



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobkyně: **REALEX International ZPS, s.r.o.**, IČ 26686309, se sídlem Kundratka 2486/17b, Praha 8, zast. JUDr. Adamem Kopeckým, LL.M., advokátem, se sídlem Zborovská 1023/21, Praha 5, proti žalovanému: **Úřad práce České republiky - krajská pobočka pro hlavní město Prahu**, se sídlem Domažlická 1139/11, Praha 3, o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 5. 11. 2020, č. j. 11 A 48/2020 - 35,

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 kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1] Žalobkyně se žalobou doručenou dne 28. 4. 2020 Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“) domáhala ochrany proti nečinnosti žalovaného. V této žalobě uvedla, že u žalovaného podala celkem čtyři žádosti o příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením na chráněném trhu práce, a to za období od poloviny roku 2018 do poloviny roku 2019. Řízení o všech těchto žádostech však byla následně žalovaným přerušena do doby, než mu orgány činné v trestním řízení sdělí závěry prováděných úkonů v trestním řízení. Žalovaný měl totiž pochybnosti o tom, zda nedošlo ze strany žalobkyně ke spáchání trestného činu podvodu v souvislosti s poskytováním příspěvku na podporu

zaměstnávání osob se zdravotním postižením. Žalobkyně měla však za to, že neexistuje důvod k přerušení řízení. Jím totiž dochází ke zcela neodůvodněným průtahům v řízení, a proto žalobkyně podala uvedenou žalobu na ochranu proti nečinnosti žalovaného, v rámci které požadovala, aby městský soud vydal rozsudek, v němž uloží žalovanému povinnost vydat rozhodnutí o žádostech žalobkyně o příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením na chráněném trhu práce za uvedená období.

[2] Městský soud usnesením ze dne 5. 11. 2020, č. j. 11 A 48/2020 - 35, žalobu na ochranu proti nečinnosti žalovaného odmítl.

[3] V odůvodnění tohoto rozhodnutí městský soud nejprve uvedl, že samotné usnesení o přerušení řízení je vyloučeno ze soudního přezkumu podle § 70 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Prostředkem obrany proti tomu, aby správní orgán řízení přerušil neoprávněně, eventuálně proti tomu, aby řízení přerušil oprávněně, avšak posléze neoprávněně odmítal v řízení pokračovat poté, co odpadly překážky pro další vedení řízení, je tak právě žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu.

[4] Následně městský soud upozornil na to, že podle § 79 s. ř. s. je žalobce před podáním nečinnostní žaloby nejprve povinen vyčerpat prostředky, které mu poskytuje zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“). S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 1. 2011, č. j. 8 Ans 5/2010 - 43, přitom dospěl k závěru, že se podmínka bezvýsledného vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti správního orgánu uplatní rovněž za situace, kdy je správní řízení přerušeno na základě rozhodnutí správního orgánu. Za řádné vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti však nelze považovat podání odvolání proti usnesení o přerušení řízení, a žalobkyně tak byla povinna využít postup podle § 80 správního řádu. Na podporu tohoto závěru městský soud odkázal na již uvedený judikát sp. zn. 8 Ans 5/2010 a na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2013, č. j. 5 Ans 4/2012 - 20.

[5] Na základě těchto úvah městský soud uzavřel, že podaná žaloba je nepřípustná pro nevyčerpání jiných prostředků na ochranu před nečinností správního orgánu, a proto ji podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl.

[6] Nad rámec uvedeného městský soud doplnil, že i kdyby žalobkyně splnila podmínku bezvýsledného vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti správního orgánu, bylo by namíste v případě řízení o žádostech o příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením na chráněném trhu práce za 3. a 4. čtvrtletí roku 2018 nečinnostní žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s., jelikož byla v této části podána zjevně opožděně.

II. Obsah kasační stížnosti

pokračování

[7] Proti tomuto rozsudku městského soudu podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) včasnou blanketní kasační stížnost z důvodů uvedených v ustanoveních § 103 odst. 1 písm. a), b), d) a e) s. ř. s. V jejím doplnění učiněném k výzvě soudu ve stanovené měsíční lhůtě stěžovatelka namítla, že městský soud nesprávně posoudil otázku vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti před podáním žaloby soudu. Jeho závěr o nutnosti využít postupu stanoveného v § 80 správního řádu za situace, kdy proti usnesením o přerušení řízení brojila odvoláními, považuje za chybný a přepjatě formalistický. Z ustanovení § 65 odst. 1 věty druhé správního řádu navíc vyplývá, že jelikož v přerušeném řízení neběží zákonné lhůty, nemohla podat žádost o odstranění nečinnosti ve chvíli, kdy existovalo pravomocné rozhodnutí, kterým bylo řízení přerušeno. I kdyby ji však podala, nemohla by s ní uspět, neboť v důsledku přerušení lhůt v takovém řízení formálně nemůže dojít k nečinnosti. Stěžovatelka má naopak za to, že se proti přerušení řízení zcela adekvátně bránila, a to právě podáním odvolání proti rozhodnutím o přerušení řízení, čímž vyčerpala všechny dostupné prostředky na ochranu proti nečinnosti v rámci správního řízení.

[8] Dále stěžovatelka zpochybnila závěr městského soudu o tom, že část nečinností žaloby týkající se období 3. a 4. čtvrtletí roku 2018 byla podána zjevně opožděně.

[9] S ohledem na tyto skutečnosti stěžovatelka navrhla zrušení napadeného usnesení a vrácení věci městskému soudu k dalšímu řízení.

[10] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení kasační stížnosti

[11] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Stěžovatelka označila důvody kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a), b), d) a e) s. ř. s., nicméně s ohledem na skutečnost, že napadla usnesení městského soudu o odmítnutí nečinnostní žaloby, tak mohla učinit jen podle písmena e) uvedeného ustanovení, podle něhož *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení.*

[12] Městský soud opřel závěr o nevyčerpání prostředků k ochraně proti nečinnosti žalovaného stanovených pro řízení u správního orgánu zejména o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 1. 2021, č. j. 8 Ans 5/2010 - 43. V tomto judikátu se uvádí, že *„[n]ejzbytnou podmínkou řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu je podle § 79 odst. 1 s. ř. s. bezvýsledné vyčerpání prostředků, které má žalobce k dispozici k ochraně proti nečinnosti ve správním řízení. Tato podmínka vyplývá z celkové koncepce správního soudnictví, která je založena na subsidiaritě ochrany veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob. Před použitím některého z typů žalob je tedy nutné nejprve vždy vyčerpát opravné prostředky nebo jiné procesní prostředky nápravy, které jsou k dispozici v řízení*

před správním orgánem. ... Důvodem, proč nebyl předtím bezvýsledně vyčerpán prostředek na ochranu proti nečinnosti, nemůže být to, že nelze napadnout u soudu rozhodnutí o přerušení řízení, jak stěžovatelé namítají v kasační stížnosti. Ustanovení § 79 odst. 1 věta první s. ř. s. hovoří o prostředku, který procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k ochraně proti nečinnosti. Tímto prostředkem tedy musí být zákonný institut, předpokládaný procesním předpisem již ve správním řízení jako ochrana proti nečinnosti, a nikoli skutečnost, že se jeví jako neúspěšný jiný způsob ochrany v soudním řízení. Podle stěžovatelů nelze v posuzovaném případě použít prostředek upravený v § 80 odst. 3 správního řádu, neboť v předmětné věci bylo řízení přerušeno rozhodnutím o přerušení řízení, proti kterému se neúspěšně odvolali. Stěžovatelé však nerozlišují mezi prostředky ochrany proti nečinnosti správního orgánu jako podmínkou řízení o žalobě podle § 79 a násl. s. ř. s. a opravnými prostředky proti rozhodnutí (zde rozhodnutí o přerušení řízení) jako podmínkou přípustnosti žaloby proti rozhodnutí [§ 68 písm. a) s. ř. s.]. Zatímco opravnými prostředky proti rozhodnutí o přerušení řízení brojí účastník řízení proti zákonnosti napadeného rozhodnutí, prostředky na ochranu proti nečinnosti umožňují napravit situaci, kdy nebylo vydáno meritorní rozhodnutí a správní orgán je nečinný. Vyčerpání jednoho druhu prostředku, v tomto případě odvolání proti rozhodnutí o přerušení řízení, neznamená, že subjekt vyčerpал i prostředek na ochranu proti nečinnosti. Stěžovatelé na jednu stranu tvrdí, že nemohli uplatnit opatření na ochranu proti nečinnosti, protože řízení bylo již přerušeno a orgán tak činný byl. Na druhé straně však brojí žalobou na ochranu proti nečinnosti, která však vychází ze stejných předpokladů - tj. nečinnosti správního orgánu směrem k vydání rozhodnutí ve věci samé. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 1. 2008, čj. 2 Ans 7/2007 - 75, uvedl, že je zapotřebí, '[a]by existovala obrana proti tomu, kdyby správní orgán řízení přerušil neoprávněně, eventuálně proti tomu, kdyby řízení přerušil oprávněně, avšak posléze neoprávněně odmítal v řízení pokračovat poté, co odpadly podmínky pro předchozí přerušení. Zde se jako jediná možnost obrany nabízí žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu ve smyslu § 79 a násl. s. ř. s. Nečinnost ovšem není dána skutečností, že bylo vydáno rozhodnutí o přerušení řízení, ani skutečností, že nebylo pokračováno v řízení poté, co podmínky přerušení odpadly, nýbrž jedině tím, že nebylo vydáno meritorní rozhodnutí v předmětné věci.' Judikatura tedy připouští, že i za situace, kdy je správní řízení přerušeno, se může správní orgán dopustit nečinnosti a účastník řízení je třeba v takovém případě poskytnout ochranu. Tato situace však neznamená, že by účastník řízení neměl v takovém případě povinnost vyčerpat prostředky k nápravě, které mu poskytuje správní řád. Ustanovení § 80 odst. 3 správního řádu se vztahuje i na situace, kdy příslušný správní orgán v řízení řádně nepokračuje (např. po odpadnutí překážky řízení). Představuje tedy prostředek nápravy poskytnutý správním řádem účastníkovi řízení k ochraně proti nečinnosti i v posuzované věci. Za této situace, s přihlédnutím k subsidiaritě ochrany veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob ve správním soudnictví, je nutné jako nedůvodnou shledat námitku stěžovatelů, že v posuzovaném případě nelze daný prostředek vyčerpat. Stěžovatelé nemohou předjímat, jakým způsobem by byla věc posouzena nadřízeným správním orgánem."

[13] Se závěry vyslovenými v tomto judikátu se Nejvyšší správní soud ztotožňuje i pro účely nyní posuzované věci a neshledává žádné důvody se od nich odchýlit. Rozsudek sp. zn. 8 Ans 5/2010 poskytuje odpověď i na námitky obsažené v této kasační stížnosti, a proto s odkazem na v něm vyslovené úvahy lze konstatovat, že v dané věci bylo podle § 79

pokračování

odst. 1 s. ř. s. nezbytnou podmínkou řízení o nečinnostní žalobě bezvýsledné vyčerpání prostředku, který na ochranu před nečinností správního orgánu stanoví § 80 správního řádu, a to i když již bylo rozhodnuto o odvoláních proti usnesením o přerušení řízení. Trvání na postupu podle § 80 správního řádu přitom nelze považovat za přepjatě formalistické, neboť není vyloučené, že nadřízený správní orgán, a to i s ohledem na určitý časový odstup od vydání svých předchozích rozhodnutí o zamítnutí odvolání proti usnesením o přerušení řízení, učiní opatření proti nečinnosti žalovaného. V každém případě však je nutné trvat na subsidiaritě žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 a násl. s. ř. s. a z ní vyplývající nutnosti před jejím podáním bezvýsledně vyčerpat všechny zákonem stanovené prostředky nápravy nečinnosti v rámci správního řízení.

[14] Městský soud tedy nepochybil, když nečinnostní žalobu podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. jako nepřipustnou odmítl kvůli nesplnění podmínky bezvýsledného vyčerpání prostředků na ochranu proti nečinnosti v řízení u správního orgánu, která je stanovena v § 79 odst. 1 s. ř. s. Důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. tak nebyl naplněn.

[15] Za tohoto stavu věci se již Nejvyšší správní soud nemusel zabývat kasační námitkou o včasnosti žaloby ve všech jejích částech.

IV. Závěr a náklady řízení

[16] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl. Současně podle § 60 odst. 1 věty první a § 120 s. ř. s. nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť stěžovatelka v něm neměla úspěch a žalovanému v něm nevznikly žádné náklady přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 19. května 2021

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu