



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudkyň JUDr. Ludmily Valentové a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobce: **BcA. M. U.**, zastoupený JUDr. Kateřinou Šimáčkovou, advokátkou se sídlem Mojžíšova 17, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo kultury**, se sídlem Maltézské nám. 471/1, Praha 1, proti rozhodnutí ministra kultury ze dne 12. 4. 2005, č. j. 5707/2005, o povolení k obnově kulturních památek nebo jejich částí, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 4. 10. 2006, č. j. 5 Ca 174/2005 - 112,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 10. 2006, č. j. 5 Ca 174/2005 - 112, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností napadá v záhlaví označený rozsudek Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí ministra kultury ze dne 12. 4. 2005, č. j. 5707/2005. Tímto rozhodnutím ministr kultury zamítl rozklad stěžovatele proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 10. 2004, č. j. 17589/2002-II, kterým byla stěžovateli zamítnuta žádost o povolení k obnově kulturních památek nebo jejich částí, které jsou díly výtvarného umění nebo uměleckořemeslnými pracemi ve specializaci restaurování malířských uměleckých děl - nástěnných maleb.

Stěžovatel označil jako důvody kasační stížnosti skutečnosti uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění (dále jen „s. ř. s.“). Má zato, že městský soud pochybil, pokud převzal skutková zjištění a tvrzení správních orgánů obou stupňů, aniž by tento svůj postup jakkoli v rozhodnutí odůvodnil a aniž by se řádně vypořádal se všemi námitkami stěžovatele uplatněnými v žalobě. Stěžovatel namítá, že již v podané žalobě upozorňoval městský soud na skutečnost, že žalovaný ve svém rozhodnutí nezohlednil jím doložené důkazy, listiny a vyjádření. Městský soud se však těmito námitkami nejenže nezabýval, ale sám se dopustil stejných pochybení jako před ním žalovaný. Přestože městský soud v napadeném rozsudku často poukazuje na neúplnost stěžovatelem předložené restaurátorské dokumentace, fakticky kontrolu její úplnosti neprovedl, ani ji provést nenechal (např. soudním znalcem z uvedeného oboru). Dle názoru stěžovatele se pak městský soud dopustil také nezákonnosti spočívající v nesprávném právním posouzení. Stěžovatel se domnívá, že ve smyslu § 14a odst. 4 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění účinném do 30. 4. 2004 (dále jen „zákon o státní památkové péči“), prokázal svou odbornou způsobilost pro restaurování kulturních památek, které jsou díly výtvarného umění, a městský soud toto ustanovení, ve spojení s přílohou č. 1 zákona (třídníkem specializací restaurátorských prací, dále jen „třídník“), nesprávně vyložil. Závěr, že „nefigurální malířská díla nejsou podle třídníku malířskými uměleckými díly, ale jde o díla uměleckořemeslná“, se dle stěžovatele neopírá o pozitivní právní úpravu, ale pouze o nezákonný výklad učiněný správními orgány, který následně převzal také městský soud. Z uvedených důvodů proto stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření nesouhlasí s námitkami stěžovatele uplatněnými v kasační stížnosti. Je toho názoru, že městský soud v napadeném rozhodnutí správně posuzoval, zda stěžovatel současně se splněním podmínky kvalifikačních předpokladů podle § 14a odst. 4 písm. a) zákona o státní památkové péči splňuje také podmínku odborných schopností podle písm. b) téhož ustanovení. V dané souvislosti pak městský soud zcela správně zařadil některé ze stěžovatelem předložených dokumentací pod kód 3d třídníku, který obsahuje položku „uměleckořemeslná nefigurální malířská díla“, neboť vzhledem k náročnosti specializace, o kterou stěžovatel požádal, tj. restaurování malířských uměleckých děl - nástěnných maleb, bylo nezbytné, aby stěžovatelem předkládané restaurátorské práce obsahovaly restaurování náročnějších figurálních děl. Žalovaný rovněž odmítá námitku stěžovatele, že by městský soud vycházel při hodnocení jednotlivých dokumentací pouze z tvrzení správních orgánů, tvrzeními stěžovatele se nezabýval a neprovedl ani faktickou kontrolu předložených dokumentací. Za nepravdivý považuje také názor stěžovatele, že městský soud bez dalšího převzal skutková tvrzení správních orgánů, aniž by objasnil, proč jim dává přednost před námitkami stěžovatele uplatněnými v žalobě. Žalovaný uvádí, že městskému soudu postoupil veškerý spisový materiál, s jehož obsahem se soud v řízení podrobně seznámil, a pokud ve shodě se žalovaným dospěl k závěru, že předložená dokumentace je neúplná a nesplňuje požadavky dle § 14a odst. 6 zákona o státní památkové péči, nemohly na tom ničeho změnit ani výsledky svědků, jejichž provedení stěžovatel v řízení navrhoval. Žalovaný proto navrhuje kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout.

Z obsahu předloženého správního a soudního spisu Nejvyšší správní soud zjistil následující skutečnosti rozhodné pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti.

Dne 18. 11. 2002 stěžovatel podal žádost o vydání povolení k restaurování, kterou dne 6. 2. 2003 upřesnil jako žádost o povolení k restaurování malířských uměleckých děl – nástěnných maleb. Žalovaný tuto žádost rozhodnutím ze dne 26. 1. 2004, č. j. 17859/2002-II, zamítl s odůvodněním, že stěžovatel nepředložil ve smyslu ustanovení § 14a odst. 5 písm. c) zákona o státní památkové péči dokumentaci nejméně tří restaurátorských prací, které nejsou kulturními památkami a jimiž by prokázal své odborné schopnosti podle § 14a odst. 4 písm. b) téhož zákona.

Z obsahu správního spisu vyplynulo, že v průběhu řízení stěžovatel postupně předložil žalovanému šest dokumentací restaurátorských prací, z nichž některé k opakovaným výzvám žalovaného (ze dne 12. 2. 2003, 24. 3. 2003 a 3. 6. 2003) přepracovával a doplňoval. Jednalo se o práce:

- a) restaurování nástěnné malby – malovaného vlysu nad klenbou Rytířského sálu ve Valdštejnském sále v Praze;
- b) restaurování nástěnné malby pokoje s ornamentální výzdobou v 1. patře budovy Muzea A. V. Šembery ve Vysokém Mýtě;
- c) restaurování nástěnné malby a polychromovaného šuku stropu v místnosti č. 217 v bývalém Kapitulním děkanství v Olomouci;
- d) restaurování nástěnné malby v presbytáři klášterního kostela Zvěstování Panny Marie v Šumperku;
- e) restaurování nástěnné malby na vnější straně Vítězného oblouku v kostele Nalezení sv. Kříže na Křížovém vrchu v Moravské Třebové a
- f) restaurování nástěnné figurální malby „Uzdravení nemocných“ na klenebním náběhu v kostele Navštívení Panny Marie v Bozkově.

Žalovaný, který v uvedeném rozhodnutí mj. vycházel ze stanovisek svého odborného poradního orgánu, kterým byla v souzené věci Komise pro restaurování kulturních památek (dále jen „komise“), posoudil dokumentaci restaurátorské práce v Praze [ad a)] jako vyhovující; dokumentaci restaurátorské práce ve Vysokém Mýtě [ad b)] jako nevyhovující, neboť byla zhodnocena jako uměleckořemeslné nefigurální malířské dílo, tj. dílo v jiné specializaci, než o kterou stěžovatel požádal. Stejně byla hodnocena také dokumentace restaurátorské práce v Olomouci [ad c)], přestože představovala diplomovou práci stěžovatele, jíž ukončil vysokoškolská studia ve specializaci restaurování nástěnné malby a sgrafita. Dokumentace restaurování části nástěnné malby v Šumperku [ad d)] byla žalovaným odmítnuta s poukazem na závěry obsažené v posudku akademické malířky a členky komise M. P. ze dne 11. 12. 2003 o nevhodnosti a malířské neprofesionálně provedené rekonstrukce a retuši chybějících částí malby, přičemž k posudku tří nezávislých expertů ze dne 5. 5. 2003 nebylo komisí přihlíženo. Po doplnění fotodokumentace ze strany stěžovatele byla následně jako vyhovující uznána restaurátorská práce z Moravské Třebové [ad e)]. Poslední z prací stěžovatele [ad f)], která byla doplněna až dne 26. 11. 2003 a která patří k jeho raným dílům, byla rovněž vzhledem k neprofesionálnímu způsobu provedení a nedostatečnosti fotografické dokumentace žalovaným shledána jako nevyhovující.

Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel včasný rozklad, na jehož základě ministr kultury rozhodnutím ze dne 13. 5. 2004, č. j. 7982/2004, prvostupňové rozhodnutí žalovaného z procesních důvodů zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení s tím, že je nezbytné, aby se žalovaný vypořádal s návrhem stěžovatele na vyloučení jednotlivých členů komise, který byl v průběhu správního řízení podán, a rovněž s návrhem stěžovatele na vyloučení posudku akademické malířky M. P., který stěžovatel vznesl v rámci podaného rozkladu.

Druhým rozhodnutím, vydaným dne 11. 10. 2004 pod č. j. 17589/2002 - II, žalovaný žádost stěžovatele o povolení k restaurování kulturních památek, které jsou díly výtvarných umění nebo uměleckořemeslnými pracemi, ve specializaci restaurování malířských uměleckých děl - nástěnných maleb, opětovně zamítl. Shodně jako v předchozím rozhodnutí dospěl k závěru, že žadatel pro uvedenou specializaci neprokázal své odborné schopnosti podle § 14a odst. 4 písm. b) zákona o státní památkové péči, neboť v požadovaném počtu nepředložil dokumentaci, z níž by vyplývalo, že stěžovatel již úspěšně a samostatně restauroval věci, které nejsou kulturními památkami. Žalovaný se od předchozího rozhodnutí odchýlil v hodnocení dokumentace k restaurátorské práci v Moravské Třebové [ad e)], kterou v novém řízení zhodnotil jako nevyhovující z důvodu neúplnosti předložené fotodokumentace. V případě dokumentací ad a), b) c) a f) setrval na svých dosavadních závěrech a ohledně dokumentace restaurátorských prací v Šumperku, tato byla i po vyloučení odborného posudku akademické malířky M. P. shodně odmítnuta s odůvodněním, že v rámci nového projednání byly u této práce zjištěny další závažné nedostatky a z posudku tří nezávislých expertů ze dne 5. 5. 2003, k němuž komise v předchozím řízení nepřihlížela, je taktéž patrný závěr o nedostatečné odborné schopnosti stěžovatele k samostatnému restaurování nástěnných malířských děl.

Stěžovatel s vydaným rozhodnutím žalovaného nesouhlasil a podal proti němu rozklad. Předně stěžovatel napadl skutečnost, že žalovaný v novém řízení přehodnotil dokumentaci restaurování části nástěnné malby v kostele v Moravské Třebové [ad e)] na základě zpochybnění kvality několika předložených fotografií, ačkoli v předchozím rozhodnutí neměl k této dokumentaci připomínek. Stěžovatel uvedl, že dokumentaci zpracoval samostatně tak, aby vyhovovala požadavkům zákona o státní památkové péči, a proto nesouhlasil s jejím přehodnocením ze strany žalovaného, které považoval za účelové. Stěžovatel dále poukázal na skutečnost, že Erbovní sál bývalého Kapitulního děkanství v Olomouci [ad c)] je významnou národní kulturní památkou a všechny části nástěnné malby na stropě tohoto sálu jsou uměleckými výtvarnými díly, které znázorňují alegorie ročních období, složené z antropomorfních figur, zoomorfních figur a figurálních ornamentů. V daném případě práce stěžovatele spočívala v restaurování zoomorfních figur - mořských živočichů (medúz) a rostlinných dekorů; použita byla technika nástěnné malby a polychromovaný štuk. Stěžovatel zpochybnil zařazení tohoto díla pod kód 3d třídníku jako uměleckořemeslné nefigurální malířské dílo; dle jeho názoru měla být tato práce posouzena jako malířské umělecké dílo - nástěnná malba ve smyslu kódu 1 třídníku. Stejně pochybnosti o zákonnosti postupu žalovaného stěžovatel vyjádřil také ohledně dokumentace restaurátorských prací ve Vysokém Mýtě [ad b)], která rovněž nebyla žalovaným hodnocena jako nástěnná malba dle kódu 1 třídníku, ale jako uměleckořemeslné nefigurální malířské dílo. K dokumentaci restaurátorských

práci v Šumperku [ad d)] stěžovatel v rozkladu vznesl řadu námitek, týkajících se hodnocení kvality jím provedené práce a úplnosti předložené dokumentace. Nesouhlasil se závěry obsaženými v posudku akademické malířky M. P., o který opřela své odmítavé stanovisko komise v původním řízení, a poukázal na skutečnost, že v novém řízení byla dokumentace vyhodnocena jako nevyhovující na základě jiných skutečností a podkladů, kromě jiného posudku tří nezávislých expertů ze dne 5. 5. 2003, který v původním řízení nebyl zohledněn. Uvedený postup žalovaného tak stěžovatel považoval za narušení principu právní jistoty a porušení ustanovení § 33 odst. 2 správního řádu, neboť se jako účastník nemohl vyjádřit k podkladům rozhodnutí ani ke způsobu jejich zjištění. K poslední z předložených dokumentací restaurátorských prací prováděných v kostele v Bozkově [ad f)] stěžovatel uvedl, že tato práce patří k jeho raným dílům, při níž se jednak potýkal se špatnou dostupností podkladů, jednak jej při zpracování negativně ovlivnila také časová tíseň vzhledem k termínu dodání. I přesto nesouhlasil s kritikou provedenou ze strany komise a posouzením kvality restaurátorských zásahů, které dle svého tvrzení provedl řádně a svědomitě. Závěrem stěžovatel upozornil na průtahy v řízení a řádné nevedení správního spisu, jehož obsah mohl být ze strany žalovaného libovolně měněn.

Ministr vnitra rozhodnutím ze dne 12. 4. 2005, č. j. 5707/2005, rozklad stěžovatele zamítl. K námitce týkající se dokumentace restaurování části nástěnné malby v Moravské Třebové [ad e)] uvedl, že žalovaný nebyl v novém projednání věci vázán svým původním rozhodnutím, a pokud zjistil, že uvedená dokumentace neobsahuje (ani přes výzvu žalovaného k jejich doložení) fotografie celkového pohledu na restaurovaný úsek před a po restaurování, nesplnila náležitosti podle § 14a odst. 6 zákona o státní památkové péči. K dokumentaci restaurování zoomorfních figur (medúz) a rostlinných dekorů v Olomouci [ad c)] správní orgán druhého stupně konstatoval, že touto dokumentací stěžovatel neprokázal své odborné schopnosti postačující pro restaurování malířských uměleckých děl, např. figurálních nástěnných maleb, a pokud tato práce byla jiným absolventům uznána jako malířské umělecké dílo ve smyslu kódu 1 třídníku, pak pouze v případě, že tito žadatelé doložili dokumentaci práce na úsecích stropu s figurami. Z tohoto důvodu byla uvedená restaurátorská práce vyhodnocena pouze jako restaurování v méně náročné specializaci restaurování uměleckořemeslných malířských děl dle kódu 3 třídníku. Ke shodnému závěru správní orgán dospěl také v případě dokumentace restaurátorské práce ve Vysokém Mýtě [ad b)]. K námitkám stěžovatele týkajícím se dokumentace restaurování části nástěnné malby v kostele v Šumperku [ad d)] správní orgán v rozhodnutí uvedl, že žalovaný vzal za hlavní důkaz zpochybňující odborné schopnosti stěžovatele posudek nezávislých expertů (specialistů v oboru malířských uměleckých děl - nástěnných maleb), z něhož jednoznačně vyplynul závěr o neschopnosti stěžovatele samostatně provádět restaurování nástěnných malířských uměleckých děl. Při vlastním hodnocení dokumentace pak byla zjištěna také řada jiných nedostatků této práce, které byly podrobně specifikovány v rozhodnutí žalovaného, a nebylo možno vycházet ani z předloženého kolaudačního zápisu stavebního úřadu či z vyjádření odboru školství, bytového hospodářství a vnějších vztahů Městského úřadu v Šumperku, které z hlediska zákona o státní památkové péči neprokazují odborné schopnosti stěžovatele. I po vyloučení odborného posudku akademické malířky M. P. z důvodu vznesené námítky podjatosti tak správní orgány setrvaly na svém závěru, že předložená dokumentace nesplňuje náležitosti dle zákona o státní památkové péči a stěžovatel neprokázal své odborné schopnosti ve smyslu ustanovení § 14a odst. 4 písm. b) zákona o státní památkové péči. Ve shodě se

závěry žalovaného byla jako nevyhovující posouzena také poslední z předložených dokumentací [ad f)], ke které druhostupňový správní orgán konstatoval, že stěžovatel v podaném rozkladu neuvedl žádné skutečnosti, které by objektivně vyvrátily negativní hodnocení této dokumentace, navíc bylo pouze na jeho volbě, jakou dokumentaci k posouzení svých odborných schopností žalovanému předloží. V závěru rozhodnutí se správní orgán druhého stupně vypořádal s námitkami směřujícími proti délce řízení a způsobu vedení správního spisu, které též neshledal důvodnými.

Stěžovatel napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u městského soudu, v níž formuloval námitky shodného obsahu jako v podaném rozkladu. Ve věci bylo nařízeno soudní jednání, v jehož průběhu zástupkyně stěžovatele opakovaně vyjádřila nesouhlas se zařazením prací provedených ve Vysokém Mýtě a v Olomouci [ad b) a c)] pod kód 3d třídníku (uměleckořemeslná nefigurální malířská díla). Uvedla, že ačkoli kód 1 třídníku výslovně nestanoví, že by malířská umělecká díla musela být dílem figurálním, žalovaný z tohoto důvodu obě práce jako nevyhovující odmítl. Rovněž poukázala na skutečnost, že kromě restaurátorské práce v Bozkově [ad f)], kdy se jednalo o rané dílo stěžovatele, představovalo všech dalších pět prací [ad a) až e)] dostatečný podklad pro kladné rozhodnutí žalovaného, neboť splňovaly požadavky dané zákonem o státní památkové péči, což stěžovatel prokázal. Zástupkyně žalovaného naopak nesouhlasila s výkladem třídníku tak, jak jej provedl stěžovatel. Uvedla, že pod kódem 1 třídníku jsou zařazena malířská umělecká díla jako díla nejvyšší kategorie a kód 3d je možno označit za kód zbytkový. Jiný výklad by dle názoru žalovaného znamenal, že povolení k restaurování by mohl obdržet kdokoli, kdo by doložil dokumentaci k restaurování pouze jednodušších malířských uměleckých děl nefigurálních, aniž by předvedl restaurování malířského uměleckého díla figurálního.

Městský soud přezkoumal napadené rozhodnutí správního orgánu včetně řízení, které jeho vydání předcházelo, a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná. Z rozhodnutí městského soudu vyplynulo, že v hodnocení dokumentací restaurátorských prací ve Vysokém Mýtě a v Olomouci [ad b) a c)] se ztotožnil se závěry správních orgánů obou stupňů o jejich zařazení mezi uměleckořemeslná nefigurální malířská díla. Městský soud v dané souvislosti uvedl, že vzhledem ke specializaci, o kterou stěžovatel požádal (restaurování malířských uměleckých děl - nástěnných maleb), bylo nezbytné, aby obě restaurátorské práce byly malířskými uměleckými díly ve smyslu kódu 1 třídníku, tj. díly nejvyšší kategorie, která musejí vedle nefigurálních motivů obsahovat také náročnější figurální díla. Dle názoru městského soudu nefigurální malířská díla nejsou podle třídníku malířskými uměleckými díly, ale jde o díla uměleckořemeslná dle kódu 3d třídníku. K restaurátorské práci v Olomouci [ad c)] městský soud navíc doplnil, že hodnocení této práce jako nevyhovující nemohla ovlivnit ani skutečnost, že se jednalo o diplomovou práci stěžovatele a že stěžovatel prováděl restaurátorské práce v objektu, který je národní kulturní památkou, neboť ani jedna z uvedených skutečností neprokazuje odborné schopnosti stěžovatele pro danou restaurátorskou specializaci. K dokumentaci restaurátorské práce v Šumperku [ad d)] městský soud v rozhodnutí konstatoval, že není pravdou, že by uvedená práce byla v různých fázích správního řízení hodnocena rozdílně. Tato dokumentace byla žalovaným vždy hodnocena jako neprokazující odborné schopnosti stěžovatele, přičemž v případě prvního rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 1. 2004 byl tento závěr učiněn zejména na podkladě posudku akademické malířky M.

P.; naproti tomu druhé rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 10. 2004 již vycházelo z posudku tří nezávislých expertů (akademických malířů) poté, co stěžovatel požádal o vyloučení posudku akademické malířky M. P. z důvodu podjatosti. Ve vztahu k dokumentaci restaurátorských prací v Moravské Třebové [ad e)] stěžovatel v podané žalobě nevznesl žádnou konkrétní námitku, přesto městský soud i v tomto případě dospěl k závěru, že uvedená dokumentace neprokazuje odborné schopnosti stěžovatele a jejím vyloučením nedošlo ke zkrácení práv stěžovatele. Z uvedených důvodů proto městský soud zamítl také návrhy stěžovatele na doplnění dokazování, které nepovažoval za podstatné pro objasnění již zjištěného skutkového stavu věci. Uvedl, že stěžovatelem navržené výsledky svědků nemohly ničeho změnit na zjištění, že restaurátorské práce ve Vysokém Mýtě a Olomouci [ad b) a c)] neobsahovaly figurální prvky a že restaurátorská práce v Šumperku [ad d)], stejně jako práce v Moravské Třebové [ad e)], prokazatelně obsahovaly nedostatky ve fotodokumentaci, v důsledku čehož byly hodnoceny jako neprokazující odborné schopnosti stěžovatele.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a důvody v ní uplatněné stěžovatel opírá o ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Stěžovatel namítá nesprávné posouzení právní otázky soudem, týkající se výkladu ustanovení § 14 odst. 4 písm. a) a b) zákona o státní památkové péči a vymezení předmětu restaurátorských prací dle přílohy č. 1 - třídíku tohoto zákona [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]; dále poukazuje na vady řízení před správními orgány obou stupňů spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgány v napadeném rozhodnutí vycházely, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytykanou vadu měl městský soud napadené rozhodnutí zrušit [§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.]. Zároveň vzhledem k tomu, že městský soud neprovedl skutková zjištění dle správního spisu, ale pouze upřednostnil tvrzení správních orgánů bez jakéhokoli bližšího zdůvodnění a provedení důkazů, stěžovatel uplatňuje námitku nepřezkoumatelnosti rozhodnutí městského soudu dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek městského soudu a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud nejprve přistoupil k posouzení kasační námitky stěžovatele směřující proti nesprávnému právnímu posouzení věci dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Stěžovatel v kasační stížnosti poukazuje na nesprávný výklad ustanovení § 14a odst. 4 písm. a) a b) zákona o státní památkové péči a vymezení předmětu restaurátorských prací dle přílohy č. 1 - třídíku tohoto zákona. Uvádí, že od samého počátku se jako absolvent vysokoškolského vzdělání domáhá udělení restaurátorského povolení podle ustanovení § 14a odst. 4 písm. a) zákona o státní památkové péči, a není tedy zřejmé, proč městský soud v dané souvislosti vůbec posuzoval splnění podmínek pro udělení restaurátorského povolení také dle § 14a odst. 4 písm. b) citovaného zákona.

Nejvyšší správní soud uvádí, že nesprávným právním posouzením je omyl soudu při aplikaci práva na zjištěný skutkový stav. O mylnou aplikaci právních předpisů se jedná, jestliže soud na posuzovaný případ použil jiný právní předpis, než který měl správně

použít, nebo sice aplikoval správný právní předpis, ale tento nesprávně vyložil, popř. ze správných skutkových zjištění vyvodil nesprávné právní závěry.

Vzhledem k tomu, že podle § 43 odst. 1 zákona č. 18/2004 Sb., o uznávání odborné kvalifikace, který nabyl účinnosti dne 1. 5. 2004, se na řízení o udělení povolení k restaurování nebo o odnětí povolení k restaurování podle § 14a zákona o státní památkové péči, zahájená přede dnem účinnosti tohoto zákona (v projednávané věci dne 18. 11. 2002), vztahují dosavadní právní předpisy, městský soud nepochybil, pokud na daný případ aplikoval příslušná ustanovení zákona o státní památkové péči ve znění do 30. 4. 2004.

Podle ustanovení § 14a odst. 1 zákona o státní památkové péči restaurování kulturních památek nebo jejich částí, které jsou díly výtvarných umění nebo uměleckořemeslnými pracemi, může provádět fyzická osoba, která je plně způsobilá k právním úkonům a bezúhonná na základě povolení („povolení k restaurování“). Toto povolení uděluje ministerstvo kultury fyzické osobě po předchozím prokázání její odborné způsobilosti (odst. 3 téhož ustanovení).

Odborná způsobilost fyzické osoby se dle § 14a odst. 4 zákona o státní památkové péči prokazuje splněním *a) kvalifikačních předpokladů* pro restaurování kulturních památek nebo jejich částí, které jsou díly výtvarných umění, jimiž je vysokoškolské vzdělání v oboru restaurování, a pro restaurování kulturních památek nebo jejich částí, které jsou uměleckořemeslnými pracemi, vyšší odborné nebo úplné střední odborné vzdělání v oboru restaurování nebo vyšší odborné nebo úplné střední odborné vzdělání v příslušném oboru a 5 let praxe; pro specializace, pro něž středoškolské studium nebylo zřízeno, vyučení v příslušném oboru a 8 let praxe při restaurování věcí, které nejsou kulturními památkami; *a b) odborných schopností*, které jsou souhrnem znalostí a dovedností, zaručujících zachování hmotné podstaty kulturních památek nebo jejich částí, které jsou díly výtvarných umění nebo uměleckořemeslnými pracemi při respektování jejich autenticity; prokazují se předložením dokumentace, ze které vyplývá, že fyzická osoba žádající o udělení povolení k restaurování již úspěšně a samostatně restaurovala věci, které nejsou kulturními památkami.

Podle § 14a odst. 5 citovaného zákona je povolení k restaurování udělováno na základě písemné žádosti, která musí obsahovat vymezení požadované restaurátorské specializace podle přílohy č. 1 k tomuto zákonu, k níž se kromě jiného předkládá dokumentace nejméně tří restaurátorských prací na věcech, které nejsou kulturními památkami a z nichž nejméně jedna nesmí být starší dvou let.

V projednávané věci nebylo mezi účastníky sporné, že stěžovatel v průběhu předchozího správního řízení prokázal své kvalifikační předpoklady ve smyslu § 14a odst. 1 písm. a) zákona o státní památkové péči, neboť je absolventem vysokoškolského studia na Institutu restaurování a konzervačních technik Litomyšl, o. p. s. V kasační stížnosti však stěžovatel poukazuje na pochybení soudu, který splnění podmínek pro udělení restaurátorského povolení posuzoval také podle § 14a odst. 4 písm. b) citovaného zákona, přestože stěžovatel podle tohoto ustanovení o udělení povolení k restaurování nežádal.

Nejvyšší správní soud uvedené námitce stěžovatele nepřisvědčil a potud se ztotožnil se závěry městského soudu, dle nichž právní úprava obsažená v ustanovení § 14a odst. 4 zákona o státní památkové péči vyžaduje k prokázání odborné způsobilosti žadatele o udělení povolení k restaurování kumulativní splnění dvou podmínek, a to *a) kvalifikačních předpokladů* a *b) odborných schopností* žadatele. Přitom skutečnost, že zákonodárce vložil do zákona o státní památkové péči tyto dvě podmínky, které musí být splněny současně, má své opodstatnění. Restaurování jako souhrn specifických výtvarných, uměleckořemeslných a technických prací respektujících technickou a výtvarnou strukturu originálu (srovnej § 14 odst. 8 zákona o státní památkové péči) představuje vysoce odbornou činnost, kterou mohou provádět pouze osoby s určitým dosaženým vzděláním a odbornými schopnostmi. Odbornost restaurátora jako osoby, která se významnou měrou podílí na péči o památky, je tedy v rámci památkové péče nezastupitelná.

Městský soud proto postupoval v souladu se zákonem, pokud se v předcházejícím řízení zabýval otázkou, zda stěžovatel současně se splněním podmínky kvalifikačních předpokladů podle § 14a odst. 1 písm. a) zákona o státní památkové péči splnil také podmínku odborných schopností podle písm. b) téhož ustanovení. Nejvyšší správní soud konstatuje, že stěžovatel přitom v průběhu správního řízení předložil žalovanému nejen potvrzení o svém dosaženém vzdělání, ale také celkem šest prací k prokázání svých praktických odborných schopností, přes svou námitku tedy respektoval požadavek zákona na splnění obou citovaných podmínek.

Další kasační námitky stěžovatele se již týkají konkrétního hodnocení jeho odborných schopností dle § 14a odst. 4 písm. b) zákona o státní památkové péči v návaznosti na jím předloženou restaurátorskou dokumentaci. Námitka nesprávného právního posouzení soudem dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. v dané souvislosti spočívá ve správnosti určení restaurátorské specializace, kterou stěžovatel vymezil v podané žádosti, a to v případě prací ve Vysokém Mýtě a v Olomouci [ad b) a c)]. Obě tyto práce měly prokázat odbornou schopnost stěžovatele k restaurování malířských uměleckých děl - nástěnných maleb ve smyslu kódu 1 třídníku, správní orgány obou stupňů však tyto práce posoudily jako uměleckořemeslná nefigurální malířská díla dle kódu 3d třídníku. S těmito závěry se v napadeném rozhodnutí ztotožnil také městský soud, jehož tvrzení, že „nefigurální malířská díla nejsou podle třídníku malířskými uměleckými díly, ale jde o díla uměleckořemeslná“, se dle názoru stěžovatele neopírá o platnou pozitivní právní úpravu. Takto provedený výklad nemůže dle stěžovatele obstát už jen z toho důvodu, že v textu třídníku je pod kódem 1 (malířská umělecká díla) požadavek na figurální dílo výslovně uveden pouze v případě sgrafit. Ze skutečnosti, že v třídníku je zařazen také kód 3d pro uměleckořemeslná nefigurální malířská díla, tak nelze bez dalšího dovodit, že nefigurální díla musí být vždy zařazena pod tento kód třídníku a nemohou být nikdy malířským uměleckým dílem dle kódu 1.

Nutno podotknout, že námitky shodného obsahu stěžovatel uplatnil již v podané žalobě a podstatná diskuse o této otázce proběhla v rámci nařízeného soudního jednání, jehož průběh je zaznamenán v protokolu o jednání. Městský soud v napadeném rozhodnutí převzal závěry správních orgánů, dle kterých nefigurální malířská díla nejsou

podle třídíku malířskými uměleckými díly, ale jde o díla uměleckořemeslná. Konstatoval, že v případě restaurátorské práce ve Vysokém Mýtě [ad b)] se sice jedná o nástěnnou malbu, pro kterou je typické, že může představovat jak ornamentální výzdobu, tak krajinu, zátiší, či mytologické a biblické výjevy, avšak z pohledu třídíku, jehož účelem je přesný popis restaurátorské specializace, bylo nezbytné tuto práci, která neobsahovala figurální prvky, podřadit pod kód 3d třídíku. Obdobné hodnocení soud zaujal také v případě restaurátorské práce v Olomouci [ad c)]. Ani tato práce dle jeho názoru neobsahovala figurální prvky a na posouzení odborných schopností stěžovatele neměla žádný vliv skutečnost, že se jednalo o diplomovou práci stěžovatele ve specializaci restaurování malířských uměleckých děl - nástěnných maleb a že restaurátorské práce byly prováděny v objektu, který je národní kulturní památkou. Důvodnost takto stěžovatelem uplatněných kasačních námitek Nejvyšší správní soud posoudil následovně.

V projednávané věci je mezi účastníky spor o zařazení dvou předložených dokumentací restaurátorských prací ve Vysokém Mýtě a Olomouci pod jinou restaurátorskou specializaci v rámci třídíku, než o kterou stěžovatel požádal v předcházejícím správním řízení. Správní orgány označily uvedená díla jako nevyhovující, neboť je podřadily pod jiný kód třídíku. Tato skutečnost se významnou měrou projevila v právním postavení stěžovatele, který v důsledku toho nesplnil požadavek na předložení minimálně tří restaurátorských dokumentací dle § 14a odst. 5 písm. c) zákona o státní památkové péči. Vzhledem k tomu, že uvedené hodnocení představovalo jeden z klíčových důvodů pro zamítnutí žádosti stěžovatele o udělení povolení k restaurování, navíc spojené s nemožností stěžovatele vykonávat povolání, bylo nezbytné, aby správní orgány svůj závěr náležitě odůvodnily. Nejvyšší správní soud v dané souvislosti uvádí, že právo na řádné odůvodnění rozhodnutí a jemu odpovídající povinnost správního orgánu představuje jeden ze základních principů materiálního právního státu, kterým je respektování zásady předvídatelnosti zákona, právní jistoty a vyloučení prostoru pro případnou svévoli ze strany rozhodujících správních orgánů. Odůvodnění rozhodnutí má poskytnout skutkovou a právní oporu výroku rozhodnutí a má z něho být zřejmé, jaké podklady pro rozhodnutí správní orgán shromáždil, jak zhodnotil provedené důkazy a jakými úvahami se při hodnocení důkazů a při aplikaci právních předpisů, na jejichž základě rozhodoval, řídil. V opačném případě je správní rozhodnutí zatíženo vadou spočívající v jeho nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů.

Uvedený obecný požadavek na náležité odůvodnění lze přitom plně vztáhnout také na posuzovaný případ. Ve vztahu k rozhodnutí správního orgánu stěžovatel v podané žalobě namítl nedostatky v jeho odůvodnění a upozornil na rozdílnost vymezení předmětu restaurátorských prací dle kódu 1 a kódu 3d třídíku. Zcela správně upozornil na skutečnost, že malířská umělecká díla zařazená pod kódem 1 třídíku nejsou dále na figurální a nefigurální díla rozlišena, a dále dodal, že pojem „figurální“ neznamená pouze díla svým tvarem připodobněná člověku, ale jsou jimi také díla zoomorfní (výtvoř připodobněné zvířecímu tvaru) a figurální ornamenty (ozdobný útvar umělecký vzniklý z prvků povahy geometrické nebo stylizací motivů přírodních, ozdobných doplňků, příkras).

Odlišit od sebe tyto dvě skupiny děl a toto odlišení náležitým způsobem odůvodnit tak v každém případě bylo povinností správního orgánu, který je odborným garantem

takového posouzení. V projednávané věci však správní orgán tomuto požadavku nedostál, neboť jeho ničím nepodepřené závěry, že určité dílo není malířským uměleckým dílem, ale dílem uměleckořemeslným, jenom proto, že neobsahuje figurální prvky, nebylo možno bez výslovné opory zákonného předpisu (zde třídníku) a z hlediska výše uvedených požadavků kladených na odůvodnění rozhodnutí považovat za dostatečné. Totožného pochybení se však ve svém rozhodnutí dopustil také městský soud, který bez dalšího uvedené závěry správního orgánu převzal.

Též městský soud je v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního, s. ř. s. povinen se vypořádat se všemi námitkami uplatněnými žalobcem v podané žalobě a své rozhodnutí řádně odůvodnit, tj. srozumitelným způsobem uvést, jaké skutečnosti vzal ve svém rozhodování za prokázané, a kterým naopak nepřisvědčil, jakými úvahami byl ve svém rozhodování veden, o které důkazy opřel svá skutková zjištění, a které důvody jej vedly k vyslovení závěrů obsažených ve výsledném rozhodnutí. Tato povinnost soudu vyplývá z ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s., podle něhož soud přezkoumá v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí žalovaného, a dále z ustanovení § 54 odst. 2 s. ř. s., podle něhož je odůvodnění povinnou náležitostí soudního rozhodnutí.

Z výše uvedeného vyplývá, že z odůvodnění rozhodnutí musí být zřejmý vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. Pokud tyto úvahy v odůvodnění rozhodnutí chybí, není takové rozhodnutí přezkoumatelné, a tedy nedává dostatečné záruky pro to, že nebylo vydáno v důsledku libovůle a způsobem porušujícím ústavně zaručené právo účastníků řízení na řádný proces. Tyto závěry nacházejí svůj odraz také v judikatuře Nejvyššího správního soudu, a to např. v rozhodnutí ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, či rozhodnutí ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, v nichž se uvádí: *„Není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby.“*

Nejvyšší správní soud konstatuje, že nutným předpokladem pro věcné přezkoumání námitek stěžovatele bylo formulovat své výhrady (žalobní body) jasně a konkrétně tak, aby z nich byl zřejmý skutkový i právní důvod tvrzené nezákonnosti napadeného rozhodnutí správního orgánu. Jak je ze shora uvedeného patrné, to stěžovatel v podané žalobě bezezbytku splnil. Městský soud však, ačkoli byl povinen uplatněné žalobní námitky přesvědčivě, srozumitelně a vyčerpávajícím způsobem vyhodnotit a vyjádřit se k jejich důvodnosti, tuto argumentaci stěžovatele zcela pominul a bez jakéhokoli bližšího odůvodnění se pouze omezil na převzetí týchž názorů, které ve svém rozhodnutí prezentoval správní orgán.

V rozhodnutí městského soudu tak s ohledem na uplatněný žalobní bod chybí ta část odůvodnění, z níž by bylo patrné, jak se městský soud s touto námitkou vypořádal, jakým způsobem věc posoudil a o jakou argumentaci své závěry opírá. V dané souvislosti Nejvyšší správní soud poukazuje také na své rozhodnutí ze dne 13. 6. 2007,

č. j. 5 Afs 115/2006 - 91, podle něhož: „*Přezkoumal-li krajský soud rozhodnutí žalovaného, které pro absenci odůvodnění nebylo přezkoumání vůbec způsobilé, zatížil vadou nepřezkoumatelnosti i své rozhodnutí.*“ Ze všech výše uvedených důvodů tak Nejvyšší správní soud uzavírá, že kasační námitky stěžovatele uplatněné ve vztahu k této části rozhodnutí městského soudu byly shledány důvodnými.

Navzdory zjištěné nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí městského soudu však Nejvyšší správní soud považoval za nutné jako *obiter dictum* vyslovit názor, že bez dalšího nesdílí závěr městského soudu ani správního orgánu, podle něhož určité dílo není malířským uměleckým dílem, ale dílem uměleckořemeslným jenom proto, že v sobě neobsahuje figurální prvky. Nejvyšší správní soud uvádí, že posouzení toho, zda předložená dokumentace restaurátorských prací spadá pod konkrétní předmět specializace dle třídníku, je třeba provádět individuálně, vždy s ohledem na konkrétní specializaci, o kterou účastník požádal.

Dle Nejvyššího správního soudu je rovněž nutno mít na zřeteli, že podstatou malířského díla je vyjádření výjevu na rozličných typech materiálů (např. plátně, dřevěných a kovových deskách, papíru ad.), nikoli samotné zpracování určitého materiálu jako je tomu v případě uměleckořemeslného díla. Z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud nesdílí ani závěr městského soudu a správního orgánu ohledně hierarchického uspořádání třídníku, podle kterého kód 1 (malířská umělecká díla) představuje položku nejvyšší kategorie, naproti tomu kód 3d (uměleckořemeslná nefigurální malířská díla) je ve vztahu ke kódu 1 pouze kategorií zbytkovou. Nejvyšší správní soud uvádí, že zákon o státní památkové péči v příloze č. 1 (třídníku) rozděluje jednotlivá díla podle způsobu jejich zpracování na 1 - malířská umělecká díla, 2 - sochařská umělecká díla (mající dvě podkategorie 2a a 2b) a 3 - uměleckořemeslná díla (zahrnující 9 podkategorií - 3a až 3i). Je tedy zřejmé, že uvedené tři kategorie uměleckých děl se liší podstatou svého vyjádření a způsobem zpracování, a přestože zákon pro každou z nich stanoví odlišné požadavky zejména co se kvalifikačních předpokladů týká, není možno dovodit, že by ve vztahu k sobě navzájem byly v rámci třídníku hierarchicky uspořádány.

Nad rámec výše uvedeného Nejvyšší správní soud dále podotýká, že i v případě, kdy by závěry správního orgánu týkající se hodnocení prací provedených ve Vysokém Mýtě a v Olomouci [ad b) a c)], včetně jejich podřazení pod konkrétní kód třídníku, byly ve správním rozhodnutí řádně odůvodněny, za situace, kdy stěžovatel napadl uvedené rozhodnutí žalobou, v níž by tyto závěry relevantním způsobem zpochybnil, a tedy by došlo ke střetu dvou zcela protikladných odborných názorů v umělecké rovině, tj. v natolik specifické oblasti, v níž soud není vybaven potřebnými odbornými znalostmi, má Nejvyšší správní soud zato, že v takovém případě je dán prostor pro dokazování dle § 77 s. ř. s., ať už formou výslechů svědků (odborníků v dané oblasti), jejichž provedení stěžovatel v žalobě navrhoval, zejména však formou znaleckého posouzení věci.

Dojde-li totiž soud k závěru, že je potřebné a účelné, aby sám dle ustanovení § 77 s. ř. s. provedl dokazování směřující ke zjištění či ověření skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), provede dokazování, a to zásadně při jednání podle zásad uvedených v § 52 s. ř. s. Přitom je povinen zvážit rozsah dokazování tak, aby nenahrazoval činnost správního orgánu. Shodný závěr

Nejvyšší správní zaujal již ve svém rozhodnutí ze dne 28. 4. 2005, č. j. 5 Afs 147/2004 - 89, publikovaném pod č. 618/2005 Sb., v němž uvedl: „*Ustanovení § 77 s. ř. s. zakládá nejenom pravomoc soudu dokazováním upřesnit, jaký byl skutkový stav, ze kterého správní orgán ve svém rozhodnutí vycházel, ale také pravomoc dalšími důkazy provedenými a hodnocenými nad tento rámec zjistit nový skutkový stav jako podklad pro rozhodování soudu v rámci plné jurisdikce. Přitom soud zváží rozsah doplňování dokazování tak, aby nenahrazoval činnost správního orgánu.*“

Nejvyšší správní soud se dále zabýval také důvodností kasační námitky stěžovatele dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., tj. že skutková podstata, z níž správní orgány v napadeném rozhodnutí vycházely, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu měl městský soud napadené rozhodnutí zrušit.

V projednávané věci je uvedena kasační námitka spojena především s hodnocením dokumentace restaurátorských prací v Šumperku [ad d)] a v Moravské Třebové [ad e)]. Ohledně první z uvedených restaurátorských dokumentací stěžovatel v podané žalobě vznesl řadu dílčích odborných námitek týkajících se kvality předložené práce, způsobu jejího provedení a použitých materiálů, jakož i úplnosti předložené fotodokumentace; ve vztahu k druhé z uvedených dokumentací stěžovatel v žalobě žádnou konkrétní námitku neuplatnil. Stěžovatel tak již v podané žalobě oddělil námitky týkající se správnosti zjištěného skutkového stavu v případě dokumentace prací provedených v Šumperku a i městský soud se uvedenými okruhy námitek zabýval samostatně. Vzhledem k této skutečnosti pak bylo možné, aby v této části bylo napadené rozhodnutí městského soudu odděleno od části postižené nepřezkoumatelností a samostatně přezkoumáno.

I v tomto případě však Nejvyšší správní soud považuje řešení otázek, které stěžovatel učinil předmětem sporu, za natolik odbornou záležitost, k níž soud není dostatečně odborně vybaven. Také zde platí, že pokud proti sobě stojí protichůdný názor správního orgánu (v této části v rozhodnutí již řádně odůvodněn) proti odbornému názoru stěžovatele v oblasti malířského umění, v níž soud nedisponuje potřebnými odbornými znalostmi, je namíste přistoupit k dokazování dle § 77 s. ř. s., a to ve formě znaleckého posouzení. Pokud tedy městský soud bez dalšího převzal hodnocení správního orgánu, ať už v otázkách kvalitativního hodnocení předmětné restaurátorské práce, či její úplnosti, kterou nebyl s to sám obsáhnout či posoudit, byla i zde kasační námitka stěžovatele shledána důvodnou.

Z výše uvedených důvodů tak Nejvyššímu správnímu soudu nezbylo, než napadené rozhodnutí městského soudu v souladu s ustanovením § 110 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

Dle ustanovení § 110 odst. 3 s. ř. s. je městský soud v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí. V novém rozhodnutí městský soud rozhodne též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti ve smyslu § 110 odst. 2 s. ř. s.

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

V Brně dne 1. dubna 2008

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu