

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Součkové a soudců JUDr. Antonína Koukala a JUDr. Lenky Kaniové v právní věci **žalobce Mgr. J. B.**, zastoupeného JUDr. Ing. Petrem Machálkem, advokátem, se sídlem Vyškov, Dobrovského 4, proti **žalovanému Ministerstvu kultury**, se sídlem Praha 6, Milady Horákové 139, o žalobě proti rozhodnutí ministra kultury ze dne 9. 4. 2001, č. j. 4494/1999,

takto:

I. Rozhodnutí ministra kultury ze dne 9. 4. 2001, č. j. 4494/1999 se zrušuje a věc se vrací Ministerstvu kultury k dalšímu řízení.

II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 4725 Kč splatnou k rukám jeho zástupce do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

Žalobce žalobou podanou u Vrchního soudu v Praze napadá rozhodnutí ministra kultury označené v záhlaví tohoto rozsudku, kterým ministr k rozkladu žalobce změnil rozhodnutí Ministerstva kultury ze dne 30. 3. 2000, č. j. 4494/1999 o odnětí oprávnění žalobce k restaurování nepolychromovaných sochařských děl v kameni a štuku tak, že namísto původně uvedeného ustanovení § 14 odst. 8 zákona č. 20/1987 Sb. uvedl § 14a odst. 10 zák. č. 20/1987 Sb., které opravňuje žalovaného k odnětí povolení.

V žalobě žalobce namítá, že ministr změnil rozhodnutí ministerstva, aniž o tom v průběhu řízení žalobce informoval. Změnu pak provedl sám, i když měl prvostupňové rozhodnutí zrušit, protože bylo vydáno podle neplatné právní normy. Dále namítá, že žalovaný dostatečně nezjistil skutkový stav, neboť nevyslechl všechny navržené svědky, nezjišťoval okolnosti, za kterých byly osekány kuželky balustrády nádvoří zámku R., ani se nezabýval tím, že žalobce zpochybnil posudky, které žalovaný nechal v řízení provést. Žalobce dále uvádí, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v rozporu se zákonem, neboť řízení bylo vedeno proti žalobci jako fyzické osobě a nikoliv proti podnikateli s IČO, rozhodnutí

ministra bylo vydáno pod týmž číslem jako rozhodnutí prvostupňové, na písemném vyhotovení rozhodnutí není uvedeno jméno a příjmení oprávněné osoby, proto z něj není zřejmé, kdo rozhodnutí vydal a podepsal. Namítá též překročení lhůt pro vydání správního rozhodnutí a poukazuje na to, že o odvolání žalobce bylo rozhodnuto po více jak jednom roce. Ze všech uvedených důvodů žalobce navrhuje, aby napadené rozhodnutí soud zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Žalovaný v písemném vyjádření k žalobě navrhl zamítnutí žaloby, neboť žalobce nemohl být žalobou napadeným rozhodnutím zkrácen na svých právech. Pochybení žalovaného (porušení ustanovení § 33 spr. ř.) bylo v průběhu řízení napraveno tím, že žalobci byla dána možnost dodatečně se seznámit s příslušnými podklady a byla mu též dána možnost k podání návrhů. Pokud jde o uvedení ustanovení, na základě kterých bylo žalobci odňato shora uvedené povolení k restaurování, žalovaný namítá, že v době zahájení správního řízení se toto odnětí realizovalo na základě ustanovení § 14 odst. 8 zákona č. 20/1978 Sb. ve znění pozdějších předpisů. Žalovaný dále uvádí, že zásadně nesouhlasí s tvrzením žalobce, že správní orgán neprovedl zjištění úplného stavu věci, protože podle jeho názoru vyčerpal všechny dostupné možnosti, aby mohl ve věci rozhodnout. Pokud jde o žalobce uváděné nevyslechnutí všech svědků, poukazuje na to, že žalobce nenavrhl výslech žádného svědka. Dále poukazuje na to, že pokud osekání prováděli podle tvrzení žalobce dva pomocní dělníci moldavské národnosti legálně pracující v České republice, odpovídá za provedení prací žalobce, který se ve smlouvě o dílo zavázal ke kvalifikovanému provedení restaurátorských prací. Stavení deník žalobce byl důležitým důkazním prostředkem, nebyl však důvodem pro odnětí povolení k restaurování. Pokud jde o žalobcem zpochybněné posudky, má žalovaný za to, že posudky odborných pracovníků Státního ústavu památkové péče a vyjádření Komise Ministerstva kultury nelze považovat jako zaujaté. Žalobce pak nenavrhl žádný důkaz, kterým by tyto posudky zpochybnil.

Pokud jde o to, že žalovaný jednal s žalobcem jako s fyzickou osobou, poukazuje na to, že zákon č. 20/1987 Sb. ve znění pozdějších předpisů stanoví, že restaurátorské práce mohou provádět fyzické osoby na základě povolení uděleného Ministerstvem kultury. Pokud jde o náležitosti písemného vyhotovení napadeného rozhodnutí, poukazuje žalobce na to, že rozhodnutí je vydání na originálním hlavičkovém papíře a je na něm uvedeno jméno a příjmení, podpis a úřední razítko.

Žalovaný připouští, že nedodržel lhůtu pro vydání rozhodnutí, bylo tomu však proto, že žalobce způsobil průtahy při poskytování potřebných podkladů.

Žalobce v replice zpochybňuje tvrzení žalovaného uvedená v písemném vyjádření k žalobě. Uvádí, že správní orgán nevyslechl jako svědka Ing. Š., ten se pouze telefonicky vyjádřil, žalovaný toto jeho vyjádření použil, i když se nejednalo o svědeckou výpověď. Práce nebyly prováděny bez restaurátorského průzkumu a bez schváleného restaurátorského záměru, což dokládá odkazem na sdělení Okresního úřadu Vyškov z 2. 9. 1998, přípisem Ing. W. a zápisem výrobního výboru zámek R. ze dne 5. 8. 1998, který byl proveden za účasti památkového úřadu Brno. Žalobce též zpochybňuje tvrzení žalovaného, že práce byly prováděny po dobu tří měsíců bez restaurátorského průzkumu i tvrzení žalovaného o nevhodných technologických postupech žalobce. Dále žalobce zpochybňuje údaj žalovaného o tom, kdy se o osekání kuželek dozvěděl, zpochybňuje i tvrzenou absenci seznamu spolupracovníků.

Žalobce trvá na námitce, že žalovaný v prvostupňovém rozhodnutí uvedl „jiný odstavec“ zákona, takže řízení před správním orgánem je vadné a dále opakuje skutečnosti uvedené podrobně v žalobě a opětovně navrhuje zrušení napadeného rozhodnutí.

Ze správních spisů předložených žalovaným na žádost soudu vyplynulo:

Rozhodnutím žalovaného ze dne 30. 3. 2000 č. j. 4494/1999 bylo žalobci odňato podle ustanovení § 14 odst. 8 zákona č. 20/1987 Sb. ve znění pozdějších předpisů povolení č. 2768/93 ze dne 12. 3. 1993, které ho opravňovalo k restaurování nepolychromovaných sochařských děl v kameni a štuku. Z velmi obsáhlého odůvodnění tohoto rozhodnutí vyplývá, že žalobce nevratně poškodil kulturní památku, a to schodiště na III. nádvoří zámku v R., což bylo doloženo třemi posudky zpracovanými odborníky – specialisty na restaurování uměleckých a uměleckořemeslných děl z kamene, štuku a terakoty. Dále považuje žalovaný za prokázané, že žalobce překročil rozsah povolení k restaurování, protože restauroval (osekával) součást umělecké výzdoby z terakoty, aniž měl pro tento materiál povolení žalovaného. Kromě nevratného poškození kulturní památky neodůvodnitelným osekáním její plastické výzdoby se v řízení dále prokázalo, použití nevhodných technologických postupů a materiálů, které kromě jiného ve finální povrchové úpravě mělo za následek znehodnocení estetického vzhledu a tím i vnímání památkové hodnoty nádvoří zámku. Přestože si žalovaný byl od srpna 1998 vědom zásadních výhrad vůči svému realizovanému restaurátorskému zásahu, nezpracoval restaurátorskou zprávu v rozsahu stanoveném vyhláškou č. 66/1998 Sb. a výrobou výdusků, které zhodnotila odborná komise žalovaného jako diletantské, neprokázal žalobce, že je schopen provádět reprodukční práce na kulturních památkách, k nimž však Ministerstvo kultury nedává žádné oprávnění. Ze všech těchto důvodů dospěl žalovaný k závěru, že žalobce nemůže nadále provádět restaurátorské práce na kulturních památkách.

V rozkladu proti tomuto rozhodnutí žalobce podrobně rozvádí, že prvostupňový orgán nepostupoval podle zákona, neprovedl dokazování v plném rozsahu a nesprávně použil správního uvážení a výklad neurčitých pojmů.

Žalobou napadeným rozhodnutím ministr kultury napadené rozhodnutí změnil tak, že předmětné oprávnění k restaurování žalobci odňal podle ustanovení § 14a odst. 10 zákona č. 20/1987 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Z odůvodnění rozhodnutí vyplývá, že rozkladová komise dospěla k závěru, že žalobce byl správním orgánem prvního stupně zkrácen na právu vyjádřit se k pokladům, byly mu však předloženy dodatečně a byla mu dána možnost se k nim vyjádřit, čímž byl uvedená nedostatek zhojen. Nedostatek aplikace nesprávného právního předpisu byl zhojen v rozkladovém řízení uvedením platného ustanovení zákona. Ohledně absence povolení restaurování terakoty komise dospěla k závěru, že rozhodující je obsah povolení k restaurování a nikoliv tvrzení žalobce, že se takové povolení nevydávalo samostatně. Námitce žalobce, že se na restaurátorské práce nevztahuje stavební zákon, proto mu nelze vytýkat absenci stavebního deníku, komise namítla, že se žalobce k vedení tohoto deníku zavázal smlouvou o dílo. Komise poté dospěla k závěru, že žalobce naplnil obsah § 14a odst. 10 písm. c) zákona č. 20/1987 Sb. osekáním polokuželek a neztotožnila se s tvrzením žalobce, že osekání provedli pomocní dělníci, neboť v podání ze dne 7. 4. 1999 připustil osekání kuželek v rámci restaurátorských prací. Skutečnost, že žalobce nenahlásil policii poškození cizí věci, ani tuto skutečnost neuvedl ve stavebním deníku, svědčí podle komise o tom, že šlo ze strany žalobce o postup, který sám stanovil. Protože restaurátorský záměr předložil žalobce až 13. 8. 1998 znamená to, že žalobce prováděl práce na základě vlastní neodsouhlasené představy, případně vlastních

poznatků. Vzhledem k tomu, že následné odborné posudky pokládají za nevratné poškození kulturní památky právě neodůvodněné osekání, akceptovala komise názor správního orgánu prvního stupně, že je obsahově naplněno ustanovení § 14a odst. 10 písm. c) zákona č. 20/1987 Sb. a že je tudíž dán důvod k odnětí povolení k restaurování. Pokud jde o námitku nepřehlednosti prvostupňového rozhodnutí komise uvedla, že se tento orgán neadekvátně soustředil na zdůvodňování odpovědnosti žalobce, což mohlo vést k „nedostatečnému chápání vysvětlení výroku rozhodnutí jako takovému“. Protože však vady obsahu zdůvodnění nemají vliv na výrok samotný, jako pokládá komise tuto námitku za nerozhodnou. Ministr kultury na základě návrhu komise, aby bylo prvostupňové rozhodnutí změněno pouze v citaci ustanovení zákona, rozhodl v souladu s tímto návrhem.

Žaloba je důvodná.

Podle ustanovení § 14a odst. 10 zákona č. 20/1987 Sb. o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů platné a účinné v době rozhodnutí ministerstva i ministra (dále jen „zákon“) Ministerstvo kultury zruší povolení k restaurování z důvodů taxativně uvedených v tomto ustanovení. I když ministr neuvádí konkrétní důvod ve výroku napadeného rozhodnutí o rozkladu, z výslovného uvedení v odůvodnění i z obsahu rozhodnutí rozkladového lze dospět k závěru, že se jedná o důvod uvedený pod písmenem c), tj. proto, že držitel povolení k restaurování hrubým způsobem prokazatelně poškodil při restaurování kulturní památku nebo její část, která je dílem výtvarných umění nebo uměleckořemeslnými pracemi.

Z citovaného ustanovení vyplývá, že ve správním řízení o odnětí povolení k restaurování podle ustanovení § 14a odst. 10 písm. c) zákona je třeba zaměřit dokazování na prokázání hrubého a prokazatelného poškození kulturní památky a pokud bude taková skutečnost prokázána (při dodržení procesních předpisů), dojde k odejmutí povolení k restaurování. V dané věci se správní orgán prvního stupně soustředil na zmapování činnosti žalobce resp. činnosti správního orgánu samého, a v rozhodnutí o odnětí povolení k restaurování jako důvod uvedl nejen poškození kulturní památky, ale též překročení oprávnění k restaurování, použití nevhodných technologických postupů a materiálů, nezpracování restaurátorské zprávy a diletanskou výrobu výdusků, což všechno nelze považovat za důkazy prokazující hrubé a prokazatelné poškození kulturní památky, resp. tato souvislost rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nevyplývá. Podle názoru soudu je tomu tak proto, že žalovaný nezaznamenal novelu zákona v průběhu správního řízení a vycházel z ustanovení dosavadního § 14 odst. 8 zákona č. 20/1987 Sb. podle kterého může být povolení k restaurování odňato, jestliže fyzické osoby nesplňují podmínky, za nichž jim bylo uděleno, nebo jestliže obnovu kulturních památek nebo jejich částí provádějí způsobem narušujícím jejich hodnotu.

Přestože žalobce v rozkladu poukazoval na to, že prvostupňové rozhodnutí je nepřehledné, vychází z nesprávného právního předpisu a vytýká mu další pochybení (viz výše) ministr kultury v žalobou napadeném rozhodnutí připustil, že z odůvodnění tohoto rozhodnutí není zcela zřejmé vysvětlení výroku rozhodnutí, to však považoval za nepodstatné, neboť „vady obsahu odůvodnění nemají vliv na výrok samotný“. Ministr na návrh rozkladové komise změnil napadené rozhodnutí tak, že ve výroku a posléze i v odůvodnění uvedl správné ustanovení zákona, zcela však pominul, že prvostupňový orgán zaměřil dokazování na prokázání jiných skutečností než jako jsou třeba k prokázání důvodu odnětí povolení podle nové právní kvalifikace, tyto důkazy pak bez dalšího převzal a považoval je za dostatečné pro odnětí povolení podle této jiné právní kvalifikace. Jak

v prvostupňovém rozhodnutí, tak v rozhodnutí o rozkladu absentuje hodnocení některých důkazů zejména znaleckých posudků, u nichž je v obou rozhodnutích pouze konstatováno co uvádějí, není s nimi však nakládáno jako s důkazy, které je třeba hodnotit zejména v kontextu s důkazy dalšími.

Soud dospěl k závěru, že žalobou napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné, neboť rozhodnutí ministra není odůvodněno tak, aby z něj bylo zřejmé, co je důvodem odnětí povolení k restaurování v případě žalobce, zda je jím jen poškození kulturní památky a nikoliv skutečnosti, které jsou uváděny v prvostupňovém i rozkladovém rozhodnutí (viz výše), ale nejsou v přezkoumávaném rozhodnutí dány do souvislosti s poškozením kulturní památky. Nejvyšší správní soud, který podle ustanovení § 132 odst. 1 s. ř. s. věc neskončenou do 31. 12. 2002 dokončuje v jednoinstančním řízení o žalobě podle soudního řádu správního, žalobou napadené rozhodnutí ministra kultury podle ustanovení § 78 odst. 1 za použití § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. jako nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů zrušil a věc vrací žalovanému k dalšímu řízení.

Pokud jde o další námitky žalobce, zejména pokud jde o nekvalifikovanou práci zahraničních dělníků, nesprávné vedení stavebního deníku a nezpracování restaurátorského záměru, není podle názoru soudu třeba se jimi zabývat, protože tyto skutečnosti musí dát správní orgán v novém rozhodnutí případně do příčinné souvislosti s poškozením kulturní památky (viz výše) a zhodnotit je jako důkazy a teprve poté budou způsobilé soudního přezkumu. V novém řízení je třeba dbát dodržování procesních předpisů i ohledně uvedení jména a funkce ministra v závěru rozhodnutí o rozkladu, i když absence tohoto označení při zachování vlastnoručního podpisu a označení v záhlaví rozhodnutí nečiní podle názoru soudu rozhodnutí nezákonným. Stejně tak je podle názoru soudu bez vlivu na zákonnost rozhodnutí skutečnost, že rozhodnutí ministra ministerstva má stejné č. j. nebo, že byla překročena lhůta stanovená spr. ř. pro vydání rozhodnutí, protože se nejedná o lhůtu propadnou jako v případě lhůt pro uložení pokut. Pokud v rozhodnutích žalovaného ani ministra není uvedeno IČO žalobce, nelze žalovanému vytýkat pochybení, neboť jak správně uvedl žalovaný je třeba jednat s žalobcem jako s fyzickou osobou, k jejíž identifikaci není třeba tohoto speciálního označení pro obchodní styk.

O nákladech řízení rozhodl soud podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. tak, že úspěšnému žalobci přiznal soud náhradu nákladů řízení, které mu žalovaný zaplatí způsobem uvedeným ve výroku. Náklady řízení žalobce představuje zaplacený soudní poplatek v částce 1000 Kč a paušální odměna zástupci žalobce ve výši 3500 Kč podle vyhl. č. 484/2000 Sb. a za tři režijní paušály po 75 Kč podle vyhl. č. 177/1996 Sb., celkem 4725 Kč.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 15. 10. 2003

JUDr. Marie Součková
předsedkyně senátu