



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Tomáše Herce a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobce: **J. M.**, zastoupený Mgr. Petrem Novotným, advokátem se sídlem V Jámě 699/1, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 21. 3. 2024, č. j. 17 A 23/2024-13,

t a k t o :

I. Kasační stížnost **se zamítá**.II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Ve věci jde o posouzení přípustnosti žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu podle § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), spočívá-li žalobcem tvrzený zásah v budoucím použití právního předpisu. V souladu s dosavadní judikaturou Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“ nebo „kasační soud“) takovouto žalobu nelze věcně projednat.

[2] Dne 1. 7. 2022 nabyl účinnosti zákon č. 250/2021 Sb., o bezpečnosti práce v souvislosti s provozem vyhrazených technických zařízení a o změně souvisejících zákonů, jakož i tento zákon provádějící nařízení vlády č. 191/2022 Sb., o vyhrazených technických plynových zařízeních a požadavcích na zajištění jejich bezpečnosti. Příloha č. 2 k tomuto nařízení vlády stanoví nejkratší dobu odborné praxe požadované pro získání odborné způsobilosti k činnostem na vyhrazených plynových zařízeních ve vztahu k dosaženému minimálními stupni odborného vzdělání. U činnosti označené jako „Revize“ se předpokládá, že osoba ji vykonávající má minimální stupeň vzdělání „úplné střední odborné strojního, elektrotechnického, stavebního, chemického nebo hutnického směru s maturitní zkouškou“ z některého ze sedmi vyjmenovaných oborů (nejkratší doba odborné praxe 2 roky), nebo „vysokoškolské vzdělání strojního, elektrotechnického, stavebního, chemického nebo hutnického směru“ (nejkratší doba odborné praxe 1 rok).

[3] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal žalobu, kterou se po žalovaném domáhal, aby se při jeho další „žádosti o prodloužení“ osvědčení revizního a zkušebního technika vyhrazených plynových zařízení zdržel použití nařízení vlády č. 191/2022 Sb. v části, která se týká požadovaného vzdělání. Uvedenou „žádostí o prodloužení“ byla patrně míněna budoucí žádost o vykonání zkoušky z odborné způsobilosti k činnostem (některé z činností) na vyhrazených technických zařízeních podle § 12 zákona č. 250/2021 Sb. Její úspěšné složení je podmínkou vydání osvědčení o odborné způsobilosti pro danou činnost. Pouze fyzická osoba, která má uvedené osvědčení, může v souladu s § 11 odst. 1 písm. e) uvedeného zákona jako podnikající fyzická osoba sama vykonávat montáž, opravy, revize, zkoušky vyhrazených technických zařízení nebo plnění nádob plyny, případně může zabezpečovat tyto činnosti pro právnickou osobu nebo podnikající fyzickou osobu, která sama požadavky na odbornou způsobilost nesplňuje.

[4] V žalobě stěžovatel tvrdí, že je podnikající fyzickou osobou vykonávající činnost revizí a zkoušek vyhrazených plynových zařízení. Provádění této činnosti mu umožňuje osvědčení podle § 6a odst. 1 písm. d) zákona č. 174/1968 Sb., o státním odborném dozoru nad bezpečností práce, ve znění pozdějších předpisů, které vydává státní příspěvková organizace Technická inspekce České republiky jako pověřená organizace k plnění úkolů státního odborného dozoru v oblasti bezpečnosti provozu vyhrazených technických zařízení. Tato organizace vydává osvědčení po prověření odborné způsobilosti na dobu 5 let. Poprvé vydala stěžovateli osvědčení dne 4. 2. 2011, poslední mu vydala dne 6. 1. 2021 a je platné do 6. 1. 2026.

[5] Nová právní úprava má podle stěžovatele význam pro posouzení jeho další žádosti o vykonání zkoušky z odborné způsobilosti. Stěžovatel vystudoval střední odbornou školu v maturitním studijním oboru *Management ve stavebnictví* a vykonal praktickou maturitní zkoušku z odborných předmětů na Integrované střední škole stavebních a řemeslných oborů, což jsou předměty a obory ryze technického typu. V době, kdy žádal o osvědčení, bylo jím získané vzdělání postačující. Předpokladem, aby byl pracovník připuštěn k prověření odborné způsobilosti, bylo podle § 11 odst. 2 písm. b) vyhlášky č. 85/1978 Sb., o kontrolách, revizích a zkouškách plynových zařízení, úplné střední odborné vzdělání technického směru a nejméně tři roky odborné praxe. Stěžovatel si nebyl jist, zda je jeho vzdělání postačující i podle právní úpravy účinné od 1. 7. 2022. Nelze je totiž podřadit pod žádný ze studijních oborů uvedených v příloze č. 2 k nařízení vlády č. 191/2022 Sb. V případě, že by jeho vzdělání nebylo postačující, by se změnou právní úpravy vyvstal problém její retroaktivity.

[6] Vzhledem k uvedeným pochybnostem stěžovatel požádal dopisem ze dne 9. 11. 2023 žalovaného o poskytnutí informace či stanoviska, zda podle nové právní úpravy bude připuštěn v roce 2026 ke zkoušce z odborné způsobilosti, resp. zda vzdělání, které absolvoval, dostačuje pro výkon jeho dosavadní podnikatelské činnosti. Žalovaný na tuto žádost reagoval dopisem ze dne 7. 12. 2023, č. j. MPSV-2023/239536-423/1, v němž sdělil, že stěžovatel podle jím uvedených údajů nesplňuje minimální stupeň vzdělání pro odbornou způsobilost fyzické osoby provádějící revize vyhrazených technických plynových zařízení. Splňuje pouze minimální stupeň vzdělání pro odbornou způsobilost fyzické osoby provádějící jejich zkoušky. Současný právní stav zohledňuje zejména míru rizika výkonu

pokračování

práce. Žalovaný nicméně upozornil, že není příslušný k závaznému výkladu právních předpisů.

[7] Stěžovatel na základě dopisu žalovaného usuzuje, že požádá-li o možnost vykonat zkoušku z odborné způsobilosti, z důvodu nedostatečného vzdělání k ní nebude připuštěn. Tím mu bude znemožněno podnikat v oboru, v němž má dlouholetou praxi a výsledky, a současně tak přijde o jediný zdroj obživy. Žalobou se proto domáhal ochrany před takovýmto zásahem do jeho práv a oprávněných zájmů.

[8] Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) napadeným usnesením odmítl žalobu podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 82 s. ř. s. jako nepřipustný návrh, neboť stěžovatel se jí domáhal ochrany před zásahem, který doposud nenastal. Tímto zásahem mělo být nepřipuštění ke zkoušce z odborné způsobilosti v souvislosti s budoucí žádostí stěžovatele o prodloužení předmětného osvědčení. Stěžovatel netvrdil, že by takovou žádost již podal, ani že jej žalovaný nebo Technická inspekce České republiky k uvedené zkoušce nepřipustili. Stěžovatel pouze vznesl dotaz na žalovaného, jak by se stavěl k žalobcově případné žádosti. Z celkového kontextu žaloby a jejích příloh je navíc patrné, že stěžovatel ani nemá v úmyslu podávat žádost o prodloužení osvědčení v nejbližší době.

II. Kasační stížnost a vyjádření k ní

[9] Stěžovatel podal proti usnesení městského soudu kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., navrhuje je zrušit a věc vrátit tomuto soudu k dalšímu řízení.

[10] Zásahová žaloba podle stěžovatele splňovala veškeré zákonné náležitosti a požadavky. Nezákonný zásah do jeho práv stále probíhá a trvá, a tudíž je zásahem aktuálním. Svědčí o tom i zmíněný dopis ze dne 7. 12. 2023, v němž se žalovaný jednoznačně postavil k tomu, jakým způsobem je a bude vůči stěžovateli postupováno při podání žádosti o vykonání zkoušky z odborné způsobilosti. Městský soud zaujal ve věci přepjatý restriktivní přístup a soustředil se, i když nikoli podrobně a věrohodně, toliko k odůvodnění oprávněnosti svého procesního postupu. Zcela nepochopitelně a nelogicky odkazuje na skutečnost, že oprávnění má stěžovatel platné až do 6. 1. 2026 a žalobu tak bude moci podat až poté. Přehlíží však délku soudního řízení, která většinou překročí jeden rok a po tuto dobu stěžovatel nebude moci vykonávat dlouholetou podnikatelskou činnost a živit svou rodinu.

[11] Námitky stěžovatele směřují také vůči tomu, že se městský soud nezabýval námitkou retroaktivity ani nepředložil věc Ústavnímu soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) k posouzení souladu nařízení vlády s ústavním pořádkem. Stěžovatel již jednou složil zkoušku z odborné způsobilosti v roce 2011 a získal příslušné osvědčení. Podle nové právní úpravy nebude žádat o nové osvědčení, ale o prodloužení platnosti původního osvědčení, pročez by tak mělo být učiněno způsobem a za podmínek podle původní právní úpravy. Vzniklá situace, kdy je po něm vyžadován jiný minimální stupeň odborného vzdělání, je naprosto absurdní a v rozporu se zákazem retroaktivity. Za jediný správný přístup lze považovat to, že se bude na metodiku a nařízení vlády nahlížet jinak. Revizní technici, kteří získali osvědčení za staré právní úpravy a žádají prodloužení jeho platnosti, by měli být připuštěni ke zkoušce. V odmítnutí žaloby spatřuje stěžovatel porušení svého práva na spravedlivý proces.

[12] Žalovaný se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s právním názorem městského soudu, podle něhož se nelze domáhat ochrany před zásahem, který dosud nenastal. Žalobu považuje za předčasnou, neboť tvrzený zásah do práv stěžovatele spočívá v nepřipuštění ke zkoušce z odborné způsobilosti, ačkoli stěžovatel o připuštění k ní zatím nepožádal a stát tuto možnost závazně neodmítl. Nad rámec odůvodnění žalovaný odkazuje na to, že městský soud usnesením ze dne 27. 5. 2024, č. j. 5 A 22/2024-21, odmítl pro nepřípustnost žalobu ve skutkově obdobné věci. V tomto rozhodnutí vyšel z právního názoru, že použití nařízení vlády jako právního předpisu nemůže být zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnost je přípustná, byla podána osobou k tomu oprávněnou, včas a z důvodů, které zákon připouští, a stěžovatel je zastoupen advokátem. Následně kasační soud přezkoumal usnesení městského soudu v mezích rozsahu kasační stížnosti a v ní uplatněných důvodů, jakož i z hlediska možných vad, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] Směřuje-li kasační stížnost proti usnesení městského soudu, kterým byla odmítnuta žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 s. ř. s., stěžovatel v ní může uplatnit jen kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004-98, č. 625/2005 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud se proto mohl v posuzované věci zabývat výlučně tím, zda byl dán zákonný důvod odmítnutí žaloby, nikoli však námitkami stěžovatele směřujícími vůči tvrzenému retroaktivnímu působení nařízení vlády č. 191/2022 Sb. do jeho práv. Teprve zrušení napadeného usnesení z důvodu, že byly dány zákonné předpoklady pro věcné posouzení žaloby, by umožnilo projednat i tyto námitky, a to nejprve v řízení před městským soudem, který by o žalobě musel rozhodnout znovu.

[16] Stěžovatel vymezil zásah, proti němuž směřuje jeho žaloba, jako následek změny požadavků na minimální stupeň odborného vzdělání vyplývající z nařízení vlády č. 191/2022 Sb., který se v budoucnu projeví v souvislosti s příští žádostí stěžovatele o prodloužení platnosti osvědčení. V žalobě navrhl, aby městský soud uložil povinnost žalovanému tuto právní úpravu ve vztahu k němu nepoužít.

[17] Podle § 82 s. ř. s. každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu (dále jen „zásah“), který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, se může žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný. Uvedené podmínky musí být splněny kumulativně. Nesplnění i jen jedné z nich má za následek, že ochranu před tvrzeným zásahem nelze poskytnout (srov. rozsudek ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005-65, č. 603/2005 Sb.). Je-li zároveň zjevné a nepochybné, že jednání popsané v žalobě nemůže být vzhledem ke své povaze, povaze jeho původce či jiným okolnostem zásahem, pak takováto žaloba musí být bez ohledu na

pokračování

pravdivost tvrzení žalobce odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jelikož chybí podmínka řízení spočívající v přípustitelném (plausibilním) tvrzení nezákonného zásahu (rozsudek rozšířeného senátu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39, č. 4178/2021 Sb. NSS, odst. [115]).

[18] Nejvyšší správní soud ve shodě s městským soudem spatřuje důvod odmítnutí žaloby již v tom, že tato směřuje proti zásahu, který nenastal, byť v budoucnu nastat může. Stěžovatel netvrdil, že by podal žádost o vykonání zkoušky z odborné způsobilosti. Zásah spojuje pouze se sdělením žalovaného v dopisu ze dne 7. 12. 2023, že by jej za jím uvedených podmínek k odborné zkoušce k činnosti revize vyhrazených plynových zařízení nepřipustil. Takovéto sdělení ale nelze klást na roveň zásahu žalovaného, který by mu bránil ve výkonu určité činnosti, potažmo ve výkonu základního práva podnikat nebo provozovat jinou hospodářskou činnost zaručeného v čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Kasační soud v této souvislosti připomíná svůj právní závěr, že žalobou podle § 82 s. ř. s. se poskytuje „ochrana před ‚zásahem‘, který trvá, jehož důsledky trvají nebo u něhož hrozí opakování, nikoli však ochrana před aktuálně neexistujícími zásahy, mimo jiné zásahy, které mohou teprve v budoucnu nastat, nejde-li o hrozbu opakování již učiněného zásahu“ (rozsudek NSS č. j. 2 Aps 1/2005-65; z pozdějšího období např. rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2013, č. j. 9 Aps 2/2013-63). Nic na tom nemění ani poukaz stěžovatele na jím předpokládanou délku soudního řízení, kvůli které by podání žaloby teprve poté, co nebude připuštěn ke zkoušce, nemuselo vést k soudnímu rozhodnutí před zánikem jeho stávajícího oprávnění. Nelze vycházet z předpokladu, že soudní ochrana nebude v případě zásahu, který by mohl nastat v budoucnu, poskytnuta účinně.

[19] Nadto nelze přehlédnout, že stěžovatel spatřuje zásah v samotném (možném budoucím) použití příslušné části nařízení vlády č. 191/2022 Sb., které ovšem nemůže být nezákonným zásahem podle § 82 s. ř. s. Pouze Ústavní soud je podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy oprávněn rozhodovat o zrušení jiného právního předpisu, je-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem. Může tak učinit k návrhu některého z oprávněných navrhovatelů podle § 64 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů. Zákodárce nevyužil možnosti stanovené v čl. 87 odst. 3 písm. a) Ústavy a nesvěřil Nejvyššímu správnímu soudu oprávnění rozhodovat o zrušení právního předpisu, je-li v rozporu se zákonem. Uvedenou pravomoc Ústavního soudu zároveň správní soudy nemohou obcházet tím, že budou jako zásah přezkoumávat „důsledky“ či „účinky“ právního předpisu (srov. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 30. 6. 2021, č. j. 9 As 264/2020-51, č. 4232/2021 Sb. NSS, zejména odst. [66] a [72]). Stejně tak nelze „důsledky“ či „účinky“ právního předpisu považovat za „jiný zásah orgánu veřejné moci“, proti němuž by mohl jednotlivec přímo brojit ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy [srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 7. 1994, sp. zn. I. ÚS 92/94 (U 15/2 SbNU 233), ze dne 3. 10. 1996, sp. zn. III. ÚS 246/96 (U 25/6 SbNU 583), nebo ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 10/20 (U 10/100 SbNU 565), bod 23].

[20] Stěžovatel by mohl podat návrh na zrušení příslušné části nařízení vlády č. 191/2022 Sb. pouze společně s ústavní stížností směřující proti rozhodnutí nebo jinému zásahu orgánu veřejné moci podle § 64 odst. 2 písm. d) ve spojení s § 74 zákona o Ústavním soudu, nastala-li by uplatněním této části nařízení vlády skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti. Namítá-li stěžovatel, že se městský soud nezabýval možností podat návrh na zrušení příslušné části nařízení vlády č. 191/2022 Sb. podle čl. 95 odst. 2 Ústavy, jde

o námitku nedůvodnou, neboť městský soud by na základě tohoto ustanovení mohl navrhnout pouze zrušení zákona, případně vyslovení jeho neústavnosti. Neústavnost nařízení vlády nebo jiného podzákonného právního předpisu si s ohledem na jeho vázanost zákonem podle čl. 95 odst. 1 Ústavy může posoudit sám s důsledky pro danou věc [srov. nález Ústavního soudu ze dne 1. 11. 2001, sp. zn. III. ÚS 274/01 (N 168/24 SbNU 243)]. Vždy je nezbytné, aby na posouzení ústavnosti nebo zákonnosti právního předpisu a od něho se odvíjejícího závěru o jeho použitelnosti záviselo rozhodnutí věci. Za situace, kdy se městský soud nemohl žalobou věcně zabývat, však takovéto posouzení ústavnosti nebo zákonnosti příslušné části nařízení vlády č. 191/2022 Sb. postrádá smysl.

[21] Nezbyvá tedy než uzavřít, že žaloba stěžovatele byla odmítnuta pro nepřípustnost v souladu s § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 82 s. ř. s. Napadeným usnesením nebyla stěžovateli odepřena soudní ochrana, kterou mu zaručuje čl. 36 odst. 1 Listiny.

IV. Závěr a náklady řízení

[22] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a to ani jde-li o vady, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. ji proto zamítl.

[23] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v tomto řízení o kasační stížnosti úspěch a nemá právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalovanému nevznikly náklady přesahující jeho běžnou úřední činnost. Žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 27. června 2024

JUDr. Radan Malík
předseda senátu