



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **FIRESI s.r.o.**, se sídlem Lidická kolonie 1108/47, Jihlava, zastoupeného Mgr. Miroslavem Šianským, advokátem, se sídlem Máčova 520/62, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo obrany**, se sídlem Tychonova 221/1, Praha 6, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 3. 2020, č. j. 10 A 90/2019 – 107,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 3. 2020, č. j. 10 A 90/2019 – 107, **se ruší** a věc **se mu vrací** k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] Kasační stížností se žalovaný (dále „stěžovatel“) domáhá zrušení shora označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále „městský soud“), kterým soud deklaroval, že zásah vůči žalobci spočívající ve zrušení oprávnění ze dne 29. 3. 2018, ev. č. 161-UTZ-NP/19, přípisem ze dne 21. 3. 2019, č. j. MO 87144/2019-11216, byl nezákonný.

[2] Oprávnění bylo žalobci vydáno k prověřování odborné způsobilosti k montáži, opravám, revizím a zkouškám určených technických zařízení na základě § 7 odst. 1 písm. d) bodu 4 zákona č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky; konkr. bylo vydáno k zajišťování revizí a zkoušek určených technických zařízení dodavatelským způsobem v rozsahu uvedeném v oprávnění.

[3] Žalobce v žalobě namítal, že přípisem o zrušení oprávnění byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem žalovaného, především tvrdil, že zrušení oprávnění není správním rozhodnutím, neboť zákon č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky ani zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, se zrušením oprávnění k montáži, opravám, revizím a zkouškám určených technických zařízení ve formě správního rozhodnutí nepočítají; současně žádný z uvedených zákonů neupravuje, že by zrušení mělo být vydáno ve správním řízení; uvedl, že zrušení oprávnění bylo jako nezákonný zásah zaměřeno přímo proti němu a v jeho důsledku bylo proti žalobci také přímo zasaženo; jsou tedy splněny podmínky pro obranu formou zásahové žaloby.

[4] Dále žalobce tvrdil především nedostatek pravomoci a věcné příslušnosti stěžovatele k odnímání (a rovněž vydávání) oprávnění či osvědčení k činnostem na určených technických zařízeních v rezortu obrany. S poukazem na obsah přípisu ze dne 21. 3. 2019 namítal, že stěžovatel nesprávně interpretoval § 7 odst. 1 písm. d) zákona č. 219/1999 Sb., neboť citované ustanovení vůbec neupravuje rušení (ani vydávání) oprávnění k činnostem na určených technických zařízeních. V této souvislosti s poukazem na § 6a odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 174/1968 Sb., o státním odborném dozoru nad bezpečností práce, ve znění pozdějších předpisů, namítal, že z porovnání dikce uvedených ustanovení zákona č. 174/1968 Sb. a § 7 odst. 1 písm. d) zákona č. 219/1999 Sb. vyplývá, že zákon č. 219/1999 Sb. na rozdíl od „civilního“ zákona č. 174/1968 Sb. nezakládá věcnou příslušnost (pravomoc) správního orgánu vydávat ani rušit oprávnění ani osvědčení v dané věci.

[5] Městský soud nejprve obsáhle rekapituloval právní úpravu ve vztahu k zásahovým žalobám, poté se zabýval i tím, zda žalobcem namítané jednání stěžovatele nebylo jinou kvalifikovanější formou činnosti veřejné správy, konkrétně rozhodnutím správního orgánu, proti němuž by žalobce musel brojit žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s. (a soud by jej případně o tom musel před rozhodnutím o žalobě poučit). Soud v této otázce přisvědčil žalobci v tom, že postup stěžovatele představuje zásah správního orgánu, proti němuž lze brojit žalobou v režimu § 82 a násl. s. ř. s.

[6] Městský soud dospěl k závěru, že pokud jde o hledisko formální, není mezi účastníky sporu o tom, že se nejedná o správní rozhodnutí podle části druhé správního řádu. Dále konstatoval, co se týče věcného posouzení žaloby, že z § 7 odst. 1 písm. d) zákona č. 219/1999 Sb. vyplývá pravomoc a věcná působnost stěžovatele, který při řízení armády mj. provádí státní odborný dozor nad určenými technickými zařízeními a bezpečností jejich provozu, přičemž státním odborným dozorem se v daném směru rozumí mj. i prověřování odborné způsobilosti k montáži, opravám, revizím a zkouškám určených technických zařízení; uvedené ustanovení sice opravňuje stěžovatele k tomu, aby v rámci výkonu státního odborného dozoru prověřoval způsobilost k výkonu vybraných činností, nicméně nepočítá s tím, že by v daném ohledu v rámci státního odborného dozoru vydával jakékoli rozhodnutí, jímž by zakládal, měnil, rušil nebo závazně určoval práva určitých osob, natož pak aby výslovně aproboval pravomoc k odnímání oprávnění k vybraným činnostem na určených technických zařízeních. Městský soud tak dospěl k závěru, že zmiňovaný zákon nepředpokládá, že by stěžovatel oprávnění k vybraným činnostem na určených technických zařízeních vydával či odnímal, z pochopitelných důvodů pak ani nepředpokládá, jakou by tak činil formou, především pak nijak neaprobuje, že by takové zákonem nepředvídané akty v rámci této činnosti realizoval formou rozhodnutí správního orgánu.

[7] Po stránce materiální městský soud připustil, že informaci o zrušení oprávnění obsaženou v přípisu ze dne 21. 3. 2019 žalobce logicky vnímá jako zásah do jeho právní sféry, když mj. tvrdí (a žalovaný toto tvrzení nevyvrací), že držení oprávnění je podmínkou provádění revizí a zkoušek určených technických zařízení pro stěžovatele, přesto nelze dle soudu žalobou napadenému aktu přisuzovat povahu rozhodnutí jen proto, že by *de lege ferenda* v případě skutečného zákonného zakotvení postupu směřujícího k vydávání a odnímání oprávnění k vybraným činnostem na určených technických zařízeních (a tedy při vyplnění oné „mezery v právu“, již se dovolává stěžovatel) bylo z pohledu soudu myslitelné (resp. dokonce žádoucí), aby o odnímání (zrušení) oprávnění pro pozdější neplnění podmínek bylo rozhodováno ve správním řízení. Soud v tomto směru podotýká, že se zřetelem ke zcela chybějící právní úpravě regulující podmínky oprávnění k vybraným činnostem na určených technických zařízeních není zjevné, zda oprávnění vydávané ve správní praxi stěžovatele představuje ve světle závěrů vyslovených Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 9. 6. 2016, č. j. 2 As 170/2015 - 58, a tam rozebrané rozhodovací

pokračování

praxe správních soudů toliko osvědčení ve smyslu části čtvrté správního řádu, nebo jde ve svém důsledku o deklaratorní rozhodnutí, či dokonce svého druhu licenci, jejíž držení je podmínkou výkonu činností v ní uvedených. Městský soud přitom poukázal na to, že stěžovatel sám považoval přípis ze dne 21. 3. 2019 za úkon podle části čtvrté správního řádu. Dle městského soudu, přisuzuje-li samotný stěžovatel oprávnění vydávanému jím s odkazem na naposledy uvedené ustanovení účinky osvědčení, resp. jiného úkonu podle části čtvrté správního řádu, musí soud v souladu s výše uvedenými východisky tuto okolnost zohlednit i při posouzení povahy úkonu, kterým je takové oprávnění zrušeno. Za situace, kdy tedy i pro absenci zákonné úpravy nelze postavit najisto (popř. vyloučit), že ze strany stěžovatele může při vydávání takového oprávnění docházet k autoritativní aplikaci práva/diskreci, nikoli k pouhému osvědčování z žadatelem předložených podkladů zjevných skutečností, což soudu rovněž zprostředkovaně brání uvážít, jaké důsledky pak v právní sféře adresáta veřejné moci vyvolává úkon žalovaného, kterým je takové oprávnění odnímáno či zrušeno, se proto soud přiklonil k závěru, že je proti žalobou napadanému postupu žalovaného možno brojit žalobou na ochranu proti nezákonnému zásahu správního orgánu. Z uvedených důvodů tak městský soud dospěl k závěru, že žalobou fakticky napadený úkon, tedy přípis ze dne 21. 3. 2019, není rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s., ale představuje zásah. Konstatoval, že zatímco vydáním oprávnění bylo fakticky potvrzeno, že žalobce splňuje podmínky odborné způsobilosti k výkonu vybraných činností, posléze byl žalobce přípisem ze dne 21. 3. 2019 zpraven o opaku. Jakkoli odnímání oprávnění k vybraným činnostem na určených technických zařízeních postrádá z dále v rámci věcného posouzení žaloby popsanych důvodů zákonnou oporu, nelze dle soudu legitimně tvrdit, že by odnětím či zrušením dříve vydaného oprávnění fakticky nebyla právní sféra žalobce negativně dotčena, resp. že nemohlo být do jeho veřejných subjektivních práv zasaženo způsobem vyžadujícím poskytnutí ochrany v řízení o žalobě na ochranu proti nezákonnému zásahu správního orgánu.

[8] Městský soud poukázal na to, že při posouzení věci musel se zřetelem k pravidlům vyplývajícím z § 87 odst. 1 s. ř. s. části věty za středníkem vycházet ze skutkového (a právního) stavu, který tu byl v době tvrzeného zásahu, za který žalobce v podané žalobě a přihlédnutím k obsahu repliky označil zrušení oprávnění přípisem ze dne 21. 3. 2019; soud tak nemohl při meritorním posouzení věci přihlédnout k dalším skutkovým okolnostem týkajícím se postupu stěžovatele po vydání přípisu ze dne 21. 3. 2019; omezil-li se tedy stěžovatel v rámci svého vyjádření k žalobě toliko na argumentaci poukazující na to, že žalobou fakticky napadený přípis ze dne 21. 3. 2019 byl posléze zrušen, nebyla tato jeho procesní obrana s ohledem na právě uvedené způsobilá na níže provedených závěrech ničeho změnit. V řízení o žalobě, kterou se žalobce domáhá určení, že byl zásah správního orgánu nezákonný, totiž platí, že pozdějším zrušením aktu, který zásah představoval, předmět řízení o žalobě proti takovému aktu neodpadá.

[9] Z předloženého správního spisu dle městského soudu vyplývá, že stěžovatel dovozoval svou pravomoc s poukazem na potřebu „vyplnění mezery v právu“ z § 6a odst. 1 písm. c) zákona č. 174/1968 Sb. s tím, že toto ustanovení je třeba analogicky aplikovat i ve vztahu k vybraným činnostem týkajícím se určených technických zařízení v režimu zákona č. 219/1999 Sb.; městský soud na tomto místě zdůraznil, že takový závěr je však třeba odmítnout; pokud neexistuje právní norma, která by založila pravomoc správního orgánu ke konkrétnímu způsobu výkonu veřejné moci, nemůže správní orgán takovou pravomoc s ohledem na shora uvedená východiska dovozovat *per analogiam iuris*. Žalobce naopak s poukazem na porovnání díkce § 6a odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 174/1968 Sb. a § 7 odst. 1 písm. d) zákona č. 219/1999 Sb. tvrdil, že zákon č. 219/1999 Sb. na rozdíl od „civilního“ zákona č. 174/1968 Sb. nezakládá věcnou příslušnost stěžovatele vydávat ani rušit oprávnění ani osvědčení v dané věci. Městský soud dospěl k závěru, že stěžovatel vydáním přípisu ze dne 21. 3. 2019, kterým zrušil žalobci dříve vydané oprávnění k výkonu vybraných činností na určených technických zařízeních, vybočil

z ústavního zákazu vyplývajícího z čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

[10] Městský soud dospěl k závěru, že pokud § 7 odst. 1 písm. d) zákona č. 219/1999 Sb. žalovaného výslovně neopravňovalo ke zrušení resp. odnětí jím dříve vydaného oprávnění (a rovněž ani k jeho vydání), postrádá jeho žalobou napadený postup spočívající ve zrušení oprávnění zákonný podklad. Soud tak uzavřel, že informoval-li stěžovatel žalobce přípisem ze dne 21. 3. 2019, doručeným mu 25. 3. 2019, o tom, že žalobci dříve vydané oprávnění tímto podle § 7 odst. 1 písm. d) zákona č. 219/1999 Sb. ruší, vybočil z pravidel vyplývajících z principu enumerativnosti veřejných pretenzí a postupoval v rozporu s čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a § 2 odst. 1 a 2 ve spojení s § 154 a § 10 správního řádu, neboť pro takový postup žalovaný nedisponoval žádným zákonným zmocněním.

[11] Závěrem městský soud poznamenal, že si je vědom obtíží, které mohou na úseku prověřování způsobilosti k vybraným činnostem na určených technických zařízeních podle § 7 odst. 1 písm. d) zákona č. 219/1999 Sb. ve spojení s vyhláškou č. 273/1999 Sb. vzniknout, a to především v souvislosti s tím, nakolik může být požadavek na držení oprávnění vydaného podle § 7 odst. 1 písm. d) bodu 4 zákona č. 219/1999 Sb. zákonným kvalifikačním kritériem v oblasti zadávání veřejných zakázek v rezortu obrany. Dle přesvědčení soudu je nicméně právě na správním orgánu, aby v souladu s principy legislativní normotvorby inicioval kroky, jež by urychleně vedly ke zhojení shora vyloženého nedostatku pravomoci k vydávání a případnému odnímání oprávnění k vybraným činnostem na určených technických zařízeních.

[12] V kasační stížnosti stěžovatel nesouhlasí se závěrem městského soudu, že se dopustil nezákonného zásahu, když zrušil žalobci oprávnění, čímž vybočil z ústavního zákazu vyplývajícího z čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Má za to, že městský soud při svém rozhodování použil přepjatě formalizovaný postup v řízení za použití sofistikovaného odůvodnění zjevné nespravedlnosti. Takovýto postup, jak uvádí Ústavní soud České republiky ve své konstantní judikatuře, nelze tolerovat. Zjevnou nespravedlnost stěžovatel spatřuje v tom, že žalobce dne 9. 4. 2019 zaslal žalovanému návrh na vyslovení nicotnosti rozhodnutí, rozkladu a upozornění na nezákonný výkon státního odborného dozoru nad určenými technickými zařízeními a bezpečností jejich provozu a na nebezpečný stav určených technických zařízení (dále jen podání), kterému bylo ze strany stěžovatele zcela vyhověno. Stěžovatel je tedy toho názoru, že své pochybení, které učinil ve svém sdělení č. j. MO 87144/2019 - 1216, zcela a v souladu se správním řádem napravil svým přípisem ze dne 31. 5. 2019, č. j. MO 159338/2019 - 1216, a tudíž k žádnému nezákonnému zásahu vůči žalobci nedošlo a ani žádným způsobem dojít nemohlo. Poukázal na to, že Ústavní soud ve své konstantní judikatuře dále dovodil, že obecný soud není absolutně vázán doslovným zněním zákona, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit, vyžaduje-li to účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku. Správní soudnictví je založeno na principu subsidiarity, tedy na možnosti, aby nezákonnost mohla být nejprve odstraněna vlastními mechanismy veřejné správy a až v případě jejich selhání ve správním soudnictví. Dle názoru stěžovatele by nemožnost nápravy nezákonného zásahu ve správním řízení zcela vylučovala možnost nápravy tohoto nedostatku v rámci správních řízení a značila by přesun pravomoci řešení pouze do správního soudnictví, což by v tomto případě vedlo k porušení principu subsidiarity, resp. jeho popření.

[13] V případě, že by se kasační soud ztotožnil s právním posouzením městského soudu o neexistenci kompetence pro vydávání oprávnění, se stěžovatel domnívá, že ani v takovém případě není správný závěr o existenci nezákonného zásahu. Pokud kompetence stěžovatele

pokračování

neexistovala, není navozen ani žádný právní stav, který by požadoval zákonnou ochranu a nemohlo tedy dojít ani k nezákonnému zásahu. Jinými slovy by došlo k situaci, že žalovaný nemohl vydat dne 29. 3. 2018 oprávnění ev. č. 161-UTZ-NP/19, jelikož jeho vydání (bez použití analogie) nepodléhalo veřejnoprávním předpisům, a tudíž z logiky věci nikdy nemohlo dojít k nezákonnému zásahu přípisem ze dne 21. 3. 2019, č. j. MO 87144/2019-1216, tím, že oprávnění zrušil. Přiznání i odnětí oprávnění musí být posouzeno stejně, nelze je hodnotit odlišně jen proto, že jedno je pro žalobce výhodné a jedno nevýhodné. Je tedy otázkou, zda je možné, aby bylo odnětí něčeho, co ani nemohlo být uděleno, nezákonným zásahem. Za dané situace by se jednalo o zásah čistě virtuální, neboť při naprosté absenci působnosti stěžovatele vydat cokoliv, není následně do čeho zasahovat. Městský soud navíc nedostatek této působnosti i pro vydávání samotných oprávnění sám ve svém rozhodnutí konstatuje, a to hned na několika místech v rozsudku.

[14] Žalobce v obsáhlém vyjádření uvedl, že městský soud rozsudek řádně odůvodnil; toto odůvodnění považuje žalobce za dostatečně narativní k tomu, aby stěžovatel inicioval legislativní proces, který by vedl k ústavně a legislativně konformní nápravě stavu. Žalobce je toho názoru, že městský soud se přepjatě formalizovaného postupu v řízení, pokud by jím mělo být použití, interpretace a/nebo aplikace příslušných ustanovení zákona č. 219/1999 Sb. a vyhlášky č. 273/1999 Sb. nedopustil; dále žalobce obsáhle polemizuje s postupem stěžovatele a opakuje v podstatě svoji žalobní argumentaci s tím, že právní úprava neobsahuje žádné zmocnění pro vydávání či odebrání oprávnění k vybraným činnostem na určených technických zařízeních. Navrhuje kasační stížnost zamítnout.

[15] Nejvyšší správní soud po konstatování včasnosti kasační stížnosti, jakož i splnění ostatních podmínek řízení, přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu a z důvodů, které stěžovatel v kasační stížnosti uplatnil, současně zkoumal, zda netrpí vadami, k nimž by byl povinen přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[16] Kasační stížnost je důvodná.

[17] Nejvyšší správní soud shledal rozsudek městského soudu dílem založený na nesprávném právním posouzení a dílem nepřezkoumatelný, a to především z důvodu vnitřní rozpornosti.

[18] Nejvyšší správní soud především zásadně nemůže souhlasit se závěrem městského soudu, který stran povahy žalobou napadeného aktu stěžovatele učinil. Městský soud případně citoval judikaturu NSS, z níž vyplývá požadavek při posuzování povahy žalobou napadeného úkonu nejprve zkoumat jeho formu zákonem předpokládanou, nicméně posouzení, které učinil, vedl městský soud nesprávným směrem od samého počátku. Především již při posuzování formálního a materiálního aspektu, které sám akcentoval, zcela odhlížel od samotného konkrétního aktu („přípisu“ ze dne 21. 3. 2019), který byl předmětem žaloby.

[19] Zásahovou žalobou žalobce směřoval proti správnímu aktu ze dne 21. 3. 2019, č. j. MO 87144/2019 – 1216, kterým bylo zrušeno jemu dříve vydané oprávnění ze dne 29. 3. 2018; domáhal se fakticky toho, aby soud deklaroval, že toto zrušení bylo nezákonné.

[20] Zásahovou žalobou napadený správní akt čítající 21 stran naplňuje jak po formální, tak po materiální stránce (jejichž rozboru v obecné rovině se městský soud mimo jiné obsáhle věnoval v souvislosti s judikaturními závěry NSS, z nichž vycházel) veškeré náležitosti správního rozhodnutí dle § 67 správního řádu; obsahuje jasný výrok a především obsáhlé odůvodnění, v němž stěžovatel v jednotlivých bodech konkrétně vyjmenovává veškeré závady či nedostatky, jimiž odůvodňuje odebrání vydaného oprávnění ze dne 29. 3. 2018; uvedené odůvodnění zcela

koresponduje se zrušujícím výrokem; samotný fakt, že neobsahuje poučení o opravných prostředcích je z hlediska posouzení jeho povahy bez významu.

[21] Přípisem ze dne 21. 3. 2019, č. j. MO 87144/2019 -1216, ministerstvo žalobci sdělilo, že se oprávnění „*tímto ruší*“. V záhlaví přípisu je uvedeno, že stěžovatel jej vydal „*ve věci prověření odborné způsobilosti a vydání oprávnění k činnostem na určených technických zařízeních podle § 7 odst. 1 písm. d) zákona č. 219/1999 Sb.*“. Pod rubrikou „Odůvodnění“ přitom stěžovatel mj. uvedl, že „*v průběhu prověřování odborné způsobilosti žadatele byly zjištěny skutečnosti, které vedly k nevyhovění žádosti [o nové oprávnění – pozn. soudu] a současně ke zrušení oprávnění 161-UTZ-NP/19 ze dne 29.3.2018*“. Doplnil, že „*v průběhu prověřování odborné způsobilosti bylo zjištěno, že žadatel v předcházejícím období vědomě a opakovaně porušil podmínky, za kterých bylo oprávnění ev.č. 151-UTZ-NP/19 ze dne 6.9.2016 a oprávnění ev.č. 161-UTZ-NP/19 ze dne 29.3.2018 vydáno, tak jak je níže uvedeno...*“. Následně pak stěžovatel na str. 2 – 21 „přípisu“ specifikoval závěry, k nimž celkem v rámci 15 okruhů zjištění dospěl. Ze správního spisu dále vyplývá, že žalobce podal proti přípisu ze dne 21. 3. 2019, dne 9. 4. 2019 „*návrh na vyslovení nicotnosti rozhodnutí*“, „*rozklad*“ a „*upozornění na nezákonný výkon státního odborného dozoru nad určenými technickými zařízeními a bezpečností jejich provozu a na nebezpečný stav určených technických zařízení*“. V tomto podání přitom obdobně jako v podané žalobě kromě nesouhlasu s vlastními meritorními závěry stěžovatele uvedenými v přípisu ze dne 21. 3. 2019 poukazoval na nedostatek pravomoci a věcné působnosti k odnímání (i vydávání) oprávnění k vybraným činnostem na určených technických zařízeních.

[22] Městský soud vycházel při posouzení věci výhradně z postupu samotného stěžovatele, který bez dalšího konstatoval, že postupuje dle části čtvrté správního řádu, jakož i samotného žalobce, jehož postupy a argumentace jsou však v průběhu celého řízení mimo jiné značně rozporuplné. Na jednu stranu žalobce vydané oprávnění považuje za rozhodnutí, když se proti němu brání rozkladem, resp. požaduje vyslovení nicotnosti rozhodnutí, na stranu druhou tvrdí, že se o rozhodnutí nejedná, protože uplatňuje zásahovou žalobu; nakonec tvrdí, že vlastně stěžovatel vůbec nemá kompetenci jakékoli oprávnění zrušit, (tedy logicky ani vydat).

[23] Je třeba přiznat, že sám žalovaný, potažmo rovněž městský soud nerozlišují mezi oprávněním vydaným Ministerstvem obrany dne 29. 3. 2018, které zakládá žalobci právo provádět revize v tam určeném rozsahu, a dalšími osvědčeními, které žalobce předkládal v souvislosti s žádostí o vydání oprávnění. Ve vydaném oprávnění ze dne 29. 3. 2018 se uvádějí podmínky, za kterých (pouze) lze oprávnění odebrat; vydání tohoto oprávnění předcházely celý proces zjišťování a prokazování splnění odborných a jiných podmínek, místních šetření, odborných stanovisek, apod., o čemž svědčí samotný obsah a rozsah správního spisu. Naproti tomu dále jsou ve spise založena oprávnění či osvědčení vydaná např. technickou inspekcí České republiky, v nichž je uveden odkaz na § 156 správního řádu s tím, že: „*oprava odstranitelných nebo neodstranitelných vad tohoto ověření se řídí § 156 správního řádu*“ (byť se nazývá oprávnění, dále se hovoří o ověření – pozn. NSS). Toto ověření tak nevylučuje, že se jedná o úkon dle části čtvrté, to však rozhodně nelze jednoznačně říci o oprávnění, které bylo žalobci vydáno dne 29. 3. 2018 Ministerstvem obrany. Jak již bylo uvedeno, již vůbec pak nelze dovodit, na základě čeho městský soud dospěl k závěru, že úkon, proti němuž žaloba směřovala – tj. samotný přípis ze dne 21. 3. 2019, č. j. MO 87144/2019-1216, je zásahem. Uvedený správní akt je dle Nejvyššího správního soudu zjevně po formální i materiální stránce rozhodnutím ve smyslu § 67 správního řádu, jakož i rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s.

[24] Městský soud se bez dalšího přiklonil se k argumentaci žalobce stran absence právní úpravy a nedostatku pravomoci stěžovatele k vydání oprávnění. Městský soud konstatoval, že se zřetelem ke zcela chybějící právní úpravě regulující podmínky oprávnění k vybraným činnostem na určených technických zařízeních není zjevné, zda oprávnění k výkonu vybraných

pokračování

činností na určených technických zařízeních představuje toliko osvědčení ve smyslu části čtvrté správního řádu, nebo jde ve svém důsledku o deklaratorní rozhodnutí, či dokonce svého druhu licenci, jejíž držení je podmínkou výkonu činností v ní uvedených (viz bod 35 odůvodnění napadeného rozhodnutí). Jeho závěry v tomto směru však jsou zcela nelogické, nesrozumitelné a nepřezkoumatelné. Jak správně poukázal stěžovatel, pokud neměl stěžovatel oprávnění ke zrušení, ale ani k vydání oprávnění, nemohl nikterak zasáhnout žalobce na jeho subjektivních právech, neboť oprávnění vydané bez zákonného zmocnění by mu žádná práva ani založit nemohlo. Jak již bylo předestřeno výše, městský soud nadto ponechal otázku povahy správního aktu – ve věci zásadní, zcela otevřenou a nevyřešenou (viz výše vyznačená část textu)

[25] Nejvyšší správní soud na rozdíl od městského soudu však nedospěl k závěru, že by stěžovatel pravomoc k vydání oprávnění, které žalobci vydal (a následně odebral, resp. zrušil), neměl.

[26] Podle § 1 zákona č. 174/1968 Sb. „*Státní odborný dozor nad bezpečností vyhrazených technických zařízení vykonávají organizace státního odborného dozoru zřízené výhradně k tomuto účelu Ministerstvem práce a sociálních věcí. Je-li zřízeno více organizací státního odborného dozoru, vymezí jejich působnost Ministerstvo práce a sociálních věcí při jejich zřízení*“. Podle § 3 odst. písm. b) cit. zákona se působnost organizací státního odborného dozoru nevztahuje kromě jiného na technická zařízení, podléhající podle zvláštních předpisů dozoru orgánů na úseku obrany. Podle § 6a odst. 1 písm. c) a d) cit. zákona organizace státního odborného dozoru podle § 1 tohoto zákona při provádění dozoru nad bezpečností vyhrazených technických zařízení ve stanovených případech prověřují odbornou způsobilost organizací a podnikajících fyzických osob k výrobě, montáži, opravám, revizím, zkouškám vyhrazených technických zařízení a k plnění nádob plyny a vydávají jim k tomu oprávnění, resp. prověřují odbornou způsobilost fyzických osob ke zkouškám, revizím, opravám, montážím nebo obsluze vyhrazených technických zařízení a vydávají jim o tom osvědčení.

[27] Podle § 7 odst. 1 písm. d) zákona č. 219/1999 Sb. (ve znění účinném v rozhodném období, resp. do 30. 6. 2022) „*Ministerstvo obrany provádí státní odborný dozor nad určenými technickými zařízeními a bezpečností jejich provozu. Státním odborným dozorem se přitom rozumí: 1. dozor nad dodržováním bezpečnosti určených technických zařízení, 2. dozor nad dokumentacemi a technologiemi určených technických zařízení z hlediska bezpečnosti určených technických zařízení, 3. vydávání odborných a závažných stanovisek, zda se při projektování, konstrukci, výrobě, montáži, provozu, obsluze, opravách, údržbě a revizi určených technických zařízení plní požadavky na bezpečnost určených technických zařízení, 4. prověřování odborné způsobilosti k montáži, opravám, revizím a zkouškám určených technických zařízení, 5. prověřování odborné způsobilosti fyzických osob k činnostem na určených technických zařízeních, 6. prověřování způsobilosti prototypů určených technických zařízení k provozu*“. Nejvyšší správní soud dodává, že výše uvedené ustanovení bylo novelou provedenou zákonem č. 250/2021 Sb. s účinností od 1. 7. 2022 doplněno takto: 4. „*prověřování odborné způsobilosti právnických a podnikajících fyzických osob k montáži, opravám, revizím a zkouškám určených technických zařízení, k plnění nádob plyny a vydávání a odebrání oprávnění k těmto činnostem, 5. prověřování odborné způsobilosti fyzických osob k činnostem na určených technických zařízeních a vydávání a odebrání osvědčení k těmto činnostem*.“ (provedené doplnění bylo do zákona zřejmě vloženo na základě doručení legislativních změn zákona, k čemuž městský soud stěžovatele v bodě 81 napadeného rozsudku nabádal - pozn. NSS).

[28] Městský soud uvedl, že stěžovatel vydáním přípisu ze dne 21. 3. 2019, kterým zrušil žalobci dříve vydané oprávnění k výkonu vybraných činností na určených technických zařízeních, vybočil z ústavního zákazu vyplývajícího z čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. To dovodil z doslovného textu § 7 zákona č. 219/1999 Sb. před provedenou novelizací (viz výše), z něhož oprávnění k vydávání či odebrání oprávnění výslovně nevyplyvá. Městský soud vycházel z rozsudku NSS č. j. 6 As 103/2018 - 53, ze dne

23. 5. 2018: „*Při posuzování povahy žalobou napadeného úkonu je soud povinen nejprve zkoumat jeho formu, a to nikoli formu skutečnou, ale zákonem předpokládanou...*“, a přičemž učinil bez dalšího závěr, že zákon nepředpokládá, resp. stěžovatele neopravňuje k vydávání rozhodnutí (tudíž nemůže se jednat o rozhodnutí a je proto na místě zásahová žaloba).

[29] Nejvyšší správní soud konstatuje, že v rozhodném období zákon č. 219/1999 Sb. v § 7 sice výslovně neuvádí, že výsledkem prověřování odborné způsobilosti ze strany Ministerstva obrany může být vydání či nevydání oprávnění, nicméně výklad zastávaný žalobcem, potažmo městským soudem, by vedl k nesmyslné situaci jdoucí proti účelu právní úpravy státního odborného dozoru jako celku. Stěžovatel je dle § 7 odst. 1 písm. d) bodu 4 zákona č. 219/1999 Sb. nadán pravomocí prověřovat odbornou způsobilost k montáži, opravám, revizím a zkouškám určených technických zařízení; podle bodu 5 téhož ustanovení je pak oprávněn rovněž prověřovat odbornou způsobilost fyzických osob k činnostem na určených technických zařízeních. Má - li tedy stěžovatel pravomoc prověřovat, musí mít rovněž pravomoc o výsledku prověření učinit určitý závěr. Závěr, že stěžovatel má pravomoc k samotnému prověřování odborné způsobilosti, ale nemá již pravomoc o výsledku prověření vydat formalizovaný akt zachycující výsledek takového prověření, se jeví absurdní a zcela mimo účel zákona.

[30] V důsledku čistě gramatického výkladu, na který přistoupil městský soud, by Ministerstvo obrany sice odbornou způsobilost osob prověřovalo, ovšem toto prověřování by nebylo ukončeno žádným úkonem ani v případě kladného výsledku, tj. nebyl by učiněn žádný formalizovaný úkon osvědčující, že daná osoba určitou odbornou způsobilost má (vydání oprávnění), či naopak, že odbornou způsobilost nemá (zrušení či odebrání oprávnění). Ad absurdum výklad vedoucí k závěru, že by dozorovým orgánům specifické výše státního odborného dozoru, jako je státní odborný dozor „na úseku obrany“, pravomoc vydat (kladná či negativní) oprávnění nepřislušela, ačkoliv k samotnému prověřování odborné způsobilosti v dané oblasti zákonem zmocněny jsou, je dle přesvědčení Nejvyššího správního soudu třeba odmítnout. Dle Nejvyššího správního soudu při použití teleologického výkladu zákona tedy stěžovatel i před provedenou novelou zákona pravomocí k vydání oprávnění disponoval, resp. tuto pravomoc lze při použití teleologického výkladu dovodit.

[31] Nejvyšší správní soud bez ohledu na výše uvedené považuje za nutné korigovat názor stěžovatele v tom, že neuvedení pravomoci vydávat oprávnění dle § 7 odst. 1 písm. d) zákona č. 219/1999 Sb. lze vyhodnotit jako mezeru v právu, kterou je, s přihlédnutím k účelu právní úpravy státního odborného dozoru, nezbytné vyplnit analogickou aplikací „obecného“ předpisu upravujícího státní odborný dozor (§ 6a písm. c) zákona č. 174/1968 Sb.). Pravomoc správního orgánu k vydávání rozhodnutí nelze zcela zjevně zakládat *per analogiam*, ale takové zmocnění musí vyplývat ze zákona. Obecný právní předpis týkající se výkonu státního odborného dozoru při provádění dozoru nad bezpečností vyhrazených technických zařízení ze své věcné působnosti zcela vylučuje (tj. nepoužije se na ně ani subsidiárně v případě absence speciální právní úpravy) okruh právních vztahů týkajících se technických zařízení podléhajících podle zvláštních předpisů dozoru orgánů na úseku obrany [viz § 3 odst. 2 písm. b) zákona č. 174/1968 Sb.]. Zvláštním předpisem upravujícím dozor orgánů nad technickými zařízeními na úseku obrany je pak právě zákon č. 219/1999 Sb., přičemž § 7 odst. 1 písm. d) tohoto zákona představuje svébytnou a samostatnou regulaci problematiky výkonu státního odborného dozoru nad určenými technickými zařízeními, jak jsou vymezena v § 2 odst. 11 ve spojení s odst. 1, 6, 7, 8 a 9 tohoto zákona a prováděcí vyhláškou č. 273/1999 Sb. Pravomoc správního orgánu nemůže být s ohledem na čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod založena použitím analogie (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, č. j. 8 As 53/2008 – 86, či ze dne 2. 9. 2010, č. j. 8 As 56/2010 – 135).

[32] Nejvyšší správní soud připomíná, že smyslem a účelem soudní ochrany před nezákonným jednáním veřejné správy je poskytnout jednotlivci účinný prostředek obrany, a to zásadně bez ohledu na formu, kterou veřejná správa jedná. Takový právní prostředek musí dokázat nezákonnému jednání či postupu zabránit, děje-li se, včetně toho, aby veřejnou správu donutil konat tam, kde konat má (k tomu směřuje čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod), anebo nezákonné jednání odstranit, událo-li se již (k tomu směřuje zejména čl. 36 odst. 2 Listiny) - viz usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 7 Aps 3/2008 - 98, ze dne 16. 11. 2010, bod 15). V projednávaném případě však městský soud žalobci prostou deklarací, že zrušení přípisu bylo nezákonné, žádnou účinnou ochranu de facto neposkytl. Nelze totiž přehlédnout, že žalobce se domáhal vydání nového osvědčení, přičemž v této věci bylo vedeno řízení, kterého se však nedočkal; namísto toho bylo původní osvědčení zrušeno. Pokud tedy nebyl učiněn vůči žalobci žádný úkon, který by jej zavázal něco konat, nějaké činnosti se zdržet nebo nějaké jednání strpět, nelze faktické jednání stěžovatele hodnotit jako „zásah“. V daném případě nadto, pokud městský soud dospěl k závěru o nedostatku pravomoci stěžovatele, odebral žalobci práva na základě dříve vydaného oprávnění, neboť nicotný akt žádné oprávnění založit nemohl.

[33] Nejvyšší správní soud opakovaně ve své judikatuře konstatoval, že v případě pochybností o naplnění formálního znaku hraničních či nestandardních úkonů pro jejich klasifikaci jako rozhodnutí dle § 65 odst. 1 s. ř. s. má být upřednostněna právě možnost obrany proti takovým úkonům cestou žaloby proti rozhodnutí, a to proto, že právě toto řízení nejlépe naplňuje principy, na nichž je správní soudnictví v České republice vybudováno, zatímco řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem má pouze doplňkovou (subsidiární) povahu. Jedním z nejdůležitějších aspektů při úvahách, jakou cestou má být zajištěn soudní přezkum proti konkrétnímu úkonu správního orgánu, musí být zajištění účinnosti poskytované soudní ochrany. K naplnění formálního znaku rozhodnutí tedy zpravidla postačuje to, aby založení, změna, zrušení nebo závazné určení práv individuálně určených jednotlivců (adresátů) bylo vtěleno do aktu správního orgánu, u něhož je předepsána písemná forma a k jehož vydání je zákonem dána kompetence správního orgánu při splnění zákonem stanovených podmínek, které je správní orgán povinen posoudit. Tím budou pravidelně dány znaky „*individuálního správního aktu, jak takovému pojmu rozumí hlavní proud doktríny správního práva*“ (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98, usnesení rozšířeného senátu ze dne 8. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015 - 48, či usnesení rozšířeného senátu ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017 - 43).

[34] Dle Nejvyššího správního soudu městský soud nesprávně dovodil prostým gramatickým výkladem, že stěžovatel nemá kompetenci vydávat oprávnění v souvislosti s prověřováním odborné způsobilosti dle § 7 odst. 1 písm. d) zákona č. 219/1999 Sb.; z toho poté velmi zkratkovitě dovodil, že formou obrany proti napadenému úkonu stěžovatele, jímž bylo zrušeno oprávnění vydané žalobci dne 29. 3. 2018, je zásahová žaloba. Městský soud především nepostavil najisto povahu posuzovaného oprávnění, což je nezbytným předpokladem pro další postup v řízení; vycházel z předpokladu nedostatku pravomoci, přičemž z tohoto pohledu je jeho rozhodnutí vnitřně rozporné a nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost; pokud na stranu jednu vychází z toho, že stěžovatel neměl vůbec pravomoc vydat oprávnění, nelze poté dospět k závěru, že jeho zrušení bylo nezákonné.

[35] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, proto dle § 110 odst. 1 napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je městský soud vázán právním názorem výše vysloveným. V dalším řízení je proto třeba vycházet ze skutečnosti, že stěžovatel disponoval pravomocí oprávnění ze dne 29. 3. 2018 žalobci vydat. V dané věci nastala situace, kdy žalobce podal žádost o vydání osvědčení, o které však dosud

nebylo řádně rozhodnuto. Současně však ze správního spisu vyplývá, že žalobce podal proti zásahovou žalobou napadenému přípisu stěžovatele rovněž rozklad, o kterém bylo rozhodnuto opět neformalizovaným přípisem - viz podání žalobce ze dne 9. 4. 2019, v němž je uplatněn současně rozklad, návrh na vyslovení nicotnosti a upozornění na nezákonný výkon státního odborného dozoru; v rozkladu mimo jiné sám žalobce uvádí, že přípis ze dne 21. 3. 2019 splňuje náležitosti správního rozhodnutí. Všechna společná podání žalobce stěžovatel vyřídil opět přípisem ze dne 27. 5. 2019. Městský soud tak musí rovněž posoudit tento přípis, jímž de facto stěžovatel rozhodl o podaném rozkladu zamítavým způsobem (mimo jiné odůvodnil, že v případě vydávání oprávnění se nejedná o řízení dle části druhé správního řádu, ale části čtvrté, přičemž opravné prostředky směřující proti takovému oprávnění nejsou přípustné). Městský soud musí tak postavit najisto, co je vlastně předmětem přezkumné činnosti soudu. Musí tedy vyzvat žalobce, aby v závislosti na vyhodnocení dosavadního postupu stěžovatele zvolil příslušný žalobní typ, v návaznosti na to bude též zkoumat naplnění podmínek řízení.

[36] V novém rozhodnutí rozhodne městský soud rovněž o nákladech řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 24. září 2021

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu