

# Zapsaná kulturní památka a aktuální judikatura

Martin ZÍDEK; Michal TUPÝ

**ABSTRAKT:** Článek představuje soubor rozsudků správních soudů, které se zabývaly výkladem § 42 odst. 1 zákona o státní památkové péči. Zmíněné ustanovení má přímou vazbu i na vymezení kulturních památek a jejich evidenci podle zákona o kulturních památkách z roku 1958. Výklad ustanovení § 42 odst. 1 zákona o státní památkové péči zůstával dlouhou dobu stranou zájmu jak odborné literatury, tak judikatury správních soudů. Daná problematika se stala předmětem soudních sporů až v posledních letech. Rozhodnými pro výklad ustanovení § 42 odst. 1 zákona o státní památkové péči se tak staly zejména dva rozsudky Nejvyššího správního soudu, a to rozsudky č. j. 9 As 330/2016–192 ze dne 7. 2. 2018 a č. j. 5 As 157/2019–27 ze dne 13. 11. 2020. První rozsudek řeší výklad zmíněného ustanovení k okruhu kulturních památek, které byly zapsány do státních seznamů vedených podle zákona o kulturních památkách z roku 1958 do 31. 12. 1987. Druhý rozsudek řeší okruh kulturních památek zapsaných do týchž seznamů po 1. 1. 1988, pro které se vžilo označení pozdě zapsané památky.

**KLÍČOVÁ SLOVA:** památkové zákony; ochrana památek; judikatura; kulturní památka; státní seznamy; pozdě zapsané památky

## Registered cultural heritage properties and current case law

**ABSTRACT:** The article presents a set of judgments from administrative courts; these judgments deal with the interpretation of §42 paragraph 1 of the Act on State Heritage Care. The aforementioned provision has a direct link to the definition of cultural heritage properties and their registration according to the law on cultural heritage properties from the year 1958. For a long time, the interpretation of the provisions of §42 paragraph 1 of the Act on State Heritage Care remained on the sidelines of both professional literature and case law of the administrative courts. The issue has become the subject of litigation only in recent years. Two judgments of the Supreme Administrative Court in particular have become decisive for the interpretation of the provisions of §42 paragraph 1 of the act on State Heritage Care, specifically judgments ref. no. 9 As 330/2016–192 from 7 February 2018 and ref. no. 5 As 157/2019–27 from 13 November 2020. The first judgment resolves the interpretation of the aforementioned provision concerning the circuit of cultural heritage properties which were entered into the state lists kept by the law on cultural heritage properties from the year 1958 until 31 December 1987. The second judgment resolves the circuit of cultural heritage properties registered in the same list after 1 January 1988, for which the designation of late registered heritage properties was applied.

**KEYWORDS:** heritage laws; protection of heritage properties; case law; cultural heritage property; state lists; late registered heritage properties

V nedávné době přijal Nejvyšší správní soud několik rozsudků, které zásadním způsobem interpretují ustanovení § 42 odst. 1 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní památkové péči“). Toto ustanovení říká, že kulturní památky zapsané do státních seznamů kulturních památek podle dřívějších právních předpisů se považují za kulturní památky podle tohoto zákona.

Vysvětlení výše uvedeného ustanovení si vyžaduje určitý historický exkurs, bez kterého by následně uvedené závěry rozsudků nemusely být zcela srozumitelné.

*Stručné dějiny zapisování kulturních památek a jeho právní úprava*

Dřívějšími právními předpisy ve smyslu § 42 odst. 1 zákona o státní památkové péči byly zejména zákon č. 22/1958 Sb., o kulturních památkách, a vyhláška č. 116/1959 Ú. I.,<sup>1</sup> o evidenci kulturních památek. Zákon o kulturních památkách chránil jako kulturní památky kulturně hodnotné předměty přímo ze zákona. Pro poskytnutí ochrany postačovalo naplnění znaků zákonné definice kulturní památky z § 2 odst. 1 zákona o kulturních památkách, podle které „(kulturní) památkou je kulturní statek, který je dokladem historického vývoje společnosti, jejího umění, techniky, vědy a jiných oborů lidské práce a života, nebo jest jí dochované historické prostředí sídlištních celků a architektonických souborů, anebo věc, která má

vztah k význačným osobám a událostem dějin a kultury“. Pro poskytnutí ochrany ze strany památkové péče nebylo zapotřebí žádného rozhodnutí nebo jiného správního aktu.<sup>2</sup>

Podle § 7 odst. 2 zákona o kulturních památkách se státní seznamy vedly zvlášť pro nemovitě a zvlášť pro movitě kulturní památky

### ■ Poznámky

**1** Úřední list (zkratka U. I.) sloužil k publikaci prováděcích právních předpisů a vydáván byl vedle Sbírky zákonů podle zákona č. 260/1949 Sb., o úředních listech.

**2** Zákon o kulturních památkách. S projevem ministra školství a kultury Dr. Františka Kahudy a s předmluvou PhDr. Jiřího Kostky. Výklad zákona zpracovali JUDr. František Plachý a JUDr. Josef Ondrušek. Praha 1959, str. 22 a násl.

podle jednotlivých krajů a kulturní památky do nich byly zapisovány výlučně z evidenčních důvodů. Zápis do státního seznamu neměl konstitutivní účinky a provedení zápisu ochranu dle zákona o kulturních památkách ani nezakládalo, ani nezvyšovalo. Vzhledem k tomu, že státní seznamy začaly být plněny údaji až po roce 1960, odpovídá jejich počet od počátku reformy územního členění státu z roku 1960, tj. jde celkem o 8 × 2 státních seznamů členěných podle krajů.<sup>3</sup> Kulturními památkami však byly i kulturní památky ve státních seznamech nezapsané, pokud splňovaly znaky podle § 2 odst. 1 zákona o kulturních památkách.

Konstrukce pravidel upravujících evidenci kulturních památek plně odpovídá tehdejší tvorbě právních předpisů, kdy jejich vlastní úprava nebyla vtělena do textu zákona, ale byla až obsahem podzákoných předpisů a dále instrukcí a metodických pokynů. V § 26 zákona o kulturních památkách je zakotveno zmocnění Ministerstva školství a kultury k vydání podzákoného předpisu upravujícího způsob vedení státních seznamů. Bližší podrobnosti k vedení státních seznamů stanovila vyhláška č. 116/1959 Ú. I.<sup>4</sup> Ta v § 6 nařizovala jednotné vedení státních seznamů dle metodických pokynů Státního ústavu památkové péče a ochrany přírody.<sup>5</sup> Tento způsob tvorby a přijímání pravidel pro evidenci nejen kulturních památek, ale i dalších předmětů ochrany je dnes nemyslitelný, ale v minulosti možný byl.

Předpokladem pro zápis do státního seznamu bylo rozhodnutí národního výboru podle § 7 odst. 3 zákona o kulturních památkách. Před vlastním zápisem kulturní památky do státního seznamu měl o provedení zápisu rozhodnout příslušný orgán památkové péče, kterým dle § 7 odst. 3 zákona o kulturních památkách byl výkonný orgán krajského národního výboru. U naprosté většiny zapsaných kulturních památek je však ve státním seznamu uvedeno rozhodnutí výkonného orgánu okresního národního výboru, což za účinnosti dnešního zákona o státní památkové péči přineslo pochybnosti o platnosti zápisů do státního seznamu.

Nejen dobová praxe socialistického Československa umožňovala provádět nepřímé novelizace právních předpisů, kdy nově přijímaným zákonem nebyla přímo měněna dotčená ustanovení jiných zákonů, ale i další aplikační praxe samozřejmě vycházela již ze znění novějšího zákona.<sup>6</sup> V souvislosti s přijetím nového zákona upravujícího soustavu národních výborů, tj. zákona č. 65/1960 Sb., o národních výborech,<sup>7</sup> a na něj navazujícího vládního nařízení č. 71/1960 Sb., o rozšíření pravomoci a odpovědnosti národních výborů a o uspořádání a činnosti jejich orgánů, došlo k nepřímé novele zákona o kulturních památkách. Tato skutečnost vyplývá

i z dobové právní literatury. Lze zmínit např. publikaci *Kultura, sborník právních předpisů*,<sup>8</sup> kde je ve vztahu k otázce určení příslušnosti národních výborů v poznámce pod čarou č. 1 uvedeno toto upřesnění: „Nyní národní výbory a jejich orgány příslušné podle zákona o národních výborech a vládního nařízení č. 71/1960 Sb.“<sup>9</sup> Rovněž tato skutečnost vyplývá z Metodického pokynu k založení a jednotnému vedení státních seznamů kulturních památek z roku 1961: „O zápisu kulturní památky do státního seznamu rozhoduje podle § 1 odst. 3 cit. vyhlášky [č. 116/1959 Ú. I.] ve spojení s § 21 odst. 6 vládního nařízení č. 71/1960 Sb. školská a kulturní komise okresního národního výboru po vyjádření okresní komise státní památkové péče“ či „Vlastnímu zápisu a vyhotovení evidenčních listů kartotéky musí nutně předcházet (pokud nejde o národní kulturní památky a památkové rezervace) rozhodnutí školské a kulturní komise příslušného okresního národního výboru po vyjádření okresní komise státní památkové péče (která jest ve smyslu § 74 vládního nařízení č. 71/1960 Sb. jako aktivní poradní a iniciativní orgánem školské a kulturní komise okresního národního výboru)“. Textově téměř stejnou část obsahoval Metodický pokyn Státního ústavu památkové péče a ochrany přírody k založení a jednotnému vedení státního seznamu movitých kulturních památek z roku 1964 na straně 5: „O zápisu movité kulturní památky do státního seznamu movitých kulturních památek rozhoduje podle § 1 odst. 3 cit. vyhlášky [č. 116/1959 Ú. I.] ve spojení s § 21 odst. 6 vládního nařízení č. 71/1960 Sb. školská a kulturní komise okresního národního výboru po vyjádření okresní komise státní památkové péče.“

Důsledkem výše zmíněné nepřímé novely bylo přenesení rozhodovací pravomoci podle § 7 odst. 3 zákona o kulturních památkách z úrovně krajských národních výborů na úroveň okresních národních výborů. Stejně rozvržení pravomocí jednotlivých stupňů národních výborů bylo zachováno i za účinnosti dalšího zákona upravujícího organizaci státní správy, což byl zákon č. 69/1967 Sb., o národních výborech, a to až do konce roku 1987, kdy byl zákon o kulturních památkách zrušen.

Vlastní státní seznamy pak byly vedeny krajskými středisky státní památkové péče a ochrany přírody. Ta byla podle instrukce Ministerstva školství a kultury poř. č. 10 101/1958 Sb.

#### ■ Poznámky

<sup>3</sup> Podle zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, šlo o Hlavní město Prahu, Středočeský kraj se sídlem v Praze, Jihočeský kraj se sídlem v Českých Budějovicích, Západočeský kraj se sídlem v Plzni, Severočeský kraj se

sídlem v Ústí nad Labem, Východočeský kraj se sídlem v Hradci Králové, Jihomoravský kraj se sídlem v Brně, Severomoravský kraj se sídlem v Ostravě. Na okraj je třeba konstatovat, že tento zákon byl zrušen s účinností k 1. 1. 2021 až zákonem č. 51/2020 Sb., o územně správním členění státu a o změně souvisejících zákonů (zákon o územně správním členění státu).

<sup>4</sup> Ustanovení § 2 vyhlášky č. 116/1959 Ú. I. určovala, že „seznamy se skládají z kartotéky, sbírky příloh (která obsahuje podle potřeby také dokumentaci fotografickou, měřickou, mapovou, modelovou apod.) a rejstříku; jde-li o nemovitosti, je nedílnou součástí seznamu také snímek z katastrální nebo pozemkové mapy, popřípadě z jiných mapových operátů, který zachycuje památku a její ochranné pásmo, nebo nejbližší okolí s památkou pohledově souvisící, a u památkové rezervace snímek, který zachycuje celé její území“. Rozsah kulturní památky není tedy určen jenom jednořádkovým stručným zápisem v rejstříku státního seznamu, ale interpretací všech podkladů shromážděných ve státním seznamu k dané kulturní památce. Blíže např. komentář k § 42 zákona o státní památkové péči, kapitola III. Státní seznamy kulturních památek podle dřívějších předpisů a zápisů do nich, in: Martin Zídek – Michal Tupý – Jiří Klusoň, *Zákon o státní památkové péči. Praktický komentář*, Praha 2019, s. 500–501.

<sup>5</sup> Ustanovení § 6 vyhlášky č. 116/1959 Ú. I. předpokládalo, že „odborníky školství a kultury rad krajských národních výborů jsou povinny dbát, aby seznamy byly vedeny jednotným způsobem podle podrobných metodických pokynů vypracovávaných Státním ústavem památkové péče a ochrany přírody“.

<sup>6</sup> Poslední nepřímou novelou, která dopadá do praxe státní památkové péče, je zákon č. 403/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Tento zákon zavádí v § 1 odst. 6 zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, nový pojem příloha a současně v § 21 odst. 3 nepřímo mění okruh prací, které podle § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči vyžadují závazné stanovisko. K tomu blíže např. Martin Zídek – Michal Tupý, *Památková péče po novele liniového zákona*, *Bulletin Stavební právo* 2021, č. 1, s. 27–45.

<sup>7</sup> Základní soustavu národních výborů tvořily krajské národní výbory, okresní národní výbory a v obcích městské a místní národní výbory, jejich činnost řídila a kontrolovala vláda. Zvláštní postavení měly Praha, Brno, Ostrava a Plzeň, které byly rozděleny na obvody spravované národními výbory. V letech 1968 a 1969 byly pro Brno, Ostravu a Plzeň vydány zvláštní zákony, které stanovily, že tvoří samostatné územní jednotky členěné na městské části, které měly působnost městských a okresních národních výborů a byly řízeny přímo vládou České socialistické republiky.

<sup>8</sup> Karel Neumann (ed.), *Kultura: sborník právních předpisů: příručka pro školy, školní a kulturní zařízení a orgány školní a kulturní správy, II. svazek*, Praha 1963.

<sup>9</sup> Ibidem, s. 557.

instrukcí, o funkční náplni odborů školství a kultury rad národních výborů, pověřena agendou vedení státních seznamů kulturních památek, jak to umožňoval § 1 odst. 5 vyhlášky č. 116/1959 Ú. I. Je třeba připomenout, že zákon o kulturních památkách zápisu do státního seznamu výslovně přiznával pouze evidenční charakter. Zápis nemohl nic změnit na ochraně kulturní památky, která vyplývala přímo ze zákona.<sup>10</sup>

#### *Zapsané kulturní památky a dnešní právní úprava*

Dne 1. 1. 1988 nabyl účinnosti zákon o státní památkové péči, který v § 42 odst. 1 vyjádřil princip ochrany těch dosavadních kulturních památek, které byly zapsány ve státních seznamech podle zákona o kulturních památkách. Zákon o státní památkové péči ale neobsahoval přechodná ustanovení pro případ, že zahájené procesy (včetně zápisů) podle rušeného zákona o kulturních památkách nebyly do 31. 12. 1987 ukončeny. Žádné ustanovení zákona o státní památkové péči tedy neumožňovalo po 31. 12. 1987 dokončit neukončené postupy a řízení podle zákona o kulturních památkách.

Absenci výše uvedeného přechodného ustanovení nezaznamenaly některé národní výbory<sup>11</sup> i krajské organizace státní památkové péče, které byly zřizovány krajskými národními výbory. Po jistou dobu tak i po 1. 1. 1988 některé krajské organizace státní památkové péče pokračovaly v zapisování kulturních památek do státních seznamů vedených podle zákona o kulturních památkách. I proto je tato problematika regionálně nevyvážená a tento stav nenastal plošně na celém území ČR. Státní seznamy pak sloužily jako podklady pro nově vzniklý Ústřední seznam kulturních památek ČR, který vedla v souladu s § 7 odst. 1 zákona o státní památkové péči ústřední organizace státní památkové péče.

#### *Zpochybnění platnosti zápisů*

Otázka výkladu ustanovení § 42 odst. 1 zákona o státní památkové péči se stala v průběhu 90. let 20. století předmětem sporů uvnitř oboru památkové péče, ale dobová odborná literatura jejich existenci nikterak nemedializovala. Odraz těchto sporů lze tak nalézt spíše v interní komunikaci Ministerstva kultury a v ojedinělých výstupech, které byly formulovány vně tohoto úřadu.<sup>12</sup> V roce 2002 byl jako reakce na tyto vnitřní oborové spory formulován za Ministerstvo kultury následující závěr:

*„To, že jsou tyto úkony právně významné, uznal i zákonodárce, když v § 42 odst. 1 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, zakotvil zákonnou domněnku, že „kulturní pa-*

*mátky zapsané do státních seznamů kulturních památek podle dřívějších právních předpisů se považují za kulturní památky podle tohoto zákona“. Zápis v evidenci má plnou průkazní moc. To znamená, že zapsaná skutečnost se považuje za pravdivou či správnou, a to tak dlouho, dokud by se někomu nepodařilo prokázat opak. Tato jejich povaha může být významná např. v řízení před soudem, který bude příslušné skutečnosti zapsané v evidenci brát bez dalšího jako pravdivé, existující atd. Pokud by to někdo popíral, leží na něm důkazní břemeno, tj. prokázat, že tomu tak není.“<sup>13</sup>*

Překvapivě první rozsudek, který se problematikou ochrany kulturních památek ve smyslu § 42 odst. 1 zákona o státní památkové péči zabýval, padl na trestním úseku. Krajský soud v Ústí nad Labem zaujal ve svém rozsudku č. j. 5 To 444/2004 – 704 ze dne 19. 5. 2005 výklad, který později přijal ve svém rozsudku č. j. 9 A 211/2013 – 78 ze dne 11. 11. 2016 i Městský soud v Praze a který vedl k níže uvedenému zásadnímu rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 330/2016 – 192 ze dne 7. 2. 2018. Krajský soud v Ústí nad Labem považoval za rozhodující nikoli vlastní zápis do státního seznamu podle zákona o kulturních památkách, ale rozhodnutí národního výboru o tomto zápisu. Při formulování tohoto závěru pak Krajský soud v Ústí nad Labem vycházel jen z textu zákona o kulturních památkách a dospěl k závěru, že v řešeném případě rozhodl ve věci okresní národní výbor, ač zákon o kulturních památkách tuto pravomoc svěřoval krajským národním výborům. Rozhodnutí okresního národního výboru o zápisu kulturní památky pak považoval trestní soud za nulitní. Tento názor nebyl až do přijetí výše uvedeného rozsudku Městského soudu v Praze správními soudy akceptován a lze se dohadovat, zda na tomto faktu neměla podíl i odborná literatura, která skutečnost nepřímé novely zákona o kulturních památkách a přenosu pravomoci z krajských národních výborů na okresní národní výbory výslovně popisovala.<sup>14</sup>

Historicky první komentář zákona o státní památkové péči se ztotožnil s výkladem, který v roce 2002 zaujalo Ministerstvo kultury, a za rozhodující pro ochranu kulturní památky ve smyslu § 42 odst. 1 zákona o státní památkové péči považoval skutečnost, že tato kulturní památka byla do 31. 12. 1987 zapsána do státního seznamu vedeného podle zákona o kulturních památkách.<sup>15</sup>

Současně se vedle pojmu „zapsané kulturní památky“, se kterým mylně někteří z vlastníků, ale i část odborné veřejnosti spojovali zápis do Ústředního seznamu kulturních památek ČR podle § 7 zákona o státní památkové péči,<sup>16</sup> začalo v tomto období objevovat i spo-

#### ■ Poznámky

**10** Z toho důvodu Metodické pokyny Státního ústavu památkové péče a ochrany přírody z roku 1961, které byly závazné pro vedení státních seznamů, výslovně uváděly, že okresní národní výbory „vlastníkovi nebo správci, popř. trvalému uživateli (dle tehdejších občanskoprávních předpisů § 103 odst. 2 tehdejšího občanského zákoníku) nezasílají svá rozhodnutí o zápisu kulturní památky do státního seznamu, vyjma případů, kdy by toto rozhodnutí bylo vyžádáno“ (Metodické pokyny k založení a jednotnému vedení státních seznamů kulturních památek z roku 1961, str. 5).

**11** Dokladem tohoto stavu může být i případ zápisu vilové kolonie Baba do státního seznamu podle zákona o kulturních památkách, kdy rozhodnutí o zápisu padlo až po 1. 1. 1988. Ačkoli podnět k rozhodnutí o zápisu byl formulován již v roce 1986, Národní výbor hl. m. Prahy, odbor kultury rozhodl o zápisu s poukazem na § 2 zákona o kulturních památkách až 19. 1. 1988. Toto pochybení reflektovala památková péče až s jistým časovým odstupem, neboť v Operativním seznamu – nemovitě kulturní památky hlavního města Prahy, svazku II z roku 1990 na s. 351 figuruje „Vilová kolonie „Baba“ – soubor“. Jistou pochybnost však již v roce 1990 mohl vyvolávat fakt, že v tomto případě v operativním seznamu není uvedeno ani rejstříkové číslo. Pochybnosti o legálnosti tohoto zápisu tak byly zjevné relativně záhy. K této problematice rovněž viz Lumír Tejmar, Kolonie Baba není kulturní památkou. Výsledek analýzy, provedené na podnět redakce Památkovou inspekcí MK ČR, *Architekt* 46, 2000, č. 10, s. 64.

**12** Reakcí na tyto interní spory byly například stanovisko Ústavu státu a práva Akademie věd České republiky, JUDr. Bedřicha Sakaře z roku 2001 nebo společné stanovisko JUDr. Michala Sobotky, Ph.D., a doc. JUDr. Jaroslava Drobníka, CSc., z roku 2001.

**13** Stanovisko Ministerstva kultury, odboru legislativního a právního k č. j. 13692/2000 a k č. j. sine/2001 ze dne 2. 5. 2002.

**14** Jiří Varhaník, Kulturní památky a jejich institucionalizace I., *Zprávy památkové péče* LXI, 2001, č. 3, s. 65–72.

**15** Martin Zídek – Jiří Klusoň, *Zákon o státní památkové péči a jeho prováděcí předpisy s komentářem*, Praha 2005, s. 144–145.

**16** V rámci snahy sejmout památkovou ochranu z konkrétní věci řešily soudy několik sporů, které byly vyvolány představou, že významnou okolností pro existenci této ochrany je zápis v Ústředním seznamu kulturních památek ČR podle § 7 zákona o státní památkové péči. Skutečnost, že zápis kulturní památky v Ústředním seznamu kulturních památek ČR má pouze evidenční charakter, se však odráží v tom, že snahy po zbavení se ochrany věci jako kulturní památky cestou jejich „výskrtnutí“ z Ústředního seznamu kulturních památek ČR nemohou mít tento efekt, což dokládají např. usnesení Ústavního soudu ČR sp. zn. I. ÚS 664/05 ze dne 25. 4. 2006 nebo rozsudek Nejvyššího soudu čj. 21 Cdo 1126/2008-37 ze dne 10. 3. 2009.



jení „pozdě zapsané kulturní památky“. Tímto spojením byly označeny kulturní památky, u nichž byl zápis do jednotlivého státního seznamu vedeného na krajské úrovni uskutečněn až po 1. 1. 1988.

*Výklad Ministerstva kultury k pravidlům zapisování kulturních památek*

Za účinnosti zákona o státní památkové péči za Ministerstvo kultury zaujal k problematice pozdě zapsaných kulturních památek jednoznačný postoj poprvé až I. náměstek ministra kultury akad. arch. František Formánek ve stanovisku č. j. 16458/2006 ze dne 26. 7. 2006, kde je mimo jiné uvedeno:

„Podle našeho názoru je nutno v této souvislosti brát v potaz tu skutečnost, že právní úprava před účinností zákona o státní památkové péči přistupovala ke kulturním památkám odlišně od stávající právní úpravy, kulturní statky – věci – pokud splňovaly zákonem stanovené znaky – byly kulturními památkami ex lege. Zákon současně stanovil postup pro případ pochybností, je-li věc kulturní památkou či nikoliv. Z důvodů určitosti a jistě i určité právní jistoty se z evidenčních důvodů kulturní památky zapisovaly do státních seznamů památek, přičemž chráněny byly i kulturní památky do seznamů nezapsané, kdy zákon výslovně okruh zapisovaných památek omezoval. V této souvislosti, odhlížíme-li od problematiky povahy rozhodování o zápisu, máme nicméně za to, že pokud bylo rozhodnuto o zápisu, a protože kulturní statek – věc, po splnění zákonem stanoveným znaků, byl kulturní památkou ex lege, je možné připustit, že kulturní památky zapsané na základě rozhodnutí s určitým zpochybněním vzhledem k účinnosti zákona o státní památkové péči lze považovat za kulturní památky i podle tohoto zákona.“

Závěry obsažené ve stanovisku č. j. 16458/2006 ze dne 26. 7. 2006 byly v době svého přijetí považovány za tak významné, že stanovisko bylo v plném znění i publikováno v odborném tisku.<sup>17</sup> Také tento názor je dokladem toho, že v odborné veřejnosti přetrvávaly pochybnosti o relevantnosti ochrany kulturních památek zapsaných do státních seznamů na základě předchozí právní úpravy a ani závěr obsažený v tomto stanovisku část odborné veřejnosti jako přesvědčivé řešení nadále nevnímala. Ilustrativní může být například následující citace z dobového tisku:

„Na problém nedokonalého prohlášení některých památek upozorňovala před několika lety již památková inspekce MK. Opakovaně na něj upozorňuje Památkářská obec česko-krumlovská. Mluvčí MK Jan Cieslar ale říká, že naprostá většina památek v seznamu je prohlášena řádně. „Podle mého názoru je špatně

prohlášených památek mnohem více, než ministerstvo kultury uvádí. Bohužel je to pravděpodobně velká většina a ústřední orgán před tímto problémem dlouhá léta strkal hlavu do písku,“ řekl ČTK starosta památkářské obce Zbyněk Dočkal. Problém je nyní podle něj „úkladně zneužit“ předkladem zákona. Přitom situaci by podle něj mohla vyřešit novela památkového zákona, která by konstatovala, že kulturními památkami jsou všechny věci zapsané v současném seznamu kulturních památek. I podle dalších kritiků návrhu zákona ale hrozí, že Česko rázem přijde o velké procento svých památek. Hovoří tak nejen občanská sdružení, ale i památkáři zaměstnaní ve státních institucích, ti ale nechtějí své názory zveřejnit.“<sup>18</sup>

*Zapisování kulturních památek v rozsudcích správních soudů do roku 2016*

Postupně také názory obsažené ve stanovisku č. j. 16458/2006 ze dne 26. 7. 2006 erodovaly v důsledku rozsudků správních soudů, které se zabývaly problematikou kulturních památek zapsaných do státních seznamů.<sup>19</sup> Tím prvním byl rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 26/2008 – 72 ze dne 16. 7. 2008, který řešil případ kulturní památky zapsané do státního seznamu podle zákona o kulturních památkách v 60. letech 20. století. V tomto případě tedy k účinnosti zákona o státní památkové péči existoval zápis do příslušného státního seznamu kulturních památek a k danému dni se dochovalo i rozhodnutí o zápisu do seznamu. Nejvyšší správní soud v daném rozsudku zdůraznil, že „tento zápis byl jedinou nutnou podmínkou podle § 42 odst. 1 zákona č. 20/1987 Sb. k tomu, aby bylo možné věc nadále považovat za kulturní památku“. Ke kontextu dané věci je třeba připomenout, že v tomto případě nešlo jen o základní otázku výkladu ustanovení § 42 odst. 1 zákona o státní památkové péči. Dalším problémem v této věci byla chyba v psaní v čísle popisném domu, který byl zapsán do státního seznamu podle zákona o kulturních památkách. V odůvodnění svého rozsudku č. j. 3 As 26/2008 – 72 ze dne 16. 7. 2008 Nejvyšší správní soud přisvědčil Městskému soudu v Praze, že v projednávaném případě nelze mít pochybnosti o tom, že v Ústředním seznamu kulturních památek České republiky je jako kulturní památka zapsán dům č. p. 70 na pozemkové parcele č. 681 v konkrétním katastrálním území. Ze sdělení Národního památkového ústavu ze dne 13. 5. 2005 vyplývalo, že do uvedeného seznamu byla zapsána nemovitost č. p. 70, pouze omylem došlo při zápisu k uvedení č. p. 72, nemovitost s tímto číslem se však v dané ulici nenachází. Z listu vlastnictví bylo rovněž zřej-

mé, že dům na parcele č. 681 má číslo popisné 70. I ze žádosti vlastníka domu o zrušení prohlášení domu č. p. 70 za kulturní památku vyplývá, že sám vlastník vycházel z toho, že předmětná nemovitost v jeho vlastnictví je kulturní památkou, přičemž ve své žádosti na chybné uvedení čísla popisného v rejstříku vůbec nepoukázal. Totožnou žádost vlastník navíc podal již v roce 1999. Nejvyšší správní soud poznamenal, že na základě sdělení údajů o památkové ochraně a evidenci Národního památkového ústavu ze dne 13. 5. 2005 a evidenčního listu nemovité kulturní památky, který zpracoval Státní ústav památkové péče a ochrany přírody v říjnu roku 1970, nemá pochybnost o tom, že zápis domu č. 70 do státního seznamu nemovitých kulturních památek byl skutečně ke dni 3. 3. 1964 proveden.

Ani přes postupnou změnu judikatury, která začala spatřovat rozhodnou okolnost až v zápisu do státního seznamu podle zákona o kulturních památkách, komentářová literatura k ustanovení § 42 zákona o státní památkové péči vydaná v roce 2011 tento posun v judikatuře nezmiňovala.<sup>20</sup>

*Zpochybnění platnosti zápisů správním soudem*

Za zřejmé je třeba ve vztahu k výkladu ustanovení § 42 zákona o státní památkové péči považovat až spor, který byl z pozice správních soudů zahájen rozsudkem Městského soudu v Praze č. j. 9 A 211/2013 – 78 ze dne 11. 11. 2016. V daném případě správní soudy řešily otázku, jak v řízení vedeném podle § 142 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů,<sup>21</sup> vykládat znění § 42 odst. 1 zákona o státní památkové péči, které, jak už bylo řečeno, předpokládá, že kulturní památky zapsané do státních se-

## ■ Poznámky

<sup>17</sup> Sdělení Ministerstva kultury ČR k opožděným zápisům kulturních památek do státních seznamů in: *Zprávy památkové péče*, LXVI, 2006, č. 6, s. 507–508.

<sup>18</sup> Viz ČTK: České kulturní památky mnohdy památkami nejsou, dostupné online: <http://www.archiweb.cz/news.php?action=show&type=1&id=6125>, vyhledáno 21. 1. 2021.

<sup>19</sup> Jde zejména o rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 26/2008 – 72 ze dne 16. 7. 2008 a č. j. 8 As 133/2014 – 51 ze dne 4. 9. 2015 a rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 5 A 103/2010 – 41 ze dne 8. 1. 2014, kdy kasační stížnost proti tomuto rozsudku Nejvyšší správní soud z procesních důvodů odmítl.

<sup>20</sup> Stanislav Malý – Jiří Varhaník, *Zákon o státní památkové péči. Komentář*, Praha 2011, s. 265–277.

<sup>21</sup> Obecně k postupu podle § 142 správního řádu blíže např. Josef Vedral, *Správní řád: komentář, II. aktualizované a rozšířené vydání*, Praha 2012, s. 1098 a násl.

znamů kulturních památek podle dřívějších právních předpisů se považují za kulturní památky podle zákona o státní památkové péči.

V odůvodnění svého rozsudku Městský soud v Praze uvedl mimo jiné následující:

„Z uvedeného je zřejmé, že v době zápisu platné právní předpisy (hmotněprávní) stanovily, že k zápisu do „příslušného seznamu“ je třeba rozhodnutí KNV. Procesní normou, upravující průběh správního řízení o takovém zápisu a vydání rozhodnutí pak byl v té době účinný zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (dále též „správní řád z r. 1967“) a podle něj mělo být postupováno, neboť se ze znění zákona o kulturních památkách ve znění do 31. 12. 1987 ani vyhlášky č. 116/1959 Ú. l. téhož znění nepodává, že se správní řád z r. 1967 nepoužije.

Lze tak uzavřít, že pokud bylo rozhodnutí podle § 7 odst. 3 zákona o kulturních památkách v nyní projednávané věci vydáno, mělo se tak dít správním řádem z r. 1967 předpokládaným postupem, neboť statut kulturní památky je nuceným omezením vlastnického práva (...), omezením dispozičních a užívacích práv vlastníka (nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 21/04), daným individuálním správním aktem rozhodovalo o právech, právem chráněných zájmech a povinnostech občanů (§ 1 odst. 1) a mělo tak být jednáno s vlastníky předmětné nemovitosti jako s účastníky řízení (§ 14), rozhodnutí se všemi náležitostmi (§ 47) jim mělo být oznámeno (§ 51), aby měli případně možnost uplatnit řádné opravné prostředky (...). Jestliže však s vlastníky předmětné nemovitosti v dané věci jednáno vůbec nebylo, jak připouštět i správní orgány, lhůty pro uplatnění opravných prostředků ani nezapočaly běžet a neexistuje tak zákonný podklad pro zápis do SSKP, neboť kulturní památka nebyla zapsána do seznamu „podle dřívějších právních předpisů“, fikce podle ust. § 42 odst. 1 památkového zákona proto nenastala.“

Současně však Městský soud v Praze v odůvodnění svého rozsudku č. j. 9 A 211/2013 – 78 ze dne 11. 11. 2016 konstatoval: „... nedostatků zápisu nelze považovat za natolik závažné, aby mohly mít za následek neplatnost nebo nicotnost tohoto zápisu. ... Ze zápisu v SSKP je zřejmé, v jaké obci se předmětný dům nachází, jaké má č. p., je zřejmé pořadové číslo zápisu, na základě jakého dokumentu byl do seznamu zapsán (zde je uvedeno rozhodnutí OK ONV ze dne 5. 12. 1983) a je zde dále uvedeno, že se jedná o lidovou architekturu. Soud neshledal důvodnou ani námitku uplatněnou v pátém žalobním bodu (nevypořádání námitek žalobce ohledně doby zápisu předmětné nemovitosti do SSKP), neboť žalovaný svůj závěr o době zápisu předmětného domu do SSKP dostatečně odůvodnil a věnoval se

tomu na str. 10 napadeného rozhodnutí v třetí a čtvrté odstavci a soud jeho důvody uznal za přezkoumatelné. Z kopie zápisu ve Státním seznamu kulturních památek je zřejmé, že k zápisu předmětného domu do seznamu došlo ke dni 28. 5. 1984. Lze přisvědčit argumentaci žalovaného, že zápisu předmětného domu je přiděleno číslo 4676 z číselné řady, na kterou tento zápis navazuje a která následně dále pokračuje, je tedy vyloučeno, aby k zápisu došlo jiného data, než je výše uvedeno.“

Rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 9 A 211/2013 – 78 ze dne 11. 11. 2016 tedy z hlediska výkladu ustanovení § 42 odst. 1 zákona o státní památkové péči považoval za rozhodný nikoli zápis ve státním seznamu vedeném podle zákona o kulturních památkách, ale předchozí rozhodnutí národního výboru o zápisu kulturní památky. V tomto směru respektoval Městský soud v Praze komentářovou literaturu k zákonu o státní památkové péči z roku 2011,<sup>22</sup> což byl současně i důvod pro odchýlení se od předchozího rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 5 A 103/2010 – 41 ze dne 8. 1. 2014. Městský soud v Praze však nerespektoval tutéž komentářovou literaturu v související a naprosto klíčové otázce, kterou byla identifikace stupně národního výboru příslušného k rozhodnutí o zápisu.<sup>23</sup> Za tohoto stavu bylo více než překvapivé, že se Městský soud v Praze dovolával komentářové literatury z roku 2011, když popíral svou vlastní a následnou rozhodovací praxi z roku 2014.<sup>24</sup> Zároveň soud zcela pominul argumentaci a podrobný rozbor téhož komentáře, který naprosto popírá základní předpoklad tvrzené nulity. Současně je vhodné připomenout, že jeden ze spoluautorů daného komentáře neprezentuje přesun této rozhodovací pravomoci v soustavě národních výborů izolovaně pouze v tomto komentáři, ale je obsažen v jeho dalších publikacích.<sup>25</sup> Závěr obsažený ve zmíněném rozsudku Městského soudu v Praze mohl být pro ochranu kulturních památek zapsaných do státních seznamů podle zákona o kulturních památkách naprosto devastující.<sup>26</sup>

#### *Zápis jako rozhodná okolnost*

Proti tomuto rozsudku se Ministerstvo kultury bránilo kasační stížností a z hlediska obecné aplikovatelnosti závěrů rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 9 A 211/2013 – 78 ze dne 11. 11. 2016 na obdobné případy přineslo první významný poznatek již procesní usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 5 Ads 76/2015 – 43 ze dne 6. 5. 2015. Podle tohoto usnesení „povinnost správního orgánu řídit se právním názorem městského soudu vysloveným ve zrušujícím rozsudku se vztahuje

pouze na další řízení před správním orgánem v konkrétní posuzované věci a nelze ji bez dalšího vztahovat na jiné, byť obdobné případy v situaci, kdy byla proti danému rozsudku městského soudu podána kasační stížnost a kdy správní orgán důvody, proč se hodlá odchýlit od názoru městského soudu vysloveného v jiné věci, řádně zdůvodní. Nelze tak bez dalšího konstatovat, že by správní orgány byly bez dalšího povinny postupovat před rozhodnutím Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti stěžovatele podle názoru vysloveného v napadeném rozsudku městského soudu i v jiných věcech.“

Názory vyjádřené v rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 9 A 211/2013 – 78 ze dne 11. 11. 2016 zvrátil rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 330/2016 – 192 ze dne 7. 2. 2018. Nejvyšší správní soud v něm dospěl k následujícímu závěru:

„V dalším řízení je městský soud vázán závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu vyjádřeným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Podstatou tohoto právního názoru je hodnocení, že 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. ... Z těchto důvodů městský soud neměl věcně hodnotit žalobní námitku, že zápis nebyl podložen způsobitým rozhodnutím o zápisu. ... Řízení před správními orgány bylo

#### ■ Poznámky

**22** Malý – Varhaník (pozn. 20), s. 265–277.

**23** Ibidem, s. 272.

**24** Šlo o výslovné odchýlení se od závěrů pátého senátu Městského soudu v Praze ve věci sp. zn. 5 A 103/2010, str. 17 rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 9 A 211/2013 – 78 ze dne 11. 11. 2016.

**25** Např. výše zmíněný článek Jiří Varhaník, Kulturní památky a jejich institucionalizace I., *Zprávy památkové péče* LXI, 2001, č. 3, s. 65–72.

**26** V době účinnosti zákona o kulturních památkách od 3. 5. 1958 do 31. 12. 1987 krajské národní výbory rozhodly o zápisu celkem 211 nemovitých kulturních památek, zatímco okresní národní výbory rozhodly o zápisu 28 458 nemovitých kulturních památek. Tedy na jednu nemovitou kulturní památku zapsanou s poukazem na rozhodnutí krajského národního výboru připadalo téměř 135 nemovitých kulturních památek zapsaných s poukazem na rozhodnutí okresního národního výboru. Do této statistiky nejsou zahrnuty kulturní památky na území hl. m. Prahy, měst Brna, Ostravy a Plzně, kde platila specifická situace daná zákonem o kulturních památkách.



zatíženou vadou spočívající v tom, že v řízení o určení právního vztahu se správní orgány zabývaly též přezkumem, který v daném řízení nebylo možno činit. Nešlo však o vadu, která by měla vliv na výrok rozhodnutí kteréhokoli ze správních orgánů.“

V souvislosti s tímto rozsudkem formuloval Nejvyšší správní soud samostatně i právní věty rozhodné pro problematiku zápisu kulturních památek a jejich dnešní ochrany, které současně se svým rozsudkem zveřejnil na svých webových stránkách.<sup>27</sup> Tyto právní věty konstatují následující:

I. Za účinnosti zákona č. 22/1958 Sb., o kulturních památkách, se věc stávala kulturní památkou ze zákona tím, že naplnila znaky kulturní památky vymezené v § 2 odst. 1 tohoto zákona. Za účinnosti zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, se věc stává kulturní památkou právní mocí rozhodnutí o prohlášení věci kulturní památkou. Jde o konstitutivní rozhodnutí vydávané na základě § 3 tohoto zákona.

II. Skutečnost, že ve vztahu k určité věci existoval ke dni 1. 1. 1988 zápis ve státních seznamech kulturních památek, je relevantní z hlediska přechodného ustanovení v § 42 odst. 1 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, pro zachování statusu této věci jako kulturní památky.

III. Řízení o určení právního vztahu (§ 142 správního řádu) nemůže sloužit jako procesní nástroj pro zpětný přezkum toho, zda zápis památky do státních seznamů kulturních památek byl proveden v souladu s tehdy účinnými předpisy, jde-li o zápis, který v těchto seznamech existoval ke dni 1. 1. 1988, který sem byl zanesen za účinnosti zákona č. 22/1958 Sb., o kulturních památkách, a který jasně identifikuje zapsanou památku.

Okolnosti předcházející zápisu do státního seznamu podle zákona o kulturních památkách, tj. kdo, kdy a za použití jakých procesních postupů podle § 7 odst. 3, popř. § 2 odst. 3 zákona o kulturních památkách rozhodl o zápisu kulturní památky, popř. o tom, zda se v pochybnostech věc (kulturní statek) považuje za kulturní památku, nemůžou být podle závěrů obsažených ve výše uvedeném rozsudku Nejvyššího správního soudu přezkoumávány v řízení podle § 142 správního řádu. Tyto okolnosti jdou nad rámec skutečností, které může Ministerstvo kultury v této věci zkoumat, což také Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku výslovně uvedl.

Po rozsudku Nejvyššího správního soudu již nelze přihlížet k těm výkladům ustanovení § 42 odst. 1 zákona o státní památkové péči, které za rozhodnou okolnost ve smyslu § 42 odst. 1 zákona o státní památkové péči pova-

žují jinou skutečnost, než je zápis do vlastního státního seznamu vedeného na základě zákona o kulturních památkách. Typicky tak již nelze stěžejní okolnost spatřovat v rozhodnutí národního výboru podle § 7 zákona o kulturních památkách.

Tento závěr Nejvyššího správního soudu nebyl přivítán odbornou veřejností jednotně a lze nalézt i negativní hodnocení tohoto rozsudku. Jedno z těchto hodnocení tak konstatuje: „Zcela nově se problematiky zápisů kulturních památek do státních seznamů dotýká judikát Nejvyššího správního soudu 9 As 330/2016 ze 7. 2. 2018, který značně extenzivním způsobem vykládá slovní spojení ‚podle dřívějších právních předpisů‘ v tomto ustanovení jako ‚za účinnosti dřívějších právních předpisů‘ a zejména zpochybňuje možnost aplikace § 142 spr. ř. v těchto případech s tím, že nelze provádět přezkum rozhodnutí správního orgánu pro velký časový odstup. Představa, že zákonodárce v tomto ustanovení záměrně akcentoval samotné zápisy proto, že rozhodnutí o zápisu nemusí být dohledatelná, je zcela ahistorická a mylná, což ostatně dokládá díkce důvodové zprávy. Ta totiž nesprávně uvádí, že rozhodnutí o zápisu byla vydávána pouze v pochybnostech a režim § 7 zák. o kult. pam. vůbec nebere v úvahu. Přezíravost k právnímu postavení vlastníka kulturní památky ostatně dokládá skutečnost, že jejich prohlašování původně nebylo v režimu správního řádu a podle důvodové zprávy k § 44 se nedotýkalo konkrétních práv jejich vlastníků (srov. komentář k § 3). Je tedy pochybné spatřovat v citovaném judikátu všelék na uvedené dlouhodobě neřešené problémy, a to tím spíše, že mj. nebere v úvahu choulostivou otázku změn a doplňků zápisů do státních seznamů, zvláště není-li bez rozhodnutí o zápisu prokazatelné, kdy k nim došlo.“<sup>28</sup>

Výslovně pak tyto závěry následně v téže věci potvrdil a vysvětlil i ve vazbě na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 330/2016 – 192 ze dne 7. 2. 2018 Městský soud v Praze,<sup>29</sup> který v odůvodnění svého rozsudku č. j. 9 A 211/2013 – 155 ze dne 12. 9. 2018 mimo jiné uvedl:

„Z uvedeného vyplývá, že zápis věci do státního seznamu kulturních památek není rozhodnutím. Soud na něj hledí jako na evidenční/faktický/jiný úkon správního orgánu, kterým se nezakládaly, neměnily ani nerušily práva a povinnosti vlastníků věci. Takový úkon nemůže být nicotný. Je tomu tak proto, že tehdejší právní úprava (správní řád z r. 1967) nicotnost neupravovala, a nový správní řád (zákon č. 500/2004 Sb.) v ustanovení § 77 nicotnost sice upravuje, když v odstavci jedna uvádí ‚Nicotné je rozhodnutí, k jehož vydání nebyl

správní orgán vůbec věcně příslušný; to neplatí, pokud je vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu. Nicotné je dále rozhodnutí, které trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu‘, ale omezuje ji pouze na rozhodnutí, nepředpokládá ji u úkonů. Nadto ust. § 182 správního řádu z r. 2004 výslovně uvádí ‚Ustanovení tohoto zákona o nicotnosti se použijí jen pro úkony správních orgánů učiněné po účinnosti tohoto zákona‘. Správní řád z r. 2004 nabyl účinnosti od 1. 1. 2006. Podle důvodové zprávy a dalších odborných vyjádření k tomu zákonodárce vedla snaha na zachování právní jistoty právě s ohledem na to, že pro nicotné správní akty neplatí promlčecí lhůty ani nicotnost tak nemůže být zhojena uplynutím času.“

Tečkou na úseku správního soudnictví v této kauze je rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 397/2018 – 75 ze dne 27. 3. 2020, který potvrdil platnost výše uvedených tezí a v daném sporu je konečným rozsudkem. Z odůvodnění tohoto rozsudku lze ocitovat zejména následující úvahy:

„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 namísto 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 cito-

#### ■ Poznámky

<sup>27</sup> [http://www.nssoud.cz/mainc.aspx?cls=EvidencniListVety&evl\\_id=97246](http://www.nssoud.cz/mainc.aspx?cls=EvidencniListVety&evl_id=97246), vyhledáno 13. 1. 2021.

<sup>28</sup> Stanislav Malý – Jiří Varhaník, Zákon o státní památkové péči: Komentář, elektronická verze k právnímu stavu ke dni 1. 1. 2018, Wolters Kluwer, závěr komentáře k § 42 odst. 1 zákona o státní památkové péči.

<sup>29</sup> V tomto případě již byla kasační stížnost Nejvyšším správním soudem zamítnuta, a to v jeho rozsudku č. j. 9 As 397/2018 – 75 ze dne 27. 3. 2020.

vaného 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.

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.“

Závěrečné slovo měl v této věci Ústavní soud. Ústavní stížnost proti rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 397/2018 – 75 ze dne 27. 3. 2020 Ústavní soud svým usnesením sp. zn. II. ÚS 1301/20 ze dne 15. 3. 2021 odmítl. Ústavní soud konstatoval, že Nejvyšší správní soud vypořádal všechny argumenty a že závěry Nejvyššího správního soudu jsou udržitelné.<sup>30</sup> V této souvislosti Ústavní soud zmínil, že „právo na spravedlivý proces nezaručuje jednotlivci nárok na rozhodnutí odpovídající jeho názoru“.

Usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 1301/20 ze dne 15. 3. 2021 uzavřelo na tuzecké úrovni kauzu, která v momentě přijetí rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 9 A 211/2013 – 78 ze dne 11. 11. 2016 otřásla základy, na kterých spočívá současná ochrana většiny kulturních památek. Nicméně za rozhodující rozsudek v této věci je i s ohledem na opakované citace v navazujících rozsudcích<sup>31</sup> považován již zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 330/2016 – 192 ze dne 7. 2. 2018.

#### Problematika pozdě zapsaných památek

Souběžně s otázkami, jak vykládat ustanovení § 42 odst. 1 zákona o státní památkové péči, začaly správní soudy řešit i otázku již zmíněných pozdě zapsaných kulturních památek.

Prvním rozsudkem ve věci tzv. pozdě zapsaných kulturních památek byl rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 11 A 218/2017 – 60 ze dne 14. 9. 2018, který následně zrušil rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 309/2018 – 40 ze dne 11. 4. 2019. Ve svém rozsudku Nejvyšší správní soud konstatoval zejména následující:

„Předmětem právního posouzení v tomto případě je, zdali lze průčelí, které bylo kulturní památkou za účinnosti zákona o kulturních památkách, i nadále považovat za kulturní památku ve smyslu zákona o státní památkové péči. Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že právní závěry

o určení věci jakožto kulturní památky jak za účinnosti zákona o kulturních památkách, tak za účinnosti zákona o státní památkové ochraně jsou v rozhodnutí ze dne 7. 2. 2018, č. j. 9 As 330/2016 – 192 natolik obecně formulované, že jsou plně použitelné i na daný případ. Princip jednotnosti, bezrozpornosti právního řádu a jeho výkladu vyžaduje, aby i daná věc byla posuzována na základě shodných právních výkladů dotčených zákonných ustanovení, a to zejména klíčového ustanovení § 42 odst. 1 zákona o státní památkové péči. (...) Navíc i v rámci zachování předvídatelnosti soudních rozhodnutí je třeba respektovat jednotnost právních výkladů zákonných ustanovení, a nikoli si jejich výklad bez dalšího ve skutkové obdobném případě ad hoc upravovat.

Podle § 42 odst. 1 zákona o státní památkové péči „kulturní památky zapsané do státních seznamů kulturních památek podle dřívějších právních předpisů se považují za kulturní památky podle tohoto zákona“. Již z jazykového znění zákonného ustanovení je zřejmé, že podle zákona o státní památkové péči se za kulturní památky považují ty, které byly zapsány do státního seznamu kulturních památek na základě dřívější právní úpravy. Zákonné znění citovaného ustanovení společně s ustálenou judikaturou shodně kladou důraz na existenci zápisu památky ve státních seznamech kulturních památek jako podmínku pro to, aby byla věc považována za kulturní památku i po 1. 1. 1988.

Sporným mezi účastníky bylo, zdali ve smyslu § 42 odst. 1 zákona o státní památkové péči lze opožděně zapsané průčelí do seznamu považovat za kulturní památku, když o jeho zápisu do seznamu bylo rozhodnuto včas, tj. v době platného a účinného zákona o kulturních památkách.

Jako kulturní památky totiž byly chráněny všechny věci, které naplňovaly znaky uvedené v § 2 odst. 1 daného zákona, byť nebyly zapsány ve státních seznamech kulturních památek. Pouze pro případ pochybností, zda jde o kulturní památku či nikoli, zákon o kulturních památkách v § 2 odst. 3 počítal s vydáním deklaratorního rozhodnutí o tom, zda jde o kulturní památku.

Podle zákona o státní památkové péči se totiž věc stává kulturní památkou právní mocí rozhodnutí o prohlášení věci kulturní památkou dle § 2 odst. 1 zákona o státní památkové péči. Právě z důvodu odlišného pojetí bylo do § 42 odst. 1 zákona o státní památkové péči vtčeno přechodné ustanovení, které má zajišťovat určitou míru kontinuity ohledně ochrany kulturních památek.

Shodný výklad § 42 odst. 1 zákona o státní památkové péči zaujal Nejvyšší správní soud

také v rozhodnutí ze dne 16. 7. 2008, č. j. 3 As 26/2008 – 72, kde šlo o případ, v němž k účinnosti zákona o státní památkové péči existoval zápis do příslušného státního seznamu kulturních památek a k danému dni se dochovalo i rozhodnutí o zápisu do seznamu. Nejvyšší správní soud v daném rozsudku zdůraznil, že „tento zápis byl jedinou nutnou podmínkou podle § 42 odst. 1 zákona č. 20/1987 Sb. k tomu, aby bylo možné věc nadále považovat za kulturní památku“.

Je tedy zcela zřejmé, že výklad statusu věci jako kulturní památky dle § 42 odst. 1 zákona o státní památkové péči je jednoznačně postaven na nezbytnosti být v příslušném seznamu jako památka zapsána nejpozději ke dni 1. 1. 1988. Městský soud proti tomu shledal podstatným existenci rozhodnutí o zápisu věci do příslušného seznamu a samotný zápis měl za podružný administrativní úkon bez jakéhokoli vlivu na označení věci za kulturní památku. S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud shledal právní posouzení věci městským soudem nesprávným a v rozporu s ustálenou judikaturou správních soudů.

Tedy mezi účastníky sice není sporu o tom, že rozhodnutí o zápisu ze dne 14. 12. 1987 bylo vydáno, není však již v jejich moci jej doložit. ... Pro rozhodnutí v dané věci není rozhodnutí o zápisu podstatným dokumentem. V této souvislosti je třeba zdůraznit správnost právního názoru zaujatého již citovanou judikaturou Nejvyššího správního soudu, jelikož zákono-

#### ■ Poznámky

**30** Ve vztahu k povaze řízení podle § 142 odst. 1 správního řádu Ústavní soud konstatoval: „Řízení slouží k odstranění sporu o existenci či neexistenci práv a povinností, nejedná se o další prostředek nápravy či obrany. Vzhledem k tomu, že využití řízení podle § 142 odst. 1 správního řádu lze využít kdykoli od vzniku sporného právního vztahu (řízení není omezené lhůtou), bylo by v rozporu s principem právní jistoty jakožto jedním ze základních pilířů demokratického právního státu, aby prostřednictvím tohoto řízení bylo možné zpětně zpochybnit zákonost určitého postupu či rozhodnutí. V rámci řízení o určení, zda se jedná o kulturní památku, jsou správní orgány oprávněny pouze ověřit, zda předmětná nemovitost splňuje podmínky § 42 odst. 1 zákona o státní památkové péči.“

**31** Na tento rozsudek v rámci své argumentace odkazují např. rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 309/2018 O – 40 ze dne 11. 4. 2019, č. j. 9 As 397/2018 – 75 ze dne 27. 3. 2020 a č. j. 5 As 157/2019 – 27 ze dne 13. 11. 2020 a rozsudky Městského soudu v Praze č. j. 9 A 211/2013 – 155 ze dne 12. 9. 2018, č. j. 11 A 218/2017 – 60 ze dne 14. 9. 2018, č. j. 11 A 218/2017 – 96 ze dne 19. 6. 2019, č. j. 5 A 46/2018 – 60 ze dne 24. 2. 2021 a č. j. 5 A 202/2017 – 92 ze dne 8. 3. 2021.



dárce tím, že ve znění zákonného ustanovení § 42 odst. 1 zákona o státní památkové péči kladl důraz toliko na provedení zápisu památky do státního seznamu kulturních památek, tak činil i s vědomím rizika, kdy po uplynutí několika desítek let od provedení zápisu již nebude leckdy možné dohledat příslušné rozhodnutí o zápise.

Nejvyšší správní soud dává za pravdu správnímu orgánu také v tom, že v době faktického provedení zápisu průčelí do státního seznamu již nebyly státní seznamy kulturních památek aktivním soupisem, jelikož dle § 46 zákona o státní památkové péči přestala platit i vyhláška č. 116/1959 Ú. l., o evidenci kulturních památek. Zároveň dle § 7 odst. 1 zákona o státní památkové péči vznikl nový Ústřední seznam kulturních památek, odlišný od dřívějších státních seznamů. Tudíž provedení zápisu průčelí do již neaktivního seznamu byl ve své podstatě neplatným úkonem.“

Ve vztahu k tomuto rozsudku lze konstatovat, že památková péče po mnoha letech sklídila zjevně nechtěné ovoce právního nihilismu, který ji v době po přijetí zákona o státní památkové péči ovládal.

Nicméně ani rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 309/2018 – 40 ze dne 11. 4. 2019 nebyl v dané věci konečný. V souvislosti s ním zůstávala otevřena otázka dobré víry v zápisy ve veřejném rejstříku – Ústředním seznamu kulturních památek, který je veden podle § 7 zákona o státní památkové péči. V daném případě nebylo sporu, že zápis do státního seznamu podle zákona o kulturních památkách byl v konkrétním případě učiněn po 1. 1. 1988. Bylo však otázkou, kdy nastávají v souvislosti s řízením podle § 142 správního řádu účinky deklarace tohoto faktu, tj. k jakému datu již nelze na konkrétní věc pohlížet jako na kulturní památku. Pokud bylo požádáno o rozhodnutí podle § 142 správního řádu o určení právního vztahu, vycházelo Ministerstvo kultury z předpokladu, že účinky, tj. prokázání neexistence tzv. „pozdě zapsané kulturní památky“ lze vztahovat až k momentu nabytí právní moci rozhodnutí podle § 142 správního řádu a do doby rozhodnutí podle § 142 správního řádu je třeba vycházet z presumpce správnosti údajů obsažených ve veřejném rejstříku Ústředního seznamu kulturních památek ČR vedeném podle § 7 zákona o státní památkové péči.

Až navazující rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 157/2019 – 27 ze dne 13. 11. 2020 v téže věci, kterou řešil Nejvyšší správní soud již ve svém rozsudku č. j. 5 As 309/2018 – 40 ze dne 11. 4. 2019, přinesl i výklad otázky zmíněné v předchozím odstavci.

Ve svém rozsudku č. j. 5 As 157/2019 – 27 ze dne 13. 11. 2020 Nejvyšší správní soud

vedl k výše uvedené otázce následující:

„Nelze pominout, že stěžovatel sám připustil, že od okamžiku účinnosti zákona o památkové péči došlo k zániku státních seznamů kulturních památek, tedy že od 1. 1. 1988 již nebylo možné učinit zápis památky do seznamu památek (což potvrdil také Nejvyšší správní soud v rozhodnutí č. j. 5 As 309/2018 – 40, odst. 35). Stěžovatel v napadeném rozhodnutí sám označil zápis průčelí za neplatný (viz str. 2 odst. 4 rozhodnutí stěžovatele), byť nyní neplatnost zápisu zpochybňuje. Zákonem o památkové péči (§ 7) byl zřízen nový seznam památek – Ústřední seznam kulturních památek České republiky (dále jen „ÚSKP ČR“), který vede odborná organizace státní památkové péče, nikoliv orgány státní památkové péče. Faktický záznam průčelí budovy byl učiněn až dne 7. 2. 1989, a to do ÚSKP ČR. Byl tudíž učiněn odbornou organizací, nikoliv orgánem státní správy. U takového faktického záznamu nelze presumovat správnost správního aktu a ostatních úkonů orgánů státní správy, neboť takovým aktem ani úkonem orgánu státní správy vůbec není; původce zápisu nebyl orgánem státní správy. Pokud lze z judikatury Nejvyššího správního soudu (č. j. 5 As 309/2018 – 40 a č. j. 9 As 330/2016 – 192) dovodit, že z původně pouhého evidenčního aktu se na základě § 42 odst. 1 zákona o státní památkové péči stal následně de facto konstitutivní akt pro vznik kulturní památky, platí to pouze pro zápisy učiněné v souladu s právem do 31. 12. 1987 za účinnosti předchozí právní úpravy památkové péče. Rozhodně to neplatí pro zápisy učiněné v době účinnosti zákona o památkové péči (tedy po 1. 1. 1988), neboť pak by Nejvyšší správní soud musel také u opožděně učiněného zápisu dovodit jeho správnost, což se nestalo. Pokud by totiž Nejvyšší správní soud zvažoval o konstitutivních účincích zápisu učiněného dne 7. 2. 1989, musel by dospět k závěru, že památková ochrana trvala od 3. 5. 1958 do 1. 1. 1988, poté bylo období do 7. 2. 1989, kdy nemovitost památkově chráněná nebyla, a poté od 7. 2. 1989 do právní moci rozhodnutí stěžovatele opět byla památkově chráněná. Takový závěr, nadto, že již z hlediska práva nemůže obstát, je však zcela mimo rámec předvídatelnosti správních rozhodnutí a nelze jej akceptovat.“<sup>32</sup>

Z výše uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 157/2019 – 27 ze dne 13. 11. 2020 vyplývá, že úvaha Ministerstva kultury ohledně dobré víry ve veřejný seznam byla ve vztahu k tzv. „pozdě zapsaným kulturním památkám“ nesprávná a že ve vztahu k tzv. „pozdě zapsaným kulturním památkám“ nelze uplatňovat dobrou víru v zápis obsažený ve veřejném seznamu, v Ústředním seznamu

kulturních památek ČR. V současné době (tj. v prvním čtvrtletí roku 2021) Národní památkový ústav vyhodnocuje zápisy, které byly prováděny po roce 1987. Jak vyplývá z předběžných odhadů, dopadají výše uvedené rozsudky Nejvyššího správního soudu k tzv. pozdě zapsaným kulturním památkám na cca 1 700 řádkových záznamů nemovitých kulturních památek, které se nacházejí v největším počtu na území Jihomoravského a Jihočeského kraje.

Byť ve vztahu k tzv. „pozdě zapsaným památkám“ jde o závěr pro památkovou péči bolestivý, potvrdil tím současně Nejvyšší správní soud svou dosavadní rozhodovací praxi, která se týká kulturních památek zapsaných do státních seznamů do 31. 12. 1987 (včetně tohoto dne), a doložil tím opět, že není sporu ohledně více jak 28 000 řádkových záznamů nemovitých kulturních památek a více jak 33 000 řádkových záznamů movitých kulturních památek, které byly zapsány do státních seznamů od nabytí účinnosti zákona o kulturních památkách do 31. 12. 1987 (včetně tohoto dne). Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 157/2019 – 27 ze dne 13. 11. 2020 je třeba vnímat i jako rozsudek potvrzující nespornost existence více jak 60 000 řádkových záznamů movitých a nemovitých kulturních památek, které byly zapsány do státních seznamů podle zákona o kulturních památkách včas. Tento rozsudek rozhodně neznamena, že obor památkové péče má vše z minulosti vyřešené, ale už nejsou na pořadu dne návrhy, jako bylo např. opětovné prohlášení všech kulturních památek.

JUDr. MARTIN ZÍDEK  
Odbor památkové inspekce, MK ČR  
martin.zidek@mkcr.cz

JUDr. et Mgr. MICHAL TUPÝ  
Odbor památkové inspekce, MK ČR  
michal.tupy@mkcr.cz

#### ■ Poznámky

**32** V závěru citovaného odstavce 25 rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 157/2019 – 27 ze dne 13. 11. 2020 došlo k několika zřejmým překlepům v datech, které autoři tohoto článku s ohledem na kontext celého rozsudku opravili, aby tato data nevyvolávala matoucí dojem.