



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a Mgr. Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobce: **Z. Ř.**, zastoupený JUDr. Jiřím Marvanem, advokátem se sídlem Vodičkova 31, Praha 1, proti žalovanému: **Český báňský úřad**, se sídlem Kozí 4, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 8. 2014, č. j. 3 A 82/2011 - 77,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 6. 8. 2014, č. j. 3 A 82/2011 - 77, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí předsedy Českého báňského úřadu ze dne 10. 3. 2011, č. j. SBS 31352/2010, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 17 600 Kč do šedesáti (60) dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám JUDr. Jiřího Marvana, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci

Žalovaný po té, co byla jeho předchozí rozhodnutí vydaná v této věci v prvním stupni zrušena předsedou žalovaného, a to i na základě rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 7. 2005, č. j. 10 Ca 214/2004 – 74, rozhodnutím ze dne 29. 8. 2006, č. j. 2346/III/06, odňal žalobci dle § 45 odst. 1 zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, v relevantním znění (dále jen „zákon o hornické činnosti“) oprávnění k výkonu činnosti technického vedoucího odstřelů pro povrchové dobývání (dále jen „oprávnění TVO“), vyjímaje komorové odstřely, za hrubé porušení předpisů k zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci a bezpečnosti provozu uvedených v § 38 odst. 3, § 50 odst. 1 a § 68 odst. 1 a 3 vyhlášky

č. 72/1988 Sb., o používání výbušnin, v relevantním znění (dále jen „vyhláška o používání výbušnin“), na dobu 15 měsíců, počínaje dnem 1. 7. 2004.

Žalobce podal i proti tomuto rozhodnutí rozklad, o němž rozhodl předseda žalovaného rozhodnutím ze dne 5. 12. 2006, č. j. 3067/06, jímž změnil rozhodnutí ze dne 29. 8. 2006 vydané v prvním stupni tak, že se výše uvedené oprávnění TVO žalobci odnímá podle § 45 odst. 1 zákona o hornické činnosti na dobu 3 let, počínaje dnem 30. 7. 2003.

Uvedené rozhodnutí o rozkladu napadl žalobce žalobou u Městského soudu v Praze, který rozsudkem ze dne 30. 6. 2010, č. j. 9 Ca 50/2007 - 66, toto rozhodnutí zrušil a věc opět vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Předseda žalovaného následně rozhodl znovu o rozkladu rozhodnutím ze dne 10. 3. 2011, č. j. SBS 31352/2010, jímž změnil napadené rozhodnutí vydané v prvním stupni tak, že se žalobci dle § 45 odst. 1 zákona o hornické činnosti odnímá oprávnění TVO na dobu 26 měsíců, počínaje dnem 30. 7. 2003.

Žalobce napadl i posledně zmiňované rozhodnutí o rozkladu žalobou u Městského soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 6. 8. 2014, č. j. 3 A 82/2011 - 77, zamítl. V odůvodnění městský soud předně podotkl, že v dané věci již rozhodoval opakovaně, a to zmiňovanými zrušovacími rozsudky ze dne 28. 7. 2005, č. j. 10 Ca 214/2004 - 74, a ze dne 30. 6. 2010, č. j. 9 Ca 50/2007 - 66. Následně městský soud přistoupil k posouzení žalobních námitek, v nichž žalobce mj. uváděl, že s ohledem na § 179 odst. 1 a 2, § 152 odst. 5 písm. a) a § 2 odst. 2 správního řádu je žalobou napadené rozhodnutí v rozporu se zákonem pro nedostatek kompetence předsedy žalovaného rozhodujícího o rozkladu k takovému rozhodnutí, neboť žalobou napadeným rozhodnutím bylo změněno rozhodnutí vydané v I. stupni tak, že se změnila doba, na níž se předmětné oprávnění odnímá (26 měsíců z původních 15 měsíců), a počátek této doby byl nově stanoven od 30. 7. 2003, avšak rozkladu nebylo vyhověno. Dotčené oprávnění tak bylo žalobci na danou dobu (26 měsíců) odňato retroaktivně počínaje dnem 30. 7. 2003, přičemž tato doba již dávno uplynula, což způsobuje dle žalobce nicotnost tohoto rozhodnutí podle § 77 odst. 2 správního řádu.

Městský soud se s touto argumentací žalobce neztotožnil a konstatoval, že předseda žalovaného měl nepochybně pravomoc vydat rozhodnutí o rozkladu, který žalobce podal, a to včetně § 152 odst. 5 písm. a) a § 2 odst. 2 správního řádu, a nemohlo se proto jednat o rozhodnutí nicotné. K podmínkám aplikace § 152 odst. 5 písm. a) správního řádu městský soud dále uvedl, že předseda žalovaného v daném případě zohlednil právní názor městského soudu vyslovený v rozsudku ze dne 28. 7. 2005, č. j. 10 Ca 214/2004 - 74, a do doby odnětí oprávnění TVO započítal i dobu zadržení průkazu odborné způsobilosti žalobce báňským inspektorem. Předseda žalovaného tedy formálně sice změnil dobu odnětí oprávnění původně stanovenou v rozhodnutí v prvním stupni, avšak tak, že v souladu s uvedeným závazným právním názorem soudu stanovil počátek odnětí od data zadržení průkazu odborné způsobilosti, tj. od 30. 7. 2003, a současně zachoval dobu ukončení odnětí oprávnění stanovenou v rozhodnutí prvního stupně ze dne 29. 8. 2006, č. j. 2346/III/06.

Městský soud dále podotkl, že specifikum dané věci spočívá v tom, že účinky napadeného rozhodnutí již byly konzumovány, a proto i tvrzení žalobce o tom, že mu napadeným rozhodnutím mohla být způsobena újma spojená s jím tvrzeným vybočením z § 152 odst. 5 správního řádu, bez uvedení konkrétních důvodů, je postavena toliko do roviny hypotetické. Pokud v daném případě přistoupil předseda žalovaného k vydání napadeného rozhodnutí až dne 10. 3. 2011, byť k posuzovanému jednání došlo již dne 5. 6. 2003, je tato skutečnost

pokračování

odrazem dosavadního správního řízení, v jehož průběhu byla práva žalobce ochráněna i přezkumnou činností soudu.

S ohledem na uvedené nelze dle městského soudu předsedovi žalovaného úspěšně vytýkat, že smyslem odnětí oprávnění či osvědčení je zabránit jeho nositeli v dalším výkonu činnosti (tedy prevence) či že napadené rozhodnutí je již exekučně nevykonatelné. Byť byla uvedená vlastnost napadeného rozhodnutí v průběhu správního řízení již konzumována, dle městského soudu to samo o sobě neznamená, že v daném případě měl předseda žalovaného rezignovat na svou povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé, včetně vypořádání žalobcem vznesených námitek tak, jak mu bylo uloženo soudem v předchozím zrušujícím rozsudku. Z tohoto důvodu neshledal městský soud uvedené námítka důvodnými.

II.

Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

Žalobce (stěžovatel) podal proti uvedenému rozsudku městského soudu kasační stížnost, v níž zejména zopakoval své žalobní námítka, dle nichž nebyly splněny zákonné podmínky pro vydání napadeného rozkladového rozhodnutí. Předseda žalovaného v dané věci rozhodnutím ze dne 10. 3. 2011, č. j. SBS 31352/2010, změnil rozhodnutí prvního stupně, aniž by však vyhověl rozkladu. Předseda žalovaného tak porušil § 152 odst. 5 písm. a) správního řádu, a napadené rozhodnutí bylo vydáno v rozporu se zákonem. Správní řád ani jiný speciální zákon přitom dle stěžovatele nestanoví výjimku z uvedeného ustanovení, a to ani v případě, kdy má být v rozhodnutí o rozkladu zohledněn závazný právní názor obsažený v předchozím zrušujícím rozsudku.

Městský soud navíc dle stěžovatele dospěl k nesprávnému závěru, když shledal, že předseda žalovaného zachoval dobu ukončení odnětí oprávnění TVO vyplývající z rozhodnutí prvního stupně ze dne 29. 8. 2006, č. j. 2346/III/06, neboť dle daného rozhodnutí byla stanovena doba odnětí oprávnění na 15 měsíců počínaje dnem 1. 7. 2004. Odnětí tedy mělo skončit dne 1. 10. 2005. Podle rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 10. 3. 2011 ovšem byla stanovena doba odnětí oprávnění na 26 měsíců počínaje dnem 30. 7. 2003. Odnětí mělo tedy skončit dne 30. 9. 2005. Takže předseda žalovaného fakticky změnil (i) počátek odnětí oprávnění, (ii) délku trvání odnětí oprávnění i (iii) den skončení odnětí oprávnění - tedy všechny v úvahu přicházející parametry.

Na uvedeném nemůže dle stěžovatele nic změnit ani skutečnost, že účinky napadeného rozhodnutí již byly konzumovány, neboť ani správní řád ani žádný zvláštní zákon nestanoví pro takový případ výjimku a toto specifikum není důvodem k tomu, aby žalovaný rezignoval na zásadu zákonnosti, již je ovládáno správní řízení. Poté, co městský soud svým rozsudkem ze dne 30. 6. 2010, č. j. 9 Ca 50/2007 – 66, zrušil rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 5. 12. 2006, č. j. 3067/06, měl předseda žalovaného buď vyhovět rozkladu ze dne 11. 9. 2006 podanému proti rozhodnutí prvního stupně ze dne 29. 8. 2006, č. j. 2346/III/06 (tj. podle stěžovatele měl řízení zastavit), anebo měl předmětné rozhodnutí zrušit a věc vrátit k novému projednání a rozhodnutí. Tím, že předseda žalovaného sám rozhodl o rozkladu, přičemž ale rozkladu nevyhověl a rozhodnutí prvního stupně změnil, zasáhl do práv stěžovatele, neboť v případě zrušení rozhodnutí prvního stupně by se stěžovatel nacházel ve zcela odlišné procesní situaci (tj. měl by především možnost navrhnout nové důkazy s ohledem na závěry obsažené v rozsudku městského soudu ze dne 30. 6. 2010, č. j. 9 Ca 50/2007 - 66). Naopak naprostá nečinnost žalovaného trvající cca 7 měsíců v době po nabytí právní moci zrušujícího rozsudku městského soudu ze dne 30. 6. 2010, č. j. 9 Ca 50/2007 – 66, zakončená

až dne 10. 3. 2011 náhlým vydáním žalobou napadeného rozhodnutí neposkytla stěžovateli žádný prostor k tomu, aby mohl svá práva účinně bránit, neboť stěžovatel nemohl vůbec předpokládat, že žalovaný vybočí z podmínek stanovených v § 152 odst. 5 správního řádu.

Podle stěžovatele dále z § 9 a § 67 odst. 1 správního řádu vyplývá, že žalovaný nemohl v řízení o odnětí oprávnění probíhajícím po 1. 10. 2005 naplnit základní účel správního řízení, tj. vydání takového rozhodnutí, jímž se zakládají, mění nebo ruší práva stěžovatele. Žalovaný naopak vydal rozhodnutí s nepřipustným retroaktivním účinkem, neboť dne 10. 3. 2011 rozhodl, že se oprávnění odnímá od 30. 7. 2003 do 30. 9. 2005, tzn., že doba odnětí oprávnění proběhla vzhledem k vydání rozhodnutí (10. 3. 2011) v dávné minulosti. Takové (opožděné) rozhodnutí je dle stěžovatele neuskutečnitelné a exekučně nevykonatelné, a nemůže být tedy dosaženo účelu správního řízení. Aby mohlo rozhodnutí o odnětí oprávnění naplnit zákonný účel explicitně obsažený v § 9 správního řádu, muselo by být vydáno přede dnem, kdy skončila doba, na niž bylo oprávnění odňato. Správní orgán jistě neměl na svou povinnost vydat ve věci rozhodnutí rezignovat, ale ke skutečnosti, že odpadl důvod řízení (tj. vydání uskutečnitelného a exekučně vynutitelného rozhodnutí), měl dle stěžovatele žalovaný přihlídnout z úřední povinnosti. Za stavu, kdy v důsledku marného běhu času správní orgán nemůže vydat rozhodnutí aktivně upravující práva a povinnosti účastníka řízení (uskutečnitelná a exekučně vynutitelná), a současně nejde o řízení o určení právního vztahu (jehož výsledkem je deklaratorní rozhodnutí), mělo být tedy dle stěžovatele řízení zastaveno.

Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil kasační stížností napadený rozsudek městského soudu a spolu s ním zrušil i rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 10. 3. 2011, č. j. SBS 31352/2010.

Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že se ztotožňuje s odůvodněním kasační stížností napadeného rozsudku městského soudu. Předseda žalovaného dobu odnětí oprávnění stanovil v mezích § 45 odst. 1 zákona o hornické činnosti, přičemž se řídil závazným právním názorem soudu, když stanovil počátek odnětí oprávnění od data zadržení průkazu, tj. od 30. 7. 2003. Závěr městského soudu o tom, že předseda žalovaného zároveň zachoval dobu ukončení odnětí vyplývající z rozhodnutí prvního stupně ze dne 29. 8. 2006, č. j. 2346/III/06, je vysloven pouze pro dokreslení a dle žalovaného nijak nemění poměry stěžovatele ani nezakládá důvod ke kasační stížnosti.

Žalovaný dále nesouhlasil s argumentací stěžovatele, dle níž předseda žalovaného neměl jinou možnost, než buď vyhovět rozkladu, nebo rozkladem napadené rozhodnutí zrušit a věc vrátit k novému projednání a rozhodnutí v prvním stupni. Žalovaný byl naopak přesvědčen, že s ohledem na závazný právní názor soudu nemohl v dané věci postupovat jinak, než jak učinil.

K námitce stěžovatele, dle níž bylo postupem předsedy žalovaného zasaženo do jeho procesních práv, žalovaný uvedl, že v průběhu řízení bylo stěžovateli nad veškerou pochybnost porušení jeho povinností spojených se zacházením s výbušninami prokázáno. Provádění trhacích prací patří k činnostem objektivně spojeným se značným rizikem, což klade značné nároky na schopnost soustředění se na prováděný úkol a na vědomí odpovědnosti za dodržení postupů, které právní předpisy s prováděním trhacích prací spojují. Ani jednomu z těchto požadavků stěžovatel nedostál.

Jak plyne z jeho námitek a tvrzení o jím použitých postupech při provádění clonových odstřelů, stěžovatel předpisy o výbušninách reálně nenaplnil. Jak je zřejmé ze spisu, stěžovateli bylo pochybení při zacházení s vysoce efektivní a ničivou trhavinou Semtex nad veškerou

pokračování

pochybnost prokázáno. Za těchto okolností proto nezbylo, než podle § 45 odst. 1 zákona o hornické činnosti stěžovateli odejmout oprávnění TVO v zájmu předcházení dalšímu možnému ohrožování bezpečnosti života a zdraví osob a bezpečnosti majetku. Stěžovateli byl přitom poskytnut více než komfortní prostor k uplatnění všech jeho námitek a délka řízení jde především na vrub jeho vlastních procesních úkonů. Zastavit řízení s tím, že již odpadl předmět řízení, jak stěžovatel požaduje, by bylo nejen rezignací správního orgánu na povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé, ale stalo by se i signálem pro potenciální porušitele zákona.

Žalovaný z uvedených důvodů navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud dále přistoupil k posouzení kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Stěžovatel předně namítal porušení § 152 odst. 5 písm. a) správního řádu spočívající v tom, že předseda žalovaného rozhodnutím ze dne 10. 3. 2011, č. j. SBS 31352/2010, změnil rozkladem napadené rozhodnutí prvního stupně, aniž by rozkladu vyhověl.

Podle § 152 odst. 5 správního řádu „[n]estanoví-li zvláštní zákon jinak, lze v řízení o rozkladu
 a) rozhodnutí zrušit nebo změnit, pokud se tím plně vyhoví rozkladu a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému z účastníků, ledaže s tím všichni, jichž se to týká, vyslovili souhlas, nebo
 b) rozklad zamítnout“.

Ze správního spisu vyplývá, že rozhodnutím žalovaného vydaným v prvním stupni ze dne 29. 8. 2006, č. j. 2346/III/06, bylo stěžovateli odňato oprávnění TVO na dobu 15 měsíců, počínaje dnem 1. 7. 2004, přičemž v bodě 13 odůvodnění předmětného rozhodnutí žalovaný uvedl: „Dokud nebylo v tomto řízení [o odnětí oprávnění k výkonu činnosti dle § 45 odst. 1 zákona o hornické činnosti – pozn. NSS] pravomocně rozhodnuto, poblíž se na účastníka řízení jako na osobu, která po celou dobu vedení řízení dříve pravomocně udělené oprávnění vlastní a může na jeho základě příslušnou činnost vykonávat. Žádný právní předpis neukládá, aby TVO nebo střelmistr byli povinni mít při výkonu činnosti střelmistrovský průkaz u sebe a zadržetí průkazu nepřináší právní stav, kdy pouze z tohoto důvodu nesmí TVO nebo střelmistr vykonávat práce na základě uděleného oprávnění. Zadržetí střelmistrovského průkazu není odejmutím oprávnění a nemá na platnost oprávnění a tím i na práva účastníka řízení k výkonu činnosti žádný vliv.“

Naopak rozhodnutím o rozkladu ze dne 10. 3. 2011, č. j. SBS 31352/2010, předseda žalovaného odňal stěžovateli oprávnění TVO na dobu 26 měsíců, počínaje dnem 30. 7. 2003, přičemž v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že „přisvědčil námítce odvolatele směřující proti závěru Českého báňského úřadu, uvedenému pod bodem 13. odůvodnění rozkladem napadeného rozhodnutí [...]. Zákon o hornické činnosti rozlišuje mezi rozhodnutím o zadržetí průkazu o odborné způsobilosti a rozhodnutím o odnětí oprávnění nebo osvědčení k výkonu činnosti, přičemž podmínky, za kterých mohou [být] rozhodnutí

o nařízení těchto opatření vydána, zakotvuje v různých ustanoveních. Z toho je zřejmé, že se nejedná o totožné instituty mající tytéž právní následky. S ‚pouhým‘ zadržením průkazu o odborné způsobilosti nelze spojovat odnětí daného oprávnění. Cílem tohoto institutu, který není v zákoně vymezen a je třeba jej dovodit ze smyslu zákonné úpravy, je okamžité pozastavení výkonu oprávnění k provádění určité činnosti osobě, které byl v minulosti průkaz prokazující její odbornou způsobilost (a tím i oprávnění) k výkonu dané činnosti vydán, a to v případě stanoveném zákonem, tj. v případě hrubého nebo opakovaného porušení předpisu k zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci a bezpečnosti provozu. Dotyčné osobě dává báňský inspektor zadržením jejího průkazu o odborné způsobilosti na vědomí, že do té doby, než jí bude průkaz vrácen, nesmí činnost, k jejímuž výkonu má odbornou způsobilost dokládanou zadrženým průkazem, vykonávat. Dotyčná osoba je tedy i po zadržení průkazu o odborné způsobilosti nadále nositelem příslušného oprávnění k výkonu činnosti, které jí bylo vydáno orgánem státní báňské správy, avšak s pozastavenou možností výkonu oprávnění k provádění této činnosti. Oprávnění k výkonu dané činnosti pak pozbývá až jeho odejmutím, tj. v důsledku rozhodnutí vydaného orgánem státní báňské správy podle § 45 odst. 1 zákona o hornické činnosti. Předchozí zadržení průkazu o odborné způsobilosti báňským inspektorem tedy nevylučuje následné vydání rozhodnutí o odejmutí oprávnění podle § 45 odst. 1 zákona o hornické činnosti, neboť se jedná o dva rozdílné instituty s odlišnými právními následky, přičemž k odejmutí oprávnění k výkonu dané činnosti dochází až v důsledku rozhodnutí vydaného podle § 45 odst. 1 zákona o hornické činnosti; zadržením průkazu se toliko pozastavuje výkon daného oprávnění. Z tohoto důvodu byla doba zadržení odvolatelova střelmistrovského průkazu zohledněna při stanovení doby, na kterou bylo odvolateli předmětné oprávnění odejmuto“.

Nejvyšší správní soud se tedy ztotožňuje se stěžovatelem, že rozhodnutí o rozkladu nepochybně mění rozhodnutí prvního stupně, a to i z hlediska samotného výroku rozhodnutí. Nelze tedy souhlasit se závěrem městského soudu, dle něhož předseda žalovaného změnil dobu odnětí oprávnění TVO stěžovateli stanovenou v rozhodnutí prvního stupně pouze formálně, a to i přesto, že se datum ukončení doby odnětí daného oprávnění v obou rozhodnutích liší pouze o jeden den.

Postup předsedy žalovaného přitom nemůže být odůvodněn ani konstatováním, že v rozhodnutí o rozkladu pouze zohlednil závazný právní názor městského soudu vyplývající z rozsudku ze dne 28. 7. 2005, č. j. 10 Ca 214/2004 - 74, dle něhož má být počátek odnětí oprávnění TVO stanoven od data zadržení příslušného průkazu. Uvedený závazný právní názor v prvé řadě zavazoval žalovaného již při rozhodování v prvním stupni, a nevysvětluje tedy odlišná právní posouzení obsažená ve výše citovaných rozhodnutích, a za druhé nelze z následného zrušujícího rozsudku městského soudu ze dne 30. 6. 2010, č. j. 9 Ca 50/2007 - 66, dovodit závazný právní názor, dle něhož by byl předseda žalovaného povinen ve věci sám meritorně rozhodnout bez možnosti vrácení věci k novému projednání a rozhodnutí v prvním stupni.

Zcela nepřipadný je z tohoto hlediska rovněž poukaz žalovaného na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2012, č. j. 3 As 28/2012 – 21, www.nssoud.cz, v němž dospěl zdejší soud k závěru, že z § 152 odst. 5 správního řádu ani z žádného jiného ustanovení nelze dovodit omezení kompetence správního orgánu rozhodujícího o rozkladu jen na vydání rozhodnutí, jímž se řízení končí.

Tento závěr je totiž v souladu i s argumentací stěžovatele, který v nyní posuzované věci právě poukázal na možnost předsedy žalovaného napadené rozhodnutí zrušit a věc vrátit k novému projednání a rozhodnutí v prvním stupni. Citované rozhodnutí zdejšího soudu tedy naopak odporuje argumentaci žalovaného, dle něhož v dané věci nebylo možno postupovat jinak, než vydat rozhodnutí, jímž se řízení končí.

pokračování

Obdobně se k uvedené problematice vyjadřuje rovněž odborná literatura, dle níž „[p]odmínka úplného vyhovění rozkladu a nezpůsobení újmy žádnému účastníku (ledaže by všichni, jichž se to týká, s tím souhlasili) se v praxi vztahuje pouze na změnu rozhodnutí, přičemž újma, která by mohla být způsobena účastníkovi řízení, se rozumí jak újma ve smyslu § 90 odst. 1 písm. c), tedy „újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se“, tak újma podle § 90 odst. 3, tedy „změna rozhodnutí v neprospěch odvolatele, ledaže odvolání podal také jiný účastník, jehož zájmy nejsou shodné, anebo je napadené rozhodnutí v rozporu s právními předpisy nebo jiným veřejným zájmem“. I v řízení o rozkladu se proto v praxi postupuje podle ustanovení § 90 odst. 1 písm. a) nebo b), tedy „zastavit řízení, nebo věc vrátit k novému projednání“ (VEDRAL, J. *Správní řád: Komentář*. 2. Vydání. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 1206).

Nejvyšší správní soud proto shledal uvedenou kasační námitku důvodnou.

Nejvyšší správní soud se rovněž ztotožňuje s kasační námitkou, dle níž žalovaný vydal rozhodnutí s nepřipustným retroaktivním účinkem, neboť dne 10. 3. 2011 rozhodl, že se stěžovateli odnímá oprávnění TVO od 30. 7. 2003 na dobu 26 měsíců.

Dle zdejšího soudu měl být závazný právní názor vyslovený v rozsudku městského soudu ze dne 28. 7. 2005, č. j. 10 Ca 214/2004 - 74, jehož správnost není Nejvyšší správní soud v tomto řízení oprávněn přezkoumávat a dle něhož má být do doby odnětí oprávnění dle § 45 zákona o hornické činnosti započtena doba zadržení průkazu, interpretován tak, že od doby, na níž se odnímá předmětné oprávnění, je třeba odečíst dobu, po kterou byl stěžovateli zadržen příslušný průkaz. Obdobně je ovšem třeba odečíst rovněž i dobu následující po právní moci jednoho z předcházejících rozhodnutí žalovaného, a to rozhodnutí ze dne 11. 5. 2004, č. j. 604/VIII/04/138, potvrzeného rozhodnutím předsedy žalovaného ze dne 30. 6. 2004, č. j. 2012/II/04/138, na jejichž základě bylo stěžovateli odňato příslušné oprávnění dle § 45 zákona o hornické činnosti na dobu 1 roku a 3 měsíců s účinností ode dne nabytí právní moci těchto rozhodnutí (tj. od 1. 7. 2004), až do uplynutí uvedené doby odnětí oprávnění dne 1. 10. 2005 (pozn.: ze správního spisu je zřejmé, že právní moc rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 7. 2005, č. j. 10 Ca 214/2004 - 74, zrušujícího uvedené rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 30. 6. 2004, č. j. 2012/II/04/138, nastala až po datu 1. 10. 2005, a zároveň z uvedeného rozsudku ani ze spisu nevyplývá, že by žalobě proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 30. 6. 2004, č. j. 2012/II/04/138, byl přiznán odkladný účinek). Po zmiňované období od 1. 7. 2004 do 1. 10. 2005 tedy stěžovateli skutečně bylo odňato oprávnění TVO, a tak nemohl tuto činnost vykonávat, další následná rozhodnutí žalovaného v této věci již nesprávně stanovila období odnětí tohoto oprávnění se zpětnou účinností a tedy ani po dobu, kdy byla v právní moci, do práva stěžovatele vykonávat uvedenou činnost fakticky nezasáhla. Lze tedy shrnout, že doba, po kterou stěžovatel v minulosti nemohl vykonávat příslušnou činnost, ať již z důvodu předběžného zadržení průkazu odborné způsobilosti (tj. od 30. 7. 2003) nebo z důvodu předchozího pravomocného rozhodnutí žalovaného v této věci (od 1. 7. 2004 do 1. 10. 2005) musí být odečtena od doby, na níž má být stěžovateli dle výroku konečného rozhodnutí žalovaného o této věci odňato příslušné oprávnění.

V posuzovaném případě, byť se nejedná o přestupek ani o jiný správní delikt, ale o rozhodnutí s jednoznačně negativními důsledky pro svého adresáta, je tedy třeba postupovat ve prospěch tohoto adresáta daného rozhodnutí na základě analogie s § 14 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, dle něhož se do doby zákazu činnosti „započítává doba, po kterou pachatel na základě opatření správního orgánu učiněného v souvislosti s projednávaným přestupkem nesměl již tuto činnost vykonávat“.

Obdobnou úpravu obsahuje rovněž § 118c odst. 3 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění účinném od 1. 7. 2006, dle něhož se doba zadržení řidičského průkazu „*započítává do doby výkonu sankce nebo trestu zákazu činnosti spočívajícího v zákazu řízení motorových vozidel, pokud byla tato sankce nebo tento trest řidiči uložen za skutek, za který mu byl zadržen řidičský průkaz*“.

Dle § 77 zákona o přestupcích dále platí, že výrok o započtení doby do doby zákazu činnosti dle § 14 odst. 2 téhož zákona musí být součástí výroku rozhodnutí o přestupku, jímž je obviněný z přestupku uznán vinným.

Z citovaných ustanovení současně vyplývá, že rozhodnutí ukládající sankci zákazu činnosti je vykonatelné nabytím právní moci (nenastala-li jeho předběžná vykonatelnost nebo nebyla-li jeho vykonatelnost naopak odložena) a od tohoto okamžiku rovněž začíná běžet doba, po kterou je určitá činnost zakázána (srov. JEMELKA, L. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: komentář*. 2. Vydání. Praha: C.H.Beck, 2013, s. 90).

Obdobný postup jako v uvedených případech je třeba dovodit i v nyní posuzované věci. Dle Nejvyššího správního soudu tudíž nelze retroaktivně zaměnit dobu, kdy měl stěžovatel zadržen střelnistovský průkaz, případně dobu, kdy mu již bylo odňato oprávnění k dané činnosti na základě tehdy pravomocného, ale později zrušeného rozhodnutí, s dobou, na níž mu má být odňato oprávnění TVO na základě aktuálně vydávaného rozhodnutí, které se může týkat pouze období po vydání a většinou i právní moci takového rozhodnutí.

Rovněž předseda žalovaného v citovaném rozkladovém rozhodnutí ze dne 10. 3. 2011, č. j. SBS 31352/2010, správně uvedl, že zadržení průkazu odborné způsobilosti báňským inspektorem dle § 42 odst. 2 písm. d) zákona o hornické činnosti a odnětí oprávnění nebo osvědčení k výkonu činnosti dle § 45 odst. 1 téhož zákona nepředstavují totožné instituty mající tytéž právní následky, neboť s pouhým zadržením průkazu o odborné způsobilosti nelze spojovat odnětí daného oprávnění, nýbrž toliko pozastavení jeho výkonu. K odnětí oprávnění k výkonu dané činnosti pak dochází až v důsledku rozhodnutí vydaného dle § 45 odst. 1 zákona o hornické činnosti.

Nejvyšší správní soud se s uvedenými závěry plně ztotožňuje, i z tohoto důvodu ovšem shledává oprávněnou argumentaci stěžovatele, dle níž nelze v rozhodnutí dle § 45 odst. 1 zákona o hornické činnosti retroaktivně stanovit, že se oprávnění TVO odnímá na dobu předcházející nejen právní moci, ale i vydání předmětného rozhodnutí, včetně doby, kdy byl výkon dané činnosti toliko pozastaven.

V případě, že by doba zadržení průkazu, případně spolu s dobou, po kterou stěžovatel nemohl danou činnost vykonávat, dosahovala či překračovala dobu, na níž správní orgán zamýšlel stěžovateli odejmout oprávnění TVO, je třeba danou skutečnost uvést rovněž v rozhodnutí dle § 45 odst. 1 zákona o hornické činnosti s tím, že z důvodu jejich započtení již nelze k odnětí oprávnění přistoupit.

Zdejší soud ovšem současně nesdílí názor stěžovatele, dle něhož z uvedeného vyplývá, že již odpadl důvod řízení (tj. podle stěžovatele vydání uskutečnitelného a exekučně vynutitelného rozhodnutí), k čemuž měl správní orgán přihlídnout z úřední povinnosti a předmětné řízení zastavit.

pokračování

Odpadnutím předmětu řízení lze ve smyslu § 66 odst. 2 správního řádu rozumět zánik věci nebo práva, jichž se řízení týká. Je-li právem, jehož se řízení týká, oprávnění k výkonu určité činnosti (např. řízení o odnětí příslušného oprávnění), představuje odpadnutí předmětu řízení zánik příslušného oprávnění mající za následek, že již není co odejmout. V takovýchto případech ovšem dochází k zastavení řízení z procesních důvodů, a nikoliv až v důsledku meritorního posouzení věci (srov. VEDRAL, J. *Správní řád: Komentář*. 2. Vydání. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 596 an.).

Uvedenou úpravu ovšem nelze v nyní posuzovaném případě použít. Stěžovatel především nenamítá, že by jeho oprávnění TVO již zaniklo, a proto tedy odpadl důvod řízení, nýbrž uvádí pouze to, že rozhodnutí již není v důsledku běhu času uskutečnitelné a exekučně vynutitelné. Uvedené tvrzení ovšem může být ověřeno až na základě meritorního posouzení věci, kdy správní orgán posoudí, zda jsou dány podmínky pro odnětí příslušného oprávnění, stanoví dobu, po kterou má být oprávnění odňato, a vůči takto stanovené době započte dobu, po kterou stěžovatel nemohl příslušnou činnost vykonávat.

Pokud by byl výsledkem tohoto postupu závěr, dle něhož již nelze dané oprávnění odejmout, neboť doba, po kterou stěžovatel nemohl danou činnost vykonávat, dosahovala či překračovala dobu, na níž správní orgán zamýšlel stěžovateli odejmout oprávnění TVO, nebude se ani v takovém případě jednat o odpadnutí předmětu řízení, ale o meritorní posouzení věci, o němž musí být dle § 67 odst. 1 správního řádu rozhodnuto.

IV.

Závěr a náklady řízení

Z uvedených důvodů shledal Nejvyšší správní soud kasační stížnost důvodnou a v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil napadený rozsudek městského soudu. Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, a pokud již v řízení před krajským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu může sám podle povahy věci rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.]. V dané věci by městský soud v souladu s vysloveným závazným právním názorem neměl jinou možnost, vzhledem ke zjištěným vadám správního řízení, resp. nezákonnosti žalobou napadeného rozhodnutí, než rozhodnutí předsedy žalovaného zrušit. Nejvyšší správní soud proto v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. rozhodl tak, že sám rozhodnutí předsedy žalovaného zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V něm bude žalovaný postupovat podle závazného právního názoru vysloveného v rozsudku Nejvyššího správního soudu.

Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. rozhodne Nejvyšší správní soud v případě, že zruší podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. rozhodnutí žalovaného, o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem. Stěžovatel měl ve věci úspěch, podle § 60 odst. 1 s. ř. s. mu tedy přísluší vůči žalovanému právo na náhradu nákladů řízení. Stěžovatel byl v řízení před městským soudem i v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem JUDr. Jiřím Marvanem, náleží mu tedy náhrada nákladů spojených se zastoupením. Stěžovatel náklady spojené s uvedeným zastoupením výslovně nevyčísлил, Nejvyšší správní soud proto o nich rozhodl na základě skutečností zřejmých ze spisu. Tyto náklady tedy spočívají v odměně advokáta za zastupování ve výši 3 x 2100 Kč za tři úkony právní služby, tj. převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby a replika ze dne 7. 3. 2012 k vyjádření žalovaného [§ 7 bod 5, § 9 odst. 3 písm. f) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném

do 31. 12. 2012], a v paušální náhradě hotových výdajů advokáta ve výši 3 x 300 Kč za tři úkony právní služby (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu), celkem tedy 7200 Kč. V řízení o kasační stížnosti pokračovalo zastoupení stěžovatele advokátem JUDr. Jířím Marvanem, přičemž náklady na jeho odměnu a náhradu hotových výdajů v řízení o kasační stížnosti stěžovateli náleží ve výši 1 x 3100 Kč za jeden úkon právní služby, tj. podání kasační stížnosti [§ 7 bod 5., § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu, ve znění účinném od 1. 1. 2013] a v paušální náhradě hotových výdajů ve výši 1 x 300 Kč za jeden úkon právní služby (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu), celkem tedy 3400 Kč. Nejvyšší správní soud tak přiznal stěžovateli náhradu nákladů připadajících na jeho zastoupení ve výši 10 600 Kč. Dále stěžovateli náleží náhrada za zaplacené soudní poplatky za podání žaloby ve výši 2000 Kč a za kasační stížnost ve výši 5000 Kč. Celkem tedy přiznal Nejvyšší správní soud stěžovateli na náhradě nákladů řízení částku 17 600 Kč.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 16. června 2016

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu