



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobce: **T. B.**, zast. JUDr. Ondřejem Tošnerem, Ph.D., advokátem se sídlem Slavíkova 1568/23, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo kultury**, se sídlem Maltézské nám. 471/1, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 10. 2011, č. j. MK 38998/2011 OPP, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 7. 2014, č. j. 11 A 361/2011 – 31,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 7. 2014, č. j. 11 A 361/2011 – 31, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí Ministerstva kultury ze dne 3. 10. 2011, č. j. MK 38998/2011 OPP, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný je **p o v i n e n** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti 18 600 Kč do tří dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce JUDr. Ondřeje Tošnera, Ph.D., advokáta se sídlem Slavíkova 1568/23, Praha 2.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Dne 11. 12. 2003 podal žalobce u Magistrátu hlavního města Prahy, odboru památkové péče (dále jen „magistrát“), *Návrh na vyhlášení ochranného pásma nemovité kulturní památky Usedlost Kotlářka*. Magistrát ve věci vydal dne 8. 8. 2006 rozhodnutí, č. j. MHMP 177808/2003/Reh, kterým řízení zastavil. Žalovaný jej však k odvolání

žalobce zrušil a věc magistrátu vrátil k novému projednání a rozhodnutí rozhodnutím ze dne 22. 5. 2007, č. j. 13603/2006.

[2] Novým rozhodnutím ze dne 29. 3. 2010, č. j. S-MHMP 177808/2003, magistrát návrh žalobce zamítl a ochranné pásmo v rozsahu návrhu nevymezil. I toto rozhodnutí napadl žalobce odvoláním, na základě kterého jej žalovaný zrušil rozhodnutím ze dne 29. 7. 2010, č. j. MK 13089/2010 OPP, a věc opět vrátil magistrátu k novému projednání a rozhodnutí.

[3] V pořadí třetím rozhodnutím, a to ze dne 4. 3. 2011, č. j. S-MHMP 177808/2003, magistrát řízení opět zastavil. V odůvodnění rozsáhle popsal procesní průběh věci a vysvětlil odlišnost svého právního názoru o povaze řízení o vymezení ochranného pásma nemovité kulturní památky podle § 17 odst. 1 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní památkové péči“), od názoru žalovaného. Dle magistrátu bylo toto řízení možné zahájit pouze z moci úřední; podle žalovaného i na návrh. Magistrát však upozornil na to, že spornou otázku již řešily správní soudy, které se přiklonily k jeho názoru, proto se nemohl řídit právním názorem žalovaného. V návaznosti na to dovodil, že odpadl důvod řízení, a podle § 30 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), řízení zastavil. S uvedeným postupem se následně ztotožnil i žalovaný, který zamítl žalobcem podané odvolání a napadené rozhodnutí potvrdil rozhodnutím citovaným v záhlaví tohoto rozsudku.

[4] Proti poslední jmenovanému rozhodnutí se žalobce bránil žalobou podanou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který ji však zamítl rozsudkem citovaným v záhlaví.

[5] Městský soud nejprve odkázal na judikaturu zabývající se výkladem § 17 odst. 1 zákona o státní památkové péči a uvedl, že neshledal důvod odchýlit se od právního názoru, podle kterého lze řízení o vymezení ochranného pásma nemovité kulturní památky zahájit pouze z moci úřední. Doplnil pouze, že na tomto závěru nemůže nic změnit ani fakt, že žalobce je vlastníkem chráněného objektu.

[6] Poté se zabýval dílčími námitkami žalobce. Nepřisvědčil názoru, že rozhodnutí žalovaného je nezákonné z důvodu odkazu na právní úpravu zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, místo správního řádu z roku 1967. Neshledal ani pochybení v tom, že magistrát nedodržel předchozí právní názor žalovaného, neboť tím by byl správní orgán vázán pouze za nezměněných okolností (§ 59 odst. 3 správního řádu). Zde však okolnosti změněny byly, neboť správní soudy podaly nový výklad aplikované právní normy a správní orgány se jím musely řídit.

[7] Ke zpochybnění aplikace § 30 správního řádu uvedl, že v užším smyslu sice důvod řízení neodpadl, nicméně řízení bylo zahájeno způsobem, který zákon nepřipouští; prvostupňový orgán měl podání žalobce posoudit jen jako podnět, proto bylo řízení zahájeno v rozporu se zákonem. Vzhledem k tomu, že tedy nebyly podmínky pro ukončení řízení meritorním rozhodnutím, jedinou procesní cestou bylo právě zastavení řízení.

pokračování

[8] Závěrem se městský soud zabýval tvrzenou nepřezkoumatelností napadeného rozhodnutí, ani v tomto ohledu však žalobci nepřisvědčil. Vysvětlil, že rozhodnutí žalovaného tvoří jeden celek s rozhodnutím magistrátu, proto žalovaný, který se s jeho názorem ztotožnil, nebyl povinen celé odůvodnění opakovat. V souladu s požadavkem na hospodárnost řízení pouze odkázal na prvostupňové rozhodnutí a také na judikaturu Nejvyššího správního soudu, která byla dle městského soudu přílehavá. Takovéto odůvodnění shledal městský soud dostatečným.

[9] Proti rozsudku městského soudu nyní žalobce (dále jen „stěžovatel“) brojí kasační stížností.

II. Obsah kasační stížnosti

[10] Stěžovatel v první řadě zpochybnil aplikaci § 30 správního řádu, neboť nebyly naplněny jeho podmínky. Uvedl příklady, kdy by došlo k odpadnutí důvodu řízení, nicméně takovou situaci dle jeho názoru v žádném případě nemůže být změna právního názoru. Postup žalovaného nelze odůvodnit ani odkazem na právní jistotu účastníků řízení, neboť ta byla naopak porušena; stěžovatel důvodně očekával, že magistrát bude respektovat právní názor, ke kterému ho žalovaný původně zavázal. Na podporu svých tvrzení stěžovatel odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2012, č. j. 7 As 42/2012 – 44.

[11] Dále obdobně jako v žalobě rekapituloval argumenty podporující jeho názor o povaze řízení o vymezení ochranného pásma nemovité kulturní památky, tedy že toto řízení je možno zahájit i na návrh.

[12] Zabýval se zejména vztahem zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), a zákona o státní památkové péči. Dospěl přitom k závěru, že stavební zákon obsahuje procesní úpravu uvedeného řízení, zákon o státní památkové péči úpravu hmotně právní. Řízení tedy lze zahájit i na písemný návrh účastníka (zde stěžovatele), a to na základě § 35 odst. 1 stavebního zákona; z § 17 odst. 1 zákona o státní památkové péči vyplývá jen věcná příslušnost.

[13] Dále stěžovatel uvedl řadu podpůrných argumentů. Dotčenou právní úpravu srovnal s vymezením ochranného pásma národní kulturní památky podle § 17 odst. 3 zákona o státní památkové péči, argumentoval existencí veřejného zájmu na ochraně kulturních památek, který implikuje možnost zapojení co nejširšího okruhu subjektů, včetně vlastníků kulturních památek, a nabídl srovnání s vymezením ochranných pásem vodního díla nebo krematoria (kdy se tak děje na návrh fyzické nebo právnické osoby). V této souvislosti také zpochybnil argumentaci žalovaného, že se rozhodnutí v daném typu řízení dotýká práv jiných osob.

[14] Stěžovatel taktéž zopakoval svou námitku nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného pro nedostatek důvodů, neboť se nevypořádal s jeho argumentací, pouze odkázal na judikaturu.

[15] Ze shora uvedených důvodů bylo dle stěžovatele rozhodnutí magistrátu vydáno v rozporu s § 32 odst. 1 písm. c) a § 35 odst. 1 stavebního zákona a § 17 odst. 1 zákona o státní památkové péči. Žalovaný tyto vady neodstranil a jeho rozhodnutí je tedy také nezákonné. Neučinil tak ani městský soud, proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného

[16] Žalovaný upozornil na to, že stěžovatel v kasační stížnosti zopakoval námitky uplatněné v žalobě a ve správním řízení, se kterými se však žalovaný i městský soud vypořádaly. Proto v plném rozsahu odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí i rozsudku městského soudu a navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[17] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatel je řádně zastoupen advokátem ve smyslu § 105 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Poté přistoupil k přezkumu rozsudku městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů.

[18] Stěžovatel zpochybnil závěr městského soudu, že bylo možné řízení před správními orgány zastavit. Podle něj totiž nedošlo k odpadnutí důvodu řízení dle § 30 správního řádu. Dále obsáhle argumentoval proti názoru, že řízení o vymezení ochranného pásma nemovité kulturní památky lze zahájit výlučně z moci úřední. Konečně namítl, že rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Nejvyšší správní soud se tedy zabýval těmito otázkami a ověřil také, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[19] Kasační stížnost je důvodná.

IV. a) Nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného a rozsudku městského soudu

[20] Nejvyšší správní soud se v první řadě zabýval nepřezkoumatelností rozhodnutí žalovaného ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a dospěl k závěru, že skutečně přezkoumatelné není, ač z jiných důvodů, než které namítal stěžovatel. K nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu přitom soud přihlíží z úřední povinnosti, neboť je pojmově spjata s jeho soudním přezkumem. K tomu, aby soud učinil závěr o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu, není zapotřebí, aby nepřezkoumatelnost byla žalobcem (zde stěžovatelem) namítána, není tedy rozhodné, že stěžovatel dovozoval nepřezkoumatelnost z jiných důvodů, než které shledal Nejvyšší správní soud. V případě, kdy soud dospěje k závěru, že napadené správní rozhodnutí je nepřezkoumatelné, zruší jej, aniž by se zabýval námitkami žalobce (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2004, č. j. 5 A 157/2002 – 35, publikovaný pod č. 359/2004 Sb. NSS; všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz).

pokračování

[21] Z početné judikatury správních soudů vyplývá, že přezkoumatelným správním rozhodnutím je pouze takové rozhodnutí, z něhož vyplývá nejen samotný výrok rozhodnutí a sdělení důvodů, pro které odvolací orgán nepovažuje odvolání za důvodné, ale i to, o jaké skutkové okolnosti v předmětné věci jde, jaké byly nebo nebyly k zjištěnému skutkovému stavu provedeny důkazní prostředky, které z nich se staly důkazem, jak tyto důkazy byly následně rozhodujícím orgánem hodnoceny (byla jim přiznána důkazní síla), proč se případně některé důkazní prostředky nestaly důkazem a jak byly po té rozhodné skutkové okolnosti právně hodnoceny (úvahy odvolacího správního orgánu). Musí z něho být tedy i zřejmé, jak se správní orgán vypořádal s konkrétními odvolacími námitkami, tj. proč je považuje za liché, mylné nebo vyvrácené (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2009, č. j. 7 Afs 116/2009 – 70, nebo ze dne 4. 4. 2013, č. j. 1 Afs 105/2012 – 37).

[22] Stěžovatel tvrdí, že rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť se nevypořádal s jeho argumentací; nelze tak činit pouhým odkazem na judikaturu. Toto tvrzení stěžovatele je však do značné míry zjednodušující.

[23] Smyslem a účelem odůvodnění je především ozřejmit, proč správní orgán rozhodl, jak rozhodl, neboť jen tak lze ověřit, že důvody rozhodnutí jsou v souladu s právem a nejsou založeny na libovůli (v tomto ohledu srovnej judikaturu Ústavního soudu, např. jeho nálezy ze dne 6. 3. 1997, sp. zn. III. ÚS 271/96, publikovaný pod č. 24/1997 Sb. ÚS). Stěží však lze definovat „minimální“ rozsah odůvodnění, aby bylo v konkrétním případě ještě přezkoumatelné, neboť se jedná o kontextuální a individuální kategorii.

[24] Struktura a obsah odůvodnění rozhodnutí žalovaného je vystavěna s ohledem na to, že se zcela ztotožnil s napadeným rozhodnutím magistrátu a odvolání stěžovatele dle něj nereflektovalo jeho rozhodovací důvody (viz strana 3 odst. 3 rozhodnutí žalovaného, kde mimo jiné uvedl: *„odvolatel v textu odvolání proti napadenému správnímu rozhodnutí v podstatě zopakoval důvody prezentované jím v průběhu předcházejících řízení, aniž by přihlédl k vývoji argumentace správního orgánu použité v pořadí posledním rozhodnutí ze dne 4. 3. 2011, spojené s rozбором právní problematiky s odkazem na v textu uvedená rozhodnutí správních soudů.“*) Jestliže žalovaný k věci přistupoval veden tímto postojem, pak samotný fakt, že většina jeho odůvodnění je tvořena shrnutím argumentace magistrátu, nečiní rozhodnutí nepřezkoumatelným. S ohledem na formulaci stížní námítky Nejvyšší správní soud dodává, že i odkaz na judikaturu správních soudů žalovaný převzal z argumentace magistrátu, ani to však k nepřezkoumatelnosti jeho rozhodnutí ze shodných důvodů nevede.

[25] Přesto žalovaný závažným způsobem pochybil, jelikož vůbec nevypořádal jednu z námitek stěžovatele, konkrétně tvrzené porušení § 30 správního řádu (bod 2 odvolání). Interpretoval totiž názor stěžovatele tak, že k porušení uvedeného ustanovení došlo v návaznosti na vyhodnocení povahy řízení o vymezení ochranného pásma nemovité kulturní památky. Stěžovatel však v odvolání uvedl i další důvody.

[26] Podle § 30 správního řádu správní orgán zastaví řízení, vzal-li účastník návrh na jeho zahájení zpět a souhlasí-li s tím ostatní účastníci řízení, nebo odpadl-li důvod řízení zahájeného z podnětu správního orgánu. Vzhledem k tomu, že magistrát byl veden

názorem, že řízení bylo možno vést pouze z moci úřední, reagoval stěžovatel i na tuto variantu. V bodě 2 odvolání vysvětlil, proč důvod zahájení řízení neodpadl; od jeho zahájení totiž nedošlo k žádným skutkovým ani právním změnám. Současně uvedl, že o odpadnutí důvodu řízení by se jednalo např. tehdy, pokud by zanikla nemovitá kulturní památka nebo došlo-li by ke změně relevantních skutkových okolností, pro které by nebylo možné v řízení pokračovat. Nic takového se ovšem nestalo.

[27] Žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí k namítanému porušení § 30 správního řádu uvedl pouze to, že magistrát vyvrátil stěžovatelovy domněnky o nesprávnosti aplikace citovaného ustanovení, „podle kterých nebyly splněny podmínky k zastavení řízení, a s odkazem na přijatou judikaturu zdůvodnil, že správní orgán nebyl povinen o návrhu věcně rozhodnout.“ V tomto případě však odkaz na rozhodnutí magistrátu nemůže obstát, neboť ten se s uvedenou námitkou nevyrovnal a z podstaty věci tak ani učinit nemohl.

[28] Žalovaný tedy zcela pominul jeden z bodů odvolání, proto je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Současně je třeba uvést, že se jedná o stěžejní otázku, neboť na jejím zodpovězení přímo závisí výrok rozhodnutí, kterým bylo řízení zastaveno. To, že se žalovaný odpovědí na ni nezabýval, má tedy nepochybně vliv na zákonnost jeho rozhodnutí.

[29] Stejně tak pochybil městský soud, který přezkoumal rozhodnutí žalovaného i v části, ve které přezkoumatelné nebylo (viz strana 8 odst. 2 napadeného rozsudku městského soudu). Z podstaty věci plyne, že nepřezkoumatelné rozhodnutí přezkoumat nelze (srovnej např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2007, č. j. 5 Afs 115/2006 – 91), proto je i rozsudek městského soudu v této části nepřezkoumatelný [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]

[30] Vzhledem k výše uvedenému Nejvyšší správní soud nemohl posuzovat opodstatněnost námitek, kterými stěžovatel zpochybňoval aplikaci § 30 správního řádu.

IV. b) Charakter řízení o vymezení ochranného pásma nemovité kulturní památky

[31] Nejvyšší správní soud se však dále zabýval povahou dalšího okruhu kasačních námitek, respektive otázkou, zda je za dané situace možné zkoumat charakter zahájení řízení o vymezení ochranného pásma nemovité kulturní památky podle § 17 odst. 1 zákona o státní památkové péči a jeho iniciace. Dospěl přitom k závěru, že lze, neboť se jedná o relativně nezávislou otázku.

[32] Nejvyšší správní soud již v minulosti dovodil, že nepřezkoumatelnost napadeného správního rozhodnutí je sice nutnou a dostatečnou podmínkou k jeho zrušení, nezabývá to však soud povinnosti vypořádat se s (dalšími) žalobními námitkami či případně zabývat se jinými důvody nezákonnosti napadeného rozhodnutí, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti, či jeho nicotností, a to v té míře, v jaké to obsah napadeného správního rozhodnutí umožňuje. V soudním řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu se totiž může stát, že toto rozhodnutí bude ve vztahu k určitým skutkovým či právním otázkám nepřezkoumatelné, ať již pro nesrozumitelnost či pro nedostatek důvodů, avšak ve vztahu k jiným, na prvních z nich relativně nezávislým, požadavkům přezkoumatelnosti vyhoví. Může tomu být nejen tehdy, vztahuje-li se nepřezkoumatelnost

pokračování

žalobou napadeného rozhodnutí toliko k některému z vícero jeho výroků, ale například i tehdy, je-li odůvodnění jednoho výroku nepřezkoumatelné toliko ve vztahu k určitým skutkovým či právním otázkám, výsledek jejichž posouzení sám o sobě neovlivňuje posouzení dalších skutkových či právních otázek, které byly rovněž pro rozhodnutí správního orgánu o věci podstatné (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 – 74, publikované pod č. 1566/2008 Sb. NSS). Povaha řízení o vymezení ochranného pásma nemovité kulturní památky z pohledu jeho zahájení má sice zásadní vliv na zodpovězení otázky, zda bylo možné řízení zastavit, nicméně obráceně tomu tak není. Částečná nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného a tomu odpovídající nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu tedy nebrání Nejvyššímu správnímu soudu v tom, aby se zabýval charakterem řízení o vymezení ochranného pásma nemovité kulturní památky.

[33] V tomto ohledu se ztotožňuje s městským soudem, který ostatně odkázal na souladnou judikaturu obou soudů (rozsudek městského soudu ze dne 23. 8. 2006, č. j. 10 Ca 74/2006 – 24, a rozsudek zdejšího soudu ze dne 26. 6. 2007, č. j. 4 Ans 10/2006 – 59). K tomu Nejvyšší správní soud dodává, že obdobou situací se také zabýval v rozsudku ze dne 24. 8. 2012, č. j. 7 As 42/2012 – 44, a neshledal žádné důvody k tomu, aby se od uvedené judikatury odchýlil.

[34] Oba soudy již v minulosti dovodily, že § 35 odst. 1, věť první, stavebního zákona nelze rozumět tak, že v každém jednotlivém případě lze územní řízení zahájit jak na návrh účastníka, tak i z moci úřední. Ustanovení § 35 odst. 1 stavebního zákona počítá i s tím, že v některých případech bude moci zahájit řízení též z moci úřední, nebo pouze z moci úřední, když hovoří o zahájení řízení z podnětu stavebního úřadu nebo „jiného orgánu státní správy”.

[35] K odpovědi na spornou otázku lze tedy dospět pouze výkladem speciální právní normy, kterou je v tomto případě § 17 odst. 1 zákona o státní památkové péči. Znění ke dni podání *návrhu* stěžovatele bylo následující: *Vyžaduje-li to ochrana nemovité kulturní památky nebo jejího prostředí, vymezí obecní úřad obce s rozšířenou působností po vyjádření odborné organizace státní památkové péče ochranné pásmo. Obecní úřad obce s rozšířenou působností po dohodě s dotčenými správními úřady může v ochranném pásmu omezit nebo zakázat určitou činnost nebo učinit jiná vhodná opatření. Ke dni vydání napadeného rozhodnutí bylo znění (a doposud je) toto: Vyžaduje-li to ochrana nemovité kulturní památky nebo jejího prostředí, vydá obecní úřad obce s rozšířenou působností po vyjádření odborné organizace státní památkové péče územní rozhodnutí o ochranném pásmu a určí, u kterých nemovitostí v ochranném pásmu, nejsou-li kulturní památkou, nebo u jakých druhů prací na nich, včetně úprav dřevin, je vyloučena povinnost vyžádat si předem závazné stanovisko podle § 14 odst. 2; tato povinnost je vyloučena vždy, jde-li o stavbu, změnu stavby, udržovací práce, umístění nebo odstranění zařízení, jejichž provedením se nezasahuje žádným způsobem do vnějšího vzhledu této nemovitosti. Obecní úřad obce s rozšířenou působností může v ochranném pásmu omezit nebo zakázat určitou činnost nebo učinit jiná vhodná opatření na základě závazného stanoviska dotčeného orgánu.*

[36] Z dikce tohoto ustanovení je zřejmé, že daný typ řízení lze zahájit z moci úřední. Zákon přitom explicitně nestanoví a nelze ani dovodit ze žádného jeho ustanovení, že by toto řízení mohlo být zahájeno na návrh fyzické nebo právnické osoby. Návrh stěžovatele

byl tedy ve skutečnosti podnětem k tomu, aby žalovaný řízení o vymezení ochranného pásma nemovité kulturní památky zahájil a sám provedl z úřední povinnosti. Aby bylo založeno veřejné subjektivní právo na vedení řízení a vydání rozhodnutí ve věci, jež se navíc závažným způsobem dotýká práv jiných osob, musí tak stanovit zákon. Toto pojetí odpovídá obecně platným principům v oblasti veřejné správy, kdy jedním ze základních principů je princip oficiality (správní orgány rozhodují z úřední povinnosti bez návrhu) a princip dispozitivnosti (správní orgán rozhoduje na návrh), který se ale uplatní pouze tam, kde to zákon výslovně stanoví. V rozhodné právní úpravě, kterou je zákon o státní památkové péči, však takové ustanovení absentuje (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2012, č. j. 7 As 42/2012 – 44).

[37] I podpůrné argumenty stěžovatele lze vypořádat odkazem na uvedený rozsudek v bodě [36], na jehož závěry ostatně upozorňoval sám stěžovatel, byť v jiné souvislosti.

[38] Zákon o nemovité národní kulturní památce stanoví věcnou příslušnost krajského úřadu k podání návrhu na vymezení ochranného pásma (§ 17 odst. 3 zákona o státní památkové péči). Závěr, který vychází z toho, že absentuje-li v § 17 odst. 1 téhož zákona takové vymezení, *a contrario* tedy může řízení návrhem zahájit kdokoli, postrádá logiku. Je tomu tak proto, že se nic nemění na již vysloveném závěru, že řízení o vymezení ochranného pásma je zahajováno z moci úřední, a jiný *návrh* je neformálním podnětem k zahájení řízení z úřední moci.

[39] Důvodná není ani námitka stěžovatele, kterou upozorňuje na odlišnost svého postavení jako vlastníka kulturní památky. Ochrana kulturních památek je nepochybně veřejným zájmem, nicméně osoby, které na ní mají zájem, jsou oprávněny podat podnět k zahájení řízení o vymezení ochranného pásma takové památky, což vyplývá již z textu čl. 18 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Jakákoliv fyzická či právnická osoba je tedy oprávněna podat podnět (nikoliv však návrh) k zahájení výše zmíněného řízení, správní orgán je povinen tento podnět vyhodnotit a řízení poté z moci úřední zahájit nebo důvody k zahájení řízení neshledat.

[40] S ohledem na výše uvedené jsou již zcela irelevantní námitky stěžovatele, kterými srovnává řízení o vymezení ochranného pásma nemovité kulturní památky s řízením o prohlášení věci za kulturní památku (§ 2 a § 3 zákona o státní památkové péči) a s řízeními o vymezení ochranných pásem vodního díla či krematoria [§ 58 odst. 3 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodního zákona), ve znění pozdějších předpisů; § 12 a § 17 zákona č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů]. Stejně tak by bylo bez významu zabývat se zpochybněním argumentu, který poukazuje na fakt, že rozhodnutí vydané v uvedeném typu řízení se dotýká práv jiných osob.

[41] Nejvyšší správní soud proto i v tomto případě uzavírá, že řízení o vymezení ochranného pásma nemovité kulturní památky podle § 17 odst. 1 zákona o státní památkové péči nelze zahájit návrhem fyzické nebo právnické osoby, i když je vlastníkem uvedené památky, ale pouze z moci úřední. Nejedná se tedy o řízení návrhové a *návrh* stěžovatele ze dne 11. 12. 2003 je nutné považovat za podnět k zahájení řízení.

pokračování

[42] S ohledem na všechny uvedené důvody žalovaný v dalším řízení zhodnotí, zda jsou ve věci splněny podmínky pro zastavení řízení, a na základě toho zvolí další procesní postup. V tomto směru Nejvyšší správní soud opakovaně připomíná svůj rozsudek ze dne 24. 12. 2012, č. j. 7 As 42/2012 – 44.

V. Závěr a náklady řízení

[43] Vzhledem k tomu, že již v řízení před městským soudem byly důvody ke zrušení rozhodnutí žalovaného z důvodu jeho nepřezkoumatelnosti, Nejvyšší správní soud postupoval podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. a zrušil rozsudek městského soudu i rozhodnutí žalovaného.

[44] Žalovanému vrátil věc k dalšímu řízení. V tom bude žalovaný vázán právním názorem, který vyslovil Nejvyšší správní soud ve zrušujícím rozsudku [§ 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s.].

[45] V případě, že Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a současně zrušil i rozhodnutí správního orgánu dle § 110 odst. 2 s. ř. s., je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3, věta druhá, s. ř. s.). Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek a Nejvyšší správní soud rozhodne o jejich náhradě jediným výrokem vycházejícím z § 60 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2008, č. j. 1 As 61/2008 - 98).

[46] Výrok o náhradě nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti se opírá o § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, jež důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel v řízení o žalobě a o kasační stížnosti úspěch měl, a proto má právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný ve věci úspěch neměl, a proto je povinen zaplatit stěžovateli jako žalobci na náhradě nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti částku 18 600 Kč, které mu vznikly v podobě nákladů na zastoupení advokátem a za zaplacení soudních poplatků.

[47] Náklady právního zastoupení v řízení před městským soudem se sestávají z odměny za zastoupení za tři úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, písemný návrh ve věci samé – žaloba, písemné podání ve věci samé – replika k vyjádření žalovaného) v celkové výši 6 300 Kč [§ 7 bod 5., § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. a), d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění vyhlášky č. 399/2010 Sb.] a z náhrady hotových výdajů za tři úkony právní služby ve výši 900 Kč (§ 13 odst. 3 téže vyhlášky). Za žalobu byl zaplacen soudní poplatek ve výši 3 000 Kč [položka č. 18 odst. 2. písm. a) sazebníku poplatků, který je přílohou zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění ke dni podání žaloby].

[48] Náklady právního zastoupení v řízení před Nejvyšším správním soudem se sestávají z odměny za zastoupení za jeden úkon právní služby (písemný návrh ve věci samé – podání kasační stížnosti) ve výši 3 100 Kč [§ 7 bod 5., § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění pozdějších předpisů] a z náhrady hotových výdajů za jeden úkon právní služby ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 3 téže vyhlášky).

Zaplacený soudní poplatek za kasační stížnost činí 5 000 Kč (položka č. 19 sazebníku poplatků).

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

V Brně dne 23. dubna 2015

JUDr. Radan Malík
předseda senátu