



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**  
**JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobce: **MgA. M. J.**, proti žalovanému: **Úřad práce České republiky**, se sídlem Dobrovského 25, Praha, zast. JUDr. Jiřím Solilem, advokátem se sídlem Jakubská 2, Praha, **za účasti:** JUDr. P. J., o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení proti usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci, ze dne 15. 2. 2022, č. j. 60 A 87/2021-30,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovanému **se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.**

**Odůvodnění:**

**I. Vymezení věci**

[1] Kasační stížností se osoba zúčastněná na řízení (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví označeného usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci (dále jen „krajský soud“), kterým krajský soud odmítl žalobu žalobce na ochranu před nezákonným zásahem spočívajícím v tom, že žalovaný nerozhodl přezkoumatelným rozhodnutím ve věci žádosti žalobce o úhradu školného, respektive o jeho refundaci jakožto nákladu spojeného s rekvalifikací.

[2] Žalobce v červnu 2014 oznámil Krajské pobočce Úřadu práce v Olomouci, že má zájem v době od 4. 9. 2014 do června 2015 absolvovat rekvalifikační kurz „*Studium pedagogiky a)*“ na Pedagogické fakultě Univerzity Palackého v Olomouci, realizovaný Národním institutem pro další vzdělávání, a současně požádal o refundaci školného ve výši 10 000 Kč jakožto nákladů spojených s rekvalifikací. Žalovaný dopisem ze dne 5. 9. 2014 žalobci sdělil, že parametry jím zvoleného vzdělávacího kurzu neodpovídají pojmovým znakům rekvalifikace dle § 108 odst. 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, jejíž náklady může hradit Úřad práce, nýbrž odpovídají dalšímu vzdělávání zaměstnanců dle

zákona č. 563/2004 Sb., o pedagogických pracovnících, které zajišťuje pro zaměstnance zaměstnavatel. Další vzdělávání různých profesních skupin nelze dle žalovaného pokládat za rekvalifikaci, proto odmítl požadované náklady žalobci zaplatit. Žalobce poté zaslal žalovanému sdělení o tom, že studium zahájil a hradí si jej jako samoplátce. Žalovaný však o stěžovatelově nároku na úhradu školného (resp. jeho refundaci) formalizovaným způsobem nerozhodl.

## II. Řízení před krajským soudem

[3] Žalobce v nečinnosti žalovaného spatřoval nezákonný zásah, proti němuž brojil žalobou u krajského soudu. V průběhu řízení o žalobě stěžovatel z vlastní iniciativy zaslal krajskému soudu oznámení, že hodlá uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení, neboť žalobce vykonává uměleckou činnost, na níž se stěžovatel podílí formou tiché společnosti, a stav vyvolaný nezákonným zásahem se tak negativně finančně dotýká též jeho. Krajský soud žalobu podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), odmítl.

[4] Krajský soud konstatoval, že se obdobnou žalobou zabýval již v usnesení ze dne 19. 6. 2018, č. j. 65 A 57/2018-26. V citované věci se žalobce domáhal prostřednictvím žaloby proti nečinnosti správního orgánu, aby krajský soud žalovanému uložil rozhodnout o jeho žádosti ve stanovené lhůtě. Krajský soud však žalobu odmítl pro její opožděnost.

[5] Krajský soud dále konstatoval, že se v nyní posuzované věci žalobce domáhal v zásadě téhož formou zásahové žaloby s tím, že lhůta pro podání tohoto typu žaloby proti stále trvajícím zásahům nemohla uplynout. Jednotlivé žalobní typy nelze volně zaměňovat a zásahová žaloba je oproti ostatním žalobním typům subsidiární. Vzhledem k tomu, že i v posuzované věci šlo o přinucení žalovaného k vydání rozhodnutí, nebyla zásahová žaloba přípustným žalobním typem. Krajský soud nevedl žalobce ke změně žalobního typu vzhledem k tomu, že již přípustnou žalobu proti nečinnosti správního orgánu žalobce v minulosti podal; ta byla shledána opožděnou, přičemž závěr o opožděnosti vzhledem k uplynutí objektivní lhůty 1 roku pro podání nečinnostní žaloby by nutně zůstal stejný, i kdyby žalobce v nyní posuzované věci žalobu překvalifikoval.

## III. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[6] Stěžovatel napadl usnesení krajského soudu kasační stížností a navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a věc krajskému soudu vrátil k dalšímu řízení. Úvodem kasační stížnosti vyčetl obecná východiska, která lze shrnout takto: nelze akceptovat, aby byl žalobce v právním státě trvale opomíjen v rozhodování o jeho právech a neexistoval přitom ústavně konformní nástroj, jak tento stav kdykoliv napravit.

[7] Žalobcův případ je specifický v tom, že na ochranu před nečinností nedopadá žádný prostředek podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), a nelze tedy hodnotit, zda-li je možno domáhat se nápravy nečinnosti jinými právními prostředky, a nelze tak stanovit počátek běhu roční lhůty pro podání nečinnostní žaloby. Ústavní soud sice tuto lhůtu nezrušil, ale poukazem na svůj dřívější nález sp. zn. II. ÚS 635/18 dovedl, že je možné tuto procesní situaci řešit správní žalobou na ochranu před nezákonným zásahem. Krajský soud postupoval nezákonně, neboť tento

pokračování

právní názor nezohlednil. Dalším důvodem nezákonnosti napadeného usnesení je skutečnost, že krajský soud neprovedl žalobcem navrhané důkazy.

[8] Stěžovatel v kasační stížnosti vyjádřil pochybnosti ohledně správného doručení napadeného usnesení, neboť mu nebylo doručeno do vlastních rukou. Jaký mělo mít pochybení při doručování vliv na zákonnost rozhodnutí, stěžovatel neuvedl.

[9] Kromě vlastních námitek kasační stížnosti stěžovatel považoval za nezbytné ozřejmit, že kasační stížnost podal výhradně jako osoba zúčastněná na řízení (nikoliv tedy jménem žalobce jako jeho zástupce). Toto postavení dle svého názoru má proto, že krajskému soudu oznámil, že hodlá uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení, a krajský soud nerozhodl, že takovou osobou není.

[10] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s napadeným usnesením krajského soudu a uvedl, že stěžovatel neuvádí nic, co by mohlo závěry krajského soudu zvrátit; navrhl proto, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

#### IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatel má v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. vysokoškolské právní vzdělání vyžadované pro výkon advokacie. Poté přezkoumal napadené usnesení krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti, a dospěl k následujícímu závěru.

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Nejvyšší správní soud konstatuje, že podstatou projednávané věci je posouzení přípustnosti zásahové žaloby podané žalobcem.

[14] Podle § 82 s. ř. s. „[k]aždý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen ‚zásah‘) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasazeno, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný“. Subsidiarita zásahové žaloby pak je zakotvena v § 85 s. ř. s.: „Žaloba je nepřípustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky; to neplatí v případě, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný.“ Pokud je tedy podána zásahová žaloba v případě, kdy lze použít žalobu nečinnostní podle § 79 s. ř. s., je namístež zásahovou žalobu odmítnout (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2011, č. j. 1 Aps 1/2011-101).

[15] Zásahová žaloba není náhražkou jiných žalobních typů, a není proto v procesní dispozici účastníka řízení volit, který žalobní typ vybere jako nejvýhodnější – určujícím kritériem pro podání zásahové žaloby není procesní taktika žalobce, ale povaha napadeného (či absentujícího) úkonu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 Aps 3/2004-42, č. 720/2005 Sb. NSS).

[16] Možnost podání tzv. nečinnostní žaloby upravuje § 79 odst. 1 s. ř. s., podle něhož „[t]en, kdo bezvýsledně vyčerpал prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. To neplatí, spojuje-li zvláštní zákon s nečinností správního orgánu fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek.“

[17] V nyní posuzované věci podal žalobce žalobu, kterou se domáhal, aby krajský soud určil, že „skutečnost, že Úřad práce ČR, krajská pobočka v Olomouci, nerozhodnul ve lhůtě do 15-ti dnů rozhodnutím dle ust. § 67 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění, ve věci žalobce [...] je nezákonným zásahem ve smyslu § 82 SŘS“, a uložil žalovanému povinnost vydat ve lhůtě 15 dnů rozhodnutí. Již jen z uvedeného je zřejmé, že žalobce požaduje ochranu před nečinností žalovaného ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. Žalobce totiž tvrdí, že je žalovaný nečinný v tom smyslu, že nevydal rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s., které vydat měl, a nikoliv tak, že absentuje jiný úkon, který není rozhodnutím (faktická nečinnost).

[18] Z okolností případu je ostatně zřejmé, že se žalobce (potažmo stěžovatel) snaží obejít jednoroční lhůtu pro podání nečinnostní žaloby. Jak upozornil krajský soud, žalobce se již domáhal vydání obdobných výroků nečinnostní žalobou, kterou však krajský soud výše citovaným usnesením č. j. 65 A 57/2018-26 odmítl pro opožděnost, přičemž kasační stížnost podanou proti tomuto usnesení Nejvyšší správní soud vyhodnotil jako nedůvodnou a zamítl ji rozsudkem ze dne 15. 10. 2020, č. j. 2 Ads 267/2018-26. Vědom si skutečnosti, že podat nečinnostní žalobu je již pozdě, se žalobce snaží prolomit do věcného přezkumu podáním zásahové žaloby s tím, že podle judikatury Ústavního soudu počíná běžet lhůta pro podání zásahové žaloby proti trvajícím zásahům každým dnem jeho trvání.

[19] Nejvyšší správní soud se nemůže ztotožnit s názorem stěžovatele, že v demokratickém právním státě musí existovat nástroj, kterým může osoba brojit proti svému opomíjení ze strany správních orgánů kdykoliv. Soulad jednoroční lhůty pro podání nečinnostní žaloby posuzoval Ústavní soud v nálezu ze dne 14. 7. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 25/19, č. 347/2020 Sb., a dospěl k závěru, že existence této lhůty protiústavní není, a tedy připustil, že po marném uplynutí této lhůty již proti opomíjení ze strany správních orgánů, mají-li vydat správní rozhodnutí, nelze úspěšně brojit. Ústavní soud sice připustil, že v určitých situacích může být obtížné určit počátek běhu lhůty pro podání nečinnostní žaloby, což je třeba řešit individuálně, tím však dle názoru zdejšího soudu nemínil připustit podání zásahové žaloby, kterou jinak ani proti správnímu rozhodnutí, ani proti nečinnosti spočívající v nevydání rozhodnutí nelze brojit.

[20] Nejvyšší správní soud ostatně ve výše citovaném rozsudku č. j. 2 Ads 267/2018-26 připustil, že se v žalobcově případě jednalo o situaci, kdy lze počátek lhůty určit jen obtížně, nicméně aproboval postup krajského soudu, který identifikoval dva okamžiky, u nichž přicházelo v úvahu, aby jimi započal běh lhůty pro podání nečinnostní žaloby, přičemž v obou případech by byla žaloba opožděná.

[21] Lze tedy uzavřít, že krajský soud nepochybil, pokud odmítl žalobu s odkazem na její subsidiaritu, neboť bylo namístě podat žalobu nečinnostní.

pokračování

[22] Stěžovatel dále tvrdí, že je usnesení nezákonné z toho důvodu, že krajský soud neprovedl žalobcem navržené důkazy. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že dokazování se provádí při jednání, přičemž to musí být nařízeno, rozhoduje-li se o věci samé (s výhradou souhlasu účastníků řízení s rozhodnutím bez nařízení jednání – srov. § 51 odst. 1 s. ř. s.) nebo je-li nutno provést dokazování. V nyní posuzované věci nedošlo k rozhodování o věci samé a k posouzení otázky správného žalobního typu ani nebylo nutno provádět dokazování, a krajský soud tedy ani v tomto ohledu nepochybil.

[23] Co se týče stěžovatelových pochybností o správnosti doručení napadeného usnesení, nutno předeslat, že Nejvyšší správní soud vycházel z toho, že krajský soud nerozhodl o tom, že stěžovatel není osobou zúčastněnou na řízení, byť ho v záhlaví svého usnesení neuvádí. Stěžovatel byl zároveň zástupcem žalobce na základě plné moci. Svůj záměr uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení stěžovatel krajskému soudu oznámil, doložil smlouvu o tiché společnosti uzavřenou mezi ním a žalobcem a nelze dojít k závěru, že by jej krajský soud za osobu zúčastněnou na řízení nepovažoval, neboť nerozhodl o tom, že mu takové postavení nenáleží ve smyslu § 34 odst. 4 s. ř. s. (o skutečnosti, že subjektu postavení osoby zúčastněné na řízení náleží, se naopak nerozhoduje formálním způsobem). V záhlaví napadeného usnesení sice stěžovatel není označen jako osoba zúčastněná na řízení, jak již Nejvyšší správní soud uvedl, ovšem toto pochybení nelze samo o sobě považovat za vadu, která by mohla mít za následek nezákonnost usnesení o odmítnutí žaloby, neboť v důsledku toho stěžovatelova práva nebyla nijak dotčena. Nejvyšší správní soud nemá důvod pochybovat o přípustnosti dvojjediné role stěžovatele jako osoby zúčastněné na řízení a zároveň zástupce žalobce – souběh těchto rolí by byl vyloučen v případě kolidujících zájmů stěžovatele a žalobce, ze soudního spisu však žádné okolnosti svědčící o takové kolizi nevyplývají.

[24] S ohledem na shora uvedené v souladu s § 42 odst. 2 s. ř. s. postačovalo doručit stejnopis usnesení stěžovateli (jakožto zástupci žalobce a osobě zúčastněné na řízení), čímž bylo doručeno zároveň i žalobci. Do vlastních rukou se doručují pouze rozhodnutí, o kterých to stanoví zákon nebo tak rozhodne soud (viz § 49 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, za použití § 42 odst. 5 s. ř. s.); v posuzované věci se jednalo o usnesení o odmítnutí žaloby, jehož doručování do vlastních rukou zákon nepožaduje, a z ničeho nevyplývá, že by krajský soud rozhodl o takovém doručení. Ze spisu krajského soudu se naopak podává, že bylo stěžovateli a žalobci rozhodnutí doručováno obálkou typu III (nikoliv typem I – do vlastních rukou), a doručeno tedy bylo správně. Smyslem doručení ostatně bylo seznámit stěžovatele (potažmo žalobce) s obsahem usnesení, což se evidentně stalo, neboť stěžovatel podal kasační stížnost včas a reaguje na obsah usnesení krajského soudu.

## V. Závěr a náklady řízení

[25] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[26] Podá-li kasační stížnost osoba zúčastněná na řízení, stává se (vedle žalobce a žalovaného) účastníkem řízení před Nejvyšším správním soudem. Je proto i v jejím případě nutno o nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodnout ve smyslu procesní úspěšnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s.; shodně srov.

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2010, č. j. 2 As 15/2009-242, č. 2020/2010 Sb. NSS, podle něhož je nutno v těchto případech uvážit, či pozici taková kasační stížnost – ve vztahu k žalobci a žalovanému – fakticky podporuje.

[27] Posuzováno touto optikou lze uzavřít, že stěžovatel nebyl úspěšný, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobce, jehož zájmy stěžovatel svou kasační stížností hájil (fakticky podporoval), rovněž nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, a také tedy nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu podle obsahu spisu žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

**Poučení:**

Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.)

V Brně dne 18. října 2022

JUDr. Viktor Kučera  
předseda senátu