



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **MgA. M. J.**, zast. JUDr. Liborem Koňářikem, advokátem se sídlem Nad Lánem 1206/1, Olomouc, proti žalovanému: **Úřad práce**, krajská pobočka v Olomouci, se sídlem Vejdovského 988/4, Olomouc, na ochranu proti nečinnosti žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ostravě - pobočky v Olomouci ze dne 19. 6. 2018, č. j. 65 A 57/2018 - 19,

t a k t o :

- I. V řízení **se pokračuje.**
- II. Kasační stížnost **se zamítá.**
- III. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Žalovanému se **nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce se jako stěžovatel domáhá včasnou kasační stížností zrušení shora označeného usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci (dále jen „krajský soud“), kterým byla odmítnuta jeho žaloba, jíž požadoval uložení povinnosti žalovanému vydat rozhodnutí ve věci úhrady příspěvku na rekvalifikaci podle zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“).

[2] Krajský soud v napadeném usnesení popsal veškeré kroky žalobce, který postupně podal první žalobu na proplacení nákladů rekvalifikačního kursu dne 11. 11. 2015 a dne 13. 2. 2018 druhou žalobu na ochranu proti nečinnosti směřující vůči Ministerstvu práce a sociálních věcí. Poté podal dne 3. 6. 2018 žalobu na ochranu proti nečinnosti, o níž krajský soud rozhodoval. Soud poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2009, č. j. 3 Ans 1/2009 - 58, podle něhož se lze domáhat ochrany před nečinností jen tam, kde je vedeno správní řízení. V daném případě krajský soud dovodil, že žalovaný žádné správní řízení nevedl, nevede a ani vést nehodlá. Krajský soud se ovšem ztotožnil s názorem Městského soudu v Praze, vysloveným v předchozím žalobcově soudním řízení, že podáním žádosti v červnu 2014 o proplacení kursu bylo takové řízení zahájeno, a že o nevyhovění žalobcově žádosti mělo být vydáno správní rozhodnutí. Pokud tak žalovaný neučinil, bylo možné podat žalobu na ochranu před nečinností ve lhůtách plynoucích ze zákona. Lhůtu podle § 80 odst. 1 s. ř. s. pak počítal ode dne následujícího po podání žádosti. Za problematické označil, že žádost nebyla opatřena podacím razítkem, a vycházel nejprve z jejího datování. Konec lhůty k podání žaloby odvozený od podání žádosti stanovil na den 28. 7. 2015. Ve druhé alternativě vycházel jako z rozhodného dne z 31. 7. 2014, což je den vydání vyjádření členky odborné komise o nemožnosti proplacení kursu. Při tomto rozhodném datu určil poslední den lhůty na 1. 9. 2015. Ve vztahu k oběma datům pak uzavřel, že žaloba podaná dne 3. 6. 2018 je opožděná.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[3] Stěžovatel v kasační stížnosti shrnul svůj procesní postup s tím, že žalobu nelze považovat za opožděnou vzhledem k datu, kdy se naposledy obrátil na nadřízený orgán žalovaného s žádostí o opatření proti nečinnosti. Jejím předmětem byla předžalobní výzva podaná dne 5. 5. 2018; od tohoto data podle jeho názoru běží lhůta k podání žaloby. Stěžovatel kasační stížností dále požaduje i posouzení meritorní věci - prvotní otázkou ovšem je, zda jeho žaloba byla opožděná, či nikoliv.

[4] Žalovaný se k podané žalobě nevyjádřil.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[5] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti. Konstatoval, že stěžovatel je osobou oprávněnou k jejímu podání (§ 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní – dále též „s. ř. s.“), kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[6] Důvodnost kasační stížnosti Nejvyšší správní soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené usnesení netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), přičemž dospěl k závěru, že tomu tak není.

[7] Podstatou kasační stížnosti je správnost závěru krajského soudu o opožděnosti žaloby. Podle § 79 odst. 1 s. ř. s. může žalobu na ochranu proti nečinnosti podat ten, kdo bezvýsledně vyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, a může se jí domáhat,

pokračování

aby soud správnímu orgánu uložil vydat rozhodnutí. Podle § 80 odst. 1 s. ř. s. lze žalobu podat nejpozději do jednoho roku ode dne, kdy ve věci, v níž se žalobce domáhá ochrany, marně proběhla lhůta stanovená zvláštním zákonem pro vydání rozhodnutí, a není – li stanovena, pak ode dne, kdy byl žalobcem či vůči němu v řízení učiněn poslední úkon.

[8] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud měl pochybnosti o ústavní konformitě lhůty pro podání žaloby na ochranu před nečinností a vzhledem k tomu, že v jiné věci (sp. zn. 2 Azs 300/2018) podal Ústavnímu soudu návrh na zrušení ustanovení § 80 odst. 1, 2 s. ř. s., řízení o této kasační stížnosti přerušil. O návrhu na zrušení předmětného ustanovení soudního řádu správního rozhodl Ústavní soud nálezem ze dne 14. 7. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 25/2019; proto Nejvyšší správní soud rozhodl výrokem I. o pokračování v řízení o této kasační stížnosti.

[9] Ústavní soud v citovaném nálezu vycházel z toho, že žaloba proti nečinnosti je podobně jako jiné žalobní typy vázána lhůtou, jejíž zmeškání nelze prominout. Přitom zdůraznil, že nečinnost správního orgánu při rozhodování je třeba řešit s předstihem uplatněním prostředků proti nečinnosti plynoucích z procesních předpisů, což je ostatně podmínkou projednání žaloby. Dále uvedl, že „*Listina základních práv a svobod (dále jen "Listina") nezaručuje výslovně právo na soudní přezkum nečinnosti správních orgánů, neboť její čl. 36 odst. 2 zakotvuje toliko právo na soudní přezkum zákonnosti rozhodnutí orgánů veřejné správy, z něhož nadto může zákon některá rozhodnutí vyloučit*“ (odst. 28 nálezu). Napadené ustanovení § 80 s. ř. s. podle nálezu neodpírá ochranu před nečinností správních orgánů, pouze ji podrobuje podmínkám, které nejsou nesplnitelné (odst. 29 nálezu), ani neústavní (odst. 31 nálezu). Podle Ústavního soudu je institut lhůty historickým institutem a samotná existence lhůty nemůže být neústavní (odst. 32, 33 nálezu).

[10] Ústavní soud se v odst. 40 - 44 nálezu vyslovil i ke srovnání se žalobami proti nezákonnému zásahu, u nichž v nálezu sp. zn. II. ÚS 635/18 připustil, že *o trvajícím zásahu se jednotlivec opakovaně každý den "dozvídá" a k zásahu každý den znovu "dochází"*. Vycházel však z toho, že se jedná o odlišný žalobní typ a jiné ustanovení soudního řádu správního a z toho, že zmíněný nálezhovostní žalobu odlišoval, protože jinak by svůj závěr vztáhl i na nečinnostní žalobu. Výslovně pak vyloučil, aby u nečinnostní žaloby každodenní vědomost účastníka řízení vedla k zakládání nového běhu lhůty, neboť tato vědomost by nic neměnila „*na tom, že o ní v době uplynutí lhůty věděl již cca rok, a během tohoto roku se proti ní mohl bránit. Posouzení, zda se o něčem žalobce 'kontinuálně dozvídá', může být relevantní pro výklad zákona, který běh lhůty od okamžiku dozvědění odvíjí, nikoli pro zrušení zákona, který tak nečiní. Nadto je Ústavní soud toho názoru, že onou skutečností ve vnějším světě, o které se lze dozvědět, je fakt, že správní orgán nevydal rozhodnutí v době, kdy ho vydat měl, a stal se nečinným. Skutečně nově 'dozvědět' se posléze účastník mohl leda o nějaké nové skutečnosti, tedy typicky o tom, že rozhodnutí bylo vydáno. Má-li být právní řád srozumitelný a jeho aplikace předvídatelná, musí být respektován význam slov v něm používaných. Opačný přístup, kdy se slovům bez ohledu na jejich skutečný obsah dává význam podle toho, jakého výsledku řízení si interpret přeje dosáhnout, je projevem svévole a v určitých případech i nástrojem obcházení pravidel uvedených v čl. 95 odst. 2 Ústavy či § 78 odst. 2 a § 11 odst. 2 zákona o Ústavním soudu*“.

[11] Ústavní soud sice připustil, že „*ojediněle mohou nastat situace, v nichž bude obtížné určit počátek běhu lhůty. To je však potřeba řešit individuálně, nikoli zrušením zákona, který obecně ústavněprávními deficity netrpí. Naopak, v něm zakotvená jednorozhodná lhůta poskytuje dostatečný prostor pro vyhnutí nežádoucím dopadům chybného posouzení jejího počátku, a to i při vědomí, že před jejím uplynutím je potřeba vyčerpat prostředky v rámci správního řízení a že její zmeškání nelze prominout*“ (odst. 47 nálezu).

[12] Citovaný náleze Ústavního soudu se tedy zcela jednoznačně vyjádřil k ústavnosti stanovení lhůty pro podání žaloby na ochranu před nečinností správního orgánu. Z těchto jeho závěrů proto Nejvyšší správní soud vycházel i při posouzení této kasační stížnosti. V daném případě nebylo jednoznačné, od kdy má být lhůta k podání žaloby počítána, krajský soud však vzal v úvahu možné alternativy, přičemž ani v jednom případě nebylo podání žaloby včasné.

[13] Pokud jde o kasační argumentaci stěžovatele, lze mu přisvědčit v názoru, že pro posouzení lhůty, v níž lze podat žalobu proti nečinnosti, není podstatný jen okamžik zahájení řízení či úkon správního orgánu, ale i úkon účastníka řízení. Účastník řízení ovšem nemůže znovu založit nový běh lhůty tím, že opakovaně podá podnět k opatření proti nečinnosti. I tento závěr má oporu v rozhodnutích Ústavního soudu, který např. v usnesení ze dne 15. 8. 2008 sp. zn. I. ÚS 1169/08, s odkazem na usnesení ze dne 8. 8. 2007, sp. zn. IV. ÚS 578/06, uvedl, že *"lhůta podle § 80 odst. 1 [soudního řádu správního] je lhůtou objektivní, jejíž počátek nemůže být do té míry v dispozici žalobce, jemuž by lhůta počala běžet vždy znovu s každým dalším jeho podáním směřujícím k vyřízení správní věci, byť doplněným o některé další skutečnosti"*. Stěžovatelem označenou výzvou z 5. 5. 2018 tedy nepočala nově běžet lhůta pro podání žaloby na ochranu před nečinností, když tato nečinnost je spojena s žádostí o proplacení nákladů rekvalifikačního kursu, jejíž datum posoudil krajský soud i z hlediska nejistoty o dni jejího podání. Ze žaloby a jejích příloh plyne, že se stěžovatel v letech 2016 - 2017 opakovaně obracel s dopisy na Ministerstvo práce a sociálních věcí, tato korespondence ovšem proběhla po uplynutí žalobní lhůty. Stejně tak na běh lhůty nemají vliv ani stěžovatelovy předchozí neúspěšné žaloby.

[14] Stěžovatel se kasační stížností domáhá, aby Nejvyšší správní soud alespoň *obiter dictum* posoudil jeho nárok na proplacení nákladů rekvalifikačního kursu. Kasační soud je ovšem oprávněn a povinen v mezích kasačních důvodů, případně z důvodů, k nimž je povinen z moci úřední, posoudit zákonnost napadeného rozhodnutí krajského soudu. V dané věci se proto mohl zabývat pouze včasností žaloby, jež byla krajským soudem odmítnuta jako opožděná; posouzení hmotněprávní podstaty sporu je proto v tomto kasačním řízení vyloučeno.

IV. Závěr

[15] S ohledem na shora uvedenou argumentaci Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná a zamítl ji (§ 110 odst. 1 s. ř. s. *in fine*).

[16] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto ve shodě s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., neboť žalobce ve věci neměl úspěch, žalovanému jako úspěšnému účastníku řízení pak žádné náklady spojené s tímto kasačním řízením nevznikly.

pokračování

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

V Brně dne 15. října 2020

Došková

JUDr. Miluše
předsedkyně senátu