



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Karly Cháberové a soudců Jana Kratochvíla a Štěpána Výborného ve věci

žalobce

J.H.

bytem ...

zastoupený JUDr. Alešem Dvouletým, advokátem

sídlem Londýnská 674/55, Praha 2

proti

žalovanému

Ministerstvo kultury

sídlem Maltézské náměstí 471/1, Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí ministra kultury ze dne 13. 2. 2015, č.j. MK 9509/2015 OLP,

t a k t o :

I. Žaloba se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

Rekapitulace předchozího řízení a obsah správního spisu

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí ministra kultury, kterým byl zamítnut rozklad žalobce a potvrzeno rozhodnutí žalovaného, odboru památkové péče, ze dne 28. 8. 2014, č. j. MK 42121/2014 OPP (dále jen „prvoinstanční rozhodnutí“), jakož i zrušení prvoinstančního rozhodnutí ve věci určení, zda obraz „Madona s dítětem“ (rozměry 155 x 127 cm) sign. Rafael Urbinas Pingebat, zapsaný v Ústředním seznamu kulturních památek České republiky pod rejstříkovým číslem 13031/35-3247 (dále jen „obraz“), je kulturní památkou.
2. Z předloženého správního spisu soud zjistil následující pro své rozhodnutí podstatné skutečnosti.
3. Rozhodnutím žalovaného ze dne 1. 6. 1993, zn. k 4049/93, byl obraz prohlášen za kulturní památku dle § 3 odst. 1 zákona ČNR č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči (dále jen „zákon č. 20/1987 Sb.“).
4. Na základě podání žalobce ze dne 21. 7. 2011, které ministerstvo posoudilo jako žádost dle § 142 odst. 1 správního řádu, bylo zahájeno řízení o určení právního vztahu, konkrétně zda je obraz kulturní památkou dle zákona č. 20/1987 Sb. či nikoliv, přičemž žalobce v řízení jednak tvrdil protiprávnost prohlášení obrazu za kulturní památku, jakož i to, že obraz nikdy kulturní památkou nebyl. Argumentace žalobce vycházela především z formálních nedostatků písemnosti ze dne 1. 6. 1993 a z toho, že se obraz nenacházel na území České republiky, resp. nebyl ve vlastnictví českého občana. Rozhodnutím ze dne 3. 1. 2013, č.j. MK 80391/2012 OPP, žalovaný rozhodl, že obraz je na základě prohlášení ze dne 1. 6. 1993 od 7. 6. 1993 kulturní památkou. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce rozklad, kterému ministr kultury vyhověl a věc vrátil žalovanému k novému projednání z důvodu, že absentovalo přezkoumatelné vypořádání námitek žalobce uplatněných v průběhu řízení. Po doplnění zejména listinných důkazů žalovaný prvoinstančním rozhodnutím opět rozhodl, že obraz je na základě prohlášení ze dne 1. 6. 1993 od 7. 6. 1993 kulturní památkou. Dle žalovaného byly splněny hmotněprávní předpoklady pro prohlášení obrazu za kulturní památku dle § 2 zákona č. 20/1987 Sb. Rovněž po procesní stránce bylo prohlášení provedeno dle tehdy platné právní úpravy ve smyslu § 3 ve spojení s § 44 zákona č. 20/1987 Sb.
5. V odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí žalovaný uvedl, že § 44 zákona č. 20/1987 Sb. vylučoval použití obecných předpisů o správním řízení na postup dle § 3 téhož zákona. Byť v roce 2005 Ústavní soud nálezem č. 240/2005 Sb. toto vyloučení s účinností od 17. 6. 2005 zrušil, ani nálezu Ústavního soudu v souladu se zásadou *lex retro non agit* nepůsobí zpětně. K prohlášení tedy došlo v souladu s tehdy platnou legislativou a dne 7. 6. 1993 toto prohlášení bylo vlastnoručně převzato *otcem* žalobce. Žalobce byl o prohlášení vyrozuměn, jak vyplynulo z jeho pozdějších podání, v roce 1993. Žalobce přitom vystupoval ve vztahu ke správním orgánům jako vlastník, lze tedy dovodit, že v době před, v průběhu, i po prohlášení byl jeho vlastníkem, a to na základě kupní smlouvy podepsané dne 23. 12. 1992. Žalovaný nedisponuje žádnými doklady o tom, že by vlastníkem obrazu

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

byl slovenský občan O. P., resp. že by tento uplatnil právo zpětné koupě. Podpisy na žalobcem předloženém opisu dodatku ke kupní smlouvě a opisu předávacího protokolu byly ustanoveným soudním znalcem označeny za pravděpodobné padělky. Písemnosti, které mají prokazovat, že se obraz nenacházel na území České republiky, jsou datovány po 1. 6. 1993, tj. po prohlášení obrazu za kulturní památku. Ani z obsahu dopisu slovenského ministra kultury nelze dovodit, že by se obraz v dané době nacházel na Slovensku, přičemž expert pro posouzení pravosti obrazu uvedl, že expertízu vypracoval na základě nekvalitní reprodukce. Žalobcem předložená fotokopie vývozního kmenového listu celnice Piešťany uvádí obraz o rozměrech 154x127cm, hodnota zboží 200 000 Sk, což je v nepoměru k hodnotě dle posudku z roku 2004, který uvádí výši 160 000 000 USD. Vývoz se měl přitom uskutečnit poté, co slovenské Ministerstvo kultury uvedlo, že obraz má být v Mnichově na expertíze, tj. již na území SRN. Nebylo tak prokázáno, že by obraz byl v době prohlášení na území Slovenska, přičemž bylo současně zjištěno, že v dané době byla na území Slovenska alespoň jedna kopie obrazu.

6. Ministr kultury v žalobou napadeném rozhodnutí konstatoval, že řízení dle § 142 správního řádu neslouží k nápravě vad zákonnosti rozhodnutí (prohlášení). Pro posouzení věci je rozhodující, zda rozhodnutí o prohlášení předmětného obrazu za kulturní památku je či není nicotné. Přitom od prohlášení uplynulo více než 20 let a stalo se tak v době bezprostředně po rozdělení Československa, což značně ztěžuje podmínky pro provádění dokazování. Z předložených a provedených důkazů ale není možné vyvodit jednoznačný závěr, že nebylo v pravomoci žalovaného vést řízení o prohlášení. Doklad o tom, že obraz v „inkriminovaném“ období viděl na území Slovenska odborník, který by ho mohl kvalifikovaně identifikovat, v řízení předložen nebyl a nelze ani bez pochybností dovodit, že se obraz nacházel ve Slovenské národní bance. Byť prohlášení bylo nesprávně doručeno otci žalobce, žalobce se s prohlášením prokazatelně seznámil. Nemůže se tak dovolávat neoznámení rozhodnutí, přičemž takto bylo postupováno dle judikatury i právní praxe i ve vztahu k právní úpravě dle zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), dále jen „zákon č. 71/1967 Sb.“. Žalobce přitom mohl i dle tehdejší právní úpravy napadnout rozhodnutí správní žalobou, což neučinil. Nebyla vyvrácena presumpce, že ke dni prohlášení byl vlastníkem žalobce a že se obraz nacházel na území České republiky. I v případě nezákonnosti rozhodnutí nelze toto odstranit postupem dle § 142 správního řádu, ale dle § 8 zákona č. 20/1987 Sb., tj. zrušením prohlášení. Případné vady zákonnosti prohlášení, například absence ohledání obrazu, nezakládají nicotnost prohlášení dle § 77 správního řádu.

II.

Argumentace účastníků

7. Žalobce v žalobě namítá nezákonnost rozhodnutí, když správní orgány nesprávně posoudily nicotnost rozhodnutí ze dne 1. 6. 1993 o prohlášení obrazu za kulturní památku, a to s ohledem na následující:
 - 1) Výluka z obecných předpisů o správním řízení pro rozhodování o prohlášení věci za kulturní památku byla Ústavním soudem posouzena jako neústavní. Byť nález nepůsobí zpětně, byla neústavnost dána nejpozději účinností Listiny základních práv a svobod, přičemž postavení žalobce, jakožto účastníka řízení o prohlášení, bylo neústavně omezené.
 - 2) Žalovaný neměl „jurisdikci“ rozhodovat o prohlášení, neboť se obraz nenacházel na území České republiky a nevlastnil jej český občan.

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

- 3) Žalovaný si přisvojil pravomoc posuzovat, zda slovenské orgány při povolování vývozu obrazu postupovaly v souladu se slovenskými právními předpisy, přičemž však vývoz věci vykazující znaky kulturní památky podléhal povolovacímu režimu. Rozdíl ve výši ocenění obrazu v roce 1993 a 2004 byl dán především ověřením pravosti obrazu, ke kterému v mezidobí došlo.
- 4) Žalobci nebylo nikdy doručeno prohlášení ze dne 1. 6. 1993 a správními orgány citovaná judikatura je nepoužitelná a nepřiléhavá.
- 5) Rozhodnutí ze dne 1. 6. 1993 postrádá jakékoliv poučení o opravných prostředcích, tedy o možnosti soudního přezkumu.
8. Žalovaný ve svém vyjádření navrhl žalobu zamítnout. Nesouhlasil s tím, aby prohlášení ze dne 1. 6. 1993 bylo posouzeno jako nicotné, neboť by to bylo v rozporu s legitimním očekáváním a právní jistotou, a to s ohledem na obecnou nepřípustnost pravé retroaktivity. Řízení o prohlášení bylo žalovaným zahájeno z vlastního podnětu, před vydáním rozhodnutí žalobce výslovně nesouhlasil s prohlášením a po celou dobu vystupoval jako vlastník obrazu, což vyplynulo z podkladů. Žalovaný zopakoval, že z dopisu slovenského ministra kultury nelze dovodit, že by se obraz v předmětné době nacházel na Slovensku. Hodnota a rozměry údajně vyvezeného obrazu neodpovídají, přičemž k vývozu mělo dojít až poté, co se měl obraz již nacházet na území SRN v Mnichově. Žalovaný si pravomoc posuzovat postup slovenských orgánů nepřisuzuje, toliko na okraj v odůvodnění okomentoval, že postup byl v rozporu se slovenskými předpisy. Vzhledem k tomu, že se v rámci řízení dle § 142 odst. 3 správního řádu uplatní § 141 odst. 4 téhož zákona, vychází správní orgány primárně z účastníkem navržených důkazů. Byť prohlášení obrazu za kulturní památku představuje omezení vlastnického práva, jedná se o omezení legální, na základě zákona v rámci ochrany kulturního dědictví, přičemž prohlášení není omezením vlastnického práva bez náhrady – viz nálezný Ústavního soudu, sp. zn. I. ÚS 35/94. Žalobce měl možnost podat žalobu, přičemž obligatorní náležitostí podle právní úpravy nebylo poučení o možnosti podat žalobu. Důkazy navržené žalobcem byly vypořádány, přičemž předložená čestná prohlášení jsou velmi nedůvěryhodná, a z podkladů vyplývá, že v dané době pravděpodobně existovalo několik kopií obrazu a alespoň jedna z nich byla na území Slovenska.
9. Žalobce v replice k vyjádření žalovaného zopakoval, že nejméně podmínka přítomnosti obrazu na území splněna nebyla, přičemž žalovaný neuvádí nic o tom, že obraz byl v roce 1993 na území České republiky. Poslední osobou, která obraz na území prokazatelně viděla, byla akademická malířka, která jej v roce 1991 ohledala. Žalovaný argumenty podsouvá, že obraz vyvezený ze Slovenska a obraz, o kterém bylo učiněno prohlášení, není týž, což však nemá nic společného s tím, že správný obraz nebyl v roce 1993 v České republice. Podstata nicotnosti aktu je v tom, že je dána ex tunc. Korespondence žalobce se správními orgány z podzimu roku 1993 nemá pro věc význam, neboť k předání obrazu došlo žalobci v září 1993 ve Frankfurtu nad Mohanem, tj. od té doby byl v jeho držení.

III.

Posouzení žaloby

10. Městský soud projednal věc bez nařízení jednání, neboť žalobce s tímto vyslovil souhlas a žalovaný nevyjádřil výslovný nesouhlas (§ 51 odst. 1 soudního řádu správního).

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

11. Městský soud na základě žaloby v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 soudního řádu správního), přezkoumal napadené rozhodnutí včetně řízení, které jeho vydání předcházelo. Při přezkoumání rozhodnutí soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 soudního řádu správního).
12. Dle § 142 odst. 1 správního řádu správní orgán v mezích své věcné a místní příslušnosti rozhodne na žádost každého, kdo prokáže, že je to nezbytné pro uplatnění jeho práv, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda zanikl a kdy se tak stalo.
13. Dle § 142 odst. 3 správního řádu pro dokazování v řízení o určení právního vztahu platí ustanovení § 141 odst. 4 obdobně.
14. Dle § 141 odst. 4 správního řádu ve sporném řízení vychází správní orgán z důkazů, které byly účastníky navrženy. Pokud navržené důkazy nepostačují ke zjištění stavu věci, může správní orgán provést i důkazy jiné. Neoznačí-li účastníci důkazy potřebné k prokázání svých tvrzení, vychází správní orgán při zjišťování stavu věci z důkazů, které byly provedeny. Správní orgán může též vzít za svá skutková zjištění shodná tvrzení účastníků.
15. Podle § 3 odst. 4 zákona 20/1987 Sb. ministerstvo kultury vyrozumí písemně o prohlášení věci za kulturní památku jejího vlastníka, krajský národní výbor a ústřední organizaci státní památkové péče (§ 32) a u archeologických nálezů též Československou akademii věd. Vyrozumí je i v tom případě, že neshledalo důvody pro prohlášení věci za kulturní památku.
16. Městský soud úvodem připomíná, že posuzovaná věc se týkala rozhodnutí v řízení o určení právního vztahu, tj. řízení, které umožňuje správnímu orgánu vydat deklaratorní rozhodnutí, zda nějaký právní vztah vznikl, kdy k tomu došlo, zda vztah trvá, případně zda zanikl a kdy se tak stalo, přičemž správní orgán v tomto řízení nemůže konstituovat žádná práva ani povinnosti a nemůže jakkoliv napravovat vady či nezákonnosti v předcházejících řízeních (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2011, č.j. 1 As 92/2011-182). V rozsudku ze dne 31. 1. 2018, č.j. 6 As 184/2017 – 32, Nejvyšší správní soud rovněž konstatoval, že v řízení podle § 142 správního řádu není dán žádný prostor pro posuzování jakýchkoliv pochybení v původním správním řízení. Není možné namítat nedostatečná skutková zjištění, nesprávné právní závěry, procesní pochybení, nedostatečné odůvodnění apod. Tyto otázky je možné posuzovat pouze v řízení o opravných prostředcích (srov. obdobně i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2014, č. j. 7 As 100/2014 – 52).
17. Žalobce nicméně namítal nicotnost rozhodnutí (prohlášení z roku 1993) pro důvody uvedené výše. Nicotný je takový správní akt, který trpí vadami takové intenzity, že nelze o správním aktu hovořit. Jedná se tedy o vady svou povahou nejzávažnější a rovněž i nezhojitelné. Zákonná úprava přitom účastníkům řízení, ve kterém bylo nicotné rozhodnutí vydáno, umožňuje podat podnět k prohlášení nicotnosti a to dle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, který nabyl účinnosti 1. 1. 2006. V případě nicotnosti navíc není dána promlčecí či prekluzivní lhůta, po jejímž uplynutí by již nemohla být nicotnost rozhodnutí prohlášena. V případě namítání vad, které mohou mít za následek nicotnost rozhodně, tak dle soudu nic nebrání tomu, aby právě v rámci řízení dle § 142 správního řádu správní orgány tyto vady mohly posuzovat. V dané věci tedy správní orgány správně posuzovaly případné vady zakládající nicotnost prohlášení z roku 1993 pro konstatování, zda je obraz kulturní památkou na základě prohlášení ze dne 1. 6. 1993.

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

18. **Ad 1)** Žalobce nejprve namítá, že výluka z obecných předpisů o správním řízení pro rozhodování o prohlášení věci za kulturní památku byla Ústavním soudem posouzena jako neústavní. Byť náleze Ústavního soudu nepůsobí zpětně, byla neústavnost dána nejpozději účinností Listiny základních práv a svobod, přičemž postavení žalobce, jakožto účastníka řízení o prohlášení bylo neústavně omezené s ohledem na spravedlivý proces (absence opravného prostředku). Správní orgány proto měly posoudit rozhodnutí ze dne 1. 6. 1993 jako nicotné a veškeré pochybnosti a vady nesmějí jít k tíži žalobce, neboť prohlášení představuje nucené omezení vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.
19. K tomu soud uvádí, že v případě žalobce bylo prohlášení ze dne 1. 6. 1993 učiněno v době, kdy v zákoně č. 20/1987 Sb. existovala výluka použití obecných předpisů o správním řízení. Nálezem Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/04, soud zrušil § 44 zákona o státní památkové péči v části vyjádřené výrazem „3“ (úprava prohlašování věcí za kulturní památky). Dle soudu bylo protiústavní vyloučení použití obecných předpisů o správním řízení vzhledem k nedostatku jiné právní úpravy (nahrazení úpravou speciální). Byť tedy § 3 zákona č. 20/1987 Sb. obsahoval některé procesní normy, z pohledu celkového obsahu úpravy správního řízení se jednalo toliko o torzo. Natolik minimální úprava si v žádném případě nemohla nárokovat ambici úplnosti a byla proto shledána jako protiústavní.
20. Nálezy Ústavního soudu zpravidla mají konstitutivní účinky, musí být tedy zohledňovány do budoucna. Zrušení právního předpisu či jeho části pak nezpůsobuje jeho zpětné zrušení (srov. například náleze ze dne 9. 4. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 31/96). Právní předpis, resp. jeho část tak pozbývá platnosti až na základě rozhodnutí Ústavního soudu. V době platnosti se postupuje dle dané právní úpravy a tato působí zamýšlené následky ve vztahu k právům a povinnostem, byť v podstatě důvod ke zrušení nastal již v době platnosti. Účinek ex nunc však nevylučuje, že aplikace protiústavního právního předpisu ze strany orgánu veřejné moci mohla vést k zásahu do základního práva nebo svobody jednotlivce (srov. náleze Ústavního soudu ze dne 18. 12. 2007, sp. zn. IV. ÚS 1777/07).
21. Výjimečně se však připouští retroaktivní účinky nálezů z důvodu nezbytných k ochraně ústavnosti, pokud nedojde k neproporcionálnímu zásahu do právní jistoty. Je tak třeba poměřovat kolizi zájmu na ochraně protiústavním zákonem dotčené ústavní normy s principy právní jistoty a důvěry v právo. Samotná existence rozporu nějakého právního předpisu, resp. jeho části s ústavním pořádkem bez dalšího nepředpokládá, že jeho použitím v individuální věci došlo k porušení ústavně zaručeného práva. Nelze totiž odhlédnout od toho, že i protiústavní zákonná ustanovení byla součástí právního pořádku a osoby jednaly v důvěře v jejich platnost a přizpůsobovaly tomu své chování. Proto je nutné zvažovat, zda by nevznikla účastníkům právních vztahů, a to především s ohledem na plynutí času, mnohem větší újma, než jak by tomu bylo v případě, pokud by zůstal právní stav vzniklý na základě protiústavního zákona (jeho části) nedotčen. V případě vertikálních právních vztahů je retroaktivní účinek přípustný, je-li v neprospěch veřejné moci (srov. náleze ze dne 6. 2. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 38/06, náleze ze dne 18. 12. 2007 sp. zn. IV. ÚS 1777/07, a náleze ze dne 23. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 3489/12).
22. Městský soud se zabýval tím, jak se konkrétně měla neústavnost § 44 zákona č. 20/1987 Sb. v části prohlašování věcí za kulturní památky projevit v případě prohlášení u žalobce.

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

23. V posuzované věci žalobce obecně pouze namítal své „chatrné postavení“, resp. nedostatek procesních záruk v rámci řízení o prohlášení, které spatřoval především v neexistenci (účinného) opravného prostředku. Konkrétně však nespecifikoval, jak byl on sám v jeho věci zasažen, například v nemožnosti konání nějakých procesních úkonů, které by byly způsobily pro něj přivodit příznivější rozhodnutí. Žalobce věděl, že bylo zahájeno řízení o prohlášení, s tímto postupem výslovně nesouhlasil, což dal i v řízení najevo. Samotná absence víceinstančního řízení při současné existenci soudního přezkumu protiústavnost bez dalšího nezakládá (srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 493/06, a rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 8. 2001, č.j. 7A 13/99-28). Právo na odvolání totiž není v ústavním pořádku zakotveno; dvojinstančnost řízení je garantována toliko v trestním řízení ve smyslu čl. 2 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Žalobce tak disponoval možností podat proti rozhodnutí žalobu a nespecifikoval, v čem konkrétně ho v jeho případě měla omezit absence tzv. plného přezkumu. Možnost bránit se žalobou nevyužil. Dle soudu proto nelze konstatovat, že by žalobce byl nějak konkrétně zkrácen na právu na spravedlivý proces a z tohoto důvodu měly správní orgány v posuzované věci považovat prohlášení ze dne 1. 6. 1993 za nicotné.
24. Pokud jde o omezení výkonu vlastnického práva žalobce v rozporu s čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, lze odkázat na nálezy Ústavního soudu, sp. zn. I. ÚS 35/94, z něhož vyplývá, že omezení vlastníka kulturní památky jsou v zákoně č. 20/1987 Sb. kompenzována řadou ustanovení, jež za ně poskytují náhradu. Současně podle čl. 11 odst. 3 Listiny základních práv a svobod má vlastník nejen práva, ale i povinnosti, a je povinen respektovat zákaz zneužití vlastnického práva na újmu druhých nebo zákaz jeho užívání v rozporu se zákonem chráněnými zájmy, přičemž obecným zájmem je i ochrana kulturních památek. Ochraňování kulturních památek je ve všech kulturních státech spojena s jistým omezením volné dispozice vlastním majetkem. Prohlášení za kulturní památku není zákonem pojato jako jednostranné omezení vlastnického práva bez náhrady.
25. Námitka není důvodná.
26. **Ad 2)** Dle žalobce žalovaný ani neměl jurisdikci rozhodovat o prohlášení, protože se obraz nenacházel na území České republiky a nevlastnil jej český občan. Neexistuje pozitivní důkaz, že by se obraz nacházel ke dni 1. 6. 1993 v ČR. Naopak na základě podkladů se podává, že obraz zde nebyl (zejména dopis slovenského ministra kultury ze dne 18. 5. 1993), přičemž žalobce se před prohlášením nikdy nevyjadřoval k tomu, kde se obraz nachází. Žalobce pak byl na podzim roku 1993, kdy měl obraz převzít, v situaci, kdy mu s ohledem na tehdejší právní úpravu nezbylo, než respektovat prohlášení.
27. Byť se žalobce dovolává nicotnosti prohlášení pro absenci „jurisdikce“ žalovaného, dle názoru soudu se obsahově nejedná o důvody pro vyslovení nicotnosti prohlášení, nýbrž otázku prokazování nových skutečností případně odůvodňující odlišné posouzení věci. Jak totiž uvedl Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 2. 7. 2015, č. j. 9 As 280/2014 - 43, za vady způsobující nicotnost se považují například absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepříslušnost rozhodujícího správního orgánu, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje, či nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí. Jedním z důvodů nicotnosti je sice i absolutní omyl v

osobě adresáta. Jedná se však o situaci, kdy rozhodnutí ukládá povinnost někomu, kdo nemá právní subjektivitu (osobnost), není tak způsobilým adresátem práv a povinností. Soud se tedy domnívá, že i pokud by byly tyto žalobcem tvrzené skutečnosti správními orgány posouzeny chybně, mohlo by se jednat o nezákonnost rozhodnutí, a nikoliv nicotnost. Jak bylo vysvětleno výše, je to však pouze nicotnost předchozího rozhodnutí, která může být v řízení podle § 142 správního řádu relevantní. Soud se však i přesto k této námitce stručně vyjádří.

28. Uvedení dříve neznámých skutečností a předložení důkazů, které existovaly v době původního řízení a které žalobce nemohl v původním řízení uplatnit ve vztahu k identitě vlastníka obrazu a jeho lokalizaci, by mohlo vést k tomu, že skutkový stav nebyl řádně zjištěn. Bylo však na žalobci, aby v tomto směru unesl důkazní břemeno a prokázal, zda se jedná o takové skutečnosti, které by neumožňovaly učinit prohlášení ze dne 1. 6. 1993.
29. Předně ze zákona č. 20/1987 Sb. ani z jeho prováděcích předpisů, tj. zejména z vyhlášky ministerstva kultury č. 66/1988 Sb., kterou se provádí zákon České národní rady č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, dle soudu nelze dovodit jako předpoklad pro prohlášení movité věci kulturní památkou její vlastnictví občanem České republiky. Například i dle § 43 odst. 2 zákona č. 20/1987 Sb. má práva a povinnosti vlastníka věci, která by mohla být podle § 3 prohlášena za kulturní památku, též správce a uživatel takové věci, jakož i ten, kdo s ní nakládá jako se svou a je se zřetelem ke všem okolnostem v dobré víře, že mu věc patří. Zákon č. 20/1987 Sb. v tomto ohledu hovoří toliko o vlastníkovi, aniž by striktně vyžadoval české občanství. Relevantní bylo, zda žalobce, jakožto účastník řízení, byl vlastníkem obrazu v posuzované době bez ohledu na své občanství.
30. K nabytí vlastnictví mělo přitom dojít na základě kupní smlouvy ze dne 23. 12. 1992 uzavřené mezi žalobcem, jakožto kupujícím, a O. P., jakožto prodávajícím. Tato smlouva současně obsahovala právo zpětné koupě ve lhůtě do 23. 6. 1993. Žalobce následně v rámci řízení dle § 142 správního řádu předložil jednak opis dodatku ke kupní smlouvě ze dne 5. 1. 1993, kterým si smluvní strany měly sjednat přechod vlastnického práva převzetím obrazu kupujícím až v případě povolení vývozu ze strany slovenských orgánů mimo Slovenskou republiku, přičemž bylo zrušeno ujednání o právu zpětné koupě a smluveno, že za bezpečnost uložení díla ručil prodávající. Současně žalobce předložil opis předávacího protokolu ze dne 10. 9. 1993, dle kterého došlo k předání, resp. převzetí obrazu žalobcem dne 10. 9. 1993 ve Frankfurtu nad Mohanem. Nicméně v případě podpisů na žalobcem předložených opisech bylo znaleckým posudkem z oboru písmoznalectví shledáno, že pravděpodobně nejsou kopiemi pravých podpisů O. P., nýbrž se pravděpodobně jedná o kopie smyšlených padělků. Sám žalobce v této souvislosti nakonec v žalobě uznává, že je v důkazní nouzi. Ostatně ze spisového materiálu ani nevyplývá, že by vlastnictví někdy v minulosti zpochybňoval. Nelze proto v této souvislosti dospět k závěru, že by žalobce v předmětné době nebyl vlastníkem obrazu, ohledně kterého bylo učiněno prohlášení.
31. Pokud jde o otázku, kde se obraz nacházel, v zákoně č. 20/1987 Sb. není výslovně požadováno, aby se v průběhu řízení a v okamžiku prohlášení věc (movitá) vykazující znaky kulturní památky nacházela na území České republiky. Nicméně výklad, který by neomezoval prohlašování u movitých věcí z hlediska teritoriality, by vedl k absurdním závěrům, dle kterého by státy mohly při splnění vnitrostátních podmínek za kulturní památky prohlašovat věci v podstatě kdekoli bez ohledu na suverenitu ostatních států, což by bylo i v rozporu s mezinárodními závazky, například Úmluvou o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví, vyhl. pod č. 159/1991 Sb. Z § 20 odst. 1 zákona č.

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

20/1987 Sb., dle kterého kulturní památku lze v zahraničí vystavovat, do zahraničí zapůjčit nebo do zahraničí vyvézt pro jiné účely jen s předchozím souhlasem ministerstva kultury, a jde-li o národní kulturní památku, jen s předchozím souhlasem vlády České republiky, lze dle soudu rovněž usuzovat, že zákonodárce předpokládal, že se věci budou nacházet na území. V případě věci, které se nacházejí v zahraničí, navíc odstavec 2 téhož ustanovení hovoří toliko o věci, která vykazuje znaky kulturní památky podle § 2 odst. 1 zákona č. 20/1987 Sb., a má být převezena ze zahraničí do České republiky, což podmiňuje předchozím souhlasem příslušného orgánu státu, z něhož má být dovezena, je-li zaručena vzájemnost. Lze proto uzavřít, že k prohlášení movité věci za kulturní památku dle zákona č. 20/1987 Sb. bylo nutné, aby se věc nacházela na území České republiky.

32. V této souvislosti je nutné zdůraznit, že byť na základě podkladů dle soudu skutečně není možné s absolutní jistotou konstatovat, že se obraz v rozhodné době nacházel na území České republiky, je současně nutné připomenout, že žalobce poprvé zpochybnil podmínky prohlášení až v roce 2010. Následně se na žalovaného obrátil svým podáním ze dne 21. 7. 2011, které bylo posouzeno jako žádost dle § 142 odst. 1 správního řádu, tedy s odstupem více než 15 let, což se dle žalovaného promítlo do možnosti zjišťovat stav věci a provádět důkazy. Nicméně bylo na žalobci, aby unesl důkazní břemeno o výskytu obrazu mimo Českou republiku. Správní orgány v tomto ohledu jednak shledaly, že nebyl předložen doklad, dle kterého by v předmětné době viděl obraz, o kterém bylo učiněno prohlášení, nějaký odborník na území Slovenska, který obraz mohl kvalifikovaně identifikovat. Současně se rovněž vyjádřily i k obsahu doložené korespondence slovenských představitelů, mimo jiné že obraz měl být uložen ve Slovenské národní bance, přičemž dospěly k závěru, že nelze dovodit, že by se jednalo o tentýž obraz, ke kterému bylo učiněno prohlášení.
33. Z uvedeného tedy vyplývá, že absentuje, slovy žalobce „pozitivní“ důkaz, že by v rozhodné době byl obraz, ke kterému bylo učiněno prohlášení, na Slovensku. Ani soud nesouhlasí s žalobcem v tom, že by pro lokalizaci obrazu, který byl dne 1. 6. 1993 prohlášen za kulturní památku, byl podstatný dopis slovenského ministra kultury ze dne 18. 5. 1993 viceguvernérovi Národnej banky Slovenska, neboť v tomto dopise ministr pouze sděluje názor, že by bylo správné obraz zakoupit, aby se stal majetkem banky, proto doporučuje spojit se s tehdejším ředitelem Slovenskej národnej galérie J. Žárym, který však osobně viděl pouze „ne velmi kvalitní reprodukcí“ (viz jeho písemnost ze dne 1. 2. 2001). Správní orgány se taktéž vypořádaly s listinami ohledně vývozu obrazu, které jsou však datovány až po prohlášení obrazu za kulturní památku, přičemž opět nebylo prokázáno, že by se vývoz týkal předmětného obrazu. Soud v tomto ohledu neshledal, co by správním orgánům vytknul a na základě podkladů nelze dospět k tomu, že by se předmětný obraz s jistotou v době před a při prohlášení nacházel na Slovensku.
34. Lze proto uzavřít, že správní orgány na základě podkladů, které jsou součástí spisového materiálu, dospěly ke správným závěrům, resp. nelze konstatovat, že by žalobce prokázal takové skutečnosti, které by neumožňovaly učinit prohlášení ze dne 1. 6. 1993. Z rozhodnutí správních orgánů je i současně zřejmé, že řádně reagovaly na námítky žalobce a jím doložené podklady, a to jak ve vztahu k osobě vlastníka obrazu, tak i ve vztahu k tomu, zda se obraz nacházel mimo Českou republiku, tj. na území Slovenska. Nejsou tak dány nové skutečnosti odůvodňující odlišné posouzení věci. Městský soud neshledal důvody ke zrušení rozhodnutí.
35. Námítku nepovažuje za důvodnou.

36. **Ad 3)** Žalobce dále ve vztahu napadenému rozhodnutí namítá, že žalovaný si přisvojil posuzovat, zda slovenské orgány při povolování vývozu obrazu postupovaly v souladu se slovenskými právními předpisy, přičemž vývoz věci vykazující znaky kulturní památky podléhal povolovacímu režimu. Rozdíl ve výši ocenění obrazu v roce 1993 a 2004 byl dán především ověřením pravosti obrazu, ke kterému v mezidobí došlo.
37. K tomu soud konstatuje, že v odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí žalovaný sice uvádí, že postupy slovenských orgánů měly být v rozporu s tehdejší slovenskou právní úpravou, nicméně pro rozhodnutí ve věci samé to bylo irelevantní. Rozhodné pro věc s ohledem na předmět řízení nicméně bylo, zda se žalobci podařilo vznést takové nové skutečnosti ve vztahu k nesplnění podmínek pro prohlášení obrazu za kulturní památku, především že se obraz v relevantní době nacházel mimo ČR, konkrétně na území Slovenska. K takovému závěru ovšem soud pro výše uvedené důvody nedošel a otázka postupu slovenských orgánů z pohledu práva, resp. jejich správní praxe v tomto ohledu není podstatná.
38. Z tohoto důvodu nepovažuje soud za relevantní ani namítaný rozdíl ve výši ocenění obrazu, ohledně kterého bylo učiněno prohlášení. K tomu mělo totiž dojít až po prohlášení obrazu za kulturní památku a žalovaný se tímto pouze podpůrně snažil podpořit argumenty, že se na Slovensku měla nacházet kopie obrazu.
39. Námitku nepovažuje soud za důvodnou.
40. **Ad 4)** Dle žalobce mu rovněž nikdy nebylo doručeno prohlášení ze dne 1. 6. 1993 a žalovaným citovaná judikatura ohledně doručování rozhodnutí je nepoužitelná a nepřiléhavá. Správní řád nabyl účinnosti až dnem 1. 6. 2006 a rozsudek Nejvyššího správního soudu, č.j. 2 As 25/2007-118, se týkal stavebního řízení, na které se vztahoval zákon č. 71/1967, k čemuž směřovala i interpretace při doručování, přičemž účastník takového řízení měl k dispozici řádné i mimořádné opravné prostředky. Žalobce měl k dispozici pouze žalobu, lhůta k jejímu podání však již uplynula v době, kdy měl prohlášení k dispozici a rovněž nebyl právně zastoupen.
41. K tomu soud nejprve konstatuje, že vadné doručení, resp. doručení jiné osobě nezakládá nicotnost rozhodnutí. Jedná se o podstatnou vadu řízení, pokud ztíží účastníkovi možnost účinné obrany. V rámci řízení dle § 142 správního řádu však správní orgán nemůže jakkoliv napravovat vady či nezákonnosti v předcházejících řízeních. Soud přesto k námitce žalobce uvádí, že neoznámení rozhodnutí se nemůže dovolávat osoba, která se s ním prokazatelně seznámila. V posuzované věci sice není sporné, že prohlášení ze dne 1. 6. 1993 bylo doručeno nikoli přímo žalobci, ale jeho otci, a to dne 7. 6. 1993. Současně však žalobce nepopírá, že se s prohlášením seznámil (nekonkretizuje, kdy se tak stalo).
42. Městský soud se neztotožňuje s žalobcem v jeho názoru, že by závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2009, č.j. 2 As 25/2007-118, nemohly mít širší platnost, než je interpretace doručování pouze dle zákona č. 71/1967 Sb. Soud totiž v uvedeném rozsudku vycházel z obecného přístupu, dle kterého se nelze spokojit s formálním pojetím doručení. Nejvyšší správní soud shledal, že pokud se účastník řízení s rozhodnutím prokazatelně seznámí, a to prokazatelně pro účelnou obranu, nebude namístě favorizovat účastníka, který věděl, že se mu stala újma na právech a proti tomuto včas nezasáhl.

43. Soud nevidí důvod, proč by výše uvedené nemohlo být vztaženo na projednávanou věc jenom proto, že zde v minulosti při prohlášení existovala výluka použití obecného předpisu o správním řízení. V zásadě je totiž nutné vycházet z materiálního pojetí doručování, jehož smyslem a účelem je především seznámení účastníka řízení s doručovanou písemností (výklad a použití právních norem se podřizuje obsahově materiálnímu smyslu). Je přitom nutné posoudit, zda se účastník řízení i přes uvedené pochybení prokazatelně seznámil s doručovanou písemností, a případně zda takové pochybení vedlo ke zkrácení práv účastníka řízení.
44. Pokud se tedy žalobce seznámil s prohlášením ze dne 1. 6. 1993, což nepopírá, nebylo by možné i přes pochybení při doručení rozhodnutí bez dalšího zrušit, neboť materiální funkce doručení byla naplněna. Neoznámení rozhodnutí řádným postupem je právě kompenzováno tím, že účastník řízení se s ním prokazatelně seznámil jiným způsobem. Neoznámení rozhodnutí se tak nemůže dovolávat osoba, která se s ním prokazatelně seznámila a na takovou osobu se hledí, jako by jí rozhodnutí bylo oznámeno bez ohledu na to, zda na zákon č. 20/1987 Sb. dopadal zákon č. 71/1967 Sb. či nikoliv, jedná se totiž o obecný princip.
45. Žalobce pak sice tvrdí, že v době, kdy se prohlášení dostalo do jeho moci, mu již uplynula lhůta k podání žaloby, jedná se však pouze o obecné a nedoložené tvrzení. Ve vztahu k údajnému zmeškání lhůty, za předpokladu jejího uplynutí, přitom mohl žalobce v žalobě namítat, že mu nebylo řádně doručeno. To, zda se žalobce v rámci prohlášení nechal zastupovat, resp. zda po seznámení se s prohlášením vyhledal právní pomoc či nikoliv, nelze dávat k tíži správních orgánů. Konečně jak uvedl soud výše, absence víceinstančního řízení při současné existenci soudního přezkumu bez dalšího nezakládá protiústavnost, potažmo ani důvod pro to, aby soud v posuzované věci vycházel z jiného pojetí při doručování.
46. Soud námitku neshledal důvodnou.
47. 5) K námitce žalobce, že rozhodnutí ze dne 1. 6. 1993 postrádá jakékoliv poučení o opravných prostředcích, konkrétně o možnosti soudního přezkumu, což má podporovat nicotnost prohlášení, městský soud konstatuje, že ze zákona č. 20/1987 Sb., kterým se žalovaný řídil, nevyplývala povinnost správního orgánu poučovat účastníka řízení o možnosti podat žalobu proti prohlášení. Taková povinnost obecně neexistovala ani dle zákona č. 71/1967 Sb. (srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2003, sp. zn. 7 Ads 42/2003, a rozsudek ze dne 1. 2. 2006, č. j. 1 As 35/2005 – 61), a neexistuje ani dle judikatury k aktuálnímu správnímu řádu (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2008, č. j. 8 Afs 47/2007 – 90). Nelze tak dovozovat, že žalovaný měl povinnost poučit žalobce o možnosti napadnout prohlášení ze dne 1. 6. 1993 žalobou včetně uvedení lhůty pro podání takové žaloby, a při absenci takového poučení v tomto ohledu spatřovat nicotnost.
48. Námitka není důvodná.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

49. Městský soud tedy z výše uvedených důvodů neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 soudního řádu správního zamítl.

50. Žalobce nebyl ve sporu úspěšný a žalovanému žádné účelně vynaložené náklady nad rámec jeho běžné činnosti nevznikly. Soud tedy ve druhém výroku rozsudku v souladu s § 60 soudního řádu správního rozhodl, že žádnému z účastníků se nepřiznává náhrada nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 9. ledna 2019

JUDr. Karla C h á b e r o v á v.r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.