



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Bohuslava Hnízдила a JUDr. Brigity Chrástilové v právní věci **žalobkyně: PhDr. H. P.**, zastoupena JUDr. Petrem Kyselákem, advokátem, se sídlem Krapkova 38, Olomouc, proti **žalovanému: 1) Národní památkový ústav**, se sídlem Valdštejnské nám. 3, Praha 1, **2) Ministerstvo kultury**, se sídlem Maltézské nám. 1, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 4. 2006, č. j. 11 Ca 53/2005 - 51,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 4. 2006, č. j. 11 Ca 53/2005 - 51, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížností napadá v záhlaví označený rozsudek Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým bylo zrušeno fiktivní rozhodnutí generálního ředitele Národního památkového ústavu a rovněž fiktivní rozhodnutí Národního památkového ústavu. Současně tímto rozsudkem bylo vysloveno, že žaloba proti Ministerstvu kultury se odmítá. Zmíněnými fiktivními správními rozhodnutími byla zamítnuta žádost stěžovatelky o poskytnutí informace ze dne 13. 12. 2004 podaná dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 106/1999 Sb.“).

Stěžovatelka označila za důvody kasační stížnosti skutečnosti uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Má za to, že městským soudem nebyla uspokojivě vyřešena otázka pasivní

legitimace, a to zejména v souvislosti s rozdílnou judikaturou jmenovaného soudu. Zastává přitom názor, že Národní památkový ústav má svůj nadřízený orgán, a to Ministerstvo kultury, který rozhoduje o tom, zda jím řízený subjekt nebude či nebude existovat, tedy vytváří základní předpoklad, aby žalovaný sub. 1) mohl být vůbec povinným subjektem; zdůrazňuje rovněž odlišnost od takových subjektů, jakými jsou např. Pozemkový fond ČR, které nadřízený orgán nemají. Dále namítá nesprávný výrok napadeného rozsudku ohledně nákladů řízení, přičemž má za to, že jí měly být přiznány náklady řízení proti tomu ze žalovaných, proti kterému byla v řízení plně úspěšná. V podání ze dne 20. 7. 2006 pak navrhla, aby Nejvyšší správní soud podal Ústavnímu soudu návrh na zrušení § 105 odst. 2 s. ř. s., který představuje podle stěžovatelky neodůvodněné porušení rovnosti občanů před zákonem a je diskriminací z hlediska vzdělání. Návrh tedy směřuje proti povinnému zastoupení advokátem v řízení o kasační stížnosti před Nejvyšším správním soudem. Dále byla kasační stížnost doplněna ustanoveným advokátem, přičemž bylo zejména upřesněno, že stížnost směřuje pouze do výroku II a III. napadeného rozsudku; v tomto doplnění rozvedl důvody názoru, že Ministerstvu kultury přísluší rozhodnout o odvolání proti fiktivnímu rozhodnutí ve věci poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb. V kasační stížnosti pak městskému soudu vytýká, že zúžil podřízenost Národního památkového ústavu Ministerstvu kultury jen na otázky odborné činnosti, neaplikoval statut tohoto ústavu, a podává svůj náhled na sémantický význam slov „nadřízený orgán nejbližší vyššího stupně“ za použití Slovníku spisovné češtiny pro školu a veřejnost. Stěžovatelka pak požaduje zrušení II. a II. výroku napadeného rozsudku a vrácení věci k dalšímu řízení.

Žalovaný Národní památkový ústav podal ke kasační stížnosti vyjádření, v němž uvedl, že vztahy mezi příspěvkovou organizací (kterou ústav je) a jejím zřizovatelem jsou upraveny zákonem rozpočtových pravidlech, pokud jde o odbornou činnost platí vztahy upravené zákonem o státní památkové péči – podřízenost se týká pouze otázek památkové péče, a nikoliv jiných. Ministerstvo kultury proto není obecným nadřízeným orgánem Národního památkového ústavu. Dále Národní památkový ústav zdůraznil, že je samostatnou právnickou osobou. Dodal pak též, že stěžovatelka podala na Národní památkový ústav přes 150 žalob, žádá o osvobození od soudních poplatků, soudy takováto osvobození přiznávají a dávají tak stěžovateli možnost ke ničím neomezujícím jednání. Zastává názor, že stěžovatelka důvodně před soudem nevynaložila žádné náklady, které by jí měly být soudem přiznány. Navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

Ze správního a soudního spisu Nejvyšší správní soud zjistil následující relevantní skutečnosti rozhodné pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti:

Stěžovatelka požádala dne 13. 12. 2004 o poskytnutí informací dle zákona č. 106/1999 Sb. Adresátem žádosti byl Národní památkový ústav a jejím předmětem byly dotazy na počet osob zaměstnaných u Národního památkového ústavu v pozici „právník“, a to v hlavních pracovním poměru, vedlejších pracovním poměru a na základě dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr, dále jaký je průměrný denní plat a hodinová odměna těchto zaměstnanců. Rovněž se dotazovala na náklady spojené s právním zastoupením Národního památkového ústavu při jednání u Okresního soudu v Olomouci dne 29. 11. 2004. Dotázaný subjekt na žádost o poskytnutí informací nereagoval, stěžovatelka proto podala proti fiktivnímu negativnímu rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 15 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. odvolání datované k 3. 1. 2005. Jelikož stěžovatelka ani poté neobdržela požadované informace ani rozhodnutí o jejich neposkytnutí, podala žalobu k městskému soudu, v níž se domáhala zrušení obou fiktivních negativních rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že si nebyla jista, zda k rozhodnutí o odvolání byl příslušný Národní

památkový ústav nebo Ministerstvo kultury, uvedla v žalobě formou eventuálního petitu obě varianty návrhu výroku rozsudku soudu.

Městský soud se při rozhodování řídil ustálenou soudní judikaturou, podle které jsou fiktivní rozhodnutí, jimiž bylo odepřeno vydání informací, nepřezkoumatelná, neboť fiktivní rozhodnutí není nikde hmotně vyjádřeno a jeho jediným obsahem je fiktivní výrok o zamítnutí žádosti o informace v plném rozsahu. Proto neměl žádné pochybnosti o nutnosti obě fiktivní rozhodnutí zrušit pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů. Se vzniklou otázkou pasivní legitimace odvolacího orgánu se městský soud vypořádal tak, že mimo fiktivního rozhodnutí Národního památkového ústavu zrušil i fiktivní rozhodnutí o odvolání generálního ředitele Národního památkového ústavu a žalobu proti Ministerstvu kultury odmítl.

Jako odůvodnění svého výroku zrušujícího fiktivní rozhodnutí Národního památkového ústavu a rozhodnutí jeho generálního ředitele uvedl, že Národní památkový ústav je jako státní příspěvková organizace povinným subjektem podle § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., osobou povinnou rozhodnout o odvolání proti rozhodnutí Národního památkového ústavu byl generální ředitel jako statutární orgán této příspěvkové organizace, který přímo řídí ústřední pracoviště ústavu (čl. III odst. 5 statutu Národního památkového ústavu vydaného dle § 26 odst. 2 písm. i/ zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči /dále jen „zákon o státní památkové péči“/). Žaloba, pokud směřovala proti Ministerstvu kultury, byla odmítnuta pro nedostatek pasivní legitimace. Městský soud dovodil, že Národní památkový ústav je příspěvkovou organizací, jejímž zřizovatelem je Ministerstvo kultury, jejich vztahy jsou upraveny především zákonem č. 218/2000 Sb. (rozpočtová pravidla). Vztah nadřízenosti a podřízenosti mezi Ministerstvem kultury a Národním památkovým ústavem je vymezen dále zákonem o státní památkové péči, pokud jde o odbornou činnost, kterou Národní památkový ústav jako odborná organizace státní památkové péče provádí (§ 25 odst. 2, § 26 odst. 2 a § 32 odst. 2 zákona o státní památkové péči). Podřízenost, o které se zmiňuje § 25 odst. 2 zákona o státní památkové péči, se týká pouze té činnosti a těch otázek, které jsou v tomto zákoně upraveny. Ministerstvo kultury není obecně nadřízeným orgánem Národního památkového ústavu, není proto povinným subjektem podle § 16 odst. 2 zákona č. 106/1999 Sb. Výrok o nákladech řízení (nebyly nikomu přiznány) byl odůvodněn tím, že stěžovatelce v řízení o žalobě, pokud byla procesně úspěšná, žádné náklady nevznikly, a v případě odmítnutí žaloby nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 3 s. ř. s.).

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná (s výjimkou dále vyloženou, pokud jde o kasační stížnost do výroku o nákladech řízení). Obsahově lze námitky uvedené v kasační stížnosti subsumovat pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy pod důvody tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Taková situace nastane, pokud soud aplikuje na věc nedopadající ustanovení právní normy, anebo aplikuje sice normu přílehavou, leč její výklad po úvaze Nejvyššího správního soudu neobstojí. Aplikace § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. by přicházela v úvahu, pokud by městský soud nezjistil náležitě skutkový stav věci, pokud jde o náklady řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu důvodů uplatněných v kasační stížnosti a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

V prvé řadě považuje za zásadní potvrdit, že Národní památkový ústav je (a v době fiktivního vydání negativních rozhodnutí o poskytnutí informací byl) povinným subjektem ve smyslu ustanovení § 2 zákona č. 106/1999 Sb., podle jehož prvního odstavce *povinnými subjekty, které mají podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, jsou státní orgány a orgány územní samosprávy a veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky*. Městský soud nepodřadil Národní památkový ústav pod některé ze skupin povinných subjektů podle § 2 cit. zákona, což činí rozhodnutí obtížně přezkoumatelným. Národní památkový ústav není podle názoru Nejvyššího správního soudu státním orgánem. Pro státní orgány je charakteristický jejich rys nositelů státní moci vyznačující se administrativně právní metodou regulace právních vztahů, v nichž vystupují, tedy nadřazeným postavením státních orgánů vůči fyzickým a právnickým osobám. Charakteristika státních orgánů není tedy pro Národní památkový ústav příhodnou (o jeho činnosti srov. dále) a přinejmenším pro účely zákona č. 106/1999 Sb. tato instituce není státním orgánem. Mimo to zcela jistě nespadá ani do druhé z kategorií, jež zmiňuje § 2 citovaného zákona, tedy mezi orgány územní samosprávy, neboť není orgánem obce ani kraje, jak územní samosprávu definuje v článku 99 Ústava České republiky. Poslední skupinou povinných subjektů dle výše citovaného ustanovení zákona č. 106/1999 Sb. jsou veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky. Veřejná instituce je subjektem, jehož založení a režim řízení se odvozuje z veřejného práva. Hospodařením s veřejnými prostředky se pak rozumí reálné napojení takové instituce na veřejné rozpočty. V této souvislosti lze poukázat na nález Ústavního soudu ze dne 27. 2. 2003, sp. zn. III. ÚS 686/02, který vymezuje pojem veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky a contrario ke státnímu orgánu a orgánu územní samosprávy. Výsledkem této právní úvahy byl výčet definičních znaků takových veřejných institucí, za které Ústavní soud označil veřejný účel, zřizování státem, kreování jejich orgánů státem a státní dohled nad jejich činností.

Jak bude rozvedeno dále, Národní památkový ústav tato kritéria beze zbytku naplňuje, a to zejména s ohledem na úpravy obsažené v zákonu o státní památkové péči, vyhláše Ministerstva kultury č. 66/1988 Sb., kterou se provádí zákon o státní památkové péči, a rovněž s přihlédnutím ke Statutu tohoto ústavu. Tento závěr lze podpořit i doktrinárním vymezením pojmu „veřejný ústav“, jak se s ním lze setkat v dostupné literatuře (srov. Karel Beran: Právnické osoby veřejného práva, Linde Praha, a.s., 2006, str. 89 a násl.). Klasicky je připomínána definice Mayerova (Mayer, O: Deutsches Verwaltungsrecht, sv. II, 3. vydání, 1924, § 51 str. 268), podle níž pod pojmem veřejný ústav se „rozumí souhrn věcných a osobních prostředků, s nimiž disponuje subjekt veřejné správy za účelem trvalé služby zvláštnímu veřejnému účelu“. V citované publikaci rovněž lze nalézt poukaz na modifikaci Mayerovy definice Wolfgangem Rűfnerem (Rűfner W.. Zur Lehre von der öffentlichen Anstalt, In: Die Öffentliche Verwaltung, Heft 15, 1985, str. 608), jež zdůrazňuje úmyslné „odsazení“ ústavu jako osamostatněné organizační jednotky od svého zřizovatele, aby mu bylo umožněno samostatné odborné vyřizování správních úkolů. Jak zdůrazňuje Karel Beran (srov. cit. op. str. 101), „míra samostatnosti ústavu tak spočívá v míře „odsazení“ veřejného ústavu od svého zřizovatele“. K tomu nelze než dodat, že taková míra „odsazení“ bude velmi rozdílná a může být nepochybně limitována zákonem.

Pro posuzovanou věc lze učinit první dílčí závěr, totiž že Národní památkový ústav je samostatnou organizační jednotkou zřízenou k plnění stanovených odborných úkolů v oblasti státní památkové péče, jejíž - slovy shora citované publikace - „odsazení“ ve vztahu ke zřizovateli je, jak bude dále rozvedeno, minimální. Je proto nepochybně veřejnou institucí povinnou k poskytování informací podle zákona č. 106/1999 Sb. Míra „odsazení“ se ukáže

v dalším posouzení věci jako určující též pro názor o tom, kdo je povinen rozhodnout o odvolání proti rozhodnutí Národního památkového ústavu podle zákona č. 106/1999 Sb.

Podle ustanovení § 16 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb. lze proti vydanému i fiktivnímu rozhodnutí o neposkytnutí informací podat odvolání. Dle druhého odstavce téhož ustanovení *o odvolání proti rozhodnutí povinného subjektu rozhoduje povinný subjekt nejbližší vyššího stupně nadřízený povinnému subjektu, který rozhodnutí vydal nebo měl vydat. ... V ostatních případech rozhoduje o odvolání ten, kdo stojí v čele povinného subjektu, který rozhodnutí vydal nebo měl vydat, a je oprávněn za něj jednat.* Ustanovení § 16 odst. 5 zákona č. 106/1999 Sb. pak stanoví, že *proti rozhodnutí ústředního orgánu státní správy o odmítnutí žádosti lze podat rozklad, o kterém rozhoduje vedoucí ústředního orgánu státní správy.* Aplikovatelnost tohoto ustanovení (§ 16 odst. 5) na daný případ lze vyloučit, neboť výše Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že Národní památkový ústav není státním orgánem (ve smyslu a pro účely citovaného zákona), a proto pozbývá smyslu zkoumat, zda by mohl být ústředním orgánem státní správy

V projednávané věci tedy dle ustanovení § 16 odst. 2 zákona č. 106/1999 Sb. přicházejí v úvahu dva subjekty zákonem povolané k rozhodování o odvolání, a to buď povinný subjekt nejbližší vyššího stupně nadřízený Národnímu památkovému ústavu, anebo ten, kdo stojí v čele povinného subjektu. Otázka tedy stojí tak, zda existuje subjekt nadřízený Národnímu památkovému ústavu ve smyslu § 16 odst. 2 věta první zák. č. 106/1999 Sb.; pokud by tomu tak nebylo, byl by dle § 16 odst. 2 věta poslední stejného zákona příslušným k rozhodování o odvolání generální ředitel Národního památkového ústavu, jakožto ten, kdo stojí v jeho čele.

Postavení a základní principy fungování Národního památkového ústavu jsou definovány v zákoně o státní památkové péči. Dle § 26 odst. 1 tohoto zákona je ústředním orgánem státní správy pro kulturní památky v České republice Ministerstvo kultury. Jeho působnost na úseku státní památkové péče je zakotvena demonstrativním výčtem v tomtéž ustanovení. Pro výše nastolenou otázku určení subjektu povolaného k rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí Národního památkového ústavu je určující ustanovení § 25 odst. 2 zákona o státní památkové péči, dle něhož *je odborná organizace státní památkové péče podřízena Ministerstvu kultury.* Náplň činnosti takové „organizace“ (pojem „organizace“ zde nutno vidět na historickém pozadí doby přijetí zákona o státní památkové péči) je vymezena v § 32 téhož zákona a konkretizována v článku IV statutu Národního památkového ústavu (viz dále). Zákon o státní památkové péči tedy výslovně stanoví podřízenost odborné organizace státní památkové péče (kterou je Národní památkový ústav) Ministerstvu kultury, přičemž žádný zvláštní zákon již dále neupravuje či případně nečlení podřízenost a nadřízenost uvedených subjektů jinak. Dle názoru Nejvyššího správního soudu nemá na vztah podřízenosti a nadřízenosti ve výše uvedeném smyslu (tj. určení subjektu příslušného k rozhodnutí o odvolání) vliv úprava finančních toků mezi příspěvkovou organizací a jejím zřizovatelem dle zákona č. 218/2000 Sb. (rozpočtová pravidla) Tento zákon upravuje technickou stránku pravidel hospodaření příspěvkových organizací, z těchto pravidel nelze dovodit výjimku z úpravy subordinace dle § 25 odst. 2 zákona o státní památkové péči.

Pro projednávanou věc je dále relevantní, že dle ustanovení § 27 odst. 1 zákona o státní památkové péči *Ministerstvo kultury zřizuje památkovou inspekci jako svůj specializovaný kontrolní orgán v oboru státní památkové péče. Hlavním posláním památkové inspekce je vykonávat ústřední dozor nad dodržováním tohoto zákona a předpisů vydaných k jeho provedení.* Toto ustanovení je konkretizováno v již citované vyhlášce

Ministerstva kultury ČSR č. 66/1988 Sb., dle jejíhož § 20 odst. 1 *předmětem ústředního dozoru památkové inspekce ... jsou činnosti spojené s ochrannou, obnovou a společenským uplatněním kulturních památek* a v souladu s § 20 odst. 5 *inspekce dozírá, zda odborná organizace poskytuje orgánům státní památkové péče, krajům a obcím potřebnou odbornou pomoc při rozhodování, popřípadě vydávání jiných opatření, která se týkají kulturních památek*.

Dle ustanovení § 26 odst. 2 písm. i) zákona o státní památkové péči *Ministerstvo kultury vydává statut odborné organizace státní památkové péče, která je státní příspěvkovou organizací s celostátní působností*. Statut Národního památkového ústavu (dále jen „statut“) byl vydán dne 1. 1. 2003 pod sp. zn. 11.613/2002 a samotný Národní památkový ústav byl zřízen ke stejnému dni rozhodnutím sp. zn. 11.617/2002 podle ustanovení § 26 odst. 2 písm. e) zákona o státní památkové péči. Statut charakterizoval (dnes již není platný) Národní památkový ústav v článku III odst. 1, dle něhož byl *státní příspěvkovou organizací, která je řízena Ministerstvem kultury, má celostátní působnost a vystupuje v právních vztazích svým jménem, přičemž nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývající*. Podle článku III odst. 5 byl statutárním orgánem ústavu generální ředitel, jmenovaný a odvolávaný ministrem kultury. Mimo své hlavní činnosti, definované v článku IV statutu (zejména rozboru stavu a vývoje státní památkové péče, podklady pro prognózy, koncepce a dlouhodobé výhledy rozvoje státní památkové péče, vědeckovýzkumné úkoly, odborně metodické, dokumentační a informační pracoviště pro úsek státní památkové péče, vedení seznamu kulturních památek České republiky, zpracovávání odborných podkladů pro orgány státní památkové péče, odborná pomoc vlastníkům kulturních památek), vykonává Národní památkový ústav i jinou činnost přímo nesouvisející s výkonem a koordinací odborné činnosti v oboru státní památkové péče. Předmět této jiné činnosti upravil statut v článku V odst. 1 a ve druhém odstavci téhož ustanovení stanovil, že *další jinou činnost ... může ústav vykonávat pouze s předchozím písemným souhlasem zřizovatele*. Citovaný statut byl v roce 2006 (tj. až po fiktivním vydání rozhodnutí orgánů obou stupňů o neposkytnutí informace) nahrazen statutem novým, který v článku I odst. 3 výslovně upravil, že *Národní památkový ústav je podle § 25 odst. 2 zákona odbornou organizací státní památkové péče s celostátní působností, řízenou ministerstvem*.

Pozitivní právo (český právní řád) na žádném místě nedefinuje samotný pojem subordinace, nadřízenosti a podřízenosti. Pro odpověď je třeba se obrátit na teorii správního práva. Dle ní je postavení dané instituce vyjádřeno rozsahem pravomoci a působnosti jak externí (vůči adresátům norem správního práva), tak interní (uvnitř soustavy veřejné správy). Obsahem interních oprávnění je právo udílet příkazy podřízeným osobám či útvarům, právo kontroly plnění služebních povinností a případně právo disciplinárního postihu podřízených osob, jsou-li v rámci dozoru zjištěny nedostatky a pochybení (k tomu srov. [Hendrych, D. a kol.](#): Správní právo. Obecná část. 5. vydání. C. H. Beck, Praha, 2003). Podle § 20 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. se na řízení podle § 16 téhož zákona (řízení o odvolání) použije správní řád. V době fiktivního vydání negativních rozhodnutí o poskytnutí informací v této věci zákon č. 106/1999 Sb. odkazoval na tehdy platný a účinný správní řád, zákon č. 71/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Nová právní úprava přechodných a závěrečných ustanovení zákona č. 106/1999 Sb. odkaz na příslušná ustanovení správního řádu ponechala s tím, že v zákoně je již obsažen odkaz na nový správní řád, zákon č. 500/2004 Sb., ve znění zákona č. 413/2005 Sb. Ten ve svých společných ustanoveních (§ 178) hovoří o tom, který správní orgán je nadřízeným správním orgánem. Počítá s tím, že jej určí zvláštní zákon a teprve není-li tomu tak, označuje za něj správní orgán, který podle zákona rozhoduje

o odvolání, popřípadě vykonává dozor. V tomto směru je nová právní úprava v souladu s výše zmíněnou doktrínou.

Ve světle uvedených okolností je relevantní ustanovení § 26 odst. 2 zákona o státní památkové péči, z něhož vyplývá, že interní oprávnění ve smyslu subordinační má na úseku státní památkové péče Ministerstvo kultury (viz zejména § 26 odst. 2 písm. a/, b/ a d/). Na místě je také znovu připomenout § 25 odst. 2 téhož zákona, dle kterého je Ministerstvu kultury podřízena odborná organizace státní památkové péče. Za využití oprávnění daného ustanovením § 26 odst. 2 písm. e) Ministerstvo také fakticky rozhodlo o vzniku této organizace, Národního památkového ústavu. Ministerstvo kultury dále dle písm. i) citovaného ustanovení vydává statut odborné organizace státní památkové péče, který obsahuje normy upravující závazně jeho postavení a působnost, a vydání tohoto statutu je zcela jistě též nepochybně projevem interního oprávnění z pozice nadřízeného subjektu. V článku III statutu je pak výslovně stanoveno, že Národní památkový ústav je řízen Ministerstvem kultury. Jak již bylo výše předesláno, dozor nad dodržováním zákona o státní památkové péči a předpisů vydaných k jeho provedení vykonává památková inspekce, kterou zřizuje rovněž Ministerstvo kultury. Při zjištění nedostatků v péči o kulturní památky navrhne památková inspekce orgánu státní památkové péče (kterým je dle § 25 odst. 1 zákona o státní památkové péči i Ministerstvo kultury) opatření k odstranění zjištěných nedostatků, popřípadě uložení pokuty. Hlavní zásady řízení a organizace práce v Národním památkovém ústavu určoval dle článku VIII odst. 2 dříve platného statutu hlavní organizační řád, který vydával generální ředitel Národního památkového ústavu s předchozím písemným souhlasem Ministerstva kultury. Pracovní řád vydával generální ředitel již samostatně bez kontrasignace. Ředitelé územních pracovišť zodpovídali za svou činnost v celém rozsahu generálnímu řediteli, jímž byli jmenováni a odvoláváni, ovšem také s předchozím písemným souhlasem Ministerstva kultury. Nový statut vydaný pod č. j. 1547/2006, platný a účinný ode dne 23. 1. 2006 (se změnou č. j. 4452/2006 provedenou 29. 3. 2006), rozšířil pravomoci generálního ředitele. Ten do budoucna již uvedená oprávnění vykonává samostatně bez nutnosti předchozího schválení ze strany Ministerstva kultury. Pro úplnost lze rovněž zmínit, že článek XIV nového statutu upravil hierarchickou strukturu stupňů řízení v Národním památkovém ústavu, na jejímž vrcholku stojí generální ředitel, a článek III odst. 2 stanovil, že generální ředitel řídí veškerou činnost Národního památkového ústavu (toto ustanovení odpovídá článku III odst. 5 statutu z roku 2003, podle nějž generální řídil ústřední pracoviště ústavu, přičemž tato dílka vycházela z dřívější úpravy, kdy existovalo několik samostatných ústavů).

Nahlíženo výše uvedenými doktrinárními východisky, je možno konstatovat, že míra „odsazení“ Národního památkového ústavu od Ministerstva kultury, neboli těsnost jejich vzájemných vazeb a hierarchie jejich vztahů skýtají veškeré podklady pro závěr, že Ministerstvo kultury lze považovat za orgán nadřízený Národnímu památkovému ústavu, a to i ve smyslu ustanovení § 16 odst. 2 věty první, zákona č. 106/1999 Sb. Generální ředitel Národního památkového ústavu sice disponuje relativně rozsáhlými pravomocemi, ovšem rozsah těchto pravomocí je závazně určen statutem vydávaným právě Ministerstvem kultury. Tato úprava vztahů odpovídá povaze činnosti Národního památkového ústavu jakožto odborné organizace státní památkové péče, která vytváří dle § 32 odst. 2 zákona o státní památkové péči odborné „servisní“ zázemí Ministerstvu kultury (ale i jiným subjektům), a vykonává činnosti dle potřeby tohoto ministerstva v intencích jeho odpovědnosti jako ústředního orgánu státní správy pro kulturní památky.

Odpověď na otázku, zda v případě veřejné instituce typu Národního památkového ústavu je možno hovořit o Ministerstvu kultury jako orgánu nadřízeném, nutno tedy hledat v právních předpisech upravujících postavení a pravomoc jednotlivých subjektů na úseku státní památkové péče. Po provedeném rozboru kompetencí jednotlivých subjektů a jejich vzájemných vztahů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že Ministerstvo kultury je nejen nadřízeno Národnímu památkovému ústavu, tak jak o tomto vztahu hovoří ustanovení § 25 odst. 2 zákona o státní památkové péči, ale je tomu tak i ve smyslu § 16 odst. 2 zákona č. 106/1999 Sb., neboť je výslovně (byť a contrario) určeno subjektem nadřízeným a žádný zvláštní zákon nestanoví jinak. Z citovaných právních norem nelze také nijak dovodit nějaká omezení v oblasti subordinačních vztahů.

Obiter dictum Nejvyšší správní soud uvádí, že v případě veřejných institucí je nutno v každém případě ad hoc zkoumat, zda subjektem příslušným k rozhodnutí o odvolání je ten, kdo stojí v čele povinného subjektu, anebo zda existují tak úzké vztahy a vazby, jež dovolují vyslovit závěr o existenci subjektu nadřízeného, což nelze, jak ukázáno na projednávané věci, vyloučit ani u tohoto typu povinných subjektů.

Nejvyšší správní soud se nezabýval námitkou směřující do výroku o nákladech řízení vedeného u městského soudu, neboť taková námitka je dle § 104 odst. 2 s. ř. s. nepřípustná, a v tomto případě by její posouzení bylo též bezpředmětné vzhledem k akcesorické povaze výroku o nákladech řízení ku výroku o úspěchu účastníků ve věci samé (§ 60 odst. 1 s. ř. s.), přičemž tento výrok městského soudu byl zrušen a bude nahrazen novým. Nejvyšší správní soud však zdůrazňuje, že bez přičinění a součinnosti stěžovatelky soud v dalším řízení může jen stěží určovat výši nákladů, které nesla v souvislosti s řízením, přičemž je ovšem oprávněn posoudit, zda se jednalo o náklady důvodně vynaložené.

Dále Nejvyšší správní soud poukazuje na § 109 odst. 2 s. ř. s., jenž mu umožňuje zrušit i takový výrok napadeného rozsudku, který nebyl napaden kasační stížností, pokud jde o výrok vzájemně propojený s výrokiem napadeným. Tak tomu je i projednávané věci – ve výroku I. městský soud řešil zrušení fiktivního rozhodnutí generálního ředitele Národního památkového ústavu, ovšem s ohledem na právní názor zde vyslovený takový závěr neobstojí. Proto Nejvyšší správní soud ruší všechny výroky napadeného rozsudku, neboť jsou vzájemně závislé.

Konečně Nejvyšší správní soud musí zaujmout stanovisko k návrhu předložit Ústavnímu soudu ke zrušení § 105 odst. 2 s. ř. s., jenž vyžaduje povinné zastoupení advokátem v řízení o kasační stížnosti. Tento návrh podala stěžovatelka i v jiných věcech, které již Nejvyšší správní soud rozhodoval, a může proto na takové rozhodnutí odkázat (srov. rozsudek č. j. 6 As 75/2006 - 153 ze dne 10. 1. 2007 dostupný na www.nssoud.cz). Právní argumentace v tomto rozhodnutí je zcela použitelná i v projednávané věci, a Nejvyšší správní soud proto z důvodní procesní ekonomie na tyto důvody zde odkazuje. Neshledává žádné důvody pro předložení věci Ústavnímu soudu, požadavek na zastoupení profesionálem v oboru práva před nejvyššími soudními instancemi je požadavkem v evropské právní kultuře zcela běžným.

Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že městský soud chybně posoudil postavení generálního ředitele Národního památkového ústavu jakožto subjektu oprávněného rozhodnout o odvolání proti rozhodnutí Národního památkového ústavu v dané věci a naopak Ministerstvu kultury toto postavení nepřiznal, jeho rozhodnutí je proto nezákonné z důvodu nesprávného posouzení této právní otázky (§ 103 odst. 1 písm. a/ s. ř. s.). Nejvyšší správní

soud rozsudek městského soudu dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Městský soud je v dalším řízení povinen v souladu s vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu znovu posoudit žalobní návrh stěžovatelky, rozhodne přitom též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti včetně odměny ustanoveného advokátka (§ 110 odst. 2, 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 18. září 2007

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně senátu