

USNESENÍ

Krajský soud v Plzni rozhodl soudcem Mgr. Janem Šmakalem ve věci

žalobce: **Dětský domov Staňkov**, IČ 48342971, Mathauserova 117, Staňkov,
proti

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného č. j. MPSV-2019/50580-231/1 a č. j. MPSV-2019/50587-231/1 ze dne 4. 7. 2019, č. j. MPSV-2019/94259-231/1, č. j. MPSV-2019/94263-231/1 a č. j. MPSV-2019/94259-231/1 ze dne 17. 7. 2019,

takto:

- I. Žaloba se odmítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalobci se vrací zaplacený soudní poplatek ve výši 15 000 Kč.

Odůvodnění:

1. Podle § 42g zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, Krajský úřad Plzeňského kraje nepřiznal Plzeňskému kraji, který je zřizovatelem Dětského domova Staňkov provozujícího Zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc Robinson, státní příspěvek za pobyt nezletilých B.S., F.T. a P.T. v prosinci 2018 až dubnu 2019. Důvodem mu proto byl závěr, že nezletilí byli do zařízení umístěni na základě zjevně nezákonného předběžného opatření Okresního soudu v Domažlicích vydaného podle § 74 a násl. Občanského soudního řádu.
2. Žalovaný v odvolacím řízení jedno z rozhodnutí krajského úřadu změnil tak, že upřesnil výši nepřiznaného státního příspěvku a dobu v měsíci prosinci 2018, za niž nelze státní příspěvek přiznat. Zbylá rozhodnutí pak potvrdil. V rozsáhlém odůvodnění vyložil, že nezletilí mohou být do zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc umístěni pouze na základě předběžného opatření vydaného podle § 452 a násl. zákona o zvláštních řízeních soudních. Předběžné opatření vydané podle § 74 a násl. Občanského soudního řádu je protiústavní a takové rozhodnutí okresního soudu nemůže vyvolat žádné účinky. To žalovaný odůvodnil řadou úvah, které podle jeho mínění představují materiální přístup k právu: současnou úpravu předběžných opatření v § 74 a násl. Občanského soudního řádu je třeba vykládat v souladu s jeho původním vzorem v zákoně č. 113/1895 ř. z., o soudním řízení v občanských rozepřích právních (civilní řád soudní). Předběžným

opatřením tak nelze založit nový právní vztah. Obecná formulace ustanovení § 74 a násl. Občanského soudního řádu je dědictvím socialistické zákonnosti a k úpravě poměrů nezletilých nemůže být takové předběžné opatření používáno, resp. mohlo být užito pouze do 26. 10. 1995, kdy byl do Občanského soudního řádu včleněn § 76a. Jediný akceptovatelný standard procesních práv rodičů a nezletilých pak poskytuje postup podle § 452 a násl. zákona o zvláštních řízeních soudních. S ohledem na ústavní a mezinárodní závazky České republiky tak pro překročení materiální i formální dimenze zákonnosti není možné přiznat rozhodnutím Okresního soudu v Domažlicích žádné právní účinky. Kdyby zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc považovalo právní řád za základní pravidla, jimiž se má jeho vztah k nezletilým řídit, muselo by seznat, že jej usnesení okresního soudu nezavazují. Takovému soudnímu rozhodnutí pak nelze přiznat ani povahu rozhodnutí, na jehož základě jsou poskytovány pobyt a péče nezletilému dítěti v tomto zařízení ve smyslu § 42g zákona o sociálně-právní ochraně dětí.

3. Proti tomuto rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou, neboť měl za to, že pobyt nezletilých mu byl Okresním soudem v Domažlicích nařízen, toto rozhodnutí bylo třeba uposlechnout a žalobce tak učinil. Podle zákona mu tedy náleží státní příspěvek.
4. Žalovaný k žalobě zopakoval argumenty, které uvedl v napadeném rozhodnutí. Uznal, že žalobce byl povinen děti přijmout, protože z formalistických důvodů nemohl ponechat nezletilé ve stavu náhlé nouze. Přesto žalovaný setrval na stanovisku, že státní příspěvek nelze vyplatit, pokud pobyt nezletilých nespočívá na kvalifikovaném rozhodnutí soudu. Na rámec toho namítl, že nárok na státní příspěvek má Plzeňský kraj jako zřizovatel žalobce, nikoliv Dětský domov Staňkov, který ve správním řízení vystupoval toliko jako zástupce zřizovatele.
5. K výzvě soudu žalobce sdělil, že žalobu podal skutečně Dětský domov Staňkov, nikoliv Plzeňský kraj. K tomu doložil stanovisko Krajského úřadu Plzeňského kraje, podle něhož rozhodnutí žalovaného negativně zasahuje do právní sféry žalobce a zejména jeho majetkových poměrů, a žalobce tedy je účastníkem řízení o žalobě.
6. Podle § 46 odst. 1 písm. c) soudního řádu správního (dále též „s. ř. s.“) soud usnesením odmítne návrh, jestliže návrh byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou.
7. Odmítnutí návrhu proto, že byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou, je namístě v případech nedostatku procesní legitimace a jen zcela zjevných nedostatků legitimace hmotné, zjistitelných bez pochyb okamžitě, zpravidla již z návrhu samotného (rozsudek NSS č. j. 4 As 50/2004-59 ze dne 27. 9. 2005, č. 1043/2007 Sb. NSS).
8. Podle § 65 s. ř. s. je k podání žaloby procesně legitimován ten, kdo má způsobilost být účastníkem řízení a tvrdí, že došlo ke zkrácení jeho práv. Závěr o tom, zda skutečně byl či nebyl zkrácen, učiní následně soud jako závěr o věcné legitimaci, jež je určující pro úspěšnost či neúspěšnost žaloby. Proto soud před meritorním projednáním žaloby posuzuje, zda jsou splněny podmínky řízení mimo jiné v tom, že žalobce skutečně tvrdí, že úkonem správního orgánu došlo k zásahu do jeho práv. Není dostačující, jestliže žalobce namítá porušení jeho práv pouze v obecné rovině, ale *musí být zřejmé, do kterého jeho skutečného práva mělo být zasazeno* (rozsudek NSS č. j. 8 As 46/2007-98 ze dne 11. 3. 2008).
9. Na základě níže uvedených důvodů dospěl soud k závěru, že žalobci Dětskému domovu Staňkov zjevně nesvědčí hmotné právo, jehož ochrany se žalobou domáhal.

10. Podle § 42g odst. 1 zákona o sociálně-právní ochraně dětí *má zřizovatel zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc nárok na státní příspěvek* za pobyt a péči poskytovanou nezletilému dítěti v tomto zařízení na základě rozhodnutí soudu nebo na základě žádosti obecního úřadu obce s rozšířenou působností.
11. Podle § 42m odst. 1 zákona o sociálně-právní ochraně dětí může zřizovatel zařízení pro péči o děti vyžadující okamžitou pomoc pověřit jinou osobu, aby namísto něho plnila povinnosti uvedené v § 42k odst. 1 a 2 a § 42n a *aby namísto zřizovatele podávala žádost o státní příspěvek*. Tuto skutečnost písemně sdělí zřizovatel zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc krajskému úřadu příslušnému k rozhodování o státním příspěvku do 8 dnů od tohoto pověření.
12. Z citované úpravy zákona o sociálně-právní ochraně dětí jasně plyne, že nárok na státní příspěvek má zřizovatel zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc, nikoliv toto zařízení samotné. Postavení žalobce se v souzené věci vyčerpalo tím, že byl pověřen k podání žádosti o státní příspěvek a že byl pověřen plněním povinností podle v § 42k odst. 1 a 2 a § 42n zákona, tj. prakticky ke hlášení změn (ani jedno pověření ve správním spisu není založeno, nebylo však sporné a z veřejně přístupného usnesení Rady Plzeňského kraje č. 3567/08 ze dne 26. 2. 2008 plyne, že k podání žádosti o státní příspěvek byl skutečně pověřen Dětský domov Staňkov¹).
13. To znamená, že se žalobce domáhal ochrany hmotného práva, které již ze samotné zákonné konstrukce nepochybně náleží jiné osobě, konkrétně Plzeňskému kraji jako zřizovateli Dětského domova Staňkov. Jakkoliv byl tedy žalobce oprávněn podat žalobu (toto oprávnění je podle § 65 s. ř. s. založeno tvrzením), již z žaloby je zřejmé, že tvrzené právo na státní příspěvek žalobci nemůže svědčit.
14. Zcela mylné je pak žalobcem předložené stanovisko Krajského úřadu Plzeňského kraje i vyjádření žalovaného, která dovozují dotčení blíže nevymezené právní sféry a majetkových poměrů žalobce (vyjádření žalovaného je v to ohledu i vnitřně rozporné: uznává možnost zásahu do právní sféry žalobce a zároveň zpochybňuje jeho aktivní legitimaci). Jakkoliv se totiž úvahy o „právní sféře“ objevují i v rozhodovací činnosti správních soudů (srov. zejména usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 6 A 25/2002-25 ze dne 23. 3. 2005, č. 906/2006 Sb. NSS), podstatné je, zda naříkané rozhodnutí nějak dopadá do práv či povinností žalobce. Pojem právní sféry je jen prostředkem, jak podrobit soudnímu přezkumu ta rozhodnutí, která na první pohled nespadají pod vymezení rozhodnutí podle § 65 s. ř. s., která ale přesto autoritativně o právech a povinnostech žalobce vypovídají (např. zamítnutí žádosti o vydání rozhodnutí, kterým by právo bylo založeno nebo deklarováno; srov. Kühn Z., Kocourek T. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR 2019, str. 513). Ona „právní sféra“ tedy musí být vždy spojena s konkrétními právy a povinnostmi předvídanými právním řádem, nikoliv prostým zájmem na příznivém rozhodnutí. V souzené věci žádné veřejné subjektivní právo či povinnost žalobce dány nejsou a jeho právní sféra nemůže být představována pouze tím, že by pro něj bylo výhodné, aby Plzeňskému kraji byl státní příspěvek přiznán (natožpak aby šlo o „přímé“ zkrácení ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.). Stejně tak nemohou být zasaženy jeho majetkové poměry, protože jde o státní příspěvek náležející Plzeňskému kraji. Jak ten bude financovat činnost žalobce, nijak přímo nesouvisí ani s žalobou, ani

¹ K datu rozhodnutí dostupný na http://usneseni.kr-plzensky.cz/temp/637075835246313082_14/nr_10029.htm.

s napadeným rozhodnutím.

15. Pro úplnost je třeba dodat, že soud dospěl k závěru o zjevném nedostatku věcné legitimace žalobce na základě toho, že tvrzené právo nelze žalobci nikdy ze zákona přiznat. Obsahově odpovídající námitka žalovaného, který odmítnutí žaloby navrhol alibisticky z procesní opatrnosti, je pak nepřípustná na základě pravidla označovaného jako *estoppel*. Ze správního spisu totiž plyne, že odvolání proti rozhodnutím krajského úřadu o nepřiznání státního příspěvku za pobyt nezletilých B.S., F.T. a P.T. v prosinci 2018 až dubnu 2019 podal žalobce podáním, v němž byl odvolatel označen *shodným způsobem* jako v žalobě (v záhlaví odvolání jako Dětský domov Staňkov, podepsána dr. J.K., ředitelka DD). Žalovaný přesto takové odvolání věcně projednal a rozhodl o něm s tím, že jde o odvolání Plzeňského kraje zastoupeného jeho oprávněnou zástupkyní ředitelkou Dětský domov Staňkov (Radou Plzeňského kraje byl přitom pověřen samotný dětský domov, nikoliv jeho ředitelka). Za toho stavu žalovaný nemá žádné právo namítat, že žaloba je formulována vadně, protože sám takové podání přijal a svým postupem jen utvrdil žalobce v důvěře ve správnost takového procesního počínání (*nemo auditur propriam turpitudinem allegans*).
16. S tím pak souvisí, že § 42m odst. 1 zákona sociálně-právní ochraně dětí jednoznačně opravňuje zřizovatele zařízení pro péči o děti vyžadující okamžitou pomoc pověřit jinou osobu, aby namísto zřizovatele *podávala žádost* o státní příspěvek. V procesním právu není pochyb o tom, že je rozdíl mezi pověřením k jednotlivému úkonu (zde podání žádosti) a pověřením k zastupování v řízení. Žalobce byl tedy oprávněn podat žádost o státní příspěvek, z § 42m odst. 1 zákona o sociálně-právní ochraně dětí ovšem neplyne jeho oprávnění zastupovat Plzeňský kraj v řízení o takové žádosti (*clara non sunt interpretanda*).
17. Pokud tak bylo rozhodnutí krajského úřadu jako správního orgánu I. stupně doručováno Plzeňskému kraji prostřednictvím žalobce, jde o doručení *prima facie* vadné a Plzeňskému kraji by rozhodnutí mělo být doručeno znovu (se všemi souvisejícími procesními následky, tj. i s možností podat odvolání v odvolací lhůtě). Za toho stavu je na krajském úřadu, aby si vyjasnil, komu měl v řízení doručovat a případnou vadu odstranil. Je pak na žalovaném, aby skutečnosti zjištěné v řízení před soudem zohlednil a k případnému podnětu Plzeňského kraje své rozhodnutí pro závažnou vadu řízení (rozhodl o odvolání osoby, která není účastníkem řízení) sám zrušil v přezkumném řízení, případně aby tak i bez podnětu učinila jemu nadřízená ministryně (§ 95 odst. 1 a 2 správního řádu).
18. Soud žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., protože ji podala osoba k tomu zjevně neoprávněná. Nemohl se tudíž zabývat argumentací žalovaného, která spočívala v přesvědčení, že pro pochybení okresního soudu jako státního orgánu nemůže ministerstvo jako další státní orgán přiznat nárokový státní příspěvek územně samosprávnému celku, který ke splnění povinnosti uložené údajně vadným rozhodnutím soudu vynaložil vlastní rozpočtové prostředky (k popisu *zjevnosti* tohoto pochybení soudu pak žalovaný potřeboval 28 stran vlastního rozhodnutí a 34 stran vyjádření k žalobě).
19. Podle § 60 odst. 3 s. ř. s. nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení. Soud však vrátí žalobci zaplacený soudní poplatek ve výši 15 000 Kč, neboť žalobu odmítl před prvním jednáním ve věci (§ 10 odst. 3 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů od jeho doručení

u Nejvyššího správního soudu. Lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 25. října 2019

Mgr. Jan Šmakal v.r.
soudce