupem podle § 77 téhož zákona, na zákonnost napadeného rozsudku to nemá vliv.

Uvedený přístup není rozporný s principy demokratického právního státu. … Volba výše uvedeného kritéria v přechodném ustanovení § 42 odst. 1 zákona o státní památkové péči se však jeví i z dnešního pohledu rozumně. Zákonodárce zvolil relativně jednoduchý a funkční způsob, jak zajistit kontinuitu ochrany existujících kulturních památek.

Tento zápis je dostatečně určitý a ve spojení s dalšími doplňujícími podklady ve správním spise (…) nenechává žádnou pochybnost o tom, že se jedná o dotčenou nemovitost a že k zápisu došlo před 1. 1. 1988.

Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že kasační argumentace vůbec nesměřuje ke stěžejnímu podkladu výše uvedených závěrů, kterým je list ze státního seznamu kulturních památek, ale pouze k podkladům doplňujícím.

1. Spolková republika Německo - vyvlastnění kulturní památky, o kterou její vlastník nepečoval

**Rozsudek Krajského soudu v Meiningenu[[1]](#footnote-1) č. j. (2) BLK O 2/18 ze dne 11. 12. 2019[[2]](#footnote-2)**

**vybrané části judikátu:[[3]](#footnote-3)**

Rozhodnutím o vyvlastnění z 9. 7. 2018 příslušný správní úřad

1. odejmul ve prospěch vyvlastnitele vyvlastněnému vlastnické právo k dotčeným nemovitostem,
2. nařídil vyvlastniteli do roku od nástupu právních změn použít dotčené nemovitosti k účelu památkově vhodného zachování hmotné podstaty a vzhledu „Areálu zámku a parku Reinhardsbrunn“,[[4]](#footnote-4) a nařídil mu dále přistoupit k prosazení opatření nutných dle účelu vyvlastnění,
3. stanovil, že až na osobně omezené věcné břemeno (právo vést přes dotčenou nemovitost nízkotlaké plynové vedení a přípojky) se veškerá zaknihovaná práva, včetně práv žalobců ruší,
4. stanovil náhradu za právní ztráty ve výši 1 eura.

Soud dospěl k závěru, že hmotná podstata a vzhled zámku a zámeckého parku Reinhardsbrunn jsou v rozhodné míře ohroženy. To nebylo žalobci zpochybněno a lze to dle soudu jednoznačně dovodit z předchozí rozsáhlé písemné a obrazové dokumentace. V rozporu s tvrzením žalobce zde nelze hovořit o (údajně) nedostatečném zájmu vyvlastnitele naplňovat účel vyvlastnění. Bez ohledu na to, jaké požadavky jsou stanoveny jednou z veřejných územních korporací, která je vyvlastnitelem a je vázána právem a zákony, nachází se ve správním spise vícero požadavků, ze kterých je zřejmé, které stavební části a za jaké náklady mají být obnoveny. Tímto je tedy ve smyslu § 4 odst. 2 č. 2 durynského zákona o vyvlastnění dostatečně věrohodně prokázána vážnost účelu vyvlastnění – tedy zachování hmotné podstaty a vzhledu zámku Reinhardsbrunn.

Dále nelze dle soudu dovodit z výroku č. 2 rozhodnutí o vyvlastnění nevůli k provedení obnovy, když měl vyvlastnitel použít vyvlastněné nemovitosti během jednoho roku od nastoupení právní změny za účelem památkově vhodného zachování hmotné podstaty a vzhledu areálu zámku a parku Reinhardsbrunn a kdy měl přistoupit k prosazení opatření nutných dle účelu vyvlastnění. Pokud z tohoto výroku žalobci dovozují, že vyvlastnitel měl provést obnovu v době jednoho roku, což se mu nemohlo podařit provést ani fakticky ani finančně, pak je třeba naopak konstatovat, že výroku je třeba rozumět tak, že vyvlastnitel musí nejpozději do 1 roku po uplynutí nástupu právních změn, tj. po nabytí právní moci rozhodnutí o vyvlastnění podle § 32 durynského zákona o vyvlastnění, zahájit práce na obnově, které však musí být prováděny krok za krokem.

Rovněž stanovení částky 1,9 milionu eur v rozpočtu 2019/2020 není nesporným důkazem o tom, že by účel vyvlastnění neměl být naplněn. Tato suma sice zdaleka nestačí, aby byly obnoveny hmotná podstata a vzhled zámku Reinhardsbrunn a venkovních prostor. Podle názoru soudu je však třeba mít na paměti, že rozpočet je sestavován na ročním principu. Úměrně tomu musí vyvlastnitel v následujících letech nastavit prostředky ve svém rozpočtu tak, aby pokryly příslušné zamýšlené náklady obnovy.

Vyvlastnění je dle soudu nezbytné pro blaho veřejnosti (§ 4 odst. 1 durynského zákona o vyvlastnění, § 27 odst. 1 č. 1 durynského zákona o ochraně kulturních památek a památkové péči). Tento znak vyžaduje uskutečnění účelu, který je ve veřejném zájmu. Přičemž nepostačuje jakýkoli libovolný veřejný zájem. Zásah do garance vlastnictví vyžaduje obzvláště závažný, naléhavý veřejný zájem; jen k jeho naplnění mohou být odňata soukromá práva. Podle judikatury Spolkového ústavního soudu je ochrana kulturních památek legitimním zákonným požadavkem a památková péče je z hlediska blaha veřejnosti úlohou vyššího řádu. Oboje odůvodňuje omezení obsahu vlastnictví. Zde se realizuje vyvlastnění na základě zvláštního zákona ve smyslu § 2 odst. 1 č. 1 durynského zákona o vyvlastnění, jmenovitě durynského zákona o ochraně kulturních památek a památkové péči, jehož § 1 formuluje památkovou péči jako vyšší zájem. Tento zájem má jinak podle čl. 30 durynské ústavy ústavní kvalitu. Požadavek veřejného blaha je stanoven na úrovni běžného zákona a tím je indikován. Ostatně v tomto ohledu byly vzaty v úvahu patřičné rozbory obsažené v rozhodnutí o vyvlastnění a rozsáhlá dokumentace výjimečného historického významu zámku Reinhardsbrunn.

1. V originále „das Landgericht Meiningen“. Tento soud tvoří střední stupeň základní soudní soustavy Durynska, viz <https://www.thueringen.de/th4/olg/gerichte_in_thueringen/index.aspx>, vyhledáno dne 7. 2. 2020. [↑](#footnote-ref-1)
2. Rozsudek krajského soudu není konečný, neboť byl napaden odvoláním. Ministerstvo kultury, odbor památkové inspekce nemá k datu konání porady informaci o tom, že by Thüringer Oberlandesgericht Jena o odvolání rozhodl. [↑](#footnote-ref-2)
3. K této problematice blíže viz Zídek, Martin: Vyvlastnění kulturní památky z titulu památkové péče – pohled přes plot, in: Bulletin Stavební právo, 1/2020, str. 8 – 17, ISSN 1211-6386. [↑](#footnote-ref-3)
4. Předmětem vyvlastnění byl areál tvořený hlavní budovou tzv. „Vysokého domu“, vstupní budovou, budovou tzv. „Hirschgalerie“, budovou tzv. „Kirchgalerie“, kaplí, budovou tzv. „Kavalierhaus“, stájemi a parkem. [↑](#footnote-ref-4)