



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobkyně: **PhDr. H. P.**, zastoupené Mgr. Pavlem Baťkem, advokátem se sídlem Kamenická 656/56, Praha 7, proti žalovaným: **1) Národní památkový ústav**, se sídlem Valdštejnské nám. 3, Praha 1 a **2) Ministerstvo kultury**, se sídlem Maltézské nám. 471/1, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti výrokové části II. rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 3. 2006, č. j. 10 Ca 76/2005 - 132,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 3. 2006, č. j. 10 Ca 76/2005 - 132, **se** ve výrokové části II. **zrušuje** a věc **se** mu v tomto rozsahu **vrací** k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

Včas podanou kasační stížností se žalobkyně (dále také „stěžovatelka“) domáhá zrušení výrokové části II. shora označeného rozsudku Městského soudu v Praze. Tímto rozsudkem městský soud (I.) zrušil fiktivní rozhodnutí Národního památkového ústavu ze dne 3. 2. 2005 a fiktivní rozhodnutí ředitele Národního památkového ústavu ze dne 24. 2. 2005 a věc vrátil prvním žalovanému k dalšímu řízení, (II.) odmítl žalobu podanou proti Ministerstvu kultury a pod body III. a IV. rozhodl o náhradě nákladů řízení a určil odměnu zástupci stěžovatelky.

II.

Stěžovatelka v kasační stížnosti uplatňuje důvod obsažený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), tj. namítá nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Tvrdí, že městský soud dospěl k závěru, že Ministerstvo kultury není ve vztahu k Národnímu památkovému ústavu nadřízené ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, a proto nemohla vzniknout ani fikce rozhodnutí. Povinnou osobou byl podle ustanovení § 16 odst. 2 zákona č. 106/1999 Sb. generální ředitel Národního památkového ústavu. Tento názor stěžovatelka odmítá, a to i s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudky sp. zn. 9 As 28/2007 a 6 As 28/2007). Za rozhodující považuje ustanovení § 25 odst. 2 (dále také § 27 odst. 1, § 26 odst. 2) zákona ČNR č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, podle něhož je odborná organizace státní památkové péče podřízena Ministerstvu kultury, přičemž takto vymezený vztah nadřízenosti a podřízenosti nelze modifikovat na základě úpravy finančních toků mezi příspěvkovou organizací a jejím zřizovatelem dle zákona č. 218/2000 Sb. Stěžovatelka se proto domnívá, že generální ředitel Národního památkového ústavu sice disponuje rozsáhlými pravomocemi, nicméně jejich rozsah je závazně určen statutem vydávaným Ministerstvem kultury. Tato úprava vztahů odpovídá povaze Národního památkového ústavu jakožto odborné organizace státní památkové péče a Ministerstvo kultury tak lze považovat za nadřízený orgán, a to i ve smyslu ustanovení § 16 odst. 2 zákona č. 106/1999 Sb.

Proto stěžovatelka navrhuje zrušit výrokovou část II. napadeného rozsudku městského soudu.

III.

Žalovaný – Ministerstvo kultury navrhuje kasační stížnost odmítnout pro opožděnost, protože má za to, že stěžovatelka od doručení napadeného rozsudku dne 21. 4. 2006 do 23. 3. 2007 neučinila žádný úkon, který by směřoval k podání kasační stížnosti, a tato byla podána teprve dne 7. 11. 2007.

IV.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval splněním procesních podmínek řízení, protože pokud by splněny nebyly, nebylo by možno kasační stížnost projednat věcně. V tomto směru žalované Ministerstvo kultury namítá, že kasační stížnost byla podána opožděně.

K tomu z obsahu soudního spisu plyne, že napadený rozsudek Městského soudu v Praze byl doručen zástupci stěžovatelky dne 21. 4. 2006 (č. l. 137). Z protokolu o jednání konaného před městským soudem dne 23. 3. 2006 (č. l. 131) nicméně plyne, že stěžovatelka „podává tímto do protokolu žádost o ustanovení zástupce pro řízení o kasační stížnosti v této právní věci.“

Tento návrh Městský soud v Praze zamítl usnesením ze dne 14. 6. 2006, č. j. 10 Ca 76/2005 - 141, a to proto, že lhůta k podání kasační stížnosti je vázána nikoliv na právní moc rozhodnutí, leč na doručení. V daném případě proto marně uplynula dne 5. 5. 2006. Jelikož žádost stěžovatelky o ustanovení zástupce soudem se vztahuje k řízení

o kasační stížnosti, které však nebylo vůbec zahájeno (ani blanketní formou), soud návrh zamítl.

Toto usnesení následně zrušil Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 22. 8. 2007, č. j. 2 As 81/2006 - 163. Důvodem tohoto zrušovacího rozsudku byl právní názor, podle něhož „v případě, že navrhovatel požádá o ustanovení zástupce, neběží podle ustanovení § 35 odst. 7 s. ř. s., po dobu od podání takové žádosti do právní moci rozhodnutí o ní lhůta stanovená pro podání návrhu na zahájení řízení. Smyslem tohoto ustanovení je reálně umožnit ustanovenému zástupci účastníka doplnění žalobních bodů. Nedošlo-li by ke stavění této lhůty, bylo by v řadě případů ustanovení zástupce zcela bezúčelné a formální.“ „Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s názorem stěžovatelky, že k ustanovení advokáta soudem může dojít již před podáním žaloby. Podle čl. 37 odst. 2 LZPS každý má právo na právní pomoc v řízení před soudy, jinými státními orgány či orgány veřejné správy, a to od počátku řízení. To je nezbytné pro zachování principu rovnosti účastníků v jejich procesním postavení a možnostech, judikaturou Evropského soudu pro lidská práva často nazývaného „rovností zbraní“ (srov. např. rozsudek tohoto soudu ze dne 17. 1. 1970 ve věci Delcourt proti Belgii, A 11 (1970), dostupný na <http://cmiskp.echr.coe.int>)... Ve správním soudnictví je právě podání žaloby velmi složitým a často nejdůležitějším úkonem, který musí navrhovatel učinit. Pro podání žalobního návrhu jsou stanoveny poměrně přísné podmínky (lhůta pro podání žaloby apod.) a tento úkon klade velké nároky na právní erudici navrhovatele. Následkem špatně podaného žalobního návrhu se navrhovatel může snadno dostat do situace, kterou již nebude možné napravit. Výše uvedeným principem rovnosti zbraní se rozumí mj. to, že žádná ze stran procesu nesmí mít podstatnou výhodu vůči protistraně. Je nutné si uvědomit, že na straně žalovaného obvykle stojí subjekt, jenž je k soudnímu řízení nepoměrně odborněji vybaven a v předcházejícím řízení byl vůči účastníkovi v nadřazeném postavení ...K zajištění toho, aby poskytnutá právní pomoc mohla působit reálně od počátku řízení a byla tak dodržena ústavně zaručená práva navrhovatele, je nutné připustit ustanovení zástupce již před podáním návrhu. Argumentem pro tento výklad předmětného ustanovení § 35 odst. 7 s. ř. s. je i jeho poslední věta, která v okamžiku podání návrhu na ustanovení zástupce staví lhůty k podání návrhu na zahájení řízení. Z toho jednoznačně vyplývá vůle zákonodárce umožnit ustanovení zástupce již před podáním návrhu na zahájení řízení. Stejný názor se vyskytuje i v odborné literatuře (srov. Brothánková L., Žiškova M.: Soudní řád správní. Komentář. Praha: Linde 2004, str. 68). Uvedený výklad § 35 odst. 7 s. ř. s. také lze považovat za výklad ústavně konformní, když nejvhodnějším způsobem zajišťuje možnost právní pomoci v řízení před soudem již od – ve smyslu čl. 37 odst. 2 LZPS ústavněprávně chápaného – „počátku řízení“. Tento výklad lze analogicky aplikovat také na řízení o kasační stížnosti, resp. na žádost o ustanovení zástupce pro řízení o kasační stížnosti. V případě řízení o kasační stížnosti je ve srovnání s řízením žalobním navíc nutno akcentovat, že se jedná o tzv. advokátský proces, kdy stěžovatel musí být zastoupen advokátem, pokud sám nemá právnické vzdělání (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). V opačném případě nejsou splněny podmínky řízení a kasační stížnost by musela být odmítnuta. Výklad městského soudu, který v projednávané věci zamítl návrh stěžovatelky na ustanovení zástupce až po „marném uplynutí“ lhůty pro podání kasační stížnosti, tak ve svém důsledku vede k protiústavnímu odepření přístupu k soudu (denegatio iustitiae). Lze tak uzavřít, že za situace, kdy stěžovatelka požádala o ustanovení advokáta, neběžela lhůta pro podání kasační stížnosti a závěr městského soudu, že tato lhůta marně uplynula dne 5. 5. 2006, je proto mylný a odporující zákonné úpravě.“

Po tomto rozsudku Nejvyššího správního soudu Městský soud v Praze usnesením ze dne 24. 10. 2007, č. j. 10 Ca 76/2005 - 184, stěžovatelku osvobodil od placení soudního poplatku za kasační stížnost a ustanovil jí pro toto řízení zástupcem Mgr. Pavla Batěka. Toto usnesení nabylo právní moci dne 29. 10. 2007.

Následně dne 9. 11. 2007 byla k Městskému soudu v Praze osobně podána kasační stížnost, jejíž obsah je rekapitulován shora.

Lze tak uzavřít, že kasační stížnost byla podána včas, jelikož od okamžiku podání žádosti o ustanovení zástupce 23. 3. 2006 až do nabytí právní moci usnesení městského soudu, kterým byl stěžovatelce zástupce ustanoven (29. 10. 2007), dvouměsíční lhůta k podání kasační stížnosti neběžela. Jestliže tedy byla kasační stížnost podána dne 9. 11. 2007, stalo se tak v zachované lhůtě.

V.

Poté, co Nejvyšší správní soud konstatoval splnění procesních podmínek řízení, přistoupil k meritornímu posouzení kasační stížnosti. Přezkoumal napadenou výrokovou část II. rozsudku Městského soudu v Praze v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s) a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Spornou právní otázkou je v projednávané věci test správnosti právního názoru městského soudu, podle něhož Ministerstvo kultury nebylo povinnou osobou ve smyslu ustanovení § 16 odst. 2 zákona č. 106/1999 Sb., v relevantním znění. Podle tohoto ustanovení totiž v rozhodné době platilo, že *„o odvolání proti rozhodnutí povinného subjektu rozhoduje povinný subjekt nejblíže vyššího stupně nadřízený povinnému subjektu, který rozhodnutí vydal nebo měl vydat. Jde-li o rozhodnutí obecního úřadu, které se týká informací ve věcech samostatné působnosti obce, rozhoduje o odvolání obecní rada, pokud obecní zastupitelstvo nestanoví, že rozhoduje jiný orgán obce. 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.“* Městský soud dospěl k závěru, že Národní památkový ústav je samostatnou státní příspěvkovou organizací řízenou Ministerstvem kultury, která má celostátní působnost a vystupuje v právních vztazích svým jménem. Jejím statutárním orgánem je generální ředitel, jmenovaný a odvolávaný ministrem kultury. Právě tento generální ředitel je proto rovněž povinnou osobou ve smyslu citovaného ustanovení zákona č. 106/1999 Sb. Ministerstvo kultury naopak ve vztahu k Národnímu památkovému ústavu nadřízeným orgánem podle tohoto zákona není.

Oproti tomuto právnímu názoru staví stěžovatelka právní názor obsažený ve dříve citovaných rozsudcích Nejvyššího správního soudu. V rozsudku ze dne 13. 9. 2007, č. j. 9 As 28/2007 - 77 (in: č. 1402/2007 Sb. NSS; shodně dále rozsudek ze dne 18. 9. 2007, č. j. 6 As 28/2007 - 119, in: www.nssoud.cz), totiž zdejší soud uvedl, že *„Národní památkový ústav je jakožto odborná organizace státní památkové péče zřízená dle zákona ČNR č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, veřejnou institucí povinnou k poskytování informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. ... Subjektem povinným rozhodnout dle § 16 odst. 2 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, o odvolání proti rozhodnutí Národního památkového ústavu o neposkytnutí informací je*

Ministerstvo kultury, které je dle § 25 odst. 2 zákona ČNR č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, Národnímu památkovému ústavu nadřizeno a žádný zvláštní zákon ohledně subordinačních vztahů mezi uvedenými subjekty nestanoví jinak. ... 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 nadřizovaný 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 nadřizovaném, 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 nadřizováno Národnímu památkovému ústavu, 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 nadřizovaným a žádný zvláštní zákon nestanoví jinak. Z citovaných právních norem nelze také nijak dovodit nějaká omezení v oblasti subordinačních vztahů.“

Je tedy zřejmé, že právní názor obsažený v napadeném rozsudku Městského soudu v Praze je v rozporu s citovaným právním názorem (vysloveným v jiné věci stejných účastníků řízení). Protože Nejvyšší správní soud neshledal žádný racionální důvod, pro který by se měl v nyní projednávané věci od svého dříve vysloveného názoru jakkoliv odchýlovat, odkazuje na něj v plném rozsahu.

Proto Nejvyšší správní soud zrušil II. výrokovou část napadeného rozsudku Městského soudu v Praze a věc mu vrátil k dalšímu řízení, neboť kasační stížnost stěžovatelky je důvodná [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Zrušil-li Nejvyšší správní soud část rozsudku městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení, je tento soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). Na městském soudu proto nyní bude, aby meritorně rozhodl o předmětné žalobě podané proti Ministerstvu kultury.

Protože Nejvyšší správní soud zrušil výrokovou část II. napadeného rozsudku městského soudu a věc mu v tomto rozsahu vrátil k dalšímu řízení, rozhodne městský soud v novém rozhodnutí i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu