

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **O. R.,** zastoupen JUDr. Ondřejem Tošnerem, advokátem, se sídlem Slavíkova 23, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo kultury,** se sídlem Maltézské nám. 471/1, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 7. 2011, č. j. 6 Ca 9/2008 - 49,

takto:

I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. 7. 2011, č. j. 6 Ca 9/2008 - 49, rozhodnutí Ministerstva kultury ze dne 10. 10. 2007, č. j. 12772/2007, a rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, odboru kultury, památkové péče a cestovního ruchu, ze dne 16. 7. 2007, č. j. MHMP 245755/2005, **se zrušují** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o žalobě 7.760 Kč do tří dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce JUDr. Ondřeje Tošnera, advokáta.

III. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti 11.408 Kč do tří dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce JUDr. Ondřeje Tošnera, advokáta.

Odůvodnění:

Žalobce O. R. jako právní nástupce předchozích žalobců J. K., R. B. a J. B. se včas podanou kasační stížností domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by byl zrušen rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. 7. 2011, č. j. 6 Ca 9/2008 - 49, a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Městský soud v Praze (dále též „městský soud“) napadeným rozsudkem ze dne 19. 7. 2011, č. j. 6 Ca 9/2008 - 49, zamítl žalobu žalobců J. K., R. B. a J. B. jako dědiců po zemřelém původním žalobci JUDr. Ing. J. K. proti rozhodnutí Ministerstva kultury ze dne 10. 10. 2007, č.j. 12772/2007, kterým bylo zamítnuto odvolání původního žalobce JUDr. Ing. J. K. proti rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, odboru kultury, památkové péče a cestovního ruchu, ze dne 16. 7. 2007, č. j. MHMP 245755/2005, a současně potvrzeno toto prvostupňové rozhodnutí, jímž bylo zastaveno řízení o vymezení ochranného pásma nemovité kulturní památky, usedlost Špitálka, č. p. 17, Praha 6 - Dejvice.

Předmětem sporu v této věci je otázka, zda řízení o vymezení ochranného pásma nemovité kulturní památky lze zahájit podáním návrhu jakékoliv osoby, anebo zda je oprávněn k zahájení tohoto řízení pouze příslušný orgán státní památkové péče z vlastního podnětu, tedy z moci úřední. Žalobce v této souvislosti zastává stanovisko, jež koresponduje s původním stanoviskem žalovaného Ministerstva kultury, že předmětné řízení může být i řízením návrhovým. Svůj názor opírá o skutečnost, že ust. § 17 odst. 1 zákona č. 20/1987 Sb. o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní památkové péči“) tuto problematiku výslovně neupravuje a tudíž platí obecná úprava obsažená v ust. § 35 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, (stavební zákon) ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), podle něhož lze územní řízení zahájit na písemný návrh účastníka i z podnětu příslušného správního orgánu.

Městský soud nejprve vysvětlil, že úprava územního řízení ve stavebním zákoně je formulována dostatečně obecně, aby mohla být použita ve všech typech územního řízení. Pokud jde o územní řízení o vyhlášení ochranného pásma, vztahuje se tato úprava jak na obecné případy podle stavebního zákona, kde příslušným správním orgánem je stavební úřad, tak na případy upravené zvláštními právními předpisy, kde rozhodují k tomu určené správní orgány, včetně orgánů státní památkové péče podle zákona o státní památkové péči (§ 33 odst. 2 stavebního zákona). První větě ust. § 35 odst. 1 stavebního zákona tedy 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”. Touto formulací navazuje na ust. § 33 odst. 2 stavebního zákona, v němž je odkazováno na jiné orgány státní správy, než jsou stavební úřady, jež rozhodují podle zvláštních právních předpisů mj. o ochranném pásmu. Takovým zvláštním předpisem je také zákon o státní památkové péči. V ust. § 35 stavebního zákona ani v žádném jiném ustanovení stavebního zákona tedy nelze najít odpověď na otázku, zda lze řízení o vymezení ochranného pásma nemovité kulturní památky zahájit na návrh fyzické nebo právnické osoby. K závěru v této otázce lze dospět pouze výkladem speciální normy, kterou je v tomto případě zákon o státní památkové péči.

Městský soud při rozhodování výše uvedené sporné otázky vyšel z toho, že je třeba rozlišovat institut ochranného pásma podle obecné úpravy (stavební zákon) a podle speciální úpravy (zákon o státní památkové péči). Pokud má být rozhodováno o

ochranném pásmu na základě obecné úpravy ve stavebním řízení je zřejmé, že takové řízení může být zahájeno i na návrh (§ 34 odst. 2 stavebního zákona). Má-li však být rozhodováno o vymezení ochranného pásma nemovité kulturní památky podle § 17 odst. 1 zákona o státní památkové péči, řízení může být zahájeno pouze z moci úřední. Je tomu tak proto, že tento zákon explicitně nestanoví, že by toto řízení mohlo být zahájeno na návrh fyzické nebo právnické osoby. Ochrana kulturních památek je nepochybně veřejným zájmem, k jehož uplatňování jsou povolány zákonem stanovené orgány státní památkové péče. Na základě tohoto zájmu zákon v nezbytné míře stanoví omezení vlastnických či jiných práv fyzických a právnických osob, jež s těmito památkami disponují nebo je jinak využívají. Tím samozřejmě není řečeno, že by zájem na ochraně kulturní památky nemohl být v souladu se zájmem vlastníka nebo uživatele nemovité kulturní památky a že by tyto osoby nebyly oprávněny podat podnět k zahájení řízení o vymezení ochranného pásma takové nemovitosti. To vyplývá již z čl. 18 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, podle něhož má každý právo ve věcech veřejného nebo jiného společenského zájmu se obracet sám nebo společně s jinými na státní orgány a orgány územní samosprávy s žádostmi, návrhy a stížnostmi. Aby však bylo založeno veřejné subjektivní právo takové osoby na vedení řízení a vydání rozhodnutí ve věci, jež se navíc závažným způsobem dotýká práv jiných osob, musí tak stanovit zákon. V rozhodné právní úpravě, kterou je zákon o státní památkové péči, ale takové ustanovení absentuje. Uvedený závěr je podporován i systematickým a teleologickým výkladem § 17 zákona o státní památkové péči. Podle ust. § 17 odst. 3 tohoto zákona lze v případě národní kulturní památky, památkové rezervace nebo památkové zóny vymezit ochranné pásmo pouze na návrh krajského úřadu. V tomto případě se tedy řízení zahajuje pouze na návrh jiného správního orgánu. Bylo by proto nelogické, pokud by v případě nemovité kulturní památky mohl návrhem zahájit řízení o vymezení ochranného pásma kdokoli, zatímco v případě národní kulturní památky, u níž lze předpokládat ještě silnější zájem na její ochraně, tak může učinit pouze krajský úřad. Kromě toho ani samotné řízení o prohlášení věci za kulturní památku (§ 2 a § 3 zákona o státní památkové péči), které není ani u nemovitostí územním řízením podle stavebního zákona a nezasahuje většinou do práv tak širokého okruhu osob jako v případě vymezení ochranného pásma, není řízením návrhovým (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2004, č.j. 6 A 106/2002-81). Přestože tedy ust. § 3 odst. 2 zákona o státní památkové péči hovoří o tom, že příslušný správní orgán vyrozumí vlastníka věci o „podání návrhu na prohlášení věci za kulturní památku, nebo o tom, že „hodlá prohlásit věc za kulturní památku z vlastního podnětu“, lze dovodit, že ani v tomto případě nejde o „návrh“, jímž se zahajuje správní řízení, ale pouze o neformální podnět k zahájení řízení. Lze-li pak prohlásit věc za kulturní památku pouze na základě řízení zahájeného z úřední moci, bylo by nelogické, aby ochranné pásmo k takové kulturní památce mohlo být vymezeno na základě řízení o návrhu, jenž by byl oprávněn podat kdokoli. Navíc vedení územního řízení o vymezení ochranného pásma klade na příslušný správní orgán značné nároky z hlediska odborného a administrativního, neboť lze předpokládat mimo jiné značný počet účastníků takového řízení z řad vlastníků dotčených nemovitostí. Z tohoto hlediska jistě nebylo úmyslem zákonodárce zatížit správní orgán povinností vést takové řízení na návrh, který může podat kdokoli, bez jakýchkoliv nároků na kvalifikaci či oprávněný zájem navrhovatele.

Městský soud má z uvedených důvodů za to, že řízení o vymezení ochranného pásma nemovité kulturní památky podle ust. § 17 odst. 1 zákona o státní památkové péči

nelze zahájit návrhem fyzické nebo právnické osoby, i když ta je vlastníkem nemovité kulturní památky, ale pouze z moci úřední. Návrh původního žalobce JUDr. Ing. J. K., který byl doručen dne 5. 5. 2005 Magistrátu hlavního města Prahy, odboru kultury, památkové péče a cestovního ruchu, ohledně vymezení ochranného pásma nemovité kulturní památky Špitálka, viniční usedlost č. p. 17, Na Špitálce 12, Praha 6, bylo proto třeba považovat při správném výkladu zákona za pouhý podnět k zahájení takového řízení. Správní orgán proto nepochybil, jestliže na podnět uvedeného žalobce ze dne 5. 5. 2005 původně reagoval přípisem ze dne 15. 7. 2005, v němž žalobci sdělil, proč nepovažuje za důvodné zahájit příslušné řízení. Jestliže pak řízení o vymezení ochranného pásma nemohlo být zahájeno na návrh žalobce ve smyslu § 18 tehdy platného správního řádu, nezbylo nyní prvostupňovému správnímu orgánu nic jiného než zastavit řízení, které bylo přesto zahájeno prvostupňovým správním orgánem z důvodu respektování právního názoru Ministerstva kultury.

Nic na tom nemění ani námitka, že prvostupňové rozhodnutí o zastavení řízení, nerespektovalo právní názor odvolacího správního orgánu a tím bylo porušeno ust. § 59 odst. 3 zákona č. 71/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 8. 2006, č. j. 10 Ca 74/2006 - 24, v němž byl vysloven právní názor, že řízení o vymezení ochranného pásma nemovité kulturní památky je možné zahájit pouze z moci úřední (§ 17 odst. 1 zákona o státní památkové péči), představuje skutečnost, která odůvodňovala postup prvostupňového správního orgánu o zastavení řízení. Je tomu tak proto, že pokud vyjdou najevo nové skutečnosti, které mají za následek jiné právní posouzení věci, nelze trvat na vázanosti původně vyjádřeného právního názoru, byť se tak stalo v rámci odvolacího řízení. Taková situace nastala v tomto případě, kdy prvostupňový správní orgán své rozhodnutí, které nekoresponduje s dříve vysloveným právním názorem odvolacího správního orgánu, odůvodnil zcela novými skutečnostmi, jež nebyly v dřívějším řízení vzaty v potaz. Stejně tak nepochybilo Ministerstvo kultury, respektovalo-li právní názor městského soudu, resp. správních soudů. To, že původně rozhodlo jinak, nemůže znamenat překážku pro respektování právního názoru správních soudů na povahu daného řízení. Z hlediska právní jistoty účastníků řízení bylo proto třeba ukončit postup, který fakticky nemohl být správním řízením a byl správními soudy označen za zmatečný. Jelikož správní řízení nemělo být návrhem žalobce JUDr. Ing. J. K. ze dne 5. 5. 2005 vůbec zahájeno, bylo řízení právem zastaveno podle § 30 správního řádu. Toto ustanovení vyžaduje odpadnutí důvodu řízení, za které lze však považovat v daném případě odlišné právní hodnocení otázky existence zahájeného správního řízení. Městský soud z uvedených důvodů zamítl žalobu vlastníků předmětné usedlosti a souvisejících pozemků.

Proti tomuto rozsudku městského soudu podali žalobci J. K., R. B. a J. B. kasační stížnost, kterou opřeli o důvod obsažený v ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 2. 2012, č. j. 7 As 42/2012 - 35, bylo připuštěno, aby na místa žalobců J. K., R. B. a J. B. vstoupil do řízení nový žalobce O. R. (dále jen „stěžovatel“).

Stěžovatel především namítá, že není správný právní názor městského soudu, pokud považuje řízení podle § 17 odst. 1 zákona o státní památkové péči o vymezení

ochranného pásma nemovité kulturní památky za řízení, které může být zahájeno pouze z podnětu správního orgánu (nikoli tedy na návrh).

Tento právní názor nemá oporu v žádných právních předpisech, jimiž je upraveno územní řízení o vyhlášení ochranného pásma. Zákon o státní památkové péči nestanoví, kdo může podat návrh na zahájení předmětného řízení (popř. že by se nemělo jednat o řízení zahajované výlučně z podnětu správního orgánu) a proto je třeba postupovat při vymezení ochranného pásma nemovité kulturní památky podle stavebního zákona, konkrétně podle § 32 a násl., resp. podle § 35 odst. 1, podle něhož se územní řízení zahajuje na písemný návrh účastníka, z podnětu stavebního úřadu nebo jiného orgánu státní správy. Není pravdou, že je třeba rozlišovat institut ochranného pásma podle obecné úpravy a zvláštní případ ochranného pásma nemovité kulturní památky. Stavební zákon obsahuje obecnou procesní úpravu vyhlašování ochranných pásem, sám však pro všechny případy nestanoví, kdy (v jakých případech a za jakých podmínek) je možno ochranné pásmo zřídit. Toto ponechává na zvláštních předpisech, které mají hmotněprávní ustanovení o ochranných pásmech, např. zákon o státní památkové péči, vodní zákon, zákon o pohřebnictví, apod. V případě vyhlašování ochranného pásma nemovité kulturní památky podle § 17 odst. 1 zákona o státní památkové péči (hmotněprávní ustanovení) se tedy postupuje podle procesní úpravy obsažené ve stavebním zákonu, v předpisech vydaných k jeho provedení a podle správního řádu. Neobsahuje-li tedy zákon o státní památkové péči odlišnou úpravu, aplikují se obecná ustanovení o vyhlašování ochranných pásem. Je tedy nepochybné, že územní řízení o vyhlášení ochranného pásma je možné zahájit jak z podnětu správního orgánu, tak na návrh. Skutečnost, že zákon o státní památkové péči výslovně nestanoví, zda je možné předmětné řízení zahájit i na návrh fyzické či právnické osoby není ještě argumentem, že by to nebylo možné. Sám stavební zákon počítá se zahájením řízení o ochranném pásmu na návrh a není tedy pravdou, že by nedával odpověď na uvedenou otázku. Lze proto uzavřít, že z ust. § 17 odst. 1 zákona o státní památkové péči vyplývá jen věcná příslušnost správního orgánu (který orgán je povolán k vydání rozhodnutí o ochranném pásmu nemovité kulturní památky), avšak nevyplývá z něho, že by řízení bylo možno zahájit jen z podnětu tohoto orgánu (např. na rozdíl od § 17 odst. 3 zákona o státní památkové péči). Se správním soudem je proto možno souhlasit jen potud, že ze zákona o státní památkové péči nevyplývá, zda lze zahájit správní řízení o vyhlášení ochranného pásma nemovité kulturní památky. Proto se použije uvedená obecná procesní úprava, podle níž se správní řízení zahajuje na návrh či z podnětu správního orgánu.

Stěžovatel nesouhlasí ani s argumentem městského soudu, jež odkazuje na úpravu § 17 odst. 3 zákona o státní památkové péči, podle něhož lze řízení o vyhlášení ochranného pásma národní kulturní památky zahájit pouze na návrh krajského úřadu. Je tomu tak proto, že toto ustanovení spíše potvrzuje nesprávnost závěru správního soudu, než naopak. Pokud totiž zákon přiznává pouze krajskému úřadu oprávnění podat uvedený návrh na zahájení správního řízení, a u vymezení ochranného pásma nemovité kulturní památky toto omezení nestanoví, potom a contrario lze dovodit, že řízení podle § 17 odst. 1 zákona o státní památkové péči může být zahájeno i na návrh jiné osoby.

Stěžovatel též nemůže přisvědčit argumentu, který poukazuje na to, že ochrana památek je veřejným zájmem, k jehož ochraně jsou zřízeny orgány památkové péče.

Jestliže je veřejným zájmem ochrana kulturních památek (a tento veřejný zájem zde nepochybně je), potom by měl být dán i zájem na možnosti zapojení co nejširšího okruhu subjektů, včetně vlastníků kulturních památek, kteří jsou nejlépe obeznámeni s potřebami této památky a riziky, které jí hrozí z činnosti v jejich okolí. Pouhá možnost podat podnět k zahájení tohoto řízení je potom nedostatečná s ohledem na nemožnost se domoci zahájení správního řízení (podle ustálené judikatury nelze žalovat na ochranu proti nečinnosti správního orgánu tam, kde řízení nebylo zahájeno). Je-li možno na návrh zahájit řízení o prohlášení věci za kulturní památku, není potom důvodu, aby tomu tak nebylo u jejího ochranného pásma. Není přitom relevantní ani tvrzení, že zákon nezakládá žalobci „veřejné subjektivní právo“ k podání tohoto návrhu. Stanoví-li stavební zákon, na čí návrh může být územní řízení zahájeno, a v tomto návrhu jsou i osoby, jež jsou zahrnuty v okruhu účastníků územního řízení, je potom zřejmé, že i řízení podle § 17 odst. 1 zákona o státní památkové péči může být zahájeno na návrh fyzické či právnické osoby – účastníka územního řízení (zde vlastníka kulturní památky, jejíž ochranné pásmo se navrhuje).

Stěžovatel nepovažuje za správný ani argument městského soudu poukazující na to, že rozhodnutí vydané v tomto řízení „se navíc závažným způsobem dotýká práv jiných osob“.

To, že se rozhodnutí vydané v řízení zahájeném na návrh fyzické či právnické osoby dotýká práv jiných osob je zcela běžné a nikterak to nemůže vyloučit možnost takové osoby podat návrh na zahájení řízení. Např. řízení o umístění stavby či řízení o povolení stavby je též zahajováno na návrh účastníka řízení a přitom se umístění stavby či povolení stavby závažným způsobem dotýká práv jiných osob. Ochrana práv těchto osob je potom zajištěna jejich účastenstvím v územním či stavebním řízení.

Stěžovatel nesouhlasí ani s argumentací správního soudu, týkající se údajných velkých nároků na vedení předmětných řízení a jejich náročností na straně jedné a neodborností žadatelů na straně druhé.

Jde především o argumentaci v zásadě zcela mimoprávní a navíc nepravdivou. Není totiž zřejmé, jaké nároky nad stávající odbornou a administrativní úroveň by vedení řízení o návrhu na vymezení ochranného pásma nemovité kulturní památky vyžadovalo. Stejně tak není relevantní ani argument týkající se značného počtu účastníků řízení, neboť pro tento případ je stanovena např. speciální úprava o doručování veřejnou vyhláškou. Obdobné je to i u možností nekvalifikovaných žádostí. Návrh na vyhlášení ochranného pásma nemovité kulturní památky musí obsahovat náležitosti podle vyhlášky č. 132/1998 Sb. V případě, že tomu tak není, správní orgán vyzve navrhovatele k doplnění a pokud návrh není doplněn tak, aby na jeho základě bylo možno rozhodnout, řízení zastaví. K argumentaci týkající se řady řízení s nízkou odbornou kvalitou je pak třeba uvést, že se již jedná o pouhou domněnku.

Stěžovatel namítá, že v této věci je vylučován z podání návrhu na vyhlášení ochranného pásma nemovité kulturní památky vlastník této památky, ačkoliv rozsudek, o

který se opírá napadené rozhodnutí městského soudu, se týkal podání jiné osoby než vlastníka kulturní památky.

Stěžovatel posléze vytýká, že bylo nesprávně aplikováno ust. § 30 správního řádu, o které prvostupňový správní orgán opřel zastavení řízení, ačkoliv od zahájení řízení nedošlo k žádným skutkovým změnám, a důvod zahájení řízení tedy neodpadl. O odpadnutí důvodu řízení zahájeného z podnětu správního orgánu by se jednalo např. v případě, kdyby zanikla nemovitá kulturní památka, došlo-li by ke změně skutkových okolností relevantních pro vyhlášení ochranného pásma, pro které by nebylo možno pokračovat, apod. K ničemu takovému ale v řízení nedošlo. Předmět řízení se nezměnil a nadále trvá důvod vyhlásit ochranné pásmo kulturní památky. Zastavit řízení pro odpadnutí důvodu řízení je pak možné podle § 30 správního řádu jen u řízení zahájených z podnětu správního orgánu (zde však bylo řízení zahájeno na návrh). Skutečnost, že byl zaujat jiný právní názor, není v žádném případě odpadnutím důvodu zahájení řízení a nikterak neopravňuje aplikaci ust. § 30 správního řádu. Jen těžko lze odůvodnit zastavení řízení s odkazem na právní jistotu účastníků. Naopak, důvodně se očekávalo, že prvostupňový správní orgán se bude řídit pro něj závazným právním názorem vysloveným odvolacím správním orgánem, jakož i to, že se vlastním předchozím rozhodnutím bude řídit i žalovaný. Zcela v rozporu se zákonem, ale i v rozporu s principem právní jistoty a předvídatelnosti správních rozhodnutí však bylo správní řízení zastaveno.

Žalované Ministerstvo kultury v písemném vyjádření ke kasační stížnosti uvedlo, že kasační stížnost vesměs opakuje žalobní námitky, s nimiž se městský soud v napadeném rozsudku náležitě vypořádal. S ohledem na praktickou shodnost žalobních a stížních námitek pak odkazuje i na argumentaci obsaženou ve svém vyjádření k žalobě ze dne 22. 5. 2008. K námitce tehdejších stěžovatelů, že řízení o prohlášení věci za kulturní památku lze zahájit i na návrh, městský soud, s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2004, č. j. 6 A 106/2002 - 81, zastává v napadeném rozsudku správný právní názor, že ani řízení o prohlášení věci za kulturní památku není řízením návrhovým. Irelevantní a účelová je pak námitka, že rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 8. 2006, č. j. 10 Ca 74/2006 - 24, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2007, č. j. 4 Ans 10/2006 - 59, o něž se opírá kasační stížností napadený rozsudek, se týkaly podání, které podala jiná osoba než vlastník kulturní památky. Z právního názoru obou správních soudů je zřejmé, že ust. § 17 zákona o státní památkové péči upravuje řízení zahajované z moci úřední a nikoliv řízení návrhové. Je tedy vyloučeno, aby bylo řízení o vymezení ochranného pásma nemovité kulturní památky zahájeno návrhem jakékoli fyzické či právnické osoby, vlastníky těchto památek nevyjímaje. Ani vlastník tedy není legitimován k podání návrhu podle § 17 odst. 1 zákona o státní památkové péči. Je tomu tak i proto, že citované ustanovení výslovně nestanoví, a nelze to ani dovodit ze žádného jeho ustanovení, že by toto řízení bylo možno zahájit na návrh fyzické nebo právnické osoby. Žalované Ministerstvo kultury proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek městského soudu při vázanosti rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že je nutné zrušit nejen rozsudek městského

soudu, ale i rozhodnutí správních orgánů obou stupňů, a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení.

Ze spisového materiálu vyplývá, že: Magistrát hlavního města Prahy, odbor kultury, památkové péče a cestovního ruchu (dále též „Magistrát hlavního města Prahy“), obdržel dne 5. 5. 2005 návrh JUDr. Ing. J. K. ve věci vymezení ochranného pásma kulturní památky Špitálka, viniční usedlost č. p. 17, Na Špitálce 12, Praha 6.

Magistrát hlavního města Prahy na tento návrh na zahájení řízení reagoval dopisem ze dne 15. 7. 2005, v němž s poukazem na ust. § 17 zákona o státní památkové péči sdělil JUDr. Ing. J. K. negativní stanovisko k jím předloženému návrhu na zahájení řízení ve věci ochranného pásma usedlosti Špitálka.

Dne 26. 10. 2005 obdržel Magistrát hlavního města Prahy stížnost JUDr. Ing. J. K. na nečinnost ve věci návrhu na vydání rozhodnutí ochranném pásmu uvedené kulturní památky. Ve stížnosti stěžovatel namítl, že ačkoliv podal dne 5. 5. 2005 návrh na vydání rozhodnutí o vymezení ochranného pásma usedlosti Špitálka (čímž bylo současně zahájeno správní řízení), dosud neobdržel rozhodnutí o podaném návrhu, ale pouze neformální sdělení Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 15. 7. 2005.

Dne 11. 11. 2005 byl Magistrátu hlavního města Prahy doručen přípis Ministerstva kultury ze dne 3. 11. 2005 ve věci stížnosti JUDr. Ing. J. K. na nečinnost ve věci návrhu na vydání rozhodnutí o uvedeném ochranném pásmu. Ministerstvo kultury v tomto dopise zaujalo právní názor shodný se stěžovatelem, že již samotným podáním návrhu bylo zahájeno řízení o vydání rozhodnutí ohledně vymezení ochranného pásma nemovité kulturní památky usedlost Špitálka. Úprava rozhodování ve věci vymezení ochranného pásma nemovité kulturní památky podléhá stavebnímu zákonu, vyhlášce č. 132/1998 Sb. a § 17 zákona o státní památkové péči, a proto Ministerstvo kultury v souladu s § 50 správního řádu vyzvalo Magistrát hlavního města Prahy, aby postupoval způsobem popsaným v přípise a řízení ukončil správním rozhodnutím a nikoli neformálním sdělením.

Dne 3. 7. 2006 vydal Magistrát hlavního města Prahy – po přerušení řízení z důvodu chybějících náležitostí návrhu a doplnění návrhu – rozhodnutí o zastavení řízení. Ministerstvo kultury poté rozhodnutím ze dne 28. 8. 2006, č. j. 11147/2006, zrušilo z podnětu odvolání JUDr. Ing. J. K. rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 3. 7. 2006, a věc vrátilo k řízení prvostupňovému správnímu orgánu. Magistrát hlavního města Prahy v souladu s rozhodnutím Ministerstva kultury pokračoval v řízení a činil kroky směřující k odstranění vad, pro které bylo rozhodnutí zrušeno (oznámení řízení známým účastníkům řízení, apod.). Dne 21. 2. 2007 pod č.j. MHMP 245755/2005 pak vydal Magistrát hlavního města Prahy rozhodnutí, kterým zamítl návrh na vymezení ochranného pásma nemovité kulturní památky, usedlost Špitálka. Ministerstvo kultury poté rozhodnutím ze dne 6. 6. 2007, č. j. 7402/2007 opětovně zrušilo z podnětu odvolání JUDr. Ing. J. K. rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 21. 2. 2007, a věc vrátilo k řízení prvostupňovému správnímu orgánu.

Magistrát hlavního města Prahy v tomto řízení vydal dne 16. 7. 2007 pod č. j. MHMP 245755/2005 rozhodnutí, kterým zastavil podle § 30 správního řádu řízení ve věci návrhu JUDr. Ing. J. K. o vymezení ochranného pásma nemovité kulturní památky Špitálka, viniční usedlost č. p. 17, Na Špitálce 12, Praha 6, neboť odpadl důvod správního řízení vedeného podle stavebního zákona, vyhlášky č. 132/1998 Sb., a § 17 zákona o státní památkové péči. Prvostupňový správní orgán při svém rozhodování vyšel z toho, že již v době podání návrhu JUDr. Ing. J. K. dovodil z dikce § 17 zákona o státní památkové péči, že jeho podání není návrhem, ale podnětem k zahájení řízení o vymezení ochranného pásma. Citované ustanovení totiž stanoví, že příslušný správní orgán vymezí ochranné pásmo, jsou-li splněny stanovené podmínky (vyžaduje-li to ochrana nemovité kulturní památky). Z textu tohoto zákonného ustanovení lze proto jazykovým výkladem dojít k závěru, že správní orgán zahájí ve věci správní řízení z moci úřední v případě splnění stanovených podmínek. V daném případě však nebyly shledány zákonné podmínky pro takový postup, a proto nebylo ve věci zahájeno správní řízení z moci úřední. Správní orgán z uvedeného důvodu na podnět reagoval přípisem, ve kterém JUDr. Ing. J. K. sdělil, proč nepovažuje za opodstatněné zahájit správní řízení o vymezení ochranného pásma nemovité kulturní památky. Ministerstvo kultury však v rámci postupu podle § 50 správního řádu zaujalo právní názor, že podáním návrhu na vymezení ochranného pásma bylo ve smyslu ust. 18 správního řádu a § 35 odst. 1 stavebního zákona zahájeno správní řízení podle § 17 zákona o státní památkové péči. V průběhu dalšího rozhodování vydal Městský soud v Praze rozsudek ze dne 23. 8. 2006, č. j. 10 Ca 74/2006 - 24, v němž řešil otázku, zda řízení o vymezení ochranného pásma nemovité kulturní památky lze zahájit podáním jakékoliv osoby (právní názor JUDr. Ing. J. K. a Ministerstva kultury), nebo zda je oprávněn řízení zahájit orgán státní památkové péče z vlastního podnětu, tedy z moci úřední (právní názor Magistrátu hlavního města Prahy). Městský soud v Praze vyslovil, že z dikce ust. § 17 zákona o státní památkové péči vyplývá, že řízení lze zahájit pouze z moci úřední. Je tomu tak proto, že zákon explicitně nestanoví a ze žádného ustanovení nelze ani dovodit, že by řízení mohlo být zahájeno na návrh fyzické či právnické osoby. Takový návrh je vždy považován pouze za podnět k zahájení řízení. Vzhledem k závaznému výkladu ustanovení zákona soudem a s důrazem na zásadu předvídatelnosti rozhodl Magistrát hlavního města Prahy jako prvostupňový správní orgán o zastavení řízení, neboť odpadl důvod řízení.

Ministerstvo kultury jako příslušný odvolací orgán státní památkové péče rozhodnutím ze dne 10. 10. 2007, č. j. 12772/2007, zamítlo odvolání JUDr. Ing. J. K. proti rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 16. 7. 2007, č. j. MHMP 245755/2005, a současně toto prvostupňové rozhodnutí potvrdilo. Odvolací orgán při svém rozhodování vyšel z toho, že je vázán právním názorem, který vyslovil Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 23. 8. 2006, č. j. 10 Ca 74/2006 - 24, i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 6. 2007, č. j. 4 Ans 10/2006 - 59. Ust. § 35 odst. 1 stavebního zákona počítá s tím, že v některých případech bude možné 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“ podle zvláštních předpisů. Takovým zvláštním předpisem je též zákon o státní památkové péči. Z tohoto důvodu je třeba rozlišovat institut ochranného pásma podle obecné úpravy a zvláštní případ ochranného pásma nemovité kulturní památky. Ze znění ust. § 17 odst. 1 zákona o státní památkové péči, podle něhož příslušný orgán státní památkové péče vymezí ochranné pásmo nemovité kulturní památky, vyžaduje-li to její ochrana nebo ochrana jejího prostředí, vyplývá, že takové řízení lze zahájit z moci

úřední. Tento zákon přitom explicitně nestanoví, a nelze to dovodit ze žádného jeho ustanovení, že by toto řízení mohlo být zahájeno na návrh fyzické nebo právnické osoby. Ochrana kulturních památek je zcela nepochybně veřejným zájmem. Aby bylo založeno veřejné subjektivní právo takové osoby na vedení řízení a vydání rozhodnutí ve věci, musí tak stanovit zákon. V rozhodné právní úpravě, jímž je zákon o státní památkové péči, však takové ustanovení absentuje. Bylo by ostatně nelogické, aby v případě nemovité kulturní památky mohl zahájit návrhem řízení kdokoli, zatímco v případě národní kulturní památky, kde lze očekávat silnější zájem na její ochraně, tak může učinit pouze krajský úřad. Ani samotné řízení o prohlášení věci za kulturní památku podle ust. § 2 a § 3 zákona o státní památkové péči není řízení návrhovým. Pokud lze prohlásit věc za kulturní památku pouze na základě řízení zahájeného z úřední moci, bylo by rovněž nelogické, aby ochranné pásmo k takové kulturní památce mohlo být vymezeno na základě řízení o návrhu, jenž by byl oprávněn podat kdokoli. Na uvedeném závěru nemůže nic změnit ani námitka odvolatele, že prvostupňové správní rozhodnutí v rozporu s ust. § 59 odst. 3 správního řádu nerespektovalo původní právní názor odvolacího orgánu. Je tomu tak proto, že pokud vyjdou najevo nové skutečnosti, které mají za následek jiné právní posouzení věci, nelze trvat na vázanosti původně vyjádřeného právního názoru, byť se tak stalo v rámci odvolacího řízení. Taková situace nastala v tomto případě, kdy prvostupňový správní orgán své rozhodnutí, které nekoresponduje s dříve vysloveným právním názorem odvolacího správního orgánu, odůvodnil zcela novými skutečnostmi, jež nebyly v dřívějším řízení vzaty v potaz. Z hlediska právní jistoty účastníků řízení bylo proto třeba ukončit postup, který fakticky nemohl být správním řízením a byl správními soudy označen za zmatečný.

Nejvyšší správní soud předesílá, že i v řízení o kasační stížnosti se jako kasační soud řídí dispoziční zásadou. Je provedením této dispoziční zásady, jestliže ustanovení § 106 odst. 1 s. ř. s. ukládá stěžovateli povinnost označit rozsah napadení soudního rozhodnutí a uvést, z jakých důvodů (skutkových a právních) toto soudní rozhodnutí napadá a považuje výroky tohoto rozhodnutí za nezákonné, a že kasační soud je pak vázán rozsahem kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.) a důvody kasační stížnosti (§ 109 odst. 4 věta před středníkem s. ř. s.). Činnost kasačního soudu je ohraničena rámcem takto vymezeným (rozsah napadení soudního rozhodnutí a skutkové a právní důvody nezákonnosti tohoto rozhodnutí), a tento soud se musí omezit na zkoumání napadeného rozhodnutí jen v tomto směru, nejde-li ovšem o vadu, k níž musí hledět z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 věta za středníkem s. ř. s.). I při nejmírnějších požadavcích proto musí být z kasační stížnosti poznatelné, v kterých částech a po jakých stránkách má kasační soud napadené soudní rozhodnutí zkoumat, přičemž kasační soud není povinen, ale ani oprávněn sám vyhledávat možné nezákonnosti soudního rozhodnutí.

Z textu a z obsahu kasační stížnosti vyplývá, že ji stěžovatel podal, dovolávaje se důvodu, uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nesprávné právní posouzení spočívá buď v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní názor, popř. je sice aplikován správný právní názor, ale tento je nesprávně vyložen.

Stěžovatel v kasační stížnosti především namítá, že není správný právní názor městského soudu, pokud považuje řízení podle § 17 odst. 1 zákona o státní památkové péči o vymezení ochranného pásma nemovité kulturní památky za řízení, které může být zahájeno pouze z podnětu správního orgánu (nikoli tedy na návrh).

Nejvyšší správní soud rozhodující o kasační stížnosti O. R. vychází z rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 8. 2006, č. j. 10 Ca 74/2006 - 24, o který se také opírá napadený rozsudek Městského soudu v Praze, a z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2007, č. j. 4 Ans 10/2006 – 59, dostupný na www.nssoud.cz, v nichž se tyto soudy obecně vyjádřily k povaze řízení o vymezení ochranného pásma nemovité kulturní památky podle § 17 odst. 1 zákona o státní památkové péči. Městský soud vyslovil právní názor, že toto řízení nelze zahájit návrhem fyzické nebo právnické osoby, ale pouze z moci úřední, a Nejvyšší správní soud obdobně dovodil, že řízení o vymezení ochranného pásma nemovité kulturní památky podle § 17 odst. 1 zákona o státní památkové péči je řízením zahajovaném z moci úřední a nejedná se tedy o řízení návrhové.

Nejvyšší správní soud neshledal žádné důvody k tomu, aby se při svém rozhodování odchýlil od shora uvedené judikatury a postoupil věc k rozhodnutí rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu (§ 17 odst. 1 s. ř. s.).

Návrh na vymezení ochranného pásma podle § 17 odst. 1 zákona o státní památkové péči nelze považovat za návrh účastníka správního řízení, jímž by bylo zahájeno řízení o takovém návrhu. Návrh je ve skutečnosti podnětem k tomu, aby žalovaný řízení o vymezení ochranného pásma nemovité kulturní památky zahájil a sám provedl z úřední povinnosti. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s názorem Městského soudu v Praze, spočívajícím v tom, že 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. Řízení o vymezení ochranného pásma nemovité kulturní památky podle § 17 odst. 1 zákona o státní památkové péči je tedy řízením zahajovaném z moci úřední, nejedná se o řízení návrhové. Tomuto výkladu odpovídá i dikce tohoto ustanovení, podle níž příslušný orgán státní památkové péče vymezí ochranné pásmo nemovité kulturní památky tehdy, vyžaduje-li to její ochrana nebo ochrana jejího prostředí. Zákon tak ponechává možnost zahájení řízení na příslušném správním orgánu.

S otázkou vztahu zákona o státní památkové péči a stavebního zákona se již zcela dostatečně, přehledně a vyčerpávajícím způsobem vypořádal Městský soud v Praze v odůvodnění napadeného rozsudku, když konstatoval, že z ust. § 35 stavebního zákona ani z žádného jiného ustanovení stavebního zákona nevyplývá odpověď na otázku, zda lze řízení o vymezení ochranného pásma nemovité kulturní památky zahájit na návrh fyzické nebo právnické osoby a že k závěru o řešení této otázky lze dospět pouze výkladem speciální normy, kterou je v tomto případě zákon o státní památkové péči. S

názorem Městského soudu v Praze se Nejvyšší správní soud plně ztotožňuje a v podrobnostech odkazuje na jeho vyčerpávající a přesvědčivé odůvodnění.

Stěžovatel nesouhlasí s argumentem městského soudu, jež odkazuje na úpravu § 17 odst. 3 zákona o státní památkové péči. Pokud totiž zákon přiznává pouze krajskému úřadu právo podat uvedený návrh na zahájení správního řízení, a u vymezení ochranného pásma nemovité kulturní památky toto omezení nestanoví, potom a contrario lze dovodit že řízení podle § 17 odst. 1 zákona o státní památkové péči může být zahájeno i na návrh jiné osoby.

Městský soud při výkladu uvedeného ustanovení zákona o státní památkové péči důvodně dospěl k závěru, že stanoví-li zákon u národní kulturní památky věcnou příslušnost krajského úřadu k podání návrhu na vymezení ochranného pásma, postrádal by logiku závěr, že v případě nemovité kulturní památky tak může kdokoli zahájit návrhem řízení o vymezení ochranného pásma. 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.

Nejvyšší správní soud nepovažuje za důvodnou ani námitku stěžovatele, že byť je ochrana kulturních památek nepochybně veřejným zájmem, názor Městského soudu v Praze v rozporu se zákonem vylučuje z podání návrhu na vymezení ochranného pásma nemovité kulturní památky jak právnické osoby, jejichž předmětem činnosti je právě ochrana památek, tak i vlastníky nemovitých kulturních památek. I v tomto ohledu se Nejvyšší správní soud ztotožňuje s názorem Městského soudu v Praze, vyjádřeným v odůvodnění napadeného rozsudku, podle něhož osoby, které mají zájem na ochraně nemovité kulturní památky, 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 (nikoli však návrh) k zahájení výše zmíněného řízení, správní orgán je povinen tento podnět vyhodnotit a řízení poté z moci úřední zahájí, nebo důvody k zahájení řízení neshledá.

Stěžovatel nepovažuje za správný ani argument městského soudu poukazující na to, že rozhodnutí vydané v tomto řízení „se navíc závažným způsobem dotýká práv jiných osob".

Městský soud v napadeném rozsudku použil větu „Aby však bylo založeno veřejné subjektivní právo takové osoby na vedení řízení a vydání rozhodnutí ve věci (zde právo každého obracet se ve věcech veřejného či společného zájmu na státní orgány a orgány územní samosprávy s návrhy), *jež se navíc závažným způsobem dotýká práv jiných osob,* musí tak stanovit zákon". Uvedený argument je však stěžovatelem zjevně vytržen ze souvislostí, neboť jenom pravdivě dodává, že se uvedené veřejné subjektivní právo závažně dotýká i práv jiných osob. Zásadní je však to, že jen zákon může založit veřejné subjektivní právo takové osoby na vydání rozhodnutí ve věci.

Posléze stěžovatel namítá i to, že rozsudek, o který se opírá napadené rozhodnutí městského soudu, se týkal podání, jež podala jiná osoba, než vlastník kulturní památky.

V této věci je však vylučován z podání návrhu na vyhlášení ochranného pásma nemovité kulturní památky i vlastník této památky.

Nejvyšší správní soud nepovažuje tuto námitku za opodstatněnou. Nelze nevidět, že jak Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 23. 8. 2006, č. j. 10 Ca 74/2006 - 24, tak i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 6. 2007, č. j. 4 Ans 10/2006 - 59, vyslovily právní názor, že řízení o vymezení ochranného pásma nemovité kulturní památky dle ust. § 17 odst. 1 zákona o státní památkové péči nelze zahájit návrhem fyzické nebo právnické osoby, ale pouze z moci úřední. Ve vztahu k charakteru řízení o vymezení ochranného pásma nemovité kulturní památky dle uvedeného ustanovení zákona o státní památkové péči a jeho iniciace jde o zcela obecný právní názor, který je použitelný ve všech případech se stejnou právní problematikou. Vlastnictví nemovité kulturní památky není vůbec rozhodné (nejde o vlastnictví nemovitosti, ale o ochranné pásmo ve vztahu k nemovitosti, které má veřejný charakter).

Stěžovatel nesouhlasí ani s argumentací městského soudu, týkající se údajných velkých nároků na vedení předmětných řízení a jejich náročností na straně jedné a neodborností žadatelů na straně druhé, a dovozuje, že jde především o argumentaci v zásadě zcela mimoprávní a navíc nepravdivou.

Se zřetelem k samotnému stanovisku stěžovatele, že jde o problematiku mimoprávní a zčásti spekulativní nebude se Nejvyšší správní soud k uvedené námitce vyjadřovat. Ostatně o tuto problematiku se ani rozhodovací důvody neopírají.

Nejvyšší správní soud proto i v tomto případě uzavírá, že řízení o vymezení ochranného pásma nemovité kulturní památky podle ust. § 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). Zákon tak ponechává možnost zahájení řízení na příslušném správním orgánu. Magistrát hlavního města Prahy ve smyslu uvedeného proto původně postupoval tak, že návrh, resp. podnět JUDr. Ing. J. K. k zahájení řízení vyhodnotil a vzhledem k tomu, že ho neshledal důvodným, nezahájil řízení podle § 18 odst. 2 věty druhé správního řádu. Podateli podnětu posléze dne 15. 7. 2005 jen sdělil, jakým způsobem s podnětem naložil. Návrh JUDr. Ing. J. K. proto správně považoval za pouhý podnět k zahájení řízení o vymezení ochranného pásma nemovité kulturní památky.

Stěžovatel v kasační stížnosti také namítá, že bylo nesprávně aplikováno ust. § 30 správního řádu, o které prvostupňový správní orgán opřel zastavení řízení, ačkoliv od zahájení řízení nedošlo k žádným skutkovým změnám, a důvod zahájení řízení neodpadl.

Nejvyšší správní soud má za to, že zastavení řízení správními orgány podle § 30 správního řádu z odpadnutí důvodu správního řízení a následné zamítnutí žaloby napadeným rozsudkem městského soudu není v souladu se zákonem.

Z ust. § 30 správního řádu vyplývá, že existují dva důvody pro zastavení řízení, a to zpětvzetí návrhu na zahájení řízení účastníkem a odpadl-li důvod řízení zahájeného z podnětu správního orgánu. Tato úzká zákonná úprava neposkytuje správním orgánům

možnost užít institutu zastavení řízení v jiných než uvedených případech, ačkoli by takový postup byl mnohdy více než žádoucí. Správnímu orgánu pak nezbývá, než i v takových případech vést řízení dále a ve věci rozhodnout.

V projednávané věci nedošlo ke zpětvzetí návrhu na zahájení řízení účastníkem, které u řízení o vymezení ochranného pásma nemovité kulturní památky ani nepřichází v úvahu jako důvod zastavení řízení (nejedná se o řízení návrhové). Zastavit řízení pro odpadnutí důvodu je možné podle § 30 správního řádu jen u řízení zahájených z podnětu správního orgánu, zde však bylo řízení zahájeno na návrh žalobce. Magistrát hlavního města původně reagoval na podání JUDr. Ing. J. K. ze dne 5. 5. 2005 přípisem ze dne 15. 7. 2005, v němž mu sdělil, proč nepovažuje za důvodné zahájit řízení a jakým způsobem s podnětem naložil, ale posléze podle stanoviska Ministerstva kultury ze dne 3. 11. 2005 bylo podání ze dne 5. 5. 2005 považováno za návrh způsobilý zahájit správní řízení. Podle doktríny důvod řízení odpadá např. tehdy, jestliže účastník zemřel nebo zanikl bez nástupce, anebo zanikla-li věc nebo právo, jehož se řízení týká. O odpadnutí důvodu zahájení řízení by se tak jednalo např. v případě, kdyby zanikla nemovitá kulturní památka, došlo-li by ke změně skutkových okolností relevantních pro vyhlášení ochranného pásma, pro které by nebylo možno pokračovat, apod. K ničemu takovému ale v řízení nedošlo. Skutečnost, že byl zaujat jiný právní názor správními orgány, není odpadnutím důvodu zahájení řízení. Jen těžko lze pak odůvodnit zastavení řízení pouze s odkazem na právní jistotu účastníků (ukončení postupu, který nemohl být fakticky správním řízením, ačkoli se jím po formální stránce jevit mohl).

Správní orgány tak nesprávně aplikovaly ust. § 30 správního řádu, o které opřely zastavení řízení, a to především z toho důvodu, že od zahájení řízení nedošlo k žádným skutkovým změnám, a důvod zahájení řízení neodpadl. Městský soud pak takový postup chybně aproboval.

Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů došel k závěru, že kasační stížnost stěžovatele proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 7. 2011, č. j. 6 Ca 9/2008 – 49, je v uvedeném rozsahu opodstatněná, a proto tento rozsudek zrušil (§ 110 odst. 2 s. ř. s.). Jelikož rozhodnutí žalovaného odvolacího správního orgánu a prvostupňového správního orgánu trpí nezákonností, pro kterou bylo možno tato rozhodnutí zrušit již v řízení před městským soudem, rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že se za použití ustanovení § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. současně zrušují též rozhodnutí Ministerstva kultury ze dne 10. 10. 2007, č. j. 12772/2007, a rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, odboru kultury, památkové péče a cestovního ruchu, ze dne 16. 7. 2007, č. j. MHMP 245755/2005, o zastavení řízení, a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.

V tomto řízení bude na správních orgánech, aby v mezích právního názoru Nejvyššího správního soudu na řízení o vymezení ochranného pásma nemovité kulturní památky podle ust. § 17 odst. 1 zákona o státní památkové péči a o zastavení řízení pro odpadnutí důvodu řízení podle § 30 správního řádu, zákonným způsobem znovu posoudily celou věc.

Zruší-li Nejvyšší správní soud i rozhodnutí správního orgánu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je tento správní orgán vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším

správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud ve věci rozhodl v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje kasační soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, neboť neshledal důvody pro jeho nařízení.

Výrok o náhradě nákladů řízení před městským soudem se opírá o ustanovení § 60 odst. 1, věta 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 úspěch měl, a proto má právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný ve věci před městským soudem úspěch neměl, a proto je povinen zaplatit stěžovateli jako žalobci na náhradě nákladů řízení o žalobě částku 7.760 Kč, které jí vznikly v podobě nákladů na zastoupení advokátem a za zaplacení soudního poplatku. Náklady se sestávají z odměny za zastoupení (2 úkony právní služby) v celkové výši 4.200 Kč (á 2.100 Kč), spočívající v převzetí a přípravě zastoupení a ve vyhotovení písemného podání (žaloby) soudu, týkající se věci samé [§ 1 odst. 1, § 7, § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. a), d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“)], z náhrady hotových výdajů ve výši 600 Kč za 2 úkony právní služby (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu), a k tomu se vztahující daně z přidané hodnoty ve výši 960 Kč a z částky 2.000 Kč za zaplacený soudní poplatek za správní žalobu (položka č. 14a sazebníku soudních poplatků, který je přílohou zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění účinném do 31. 8. 2011).

Výrok o náhradě nákladů řízení před Nejvyšším správním soudem se opírá o ustanovení § 60 odst. 1, věta první s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 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 úspěch měl, a proto má právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný ve věci před Nejvyšším správním soudem úspěch neměl, a proto je povinen zaplatit stěžovateli jako žalobci na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 11.408 Kč, které mu vznikly v podobě nákladů na zastoupení advokátem a na zaplacení soudního poplatku za kasační stížnost. Náklady se sestávají z odměny za společný úkon právní služby (písemné podání soudu týkající se věci samé při zastupování 3 osob) v celkové výši 5.040 Kč (á 2.100 Kč x 3 - 20% podle § 12 odst. 4 advokátního tarifu) [§ 1 odst. 1, § 7, § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], z náhrady hotových výdajů ve výši 300 Kč za 1 úkon právní služby (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu), k tomu se vztahující daně z přidané hodnoty ve výši 1.068 Kč a z částky 5.000 Kč za zaplacený soudní poplatek za kasační stížnost (položka č. 19 sazebníku soudních poplatků, který je přílohou zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů).

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

V Brně dne 24. srpna 2012

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu