



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Michala Jantoše a soudkyň Mgr. Barbory Berkové a JUDr. Markéty Fialové ve věci

žalobce: **MgA. M. J.**
bytem X
zastoupený obecným zmocněncem JUDr. P. J.
sídlem X

proti

žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**
sídlem Na Poříčním právu 376/1, 128 00 Praha

o žalobě proti rozhodnutí ministra práce a sociálních věcí ze dne 20. 1. 2025, č. j. MPSV-2024/182867-513/2 ve věci sporného řízení,

takto:

- I. Rozhodnutí ministra práce a sociálních věcí ze dne 20. 1. 2025, č. j. MPSV-2024/182867-513/2, je **nicotné**.
- II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobce dne 27. 6. 2014 učinil u Úřadu práce ČR, Krajské pobočky v Olomouci (dále jen „úřad práce“) na předtištěném formuláři podání nazvané *Zájem o zvolenou rekvalifikaci uchazeče o zaměstnání – zájemce o zaměstnání dle § 109a zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů*, v němž uvedl, že má zájem o absolvování jím zvoleného rekvalifikačního kurzu *Studium pedagogiky a)* na Pedagogické fakultě Univerzity Palackého v Olomouci, realizovaného Národním institutem pro další vzdělávání v době od 4. 9. 2014 do června 2015 s tím, že předpokládaná cena studia je 10 000 Kč. Následně byl

žalobce seznámen se stanoviskem odborné komise ze dne 4. 8. 2014 o tom, že byla jeho žádost zamítnuta, a to jednak z důvodu její neúplnosti, neboť žalobce nedoložil potvrzení rekvalifikačního zařízení o ceně rekvalifikačního kurzu (část C formuláře), a dále z důvodu, že se vůbec nemůže jednat o rekvalifikaci, neboť parametry žalobcem zvoleného vzdělávacího kurzu odpovídají dalšímu vzdělávání zaměstnanců (dle zákona č. 563/2004 Sb., o pedagogických pracovnících), které ze zákona zajišťuje zaměstnavatel, a nikoli pojmovým znakům rekvalifikace dle § 108 odst. 2 zákona o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), jejíž náklady může (na rozdíl od dalšího vzdělávání zaměstnanců) hradit úřad práce.

2. Žalobce se následně několikrát obrátil na zdejší soud a využil nejrůznějších žalobních typů k tomu, aby soud nařídil úřadu práce proplacení nákladů studia, resp. vydání rozhodnutí o jeho žádosti ze dne 27. 6. 2014. Všechny žaloby však soud odmítl buď z důvodu opožděnosti či nepřipustnosti.
3. **Nyní řešená věc** se týká návrhu žalobce ze dne 10. 12. 2023, jímž se domáhal zahájení sporného řízení a domáhal se po žalovaném, aby rozhodl, že absolvování vzdělávacího programu *Studium pedagogiky a)* je rekvalifikací ve smyslu § 108 a násl. zákona o zaměstnanosti a aby uložil úřadu práce povinnost učinit žalobci návrh subordinální veřejnoprávní smlouvy o poskytnutí příspěvku na rekvalifikaci dle § 161 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) v návaznosti na § 108 a násl. zákona o zaměstnanosti. Spor se tedy vede o to, zda se lze prostřednictvím sporného řízení domáhat uzavření veřejnoprávní smlouvy na úhradu rekvalifikace dle § 109a zákona o zaměstnanosti.
4. Žalovaný usnesením ze dne 1. 8. 2024, č. j. MPSV-2024/1647-421/4 žádost žalobce dle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu zamítl pro nepřipustnost s odůvodněním, že ustanovení § 109a zákona o zaměstnanosti nepředpokládá uzavření veřejnoprávní smlouvy. Veškerá práva a povinnosti mezi úřadem práce a uchazečem o zaměstnání vyplývají přímo ze zákona, nikoliv z dohody uzavřené mezi nimi. Jinak je tomu v případě ustanovení § 109 téhož zákona.
5. O rozkladu žalobce rozhodl napadeným rozhodnutím ministr tak, že výrok napadeného rozhodnutí změnil tak, že se žádost žalobce pro nepřipustnost nezamítá, ale řízení se z tohoto důvodu zastavuje. Jinak se ale s hodnocením ministerstva ztotožnil.
6. **Žalobce** se podanou **žalobou** domáhá vyslovení nicotnosti obou napadených rozhodnutí, resp. jejich zrušení. Mimo námitku podjatosti úředních osob k věci samé namítal, že účel rekvalifikace dle § 109 a § 109a zákona o zaměstnanosti je stejný, ačkoliv mezi nimi existuje rozdílnost ve způsobu financování. Proto je nutné i úhradu příspěvku dle § 109a zákona o zaměstnanosti realizovat prostřednictvím veřejnosprávní smlouvy. Závěrem zmínil, že se v jeho věci jedná o rekvalifikaci dle § 108 odst. 1 zákona o zaměstnanosti a že jeho nárok nebyl promlčen.
7. **Žalovaný ve vyjádření** navrhl, aby soud žalobu zamítl. Předně poukázal na nedostatek pasivní věcné legitimace, kdy žalovaným měl být ministr, nikoliv ministerstvo, což odůvodnil odkazem na rozsudek NSS ze dne 10. 3. 2023, č. j. 3 As 123/2021-41. Dále uvedl, že setrvává na svém závěru, že v případě rekvalifikace dle § 109a zákona o zaměstnanosti se veřejnoprávní smlouva neuzavírá, přičemž odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí.

8. **Žalobce v replice** a jejím doplnění uvedl, že žalovaný je nepochybně pasivně věcně legitimován. Jinak jen stručně zopakoval již vznesenou argumentaci.
9. **Krajský soud** přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů dle § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Soud rozhodl bez jednání dle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.
10. Předně k namítané absenci pasivní věcné legitimace krajský soud uvádí, že v případech rozhodování o rozkladu dle § 152 správního řádu není žalovaným správním orgánem ministr nebo vedoucí ústředního správního úřadu, nýbrž tento ústřední správní úřad sám. V řízení o přezkumu rozhodnutí je totiž třeba rozlišovat, proti jakému rozhodnutí je žaloba podávána a kdo je účastníkem řízení. To, že žaloba napadá rozhodnutí předsedy/ministra/vedoucího, ještě nezakládá jeho procesní subjektivitu. Předseda/ministr/vedoucí není v tomto případě samostatným orgánem, nýbrž funkční složkou ústředního správního úřadu, která slouží mimo jiné k tomu, aby v případě rozhodnutí bylo možno věc přezkoumat (v rozkladovém řízení) obdobným způsobem jako v případě odvolání proti rozhodnutím (nikoliv ústředním) správních orgánů. Správní orgán rozhodující o rozkladu i správní orgán prvního stupně, jehož rozhodnutí je v rozkladovém řízení přezkoumáváno, představují stejný správní orgán, vymezený zákonným rámcem jeho věcné příslušnosti. Rozdílné je pouze to, komu z hlediska vnitřního organizačního uspořádání správního orgánu zákon zakládá funkční příslušnost rozhodovat o rozkladu (shodně srov. usnesení NSS ze dne 29. 10. 2007, č. j. 8 Afs 75/2007-115).
11. Je tedy nutné rozlišit, zda ministr rozhoduje jako pouhá součást ministerstva nebo jako svébytný správní orgán určený zákonem. O první případ jde např. při rozhodování o rozkladech. O druhý pak v případech, kdy je podle zákona určen ministr přímo jako příslušný správní orgán (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 6. 2019, č. j. 9 As 28/2018-37, odst. 16 a násl.). V rozsudku, na nějž žalovaný odkázal byl správní orgán určen § 8 písm. a) a § 10 odst. 1 zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, ve znění do 31. 12. 2021, a byl jím přímo ministr, nikoliv ministerstvo. Jednalo se proto o jinou situaci.
12. V nyní řešené věci ministr práce a sociálních věcí rozhodl o rozkladu proti rozhodnutí ministerstva. Žalovaný je proto pasivně legitimován, i když je přezkoumáváno rozhodnutí ministra. Krajský soud nicméně dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí je nicotné, přičemž k této skutečnosti byl soud povinen dle § 76 odst. 2 s. ř. s. přihlédnout i bez návrhu, resp. nebyl vázán argumentační linií žalobce.
13. Podle § 109a odst. 1 platí, že *uchazeč o zaměstnání nebo zájemce o zaměstnání si může zabezpečit rekvalifikaci sám a za tím účelem si zvolit a) druh pracovní činnosti, na kterou se chce rekvalifikovat, b) rekvalifikační zařízení, které má rekvalifikaci provést (§ 108 odst. 2).* Odst. 3 stanoví, že *v případě, že zvolená rekvalifikace přispěje k uplatnění uchazeče o zaměstnání nebo zájemce o zaměstnání na trhu práce a je pro něj vzhledem k jeho zdravotnímu stavu vhodná, může Úřad práce po jejím úspěšném absolvování uhradit cenu rekvalifikace rekvalifikačnímu zařízení.*
14. Podle § 161 odst. 1 správního řádu platí, že *stanoví-li tak zvláštní zákon, může správní orgán uzavřít veřejnoprávní smlouvu s osobou, která by byla účastníkem podle § 27 odst. 1, kdyby probíhalo řízení podle části druhé, a to i namísto vydání rozhodnutí. Podmínkou účinnosti*

veřejnoprávní smlouvy je souhlas ostatních osob, které by byly účastníky podle § 27 odst. 2 nebo 3. Správní orgán přitom postupuje podle ustanovení o souhlasu třetích osob (§ 168).

15. Podle § 169 odst. 1 písm. d) správního řádu platí, že *spory z veřejnoprávní smlouvy rozhoduje správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který je stranou veřejnoprávní smlouvy, jde-li o veřejnoprávní smlouvu podle § 161.*
16. Žalobce podáním datovaným dnem 10. 12. 2023 zahájil sporné řízení dle § 141 odst. 1 ve spojení s § 169 odst. 1 písm. d) správního řádu, jímž se s odkazem na rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 2. 2022, č. j. 4 As 65/2018-85, č. 4329/2022 Sb. NSS, domáhal vydání rozhodnutí, jímž by žalovaný uložil úřadu práce uzavřít s žalobcem veřejnoprávní smlouvu na úhradu nákladů na rekvalifikaci dle § 109a zákona o zaměstnanosti.
17. Rozšířený senát NSS v uvedeném rozsudku dospěl k závěru, že sporem z veřejnoprávní smlouvy, který řeší správní orgán ve sporném řízení dle § 141 správního řádu, je i spor o uzavření veřejnoprávní smlouvy. Proto pokud vyvstane mezi správním orgánem a adresátem veřejné moci spor o to, zda s ním měla být uzavřena veřejnoprávní smlouva, může se adresát veřejné správy domáhat jejího uzavření skrze sporné řízení.
18. Žalobce zastává názor, že i příspěvek na rekvalifikaci dle § 109a zákona o zaměstnanosti se má (stejně jako v případě příspěvku dle § 109 téhož zákona) poskytovat skrze subordinační veřejnoprávní smlouvu, přičemž úřad práce ji s ním neuzavřel. Žalobce tedy zvolil k ochraně svých práv odpovídající procesní nástroj a podáním ze dne 10. 12. 2023 zahájil sporné řízení (jak vyplývá z § 66 správního řádu, takové řízení je zahájeno i zjevně právně nepřipustnou žádostí).
19. V souladu s § 169 odst. 1 písm. d) správního řádu toto řízení v prvním stupni vedl žalovaný, jakožto nadřízený orgán úřadu práce dle § 1 odst. 3 zákona č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky a o změně souvisejících zákonů. Žalovaný však ve svém rozhodnutí nezohlednil § 169 odst. 2 správního řádu, který stanoví, že *proti rozhodnutí vydanému podle odstavce 1 nelze podat odvolání ani rozklad*, a nesprávně poučil žalobce o přípustnosti rozkladu proti jeho rozhodnutí. Žalobce se tímto poučením řídil a proti rozhodnutí žalovaného podal rozklad, o němž rozhodl ministr práce a sociálních věcí napadeným rozhodnutím tak, jak je popsáno výše.
20. Podle § 77 odst. správního řádu platí, že *nicotné je rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný; to neplatí, pokud je vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu. Nicotné je dále rozhodnutí, které trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu.*
21. Nicotnost rozhodnutí je však judikaturou správních soudů vyhrazena jen pro ty nejzávažnější vady, pro které nelze posuzovaný akt vůbec považovat za rozhodnutí. Rozšířený senát NSS vyložil, že *nicotnost (někdy též označována jako nulita, paakt, absolutní zmatečnost, pseudorozhodnutí, non negotium, zdánlivý akt, pa-akt, právní nullum, neexistence, naprostá (absolutní) neplatnost, či dokonce procesní potrat) představuje specifickou kategorii vad správních rozhodnutí. Tyto vady jsou však vzhledem ke své povaze vadami nejzávažnějšími, nejtěžšími a rovněž i nezhojitelnými. Rozhodnutí, které jimi trpí, je rozhodnutím nicotným. Nicotné rozhodnutí však není „běžným“ rozhodnutím nezákonným, nýbrž „rozhodnutím“, které pro jeho vady vůbec nelze za veřejněmocenské rozhodnutí správního orgánu považovat a které není s to vyvolat veřejnoprávní účinky. Zatímco v případě „běžných“ vad správních rozhodnutí*

se na tato, s ohledem na uplatnění zásady presumpce platnosti a správnosti správních aktů, hledí jako na rozhodnutí existující a způsobilá vyvolávat příslušné právní důsledky a působit tak na sféru práv a povinností jejich adresátů, v případě nicotných správních rozhodnutí se ani tato zásada neuplatní. Z povahy vad způsobujících nicotnost pak plynou i příslušné právní následky. S nejtěžšími vadami jsou tak nutně spojeny i ty nejtěžší následky. Proto není nikdo povinen nicotné správní rozhodnutí respektovat a řídit se jím. Hledí se na něj, jako by vůbec neexistovalo, protože tedy jde o nezhojitelné právní nic. Nicotnost nelze zhojit ani uplynutím času (srov. rozsudek č. j. 8 Afs 78/2006-74, č. 1629/2008 Sb. NSS z 13. 5. 2008). Tentýž rozsudek pak za vady způsobující nicotnost správního rozhodnutí označuje např. absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepřislušnost rozhodujícího správního orgánu (nikoliv však pouhý nedostatek funkční příslušnosti), zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje (pokud osoba zanikla nebo zemřela), nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí (např. uložení povinnosti podle již zrušeného předpisu).

22. Krajský soud dospěl k závěru, že ministr práce a sociálních věcí nedisponoval pravomocí vydat ve věci rozhodnutí o rozkladu, protože zákon podání rozkladu zapovídá. Z tohoto důvodu je dle názoru soudu jeho rozhodnutí nicotné. Také z komentářové literatury vyplývá, že nicotné je rovněž rozhodnutí o zamítnutí odvolání proti rozhodnutí, proti kterému se nelze odvolat (POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V., a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 700). Obdobný závěr zastává také NSS (srov. např. rozsudek ze dne 1. 12. 2016, č. j. 10 As 268/2015-130, odst. 16 nebo rozsudek ze dne 20. 7. 2021, č. j. 3 Ads 305/2019-28, odst. 19 a násl.). Proto soud vyslovil nicotnost napadeného rozhodnutí, aniž by se zabýval vznesenými námitkami, resp. souvisejícími důkazními návrhy.
23. Naopak nicotnost napadeného rozhodnutí ani rozhodnutí žalovaného nemohla způsobit namítaná podjatost úředních osob. Ta mohla mít za následek nanejvýš jejich nezákonnost. Zákonností rozhodnutí žalovaného se však soud v nynějším řízení zabývat nemůže.
24. V důsledku nesprávného poučení o opravném prostředku proti rozhodnutí žalovaného, již uplynula standardní dvouměsíční lhůta k podání žaloby proti tomuto rozhodnutí podle § 72 odst. 1 s. ř. s. V daném případě by však trvání na dodržení této lhůty znamenalo odepření spravedlnosti, respektive přístupu k soudu. Jak uvedl Ústavní soud v nálezu ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. IV. ÚS 3476/11, *pokud stěžovatel podal proti rozhodnutí správního orgánu opravný prostředek, vycházející z jeho nesprávného poučení, nelze mu přičíst k tíži, že za rozhodující skutečnost pro počátek běhu lhůty pro podání správní žaloby považoval až doručení sdělení o vyřízení tohoto opravného prostředku. Pouhý poukaz na doslovné znění § 72 odst. 1 a 4 soudního řádu správního a na obecný požadavek právní jistoty není v tomto případě namístě. Trvání obecných soudů na tom, že v dané věci měla být lhůta podle uvedených ustanovení počítána již od doručení napadeného správního rozhodnutí, totiž ve svém důsledku znamená odepření spravedlnosti, resp. přístupu k soudu, neboť za situace, kdy byl stěžovatel na základě poučení v dobré víře v existenci opravného prostředku, od něj nebylo možné očekávat podání žaloby. Z tohoto důvodu je nezbytné, aby se počátek předmětné lhůty odvíjel až ode dne, kdy bylo stěžovateli doručeno rozhodnutí příslušného správního orgánu o předmětném opravném prostředku, případně kdy byl tímto správním orgánem, příp. správním orgánem, jenž vydal původní napadené rozhodnutí, o nesprávnosti v něm obsaženého poučení vyrozuměn.*
25. Dle názoru krajského soudu je nepodstatné, zda se o nemožnosti podání řádného opravného prostředku účastník řízení dozvěděl od nadřízeného správního orgánu či od správního

soudu, který deklaroval nicotnost vydaného odvolacího rozhodnutí; právní postavení účastníka je v obou případech fakticky totožné. Jelikož byla žaloba (logicky) podána proti rozhodnutí o rozkladu a nikoli proti prvostupňovému rozhodnutí, není možné, aby krajský soud v řízení o žalobě pokračoval. **Žalobci nicméně, s ohledem na citované judikaturní závěry, běží od doručení tohoto rozsudku nová dvouměsíční lhůta k podání žaloby proti usnesení žalovaného ze dne 1. 8. 2024, č. j. MPSV-2024/1647-421/4** (shodný postup zaujal v obdobném případě také NSS v již zmíněném rozsudku ze dne 20. 7. 2021, č. j. 3 Ads 305/2019-28, odst. 23 a 24). V rámci žaloby podané proti zmíněnému rozhodnutí žalovaného pak může soud posoudit námitky týkající se jeho zákonnosti.

26. S ohledem na výše uvedené soud vyslovil nicotnost napadeného rozhodnutí dle § 76 odst. 2 s. ř. s.
27. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., kdy žalobce byl sice v řízení úspěšný, ale dle obsahu spisu mu žádné náklady nevznikly. Pro účely náhrady nákladů řízení nemůže být výše hotových výdajů nezastoupeného účastníka nebo účastníka zastoupeného jinou osobou, než je advokát či daňový poradce, stanovena paušální částkou. Vyhláška č. 254/2015 Sb., o stanovení výše paušální náhrady pro účely rozhodování o náhradě nákladů řízení v případech podle § 151 odst. 3 o. s. ř. a podle § 89a exekučního řádu, na soudní řízení správní nedopadá, její aplikace je omezena na § 151 odst. 3 o. s. ř., jenž se ovšem v soudním řízení správním neuplatní. Stejně tak nejsou na toto řízení přenositelné důvody nálezu pléna Ústavního soudu ze dne 7. 10. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 39/13, č. 275/2014 Sb., na který žalobce odkázal (blíže srov. také rozsudky NSS ze dne 25. 8. 2015, č. j. 6 As 135/2015-79, č. 3344/2016 Sb. NSS nebo ze dne 5. 3. 2015, č. j. 6 Ads 299/2014-25).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **lze** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně.

Olomouc 20. května 2026

JUDr. Michal Jantoš v. r.
předseda senátu