



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl samosoudcem JUDr. Petrem Černým, Ph.D. v právní věci **žalobce: P. K.**, bytem „X“, proti **žalovanému: Ministerstvu práce a sociálních věcí**, Na Poříčním právu 376/1, Praha, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3.6.2011, č.j. 2011/23487-421, o doplatek hmotného zabezpečení

t a k t o :

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se žalobou, která byla podána v zákonem stanovené lhůtě, domáhal přezkoumání zákonnosti napadeného rozhodnutí žalovaného Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 3.6.2011, č.j. 2011/23487-421, kterým bylo rozhodnutí Úřadu práce v Děčíně (dále jen „úřad práce“) ze dne 14.12.2008, č.j. 2014/1998-F2/6-Kal, zrušeno a správní řízení o doplatek hmotného zabezpečení podle § 54 odst. 1 a 4 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném do 31.12.2011 (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), bylo pro uplynutí prekluzivní lhůty zastaveno.

V žalobě zrekapituloval dosavadní průběh řízení a parafrázoval obsah svého odvolání, který učinil součástí své žaloby s tím, že s argumenty v odvolání uvedenými se žalovaný nevypořádal, a proto by se s nimi měl vypořádat soud. Poukázal na celou řadu procesních chyb, kterých se dle jeho názoru dopustil úřad práce, zejména podle § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), mu nebyla dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Tím úřad práce zmařil jeho možnost provést kontrolu toho, jaké podklady si opatřil. V dané věci by se totiž zaměřil na to, zda-li se ve spisu nachází korespondence mezi ním a úřadem práce od okamžiku doručení jeho podání ze dne 18.4.2001 a v období bezprostředně následujícím. Rozhodnutí úřadu práce nevyhovuje ani ustanovení

§ 68 odst. 3 správního řádu, neboť vzhledem k tomu, že úřad práce neshromáždil veškeré podklady potřebné pro vydání rozhodnutí, nemohl uvést ani jakými úvahami se řídil při jejich hodnocení. Podání ze dne 18.4.2001 bylo doručeno úřadu práce dne 20.4.2001. Pokud by úřad práce postupoval v souladu se zákonem, umožnil by žalobci nahlédnout do dokladů a následně by žalobce navrhl provést dokazování podáním ze dne 18.4.2001, podacím lístkem ze dne 19.4.2001 a doručenkou, které se nachází v držení žalobce. Žalobce navrhl provedení dokazování spisem Úřadu práce v Děčíně, pobočka Rumburk, ohledně kontroly dodržování pracovněprávních a mzdových předpisů v Domově důchodců v Krásné Lípě. Dále navrhl provedení dokazování dopisem úřadu práce ze dne 18.12.2003, sp. zn. 0202032, jímž byl požádán o zaslání dokladů. V tomto dopisu je uvedeno, že bude rozhodnuto o tom, v jaké výši měl nárok na hmotné zabezpečení v době od 20.4.1998. Dále navrhl dokazování dopisem ze dne 4.1.2004 a přílohou k dopisu úřadu práce ze dne 18.12.2003, sp. zn. 0204032. Výmluvu úřadu práce, že vyčkával na rozhodnutí soudů, považuje žalobce za naivní. Úřad práce měl konat a nikoliv vyčkávat, až ke konání bude vyzván soudy. Jestliže úřad práce provedl takový úkon, který se provádí až po zahájení správního řízení, tj. začal opatřovat podklady pro vydání rozhodnutí, tak pak již nelze po několika letech tvrdit, že nárok je promlčen. Žalobce dále vyjádřil nesouhlas s názorem Městského soudu v Praze, že samotné zaslání žaloby žalobcem úřadu práce bez dalšího neznamena zahájení správního řízení ve věci nároku na doplatek hmotného zabezpečení. Městský soud v Praze neznal skutkový stav věci, tj. to, že správní řízení bylo již zahájeno. Žalobce dále vyjádřil nesouhlas se zastavením správního řízení. Pokud žalovaný tvrdí, že nárok žalobce uplynul marně v listopadu 2003, tak měl ve svém rozhodnutí i vyložit, z jakého důvodu v této lhůtě správní orgány o věci nerozhodly a rozhodly o ní až v roce 2010, respektive v roce 2011. Žalobce považuje takové jednání za nemravné. O zákonné zastavení správního řízení by se jednalo v takovém případě, kdy by právo na doplatek hmotného zabezpečení bylo uplatněno až v roce 2004 a později, ale o takovou situaci se nejedná. Dokonce i usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka Liberec, ze dne 19.8.2003, č.j. 29 Co 258/2003-55, jímž bylo úřadu práce de facto uloženo vydat rozhodnutí, nabylo právní moci ještě před uplynutím pětileté lhůty. Touto žalobou se žalobce dožaduje právního názoru k otázce, k tíži koho půjde takovéto obstrukční jednání správních orgánů. V poslední době byla vydána celá řada rozsudků soudů vyšších stupňů včetně Ústavního soudu zabývajících se nemravným uplatněním promlčecích lhůt. V daném případě s přihlédnutím ke všem okolnostem je nutno uplatnění prekluze nutno považovat za nezákonné, respektive nemravné. Usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 20 Cdo 305/2006 řešilo jinou situaci, kdy neuplatnění prekluze by vyznělo v neprospěch občana České republiky. Stejně tak je naprosto nepřijatelné srovnání s přestupkovým řízením, kdy velmi krátkou prekluzivní lhůtou je sledováno rychlé vyřízení přestupku. S přihlédnutím ke všem okolnostem by soud měl vyslovit právní názor, že právě s přihlédnutím ke všem okolnostem případu, k nesprávnému procesnímu postupu správních orgánů, nemůže lhůta plynout právě po dobu takového obstrukčního jednání správních orgánů. Jestliže zákonodárce nezakotvil do právní úpravy, že lhůta neplyne pod dobu řízení o dávce, tak určitě jenom proto, že předpokládal, že během tříleté lhůty lze rozhodnout o všech i sporných řízeních. To se asi stalo, a proto zákonodárce změnil lhůtu na pět let. Žalobce je přesvědčen, že správní orgány přistoupily k nemravnému výkladu právních předpisů úmyslně v domnění, že jejich úmyslný nemravný výklad právních předpisů neodhalí.

Žalovaný v písemném vyjádření k žalobě zrekapituloval dosavadní průběh řízení a navrhl zamítnutí žaloby.

Žalovaný odkázal na ustanovení § 90 odst. 4 správního řádu, z něhož vyplývá, že pokud žalovaný dojde k závěru, že existuje skutečnost odůvodňující zastavení řízení, bez dalšího tak učiní, aniž by se vypořádával s jednotlivými odvolacími námitkami. Vzhledem k tomu, že žalovaný důvod k zastavení řízení shledal, a to prekluzi nároku žalobce, nezabýval se dalšími námitkami. Podpůrčí doba uplynula žalobci dne 20.10.1998. Nárok na dopřiznání a doplacení hmotného zabezpečení s ohledem na ustanovení § 54 odst. 5 zákona o zaměstnanosti zanikl nejpozději marným uplynutím 5 let od dne, kdy měl žalobce nárok na výplatu poslední části hmotného zabezpečení. Nárok žalobce zanikl v listopadu 2003. V roce 2011 již tedy není možné žalobci přiznat a doplatit hmotné zabezpečení ve výši odpovídající správnému potvrzení zaměstnavatele, protože tento nárok zanikl. Na podporu svých závěrů odkázal žalobce na usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 20 Cdo 305/2006. Nárok dle právního názoru uvedeného v tomto usnesení zaniká uplynutím 5 let bez ohledu na skutečnost, kdy byl uplatněn. Z uvedeného důvodu je zcela irrelevantní požadavek žalobce na „dohledání korespondence z roku 2001,“ neboť nemá žádný vliv na běh prekluzivní lhůty. Žalovaný poukázal na znění ustanovení § 54 odst. 4, § 55 odst. 4 a § 56 odst. 4 zákona o zaměstnanosti a dále uvedl, že pokud Nejvyšší soud dospěl k závěru, že lhůta stanovená v ustanovení § 56 odst. 4 zákon o zaměstnanosti je prekluzivní, pak s ohledem na totožnou konstrukci zmiňovaných ustanovení zákona o zaměstnanosti je i lhůta v ustanovení § 54 odst. 4 prekluzivní. Žalovaný tedy nemohl postupovat ve věci jinak, než vydat žalobou napadeného rozhodnutí.

Při ústním jednání žalobce odkázal na obsah žaloby a navrhl provedení důkazu dopisem ze dne 1. 6. 2009 adresovaným Úřadu práce v Děčíně, označeným: „K výzvě Úřadu práce v Děčíně ze dne 27. 5. 2009, č.j. 2014/1998-F2/5-Kal.“, dále plnou mocí pro zastoupení Úřadu práce v Děčíně JUDr. Františkem Zaorálkem ze dne 17.12. 2003 a výzvou k doplnění podání podle § 37 odst. 2 zák.č. 500/2004 Sb., správního řádu Úřadu práce v Děčíně ze dne 27. 5. 2009 adresovanou žalobci. Závěrem navrhl vyhovění žalobě s tím, že předpokládal, že se bude úřad práce zabývat již po zaslání žaloby ze dne 18.4.2001 tím, že mu nesprávně přiznal hmotné zabezpečení. Měl za to, že v dané věci učinil vše potřebné pro ochranu svého nároku.

Žalovaný se z jednání řádně omluvil.

Napadené rozhodnutí soud přezkoumával podle části třetí dílu prvního hlavy druhé zák. č. 150/2002 Sb. soudního řádu správního (dále jen „s.ř.s.“), která vychází z dispoziční zásady vyjádřené v ustanoveních § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 věty druhé a třetí a § 75 odst. 2 věty první tohoto zákona. Z této zásady vyplývá, že soud přezkoumává zákonnost napadeného rozhodnutí, a to pouze v rozsahu, který žalobce uplatnil v žalobě nebo během dvouměsíční lhůty po oznámení rozhodnutí dle § 72 odst. 1 věty první s.ř.s. Povinností žalobce je proto tvrdit, že správní rozhodnutí nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení a toto tvrzení zdůvodnit. Nad rámec žalobních námitek musí soud přihlídnout toliko k vadám napadeného rozhodnutí, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu nebo které vyvolávají nicotnost napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 2 s.ř.s. Takové nedostatky však v projednávané věci nebyly zjištěny.

Soud přezkoumal skutkový a právní stav věci a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.

Stěžejním pro posouzení dané věci je, zda má žalobce nárok na dodatečné zvýšení a doplacení hmotného zabezpečení.

Podle ustanovení § 54 odst. 1 zákona o zaměstnanosti zjistí-li se dodatečně, že podpora v nezaměstnanosti nebo podpora při rekvalifikaci byla uchazeči o zaměstnání neprávem odeprána nebo přiznána anebo poskytována v nižší částce, než v jaké náležela, anebo přiznána od pozdějšího dne, než od kterého náležela, dodatečně se přizná nebo zvýší a doplatí. Obdobně se postupuje, bylo-li příslušným orgánem rozhodnuto, že skončení pracovněprávního nebo jiného pracovního vztahu v případě uvedeném v § 39 odst. 2 písm. a) je neplatné.

Podle ustanovení § 54 odst. 4 zákona o zaměstnanosti nárok na podporu v nezaměstnanosti nebo podporu při rekvalifikaci nebo jejich jednotlivých splátek zaniká uplynutím 5 let ode dne, od kterého náležela nebo splátky měly být poskytnuty.

Podle § 18 odst. 2 zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, účinného do 30.9.2004, zjistí-li se dodatečně, že hmotné zabezpečení bylo přiznáno nebo poskytováno v nižší částce, než v jaké náleželo, anebo že bylo uchazeči o zaměstnání neprávem odepráno, popřípadě přiznáno od pozdějšího dne, než od kterého náleželo, hmotné zabezpečení se dodatečně přizná, zvýší nebo doplatí. Nárok na dodatečné poskytnutí hmotného zabezpečení nebo jeho části zaniká uplynutím lhůty tří let, která počíná běžet ode dne, od kterého hmotné zabezpečení nebo jeho část náleželo.

Podle § 90 odst. 4 správního řádu jestliže odvolací správní orgán zjistí, že nastala skutečnost, která odůvodňuje zastavení řízení, bez dalšího zruší napadené rozhodnutí a řízení zastaví, ledaže jiné rozhodnutí o odvolání může mít význam pro náhradu škody nebo pro právní nástupce účastníků.

Žalovaný opřel své rozhodnutí o právní závěr, že v daném případě uplynula lhůta nároku na podporu v nezaměstnanosti podle § 54 odst. 4 zákona o zaměstnanosti, neboť se jedná o lhůtu prekluzivní.

Prekluzi je nutno chápat jako jeden ze způsobů zániku práva v důsledku jeho neuplatnění ve stanovené době, bez ohledu, pro jaké důvody nebylo právo ve lhůtě uplatněno. Zaniklé právo nelze přiznat. Z dosavadní judikatury dále vyplývá, že v případě, je-li právo rozhodnutím přiznáváno, je nutno, aby rozhodnutí o jeho přiznání nabylo právní moci před uplynutím prekluzivní lhůty. Vzhledem k tomu, že prekluze je obecný právní institut, lze poukázat v tomto směru zejména na judikaturu vážící se k běhu lhůt k vyměření či doměření daně, která je v tomto směru použitelná (např. nález ÚS ze dne 29.4.2010, III. ÚS 1341/08, www.usoud.cz)

Otázkou prekluze práva se musí zabývat správní orgány i soudy z úřední povinnosti (srov. nálezy ÚS ze dne 23.4.2009, III. ÚS 1463/07, ze dne 21.4.2009, II. ÚS 1464/2007 www.usoud.cz).

Pokud z důvodu nezákonného rozhodnutí nebo nesprávného úředního postupu správního orgánu dojde k prekluzi práva v neprospěch subjektu, lze nepříznivé důsledky, které takovým postupem vzniknou, řešit již jen postupem podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, nikoli však účelovým výkladem zákona, z něhož by bylo lze dovozovat prekluzivní lhůtu delší (srov. rozsudek NSS ze dne 28.8.2009, 5 Afs 9/2009, www.nssoud.cz).

Nejvyšší soud vyhodnotil ve svém usnesení ze dne 30.1.2007, 20 Cdo 305/2006, právní úpravu uvedenou v ustanovení § 56 odst. 4 zákon o zaměstnanosti jako úpravu prekluze práva a žalovaný s ohledem na shodnou konstrukci s ustanovením § 54 odst. 4 zákona o zaměstnanosti dovedl, že i lhůta stanovená v ustanovení § 54 odst. 4 zákona o zaměstnanosti je lhůtou prekluzivní.

Soud se s tímto závěrem ztotožňuje, neboť v ustanovení § 54 odst. 4 zákona o zaměstnanosti se výslovně hovoří o zániku práva, nikoliv o jeho promlčení. Prolčení a prekluze práva jsou odlišné právní instituty a v daném případě je patrné, že po uplynutí 5 let od kdy právo náleželo nebo mělo být poskytnuto právo zaniká (prekluduje) bez dalšího. Stejný výklad ovšem platí i ve vztahu ke lhůtě uvedené v ustanovení § 18 odst. 2 zákona č. 1/1991 Sb.

Rozhodnutím úřadu práce ze dne 27.4.1998, č.j. 2014/1998-F2, které nabylo právní moci dne 30.4.1998, bylo podle § 12, § 17 odst. 1 a 3 zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, žalobci přiznáno hmotné zabezpečení od dne 20.4.1998 nejdéle na podpůrnou dobu 6 měsíců podle § 16 odst. 1 a 3 zákona č. 1/1991 Sb. Dne 20.4.2001 byla úřadu práce doručena žaloba o zaplacení doplatku hmotného zabezpečení s příslušenstvím podaná k Okresnímu soudu v Děčíně. Usnesením Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka Liberec, ze dne 19.8.2003, č.j. 29 Co 258/2003-55, bylo potvrzeno zastavení řízení o uvedené žalobě a konstatováno, že po právní moci tohoto usnesení bude věc postoupena úřadu práce. Úřad práce obdržel postoupenou věc s přípisem Okresního soudu v Děčíně dne 5.11.2003. Až na základě rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 3.4.2009, 2 Cad 119/2008-56, došlo k odstranění pochybností a odstranění vad podání žalobce, které bylo konstruováno jako žaloba, a bylo rozhodnuto úřadem práce o nároku žalobce prvoinstančním rozhodnutím. Nejprve měly správní orgány za to, že žalobce žádal obnovu řízení. K uplatnění nároku na opravu nesprávně výše stanoveného hmotného zabezpečení, tzn. zvýšení hmotného zabezpečení, bylo dle správních orgánů v daném případě uplatněno až doplněním doručeným dne 2.6.2009 úřadu práce, kdy bylo zřejmé, čeho žalobce žádá. Prekluzivní doba však počala plynout od poslední splátky hmotného zabezpečení, tj. ode dne 21.10.1998, a uplynula dle žalovaného v listopadu 2003. Soud však konstatuje, že v daném případě je nutno aplikovat na nárok žalobce úpravu zákona č. 1/1991 Sb., účinnou do dne 30.9.2004. Dle ustanovení § 18 odst. 2 zákona č. 1/1991 Sb. je prekluzivní doba k nesprávně přiznaným nárokům tři roky. Tato lhůta tedy v daném případě uplynula již dne 21.10.2001. Uvedené však nemá na posouzení co do naplnění podmínek prekluze vliv, neboť je zřejmé, že ani v tříleté ani v pětileté prekluzivní lhůtě nebylo rozhodnuto.

Soud tedy konstatuje, že žalovaný v daném případě vyhodnotil právní stav věci správně a postupoval v souladu s ustanovením § 90 odst. 4 správního řádu. Navrhované dokazování v odvolacím řízení by bylo nadbytečné, neboť by nemělo na běh prekluzivní lhůty vliv. Ze stejného důvodu pak soud neprováděl ani další navržené důkazy, neboť by rovněž nemohla skutková zjištění na právním posouzení uplynutí běhu prekluzivní lhůty ničeho změnit. Nad rámec uvedeného soud poznamenává, že usnesení č.j. 29 Co 258/2003-55 vydal krajský soud v oblasti občanskoprávní a nejednalo se tak o rozhodnutí v soudním řízení správním, ve kterém by bylo možno uložit správnímu orgánu závazný postup. Soud ve věci sp. zn. 29 Cdo 258/2003 rozhodoval jen v postavení orgánu, který postupuje podání žalobce jinému věcně a místně příslušnému orgánu, nebylo tak uloženo úřadu práce rozhodnout v žalobcův prospěch, jak se zřejmě domnívá. Nicméně úřad práce na toto postoupení měl bezpochyby

sám reagovat. Dále soud konstatuje, že se ztotožňuje s názorem městského soudu, že doručení žaloby nelze považovat za návrh na zahájení správního řízení a tedy řízení nebylo v prekluzivní lhůtě ani zahájeno. I kdyby však bylo zahájeno, nic by to nezměnilo na marném uplynutí prekluzivní lhůty. Žalobce by pak měl vzít v potaz, že na uplynutí prekluzivní lhůty nese převážnou měrou vinu on sám, a to svým nesprávným postupem ve věci. Kdyby totiž po nabytí právní moci rozsudku Okresního soudu v Děčíně ze dne 24.2.2000, č.j. 13 C 47/98-14, který nabyl právní moci dne 29.4.2000, zaslal svoji žádost o doplatek hmotného zabezpečení přímo úřadu práce a nikoliv žalobu k soudu, mohlo být v prekluzivní lhůtě o jeho nároku rozhodnuto.

S ohledem na shora uvedené skutečnosti tedy soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji ve výroku rozsudku ad I. podle ust. § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.

Současně soud podle ust. § 60 odst. 1 a 2 s.ř.s. ve výroku rozsudku ad II. nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, neboť žalobce nebyl ve věci úspěšný a žalovanému náhrada nákladů řízení nepřísluší.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

V Ústí nad Labem dne 25. listopadu 2013

JUDr. Petr Černý, Ph.D. v.r.
samosoudce

Za správnost vyhotovení:
Iva Tovarová