



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň JUDr. Barbary Pořízkové a Mgr. Daniely Zemanové v právní věci žalobce: **"U Keplera", spol. s r. o.**, se sídlem Karlova 4, Praha 1 – Staré Město, zastoupeného JUDr. Jirím Bednářem, advokátem se sídlem Mikovcova 7, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo kultury**, se sídlem Maltézské nám. 471/1, Praha 1, proti rozhodnutí ministra kultury ze dne 23. 5. 2005, č. j. 7856/2005, ve věci uložení pokuty za neoprávněný prodej předmětů kulturní hodnoty sakrální a kultovní povahy, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 6. 2007, č. j. 6 Ca 197/2005 – 36,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á.**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností napadl v záhlaví označený pravomocný rozsudek Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí ministra kultury ze dne

23. 5. 2005, č. j. 7856/2005. Tímto rozhodnutím byl zamítnut rozklad stěžovatele a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva kultury, odboru ochrany movitého kulturního dědictví, muzeí a galerií, ze dne 7. 4. 2005, č. j. 8 169/2004, kterým byla stěžovateli uložena pokuta ve výši 300 000 Kč za to, že se dopustil protiprávního jednání uvedeného v § 8 odst. 1 písm. b) zákona č. 71/1994 Sb., o prodeji a vývozu předmětů kulturní hodnoty, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o prodeji a vývozu předmětů kulturní hodnoty“ nebo „zákon č. 71/1994 Sb.“); tzn., že při prodeji nabídl předmět kulturní hodnoty z oboru archeologie nebo předmět kulturní hodnoty sakrální a kultovní povahy bez osvědčení k trvalému vývozu. Konkrétně se v daném případě jednalo o to, že dne 2. 6. 2004 stěžovatel nabízel k prodeji v prodejně U Keplera, Karlova 4, Praha 1 – Staré Město, tyto předměty kulturní hodnoty sakrální a kultovní povahy bez osvědčení k trvalému vývozu:

1. Panna Maria s Ježíškem, polychromovaná dřevorezba, výška 72 cm, počátek 20. století;
2. Panna Maria s Ježíškem, polychromovaná dřevorezba, výška 61 cm, první polovina 18. století;
3. Svatý Jan Nepomucký, polychromovaná dřevorezba, výška 140 cm, třetí čtvrtina 18. století;
4. Dvojice františkánských světců, polychromovaná dřevorezba, výška 33 cm, 70. - 80. léta 19. století;
5. Hlavice sloupu s hlavičkou andílka, polychromované a zlacené dřevo, výška 27 cm, počátek 18. století;
6. Dvojice andílků, polychromované a zlacené dřevo, výška 50 cm, druhá polovina 18. století.

Napadeným rozsudkem městský soud shledal žalobu jako nedůvodnou a podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), ji zamítl.

V návaznosti na žalobní body přitom konstatoval, že je nesporné, že uvedené předměty byly vystaveny v prodejních prostorách stěžovatele a z pořízených fotografií, které jsou obsahem správního spisu, je patrné, že nebyly označeny tak, aby bylo patrné, že se jedná o neprodejnou dekoraci; jednalo se proto v souladu s ustanovením § 3 odst. 2 zákona o prodeji a vývozu předmětů kulturní hodnoty o nabídku k prodeji a tyto předměty měly mít předepsané osvědčení. Dále městský soud uvedl, že má stejně jako správní orgán za to, že se zákon o prodeji a vývozu předmětů kulturní hodnoty vztahuje na všechny předměty prodávané po nabytí účinnosti tohoto zákona a tyto měly mít předepsané osvědčení. Dříve platnou vyhlášku Ministerstva školství a kultury č. 239/1959 Ú.l., o vývozu kulturních památek a předmětů muzejní hodnoty, totiž zákon o prodeji a vývozu předmětů kulturní hodnoty v ustanovení § 11, části III. nazvané Závěrečná ustanovení, zrušuje a neobsahuje žádné přechodné ustanovení, které by řešilo platnost či neplatnost postupů ke dni nabytí jeho účinnosti, tj. po 29. 4. 1994. Skutečnost, že některé z předmětů nabyly do vlastnictví jednatelka stěžovatele již před rokem 1994 a povolení k jejich prodeji získala ještě před účinností zákona o prodeji a vývozu předmětů kulturní hodnoty, tak vyhodnotil městský soud jako nerozhodnou, k níž nemůže přihlídnout. Městský soud rovněž nepřisvědčil namítanému promlčení ve vztahu ke dvěma předmětům zakoupeným již v letech 1992 a 1993, jež se od té doby

nacházejí v provozovně stěžovatele, neboť jednání, jehož se v daném případě stěžovatel dopustil, má charakter trvajících deliktů. Ohledně stanovení výše pokuty městský soud poznamenal, že žalovaný dostal požadavkům v § 8a odst. 1 zákona o prodeji a vývozu předmětů kulturní hodnoty, kde jsou stanovena hlediska, ke kterým má být přihlédnuto, tj. závažnost protiprávního jednání, způsob jeho spáchání, následky a okolnosti, za nichž bylo spácháno, a pokud poukazoval na posudkem stanovenou cenu daných předmětů, učinil tak právě v souvislosti se zdůvodněním závažnosti protiprávního chování; zejména však bylo přihlédnuto k hodnotě těchto předmětů z hlediska kulturního a historického. Závěrem, v návaznosti na námitku směřující proti tomu, že prvostupňové rozhodnutí nebylo doručeno zástupci stěžovatele, městský soud konstatoval, že ve správním spise není založen doklad o tom, že by daná zásilka byla zástupci stěžovatele doručována. Z obsahu celého spisu je však zřejmé, že rozhodnutí se dostalo do faktické moci stěžovatele, který na něho reagoval včas podaným rozkladem, na jehož základě bylo prvostupňové rozhodnutí přezkoumáno. Jedná se tedy o vadu řízení, ale městský soud má za to, že porušení ustanovení o doručování rozhodnutí nemělo za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, a proto není třeba z tohoto důvodu napadené rozhodnutí rušit.

V kasační stížnosti uplatnil stěžovatel důvody obsažené 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.“), jejichž naplnění spatřuje v následujících skutečnostech, jež lze v zásadě rozdělit na tři základní (nosné) stížní námitky.

1) Jako první námitku lze vzít tvrzení stěžovatele, dle kterého některé z předmětů, konkrétně Svatý Jan Nepomucký – polychromovaná dřevorezba a Dvojice andílků - polychromované a zlacené dřevo, nebyly určeny k prodeji, byly ve vlastnictví majitelky obchodní společnosti, tj. stěžovatele, a byly zakoupeny již v letech 1992 a 1993, kdy byly umístěny na provozovnu. V tomto kontextu má stěžovatel za to, že se žádného deliktního jednání nedopustil, což dovozuje v zásadě ze dvou věcí.

1a) Jednak uvádí, že pokud by dané předměty byly skutečně určeny k prodeji, tak by jistě byly od roku 1992 nebo 1993 prodány. Po tak dlouhou dobu se předměty určené k prodeji na provozovně nenacházejí a samotná délka doby, po kterou se výše uvedené předměty na provozovně nacházely, jednoznačně svědčí o tom, že tyto předměty nebyly určeny k prodeji. Tím se však žalovaný ani městský soud vůbec nezabývaly, místo toho hovoří o jakémsi trvajícím deliktu, přitom není jasné, kdy měl být spáchán a od kdy měl trvat. Jestliže tedy věci nebyly nabídnuty k prodeji od roku 1992 nebo 1993, tak bez dalšího není možno v roce 2004 učinit závěr o opaku, když pro to neexistuje žádný důkaz. V provozovně stěžovatele se pochopitelně i nadále nacházejí věci, které k prodeji určeny nejsou, a dle stěžovatele není možno na každé světlo, koberec nebo sedačku, či toaletní potřeby, dávat cedulky dekorace, neprodejné apod.

1b) Dále pak stěžovatel argumentuje, že změna právní úpravy nemohla mít vliv na skutečnost, že podle předchozí právní úpravy došlo k odsouhlasení prodeje daných dvou předmětů příslušnými institucemi, což dokládá svými účetními knihami, do nichž bylo odsouhlasení prodeje zaznamenáno. Toto odsouhlasení či povolení prodeje nebylo nikdy odňato a jestliže nový právní předpis – zákon o prodeji a vývozu předmětů kulturní

hodnoty – stanoví v tomto směru jinou úpravu, tak to automaticky neznamená, že předchozí povolení ztratila na účinnosti, protože by se jednalo o naprosto nepřipustnou retroaktivitu zákona a musela by být dodatečně vydávána povolení ke všem prodejm. V tomto ohledu stěžovatel uvádí, že zákon o prodeji a vývozu předmětů kulturní hodnoty skutečně nemá přechodná ustanovení. Na druhé straně však nemá ani ustanovení o tom, že by souhlas udělený dle předchozích právních předpisů (za účinnosti vyhlášky Ministerstva školství a kultury č. 239 publikované v úředním listě v roce 1959) pozbyl platnosti.

2) Další námitka směřuje vůči výši uložené pokuty. V této souvislosti stěžovatel poukázal jednak na to, že žalovaný a zřejmě i městský soud dospěly k závěru, že výše provize za zprostředkování prodeje není důležitá, a jednak na to, že bez uvedení charakteru ceny (tržní, obecná či jiná) je obtížné zjistit hodnotu daného předmětu a přitom tato skutečnost měla mít logicky vliv na výši případného peněžitého trestu.

3) Poslední stížní námitka směřuje do způsobu doručování prvoinstančního rozhodnutí, které dle tvrzení stěžovatele nebylo doručeno jeho zástupci. Zástupce stěžovatele prvoinstanční rozhodnutí neobdržel, protože mu nebylo doručováno, a proto dané rozhodnutí nikdy nemohlo nabýt právní moci. Dle názoru stěžovatele, jestliže byla v daném případě podána správní žaloba, tak bylo přímo povinností městského soudu zrušit nezákonné rozhodnutí o rozkladu s tím, že prvoinstanční orgán by měl doručit své rozhodnutí zástupci stěžovatele tak, jak mu to ukládá zákon. Městský soud proto postupoval při posouzení této námitky nezákonně, jakož i protiústavně, neboť hrubým způsobem porušil ústavní principy.

Závěrem stěžovatel navrhl, aby byl s ohledem na výše uvedené rozsudek městského soudu zrušen a věc vrácena uvedenému soudu zpět k dalšímu řízení.

Žalovaný se k předložené kasační stížnosti vyjádřil přípisem ze dne 23. 11. 2007, č. j. 14534/2005, kterým sdělil, že se s napadeným rozsudkem městského soudu plně ztotožňuje a současně má za to, že podaná kasační stížnost není důvodná, a proto by měla být Nejvyšším správním soudem zamítnuta.

Z obsahu předloženého správního spisu vyplývají následující podstatné skutečnosti: Dne 2. 6. 2004 byla provedena kontrola v prodejně starožitností (Karlova 4, Praha 1) provozované stěžovatelem, a to za účasti zástupců České obchodní inspekce, Policie České republiky, Ministerstva kultury a Národního památkového ústavu. Za přítomnosti jednatelky stěžovatele byl uskutečněn simulovaný (kontrolní) nákup předmětu – Panna Maria s Ježíškem, polychromovaná dřevorezba, výška 72 cm, počátek 20. století, který byl účtován částkou 25 000 Kč. Na tento ani dalších šest předmětů sakrální povahy umístěných v prodejně přitom nebylo předloženo osvědčení k trvalému vývozu prodávaného předmětu podle ustanovení § 3 odst. 1 zákona o prodeji a vývozu předmětů kulturní hodnoty. Se stěžovatelem proto bylo v návaznosti na ustanovení § 8 odst. 1 písm. b), odst. 5 a 6 citovaného zákona zahájeno správní řízení ve věci spáchání správního deliktu a současně bylo vydáno předběžné opatření ze dne 2. 6. 2004, č. j. 8 165/2004, na jehož základě byl stěžovatel povinen zajistit, aby dané předměty byly v průběhu správního řízení k dispozici, neboť se jedná o věci potřebné k provedení důkazu

odborným posouzením. Následně bylo ministerstvem kultury vydáno další předběžné opatření ze dne 11. 6. 2004, č. j. 8165/2004, vztahující se na všechny předměty sakrální a kultovní povahy, jež se nacházejí v prostorách prodejny stěžovatele (Karlova 4 Praha 1), jakož i v dalších (skladových) prostorách s ní spojených, a jež nejsou opatřeny osvědčením dle zákona o prodeji a vývozu předmětů kulturní hodnoty, s výjimkou drobných předmětů umístěných za prodejním pultem. Důvodem byla postupná lustrace těchto předmětů v databázích Policie České republiky a Národního památkového ústavu, z níž posléze vyplynulo že: „*sakrální předměty dokumentované v obchodě a depozičních prostorách pocházejí z trestné činnosti nebo byly zcizeny v církevních objektech*“ (viz trestní oznámení ze dne 16. 6. 2004, č. j. 8169/2004, podané na jednatelku stěžovatele příslušnou součástí ministerstva kultury, a to vzhledem k množství ztotožněných předmětů i jejich kumulaci na jediném prodejním místě).

Ve vztahu k sedmi předmětům bezprostředně zajištěným v den kontroly bylo zjištěno, že jeden z nich – Pieta, polychromovaná dřevořezba, výška 148 cm, 2. polovina 18. století, byl prohlášen za (movitou) kulturní památku dne 24. 2. 1964 a zapsán do státního seznamu památek před rokem 1988 pod rejstříkovým číslem 1693, v důsledku čehož k němu v předmětném správním řízení nebylo dále přihlíženo, neboť zákon o prodeji a vývozu předmětů kulturní hodnoty se na prodej a vývoz kulturních památek nevztahuje (§ 1 odst. 2 citovaného zákona). U ostatních šesti předmětů bylo v návaznosti na provedenou kontrolu požádáno o vydání osvědčení k trvalému vývozu, přičemž v rámci daného řízení Národní památkový ústav všechny tyto předměty navrhl k prohlášení za kulturní památku, k čemuž došlo dne 1. 9. 2004. Na základě odborného posouzení daných předmětů Národním památkovým ústavem byl potom učiněn také odhad ceny jednotlivých předmětů, jenž se v součtu pohybuje v rozmezí od 490 000 Kč do 586 000 Kč (viz posudek ze dne 26. 1. 2005, č. j. 403/2005, zpracovaný hlavním konzervátorem PhDr. J. Š.).

Tyto závěry ohledně povahy a ceny daných předmětů, jakož i absence osvědčení k trvalému vývozu těchto předmětů dle zákona o prodeji a vývozu předmětů kulturní hodnoty, nebyly během správního řízení zpochybněny. Ministerstvo kultury tudíž vydalo rozhodnutí ze dne 7. 4. 2005, č. j. 8 169/2004, kterým byl stěžovatel uznán vinným, že v případě šesti předmětů (blíže specifikovaných v úvodu odůvodnění tohoto rozsudku) nabízel k prodeji předměty kulturní hodnoty sakrální a kultovní povahy bez osvědčení k trvalému vývozu, čímž se dopustil protiprávního jednání podle § 8 odst. 1 písm. b) zákona o prodeji a vývozu předmětů kulturní hodnoty, za což mu byla uložena pokuta ve výši 300 000 Kč. Toto rozhodnutí bylo doručeno stěžovateli (dne 11. 4. 2005), který proti němu podal v zákonné lhůtě rozklad, o němž rozhodl ministr kultury svým rozhodnutím ze 23. 5. 2005, č. j. 7856/2005, tak, že ho zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil. Citované rozhodnutí ministra pak bylo doručeno jak stěžovateli (dne 26. 5. 2005), tak také jeho zástupci JUDr. Jirímu Bednářovi (dne 27. 6. 2005), který byl k zastupování v předmětném správním řízení zmocněn na základě plné moci ze dne 2. 6. 2004.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté

přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.), ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Stěžovatel uvedl důvody kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., aniž by je však v tomto směru jakkoli blíže specifikoval, a proto Nejvyšší správní soud vycházel z obsahu kasační stížnosti a v návaznosti na jednotlivé shora strukturované námitky stěžovatele uvádí následující.

Stěžovateli byla uložena pokuta na základě ustanovení § 8 odst. 6 zákona o prodeji a vývozu předmětů kulturní hodnoty, který v rozhodné době stanovil, že: „*dopustí-li se protiprávního jednání uvedeného v § 8 odst. 1 až 4 právnická osoba, uloží se jí pokuta ve výši podle odstavce 5.*“ Podle tohoto odstavce: „*za přešupek podle odstavce 1 a odstavce 2 písm. c) lze uložit pokutu do 5 000 000 Kč a za přešupek podle odstavce 2 písm. a) a b) a podle odstavců 3 a 4 lze uložit pokutu do 20 000 Kč.*“ Protiprávní jednání stěžovatele přitom bylo v souzené věci shledáno v porušení § 8 odst. 1 písm. b) zákona o prodeji a vývozu předmětů kulturní hodnoty, dle kterého: „*fyzická osoba se dopustí přešupku tím, že při prodeji nabídne předmět kulturní hodnoty z oboru archeologie nebo předmět kulturní hodnoty sakrální a kultovní povahy bez osvědčení k trvalému vývozu.*“

Ad 1a) Výše citovaná ustanovení zákona o prodeji a vývozu předmětů kulturní hodnoty tak zakládají odpovědnost fyzických i právnických osob za to, že všechny dotčené předměty nabízené k prodeji budou opatřeny osvědčením k trvalému vývozu, což se v daném případě nestalo. Ve vztahu ke dvěma z celkem šesti předmětů však stěžovatel namítl, že tyto nebyly určeny k prodeji a že se v tomto směru žádného správního deliktu nedopustil.

S touto námitkou Nejvyšší správní soud nesouhlasí a připomíná § 3 odst. 2 zákona o prodeji a vývozu předmětů kulturní hodnoty, který byl do citovaného zákona vložen poslední novelou provedenou zákonem č. 80/2004 Sb., s účinností od 25. 2. 2004, a který stanoví, že: „*nabídkou k prodeji podle odstavce 1 se rozumí i vystavení předmětů ve veřejných prodejních prostorách, na dražbách a sběratelských trzích.*“ Předmětná právní úprava je tedy postavena na tom, že pokud jsou nějaké předměty kulturní hodnoty vystaveny v prodejně, lze předpokládat aktivní a reflektovanou nabídku obchodování s těmito předměty s tím, že pokud tyto nejsou opatřeny osvědčením k trvalému vývozu, došlo ke spáchání správního deliktu a je plně na místě aplikovat právní (deliktní) odpovědnost příslušné fyzické či právnické osoby. Účel a smysl výslovného uvedení toho, co se považuje za nabídku k prodeji podle § 3 odst. 2 zákona o prodeji a vývozu předmětů kulturní hodnoty, je přitom nutno hledat zejména v úmyslu zákonodárce (ratio legis) vyloučit možnosti obcházení zákona; viz důvodová zpráva k návrhu zákona č. 80/2004 Sb., sněmovní tisk č. 344, www.psp.cz).

Vycházejí z takto koncipovaného pozitivního práva proto považuje Nejvyšší správní soud za rozhodné, že se dané předměty v době kontroly nacházely v prodejně stěžovatele, kde byly vystaveny, což dokládá pořízená fotodokumentace, která je založena ve správním spise.

Co se týče doby, po kterou se v prodejně předmětné věci nacházely, z níž stěžovatel dovozuje, že nebyly určeny k prodeji, tato je z hlediska zákona irelevantní a konstrukci nabídnutou stěžovatelem je tak třeba odmítnout. Skutečnost, že dotčené předměty (Svatý Jan Nepomucký – polychromovaná dřevorezba a Dvojice andílků - polychromované a zlacené dřevo) od roku 1992, resp. 1993 nebyly prodány, navíc sama o sobě nijak neprokazuje, že prodány být neměly. Nehledě na to, že v dalším stěžovatel uvádí a argumentuje tím, že v případě daných předmětů došlo k odsouhlasení či povolení jejich prodeje podle předchozí právní úpravy, což se jeví jako poněkud rozporné s jeho tvrzením o „neprodejnosti“ těchto předmětů.

Nadto v souvislosti s dobou, po kterou byly dané předměty umístěny v prodejně stěžovatele, Nejvyšší správní soud toliko pro úplnost dodává, že souhlasí s kvalifikací městského soudu, který označil jednání stěžovatele jako tzv. trvající přestupek, a poukazuje přitom na svoji judikaturu k charakteru těchto druhů deliktů a možnosti jejich postihu; srov. např. rozsudek ze dne 22. 2. 2005, č. j. 5 A 164/2002 - 44, publikovaný pod č. 832/2006 Sb. NSS, www.nssoud.cz. V citovaném rozhodnutí zdejší soud uvedl, že za trvající správní delikt lze považovat takový správní delikt, jímž pachatel vyvolá protiprávní stav, který posléze udržuje, popřípadě jímž udržuje protiprávní stav, aniž jej vyvolal. Zákon postihuje právě ono udržování protiprávního stavu. Jednání, jímž pachatel udržuje protiprávní stav, závadný z hlediska správního práva, tvoří jeden skutek a jeden správní delikt až do okamžiku ukončení deliktního jednání, tj. až do okamžiku odstranění protiprávního stavu.

Pokud jde o vyjádření stěžovatele, že se v prodejně i nadále nacházejí věci, které k prodeji určeny nejsou, a jmenuje přitom světlo, koberec, sedačku či toaletní potřeby, považuje zdejší soud toto vyjádření za zcela nepřipadné a absurdní s tím, že v případě jmenovaných věcí se zjevně jedná o věci užitného charakteru, sloužící pro provoz prodejny jako takové, nikoli o věci ve smyslu zákona o prodeji a vývozu předmětů kulturní hodnoty.

Ad 1b) Další námitkou bylo již výše naznačené tvrzení stěžovatele o tom, že u daných dvou předmětů (Svatý Jan Nepomucký – polychromovaná dřevorezba a Dvojice andílků – polychromované a zlacené dřevo) došlo k jejich odsouhlasení či povolení jejich prodeje podle předchozí právní úpravy a bylo na místě přistupovat k těmto předmětům tak, jako by disponovaly osvědčením k trvalému vývozu dle zákona o prodeji a vývozu předmětů kulturní hodnoty. Dle stěžovatele totiž citovaný zákon sice nemá žádná přechodná ustanovení, ale nemá ani ustanovení o tom, že by souhlas dle předchozích právních předpisů, tj. vyhlášky č. 239/1959 Ú.l., pozbyl platnosti.

I v případě této námitky uvážil Nejvyšší správní soud tak, že jí nelze přisvědčit. V návaznosti na argumentaci stěžovatele, jakož i argumentaci městského soudu v dané otázce, jež shodně vycházejí z absence přechodných ustanovení zákona o prodeji a vývozu předmětů kulturní hodnoty, z níž ovšem vyvodily opačné závěry, přitom považuje za zásadní následující skutečnosti.

Zákon o prodeji a vývozu předmětů kulturní hodnoty (č. 71/1994 Sb.) byl přijat s účinností od 29. 4. 1994 a nahradil, resp. zrušil dosavadní legislativu v dané oblasti, jejíž základ byl dán vyhláškou č. 239/1959 Ú.l. Kontinuita předmětu této právní úpravy, resp. časový střet obou citovaných právních předpisů, však není nijak explicitně řešen, a to v důsledku absence tzv. intertemporálních (přechodných) ustanovení zákona o prodeji a vývozu předmětů kulturní hodnoty. Dle názoru Nejvyššího správního soudu je proto nutno vyjít z toho, že nový právní předpis má obvykle vliv i na právní vztahy, které vznikly před jeho účinností; v takovém případě nastává tzv. zpětná účinnost (retroaktivita) nového právního předpisu. V návaznosti na právní teorii i praxi je přitom třeba činit rozdíl mezi pravou a nepravou retroaktivitou, přičemž obecně je akceptováno následující vymezení.

O pravou zpětnou účinnost (retroaktivitu) jde tehdy, jestliže se novým právním předpisem má řídit vznik právního vztahu a nároky účastníků z tohoto vztahu také v případě, kdy právní vztah nebo nároky z něj vyplývající vznikly před účinností nového právního předpisu. Nepravá zpětná účinnost (retroaktivita) znamená, že novým právním předpisem se sice mají řídit i právní vztahy, vzniklé před jeho účinností, avšak až ode dne jeho účinnosti. Nepravá zpětná účinnost tedy ve skutečnosti zpětnou účinností zákona není; problém retroaktivity je problém zpětné účinnosti pravé, u níž platí zásada obecné nepřípustnosti (*lex retro non agit*), ze které existují striktně omezené výjimky přípustnosti. Naopak u retroaktivity nepravé platí zásada obecné přípustnosti, ze které existují výjimky její nepřípustnosti.

V důsledku nepravého zpětného působení zákona totiž dochází pouze k tomu, že nový zákon zachycuje (právně kvalifikuje) minulé skutečnosti nebo že se dotýká (modifikuje, ruší) existujících právních následků. Tak tomu bylo i v daném případě, kdy nová právní úprava dříve vydaná povolení či souhlasy s prodejem daných předmětů neruší, (*de iure*) je ponechává v platnosti, ale dochází k jejich modifikaci tím, že se nově stanoví nutnost opatřit tyto předměty příslušným osvědčením pro případ jejich prodeje. Aplikuje se tedy princip ochrany minulých právních skutečností, zejména právních konání a nic na tom nemění skutečnost, že právní poměry, jež vznikly na základě legis priori, byly po nabytí účinnosti lex posterior změněny. Ostatně jak již judikoval Ústavní soud: „Zrušení staré a přijetí nové právní úpravy je nutně spjato se zásabem do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo. Dochází k tomu v důsledku ochrany jiného veřejného zájmu či základního práva a svobody. Posuzování tohoto konfliktu hlediskem proporcionality s ohledem na intertemporalitu by mělo vést k závěru o druhu legislativního řešení časového střetu právních úprav. Proporcionalitu lze přitom charakterizovat tak, že vyšší stupeň intenzity veřejného zájmu, resp. ochrany základních práv a svobod odůvodňuje vyšší míru zásahu do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo novou právní regulací. Platí tu zároveň maxima, přikazující v případě omezení základního práva, resp. svobody šetřit jeho podstatu a smysl (čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod). Při posouzení způsobu legislativního řešení intertemporality tudíž sebrává svou roli nejen míra odlišnosti nové a staré právní úpravy, nýbrž i společenská naléhavost zavedení nové právní úpravy ap.“ (nálezn Ústavního soudu ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96, publikovaný pod č. 63/1997 Sb., jakož i pod č. 13 Sb. n. u. ÚS, sv. 7, str. 87, <http://nalus.cz>).

Při posuzování absence přechodných ustanovení zákona o vývozu a prodeji předmětů kulturní hodnoty, jež působí s účinky nepravé retroaktivity, tedy Nejvyšší

správní soud zvažoval zejména intenzitu veřejného zájmu na ochraně předmětů tvořících historické a kulturní dědictví České republiky a míru ochrany nabytých práv vlastníků daných předmětů. Dospěl přitom k závěru, že stupeň intenzity veřejného zájmu na dosažení uvedeného cíle odůvodňuje z hlediska akceptace nepravé retroaktivity i určitý zásah, resp. změnu poměrů ve vztahu k vlastníkům těchto předmětů. Jejich vlastnické právo bylo zachováno a zavedení nutnosti opatřit dané předměty v případě jejich prodeje náležitým osvědčením, jehož primárním cílem je vyloučit z trvalého vývozu předměty tvořící kulturní a historické dědictví na území České republiky, nepředstavovalo nijak excesivní omezení tohoto práva či zásah do práv nabytých na základě předchozí právní úpravy. Naopak, jednalo se o legitimní legislativní opatření, kterým se zákonodárce snažil reflektovat novou situaci v oblasti obchodu s předměty kulturní hodnoty poté, co nastalo otevření hranic, privatizace obchodní sítě a restituce movitého majetku, a zabránit tak hromadnému jednosměrnému toku těchto předmětů do zahraničí (viz důvodová zpráva k návrhu zákona č. 71/1994 Sb., sněmovní tisk č. 549, www.psp.cz). V návaznosti na tyto důsledky spojené především se změnou společenských poměrů po roce 1989 lze proto dovést poměrně vysokou společenskou naléhavost zavedení nové právní úpravy, jež rozhodně nebyla věcí nahodilou či věcí libovůle, ale věcí v daném kontextu spíše očekávatelnou a pochopitelnou. V zájmu právní jistoty a ochrany práv v dobré víře nabytých na základě předchozí právní úpravy přitom jistě bylo na místě upravit v přechodných ustanoveních vztah nové právní úpravy k dřívější, resp. dosavadní právní úpravě a k právním vztahům podle ní vzniklým. Pokud však bylo toto legislativní řešení intertemporality opomenuto, je třeba i s ohledem na shora uvedené konstatovat, že z hlediska posuzované věci to znamená následující.

Den účinnosti nového právního předpisu (zákona č. 71/1994 Sb.), který zrušil právní předpis dřívější (vyhlášku č. 239/1959 Ú.l.), je časovým určením, kdy se právně upravené skutečnosti, vztahy atd. dostávají z režimu jednoho právního předpisu do druhého. V důsledku absence jakýchkoli přechodných ustanovení, které by zohledňovaly již vydaná povolení či souhlasy k prodeji daných předmětů dle vyhlášky č. 239/1959 Ú.l., přitom bylo dle názoru Nejvyššího správního soudu na místě postupovat v souladu se změnami, které přinesl zákon č. 71/1994 Sb., tzn. bylo nutno opatřit dané předměty osvědčením k trvalému vývozu. Ostatně i doktrína české právní teorie (např. Knapp, V.: *Teorie práva*, 1. vydání, Praha, C. H. Beck, 1995) vychází z toho, že existují právní vztahy, které vznikly za práva starého a přetrvávají za práva nového, přičemž obvyklým řešením je výše zmíněná (nepravá) retroaktivita. I v případě existence přechodných ustanovení nového právního předpisu, která bývají umístěna na jeho konci, tak zpravidla tato ustanovení vycházejí ze zásady, že právní vztahy vzniklé před jeho účinností se spravují:

- ode dne účinnosti nové právní normy normou novou,
- před účinností nové právní normy právní normou dřívější.

Stěžovateli, jakožto adresátovi nového právního předpisu, tak bylo uloženo, jak se má po jeho účinnosti, tj. do budoucna (pro futuro), chovat a v tomto směru rozhodně nelze hovořit o nepřipustné retroaktivitě, které se v kasační stížnosti dovolává. Stěžovatel musel, resp. měl respektovat uloženou povinnost a opatřit předměty, které prodával, patřičným osvědčením. To ovšem neudělal a tím v daném případě došlo jak k naplnění hypotézy předmětné právní normy, tak k porušení její dispozice (vlastního

pravidla chování, tj. povinnosti nabízet při prodeji toliko předměty opatřené osvědčením k trvalému vývozu) a z tohoto pohledu se proto uložení sankce (pokuty) jeví v pořádku.

Současně je třeba ještě poznamenat, že zákon o prodeji a vývozu předmětů kulturní hodnoty byl dvakrát novelizován, a sice zákonem č. 122/2000 Sb. (s účinností od 12. 5. 2000) a zákonem č. 80/2004 Sb. (s účinností od 25. 2. 2004), jehož součástí jsou i přechodná ustanovení obsažená v Čl. II, který v odstavci 1 stanoví, že: *„osvědčení vydaná přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona platí po dobu 3 let ode dne jejich vydání, nejdéle však do 31. prosince 2004.“* To znamená, že jakkoli zákon o prodeji a vývozu předmětů kulturní hodnoty jako takový skutečně nemá přechodná ustanovení, nelze přehlížet samostatnou normativní existenci citovaného přechodného ustanovení; k problematice samostatné normativní existence novelizujícího zákona a jeho jednotlivých částí srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 15. 8. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 25/2000, publikované pod č. 27 Sb. n. u. ÚS, sv. 19, str. 271, či nález Ústavního soudu ze dne 12. 3. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 33/2001, publikovaný pod č. 145/2002 Sb., oba též dostupné na <http://nalus.cz>. Ve vztahu k souzené věci je proto nutno předmětné přechodné ustanovení brát v potaz a s ohledem na jeho znění ho interpretovat tak, že i v případě, že by souhlas k prodeji dvou zmíněných předmětů kulturní hodnoty, udělený podle původní právní úpravy (vyhláška č. 239/1959 Ú.l.), byl považován za osvědčení podle nové právní úpravy (zákon č. 71/1994 Sb.), čehož se domáhá stěžovatel, bylo by toto osvědčení platné pouze do doby účinnosti Čl. II zákona č. 80/2004 Sb. Z toho plyne, že bylo plně na stěžovateli, aby i v případě dvou výše specifikovaných předmětů opatřil platné osvědčení k jejich trvalému vývozu, neboť kontrola v jeho prodejně proběhla až dne 2. 6. 2004, tj. více než 3 měsíce po účinnosti daného přechodného ustanovení.

Ad 2) Co se týče námítky vůči výši uložené pokuty, odkazuje Nejvyšší správní soud především na ustanovení § 8a odst. 1 zákona o prodeji a vývozu předmětů kulturní hodnoty, dle kterého: *„při určení výměry pokuty právnické osobě se přihlídnou k závažnosti protiprávního jednání, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž bylo spácháno.“* Základním hlediskem pro výši uložené pokuty je tedy závažnost protiprávního jednání a v tomto ohledu Nejvyšší správní soud plně souhlasí s městským soudem v tom, že k danému hledisku bylo náležitě přihlédnuto. V daném případě totiž byla míra závažnosti protiprávního jednání stěžovatele dána zejména tím, že se jednalo o předměty s takovou kulturní hodnotou, že byly dodatečně prohlášeny za kulturní památky (viz výše). Jejich odborně stanovenou cenu, resp. její charakter, jakož i výši provize za zprostředkování prodeje těchto předmětů, považuje zdejší soud za okolnosti okrajové. Podstatnou je kulturní hodnota daných předmětů, neboť jejich nekontrolovaný prodej či vývoz by znamenal nenahraditelnou ztrátu kulturního dědictví České republiky. To ostatně plně konvenuje smyslu a účelu celého zákona o prodeji a vývozu předmětů kulturní hodnoty, který lze spatřovat v určité regulaci či omezení jednosměrného toku předmětů, které vytváří kulturní a historické povědomí České republiky.

Za daných okolností, kdy se navíc v případě stěžovatele jedná o subjekt dlouhodobě se zabývající prodejem předmětů kulturní hodnoty a lze důvodně předpokládat znalost předmětné právní úpravy, proto není možné souhlasit

s nepřiměřeností uložené pokuty, jejíž výše (300 000 Kč) se pohybuje na dolní hranici zákonné sazby (5 000 000 Kč).

Ad 3) Konečně poslední stížní námitkou je skutečnost, že prvoinstanční rozhodnutí nebylo doručeno zástupci stěžovatele s plnou mocí pro celé řízení, v důsledku čehož měl městský soud dle názoru stěžovatele žalobou napadené rozhodnutí ministra kultury zrušit.

Na tomto místě Nejvyšší správní soud poukazuje na svoji judikaturu, dle které je vadné doručení rozhodnutí správního orgánu I. stupně (opomenutí doručit rozhodnutí advokátovi s procesní plnou mocí) podstatnou vadou řízení zakládající k žalobní námitce důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí orgánu II. stupně, pokud ztíží účastníkovi možnost účinné, zákonem zaručené obrany ve správním řízení a pokud není následným průběhem správního řízení nijak zhojena (viz rozsudek ze dne 28. 4. 2004, č. j. 7 A 125/2001 – 39, publikovaný pod č. 509/2005 Sb. NSS).

Pro stěžovatelem požadovaný postup, tj. zrušení žalobou napadeného rozhodnutí ministra kultury, lze tedy v návaznosti na danou judikaturu postulovat splnění základní podmínky, a sice ztížení možnosti účinné obrany. K tomu však v souzené věci nedošlo a stěžovatel to ostatně ani nenamítá, neboť mu rozhodnutí orgánu I. stupně doručeno bylo a v zákonné lhůtě podal rozklad, který následně ministr kultury přezkoumal. Za těchto okolností proto podle názoru zdejšího soudu nelze pouze z přepjatého právního formalismu trvat na zrušení rozhodnutí ministra kultury a dodatečném doručení rozhodnutí správního orgánu I. stupně zástupci stěžovatele. Naopak jak již dříve uvedl Ústavní soud, je třeba respektovat právo jako racionální systém a v tomto duchu ho také uplatňovat; srov. náleze ze dne 26.10.2006, sp. zn. I. ÚS 142/2006, <http://nalus.cz>. To znamená, že jakkoli v předmětné věci došlo k vadě řízení před správním orgánem, spočívající konkrétně v porušení § 25 odst. 3, věty první, zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů, dle které: „*má-li účastník řízení zástupce s plnou mocí pro celé řízení, doručuje se písemnost pouze tomuto zástupci*“, nemá tato vada za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, neboť ve svém důsledku neznamenala ztížení možnosti účinné obrany stěžovatele. Citované ustanovení správního řádu totiž představuje normu procesně právní a v tomto ohledu je třeba připomenout, že smysl procesních norem spočívá ve vytváření mechanismů k ochraně hmotného práva. Procesní normy tedy nelze vnímat jako samoučelné (samonosné), ale vždy v souvztažnosti s normami hmotnými, jejichž porušení v důsledku popsané vady řízení nenastalo. Proto i poslední námitku stěžovatele považuje zdejší soud za nedůvodnou.

S ohledem na výše vyslovené závěry byla kasační stížnost shledána nedůvodnou a Nejvyšší správní soud ji podle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s. zamítl.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel v soudním řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, a žalovanému náklady řízení nad rámec

jeho činnosti nevznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti za použití § 120 s.ř. s. tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 9. října 2008

JUDr. Radan Malík
předseda senátu