

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobkyně: **L. Č.**, zast. Mgr. Jaroslavem Hanusem, advokátem se sídlem Žižkova tř. 183/33, České Budějovice, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 1, Praha 2, ve věci žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 10. 2019, č. j. MPSV-2019/172917-414/2, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 31. 1. 2020, č. j. 72 Ad 58/2019 - 7,

takto:

Usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 31. 1. 2020, č. j. 72 Ad 58/2019 - 7, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Usnesením ze dne 31. 1. 2020, č. j. 72 Ad 58/2019 – 7, Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci (dále jen „krajský soud“) odmítl žalobu směřující proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 10. 2019, č. j. MPSV-2019/172917-414/2 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým byla žalobkyně vyrozuměna o tom, že na poskytnutí příspěvku na dojížďku není právní nárok a poskytování tohoto příspěvku není předmětem správního řízení, na základě kterého by bylo vydáváno rozhodnutí. Proto bylo podání žalobkyně vyřizováno jako stížnost dle § 175 správního řádu. Žalovaný se ztotožnil s postupem úřadu práce a shledal žádost o přešetření způsobu vyřízení stížnosti nedůvodnou.

[2] Krajský soud dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí nesplňuje pojmové znaky rozhodnutí podle § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s."), ale že se jedná o přípis, jímž byl přešetřen způsob vyřízení stížnosti dle § 175 odst. 7 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád").

II. Kasační stížnost žalobkyně a vyjádření žalovaného

[3] Žalobkyně (dále „stěžovatelka") napadla usnesení krajského soudu kasační stížností opírající se o důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), b), d) a e) s. ř. s.

[4] Dle stěžovatelky je na rozhodování o poskytování příspěvků aktivní politiky zaměstnanosti, které se řídí zákonem č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti"), nutné podpůrně použít správní řád, protože zákon o zaměstnanosti nestanoví bližší podrobnosti týkající se rozhodování o žádosti o příspěvek na nástroj aktivní politiky zaměstnanosti. Rozhodování o žádosti je svým charakterem rozhodování o právech a povinnostech žadatele, a musí tudíž probíhat v rámci správního řízení. Správní orgán při zvažování, zda příspěvek aktivní politiky zaměstnanosti poskytne, či nikoliv, využívá širokého správního uvážení, vykládá neurčité právní pojmy a celý proces směřuje v případě pozitivního rozhodnutí úřadu práce k založení nových práv či povinností žadatele. Postupy dle části IV. správního řádu, která upravuje vyjádření, osvědčení a sdělení, jsou tedy pro rozhodování o těchto příspěvcích zjevně nedostačující.

[5] Ve světle uvedeného by v souladu s § 44 správního řádu podáním žádosti o příspěvek aktivní politiky zaměstnanosti mělo být zahájeno správní řízení. Vyhoví-li úřad práce žádosti, namísto správního rozhodnutí uzavře s žadatelem dohodu o poskytnutí příspěvku, která je veřejnoprávní smlouvou ve smyslu § 161 správního řádu. Uzavřené veřejnoprávní dohody nahrazují kladné rozhodnutí úřadu práce. Nevyhoví-li úřad práce žádosti, měl by ji zamítnout správním rozhodnutím s patřičnými náležitostmi včetně odůvodnění, viz ustanovení § 68 správního řádu. Aplikace správního řádu by mohla být za dané situace, tedy když zákon o zaměstnanosti předmětnou právní úpravu neobsahuje, vyloučena pouze tehdy, pokud by tak výslovně stanovil zákon o zaměstnanosti. Tak tomu však není, tudíž je správní řád plně použitelný na veškeré procesní aspekty rozhodování o žádosti o příspěvek, které zákon o zaměstnanosti neupravuje.

[6] Úprava správního řízení ve správním řádu není vyloučena ani ustanovením § 107 odst. 3 zákona o zaměstnanosti, podle kterého se příspěvky nepovažují za dotace podle zvláštního právního předpisu. Spíše naopak. Zvláštní právní předpis, tj. zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, zavedl zjednodušující odchylky od správního řízení. Tím, že zákon o zaměstnanosti vyloučil rozpočtová pravidla z poskytování příspěvku, vyloučil i toto zjednodušené správní řízení. Tím poskytování příspěvků zůstalo v plném rozsahu podřízeno pravidlům správního řádu pro vedení správního řízení, jak bylo uvedeno výše.

[7] Stěžovatelka dále namítá, že jí nebyla poskytnuta možnost seznámit se s podklady pro rozhodnutí u správního orgánu I. stupně (doporučení hodnotící komise), a odvolací orgán se nevypořádal se všemi odvolacími námitkami.

[8] Stěžovatelka nesouhlasí s krajským soudem, že odvolání mělo být vyřizováno jako stížnost dle § 175 správního řádu. Z odůvodnění napadeného usnesení není vůbec seznatelné, zda vůbec může žalovaný interními předpisy upravujícími oblast příspěvku na dojížďku rozhodování o tomto příspěvku vyjmout z rozhodování podle části druhé správního řádu. Pokud žalovanému tuto možnost stávající právní předpisy nedávají, pak je povinen, a nejen on, ale i Úřad práce České republiky postupovat při rozhodování o příspěvku podle části druhé správního řádu. Pakliže mají povinnost postupovat podle správního řádu a místo meritorního rozhodnutí v I. stupni je správním orgánem vydán jen přípis, ze kterého je patrno, že žádost byla zamítnuta, jde o rozhodnutí v materiální podobě. Proti takovému rozhodnutí je přípustné odvolání. Pokud žalovaný rozhoduje o podaném odvolání postupem přešetření stížnosti s negativním výsledkem, pak přípis o tomto přešetření je materiálním rozhodnutím, proti kterému je přípustné podat správní žalobu. Anebo pak v odvolacím řízení dosud nebylo vydáno žádné rozhodnutí, potom je třeba podanou žalobu kvalifikovat jako předčasně podanou. Z uvedených důvodů se tak stěžovatelce nedostalo od správního soudu odpovědi na žalobní námitky uvedené v žalobě, a proto je napadené usnesení zcela nepřezkoumatelné.

[9] Stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[10] Žalovaný ve vyjádření uvedl, že příspěvek na dojížďku je jedním z nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti. Tento nástroj byl navržen a schválen žalovaným podle § 106 zákona o zaměstnanosti. Účelem tohoto nástroje je motivovat uchazeče o zaměstnání, zejména dlouhodobě nezaměstnané osoby a osoby s nízkou kvalifikací, k nástupu do zaměstnání. Příspěvek na dojížďku je příspěvkem aktivní politiky zaměstnanosti, na jeho realizaci se proto vztahují stejná obecná pravidla jako na jiné nástroje aktivní politiky zaměstnanosti, zejména tedy § 118 a § 119 zákona o zaměstnanosti. Na poskytnutí příspěvků aktivní politiky zaměstnanosti není právní nárok. Poskytování příspěvků není předmětem správního řízení, na základě kterého by bylo vydáváno rozhodnutí podle správního řádu.

[11] K posouzení vhodnosti a nutnosti poskytnutí příspěvku na dojížďku je vždy příslušný Úřad práce České republiky, přičemž ten postupuje v souladu se zákonem o zaměstnanosti, ale také s vnitřními akty řízení. Žalovaný v této souvislosti již od roku 2018 disponuje stanoviskem Ministerstva vnitra (jako garanta správního řádu) týkajícím se posouzení otázky, zda má správní orgán po podání žádosti povinnost vždy zahájit správní řízení, jehož výsledkem má být vydání rozhodnutí. Z vyjádření Ministerstva vnitra vyplývá, že nikoliv. Vždy je nutné vycházet z konkrétních ustanovení zvláštního zákona (zde zákona o zaměstnanosti) a právních účinků, ke kterým daný úkol správního orgánu směřuje, resp. je potřeba vzít v úvahu celou právní úpravu, která se k dané věci vztahuje. Posouzení správné aplikace každého zvláštního zákona je však vždy odpovědností jeho věcného gestora, v daném případě tedy žalovaného.

[12] Žalovaný nadále setrvává na svém konstantním právním názoru, že není nezbytné rozhodovat o příspěvcích aktivní politiky zaměstnanosti ve správním řízení, a to ani v případech jejich neposkytnutí, a to proto, že předpokladem poskytnutí příspěvku aktivní politiky zaměstnanosti je uzavření dohody upravené zvláštním právním předpisem, který klade v této souvislosti důraz zejména na flexibilitu poskytování příspěvku, individuální charakteristiku osoby, k jejímuž uplatnění je intervence ve formě příspěvku poskytována, a účelnost jeho vynakládání, přičemž zároveň jsou dodržovány základní zásady činnosti správních orgánů a správního řízení, které jsou upraveny v § 2 až § 8 správního řádu. Stávající pojetí právní úpravy obsažené v zákoně o zaměstnanosti tedy považuje žalovaný za správné, přičemž poukazuje rovněž na to, že Úřad práce České republiky je povinen dbát, aby ve vyrozumění o zamítnutí poskytnutí příspěvku aktivní politiky zaměstnanosti byly vždy uvedeny zcela konkrétní důvody tohoto zamítnutí, s tím, že toto zdůvodnění musí být také úplné, aby žadatel o příspěvek byl seznámen se všemi skutečnostmi, které byly podkladem pro zamítnutí jeho žádosti. Podle názoru žalovaného je tímto postupem Úřadu práce České republiky v plné míře zajištěno respektování práv žadatelů o příspěvky aktivní politiky zaměstnanosti a současně i naplnění účelu poskytování příspěvků aktivní politiky zaměstnanosti.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka v podané kasační stížnosti.

[14] Kasační stížnost je důvodná.

[15] Dříve než se Nejvyšší správní soud mohl zabývat samotnou hmotněprávní podstatou věci, byl povinen *ex offo* zkoumat dodržení základních procesních pravidel při vydání kasační stížností napadeného usnesení, přičemž dospěl k závěru, že při rozhodování ve věci byl krajský soud nesprávně obsazen, a řízení před ním bylo proto zmatečné.

[16] Podle § 31 odst. 1 s. ř. s. *krajský soud ve věcech správního soudnictví, nestanoví-li zákon jinak, rozhoduje ve specializovaných senátech složených z předsedy a dvou soudců*. Podle odst. 2 téhož ustanovení *ve věcech důchodového pojištění, nemocenského pojištění, uchazečů o zaměstnání a jejich podpory v nezaměstnanosti a podpory při rekvalifikaci podle předpisů o zaměstnanosti, sociální péče, pomoci v hmotné nouzi a státní sociální podpory, dávek pěstounské péče, ve věcech přestupků, za které zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je nejvýše 100 000 Kč, mezinárodní ochrany, neudělení krátkodobého víza, rozhodnutí o správním vyhoštění, rozhodnutí o povinnosti opustit území, rozhodnutí o zajištění cizince, rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění cizince, jakož i jiných rozhodnutí, jejichž důsledkem je omezení osobní svobody cizince, jakož i v dalších věcech, v nichž tak stanoví zvláštní zákon, rozhoduje specializovaný samosoudce*.

[17] Výkladem ustanovení § 31 odst. 2 s. ř. s. se Nejvyšší správní soud zabýval např. v rozsudku ze dne 28. 12. 2011, č. j. 7 Ans 9/2011 - 106, ze dne 17. 12. 2010, č. j. 4 Aps 2/2010 - 44; a ze dne 15. 11. 2007, č. j. 9 Aps 5/2007 - 63. Z této judikatury

vyplývá, že rozhodování v senátu je zásada, z níž jsou možné výjimky, ale pouze v taxativně stanovených případech podle § 31 odst. 2 s. ř. s.

[18] Smysl a účel uvedeného pravidla a výjimky z něj je zřejmý. Pro většinu typů věcí řešených krajskými soudy ve správním soudnictví má zákonodárce za to, že mají být rozhodovány kolegiálně, a to senátem složeným ze tří soudců, protože takové obsazení soudu je vhodné zejména s ohledem na obecnou typovou obtížnost a závažnost projednávaných věcí. Kvůli úspoře veřejných prostředků a za účelem zjednodušení řízení v některých vybraných věcech, které jsou typově jednodušší, zákon zavádí výjimku z pravidla, že v těchto vybraných věcech rozhoduje krajský soud ve správním soudnictví samosoudcem.

[19] Toto se promítlo i v judikatuře Nejvyššího správního soudu, podle níž, rozhodoval-li místo senátu ve věci samosoudce, jedná se o rozhodování soudu v nesprávném obsazení zakládající zmatečnost řízení [§ 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]; viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2003, č. j. 3 Azs 5/2003 - 32).

[20] Judikatura Nejvyššího správního soudu výjimku, kdy má být věc projednávána samosoudcem, interpretuje restriktivně. Vztahuje ji pouze na jeden ze tří typů žalob před krajským soudem, a sice na žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, a to pouze ve věcech výslovně vyjmenovaných v § 31 odst. 2 s. ř. s.

[21] Napadeným usnesením rozhodoval krajský soud ve věci přezkumu nepřiznání příspěvku v rámci aktivní politiky zaměstnanosti. Při vydání napadeného usnesení krajského soudu ve věci rozhodovala samosoudkyně. Takový postup je ovšem v rozporu se zákonem, neboť příspěvky aktivní politiky zaměstnanosti nejsou uvedeny ve výčtu věcí, o nichž ve smyslu § 31 odst. 2 s. ř. s. rozhoduje samosoudce, a je proto nutné, aby o těchto věcech soud rozhodoval podle § 31 odst. 1 s. ř. s., tedy v tříčlenném senátě složeném z předsedy a dvou soudců.

[22] Jak již bylo uvedeno výše, stěžovatelka žádala o příspěvek na dojížďku jako jeden z příspěvků aktivní politiky zaměstnanosti. Nutno zdůraznit, že je třeba rozlišovat věci uchazečů o zaměstnání a jejich podpory v nezaměstnanosti a podpory při rekvalifikaci na straně jedné a věci týkající se aktivní politiky zaměstnanosti. Vyplývá to především ze systematiky zákona o zaměstnanosti, kdy každá z těchto oblastí je upravena v jiné části zákona o zaměstnanosti. Ustanovení řešící věci uchazečů o zaměstnání se nacházejí v části druhé (zprostředkování zaměstnání), hlavě II. tohoto zákona (zprostředkování zaměstnání krajskými pobočkami úřadu práce – dříve zprostředkování zaměstnání úřady práce), kdežto ustanovení týkající se aktivní politiky zaměstnanosti – pod něž spadá příspěvek na dojížďku – se nacházejí v části páté, hlavě I. téhož zákona.

[23] Dále je nutno zdůraznit, že pravomoc k rozhodování o věcech příspěvků aktivní politiky zaměstnanosti samosoudcem nevyplývá ani z žádného jiného zvláštního zákona. Rozhodování samosoudcem přitom představuje snížení standardu ochrany subjektivních práv účastníků řízení, a je proto nepřípustné aplikovat § 31 odst. 2 s. ř. s. na základě extenzivní (rozšiřující) interpretace na věci, které v tomto ustanovení nejsou výslovně uvedeny. V již citovaném rozsudku č. j. 3 Azs 5/2003 - 32 se k této otázce Nejvyšší správní

soud vyjádřil tak, že *„pokud místo samosoudce rozhodoval senát, jde sice také o nesprávné obsazení soudu, ale není to vadou takové intenzity, která by sama o sobě byla důvodem pro zrušení rozhodnutí soudu prvého stupně. V takovém případě není žalobce nikterak krácen na svých subjektivních právech veřejnoprávního charakteru.“*

[24] Na základě výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud po přezkoumání napadeného usnesení k závěru, že řízení před krajským soudem bylo zmatečné, přičemž tato zmatečnost spočívala v tom, že soud byl nesprávně obsazen. Byl proto naplněn důvod pro podání kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s, kasační stížnost je důvodná a Nejvyšší správní soud usnesení krajského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

[25] Samotnou hmotně právní podstatou věci se již Nejvyšší správní soud nemohl zabývat, neboť je nutno, aby krajský soud nejdříve posoudil žalobní námitky v řádném řízení. Teprve závěry rozhodnutí vydaného jako výsledek řízení za dodržení veškerých zákonných procesních náležitostí by bylo možné podrobit případnému přezkumu v řízení o kasační stížnosti.

[26] Na okraj je vhodné poznamenat, že při posuzování věci samé může být pro krajský soud podnětná právní otázka řešená rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 4 As 65/2018. Nejvyšší správní soud však touto poznámkou žádným způsobem nezavazuje krajský soud k zaujetí určitého právního názoru ani nechce předjímat, zda zmíněná právní otázka má význam pro nyní projednávanou věc.

IV. Závěr a náklady řízení

[27] Kasační stížnost je důvodná. Nejvyšší správní soudu proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. napadené usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[28] Ve věci rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, neboť neshledal důvody pro jeho nařízení.

[29] V dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[30] Krajský soud v konečném rozhodnutí rovněž rozhodne o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 23. února 2022

JUDr. Karel Šimka

pokračování

předseda senátu