



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Evy Pechové a soudců Mgr. Milana Taubera a Mgr. Gabriely Bašné v právní věci žalobce: **P. D.**, bytem X, X, zastoupený Mgr. Zuzanou Candigliotou, advokátkou, se sídlem Burešova 615/6, Brno, proti žalovaným: **1) Vláda České republiky**, se sídlem nábřeží Edvarda Beneše 4, Praha 1, a **2) Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu spočívajícím v absenci zvláštního nepojistného systému sociální pomoci a podpory pro mladé dospělé, kteří nabudou zletilosti v ústavní péči,

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 :

I.
Základ sporu

Žalobce se narodil v roce 1997 a aktuálně je mladým dospělým. V jeho 12 letech mu byla nařízena ústavní výchova v dětském domově se školou. Po dokončení povinné školní docházky a s přechodem na střední školu byl přemístěn do Výchovného ústavu Obořiště 1, kde na základě prodlouženého pobytu dle § 2 odst. 6 zákona č. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně

výchovné péči ve školských zařízeních a o změně dalších zákonů (dále jen „zákon o ústavní výchově“), setrval i po dovršení zletilosti. Žalobcův pobyt v tomto ústavu skončil dne 18. 6. 2015.

Při odchodu z ústavu byl žalobci poskytnut jednorázový příspěvek dle § 33 zákona o ústavní výchově ve výši 2 000 Kč. Žalobce neměl žádné úspory a mimo přídavek na dítě ve výši 700 Kč neměl vyřízeny žádné sociální dávky. Neměl tedy po odchodu z ústavu dostatečné materiální zdroje k zajištění živobytí, ani mu nebyla poskytnuta žádná pomoc nebo podpora k tomu, aby se zorientoval v systému sociálních dávek.

Žalobce neskončil bez přístřeší pouze díky neformální pomoci své kamarádky, která mu zajistila bydlení a prostřednictvím svého otce zaměstnání. V průběhu srpna 2015 mu byla z dávek sociální podpory přiznána pouze dávka mimořádné okamžité pomoci ve výši 3 000 Kč.

II.

Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

Žalobou podanou dne 18. 8. 2015 u zdejšího soudu se žalobce domáhá ochrany před nezákonným zásahem, který spočívá v absenci zvláštního nepojistného systému sociální pomoci a podpory (dále též „systém“) pro mladé dospělé, kteří nabudou zletilosti v ústavní péči (dále jen „mladí dospělí“), a ucelené koncepce a strategie státu směřující k jeho vytvoření. Žalobce absenci systému považuje ze strany státu za porušení závazku okamžité povahy, který vyplývá z vyhlášených mezinárodních úmluv.

Podle názoru žalobce vyplývá povinnost státu takový systém zakotvit z práva každého na sociální zabezpečení a přiměřenou sociální úroveň, konkrétně z čl. 9 a čl. 11 odst. 1 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech (dále jen „Pakt“), z čl. 26 a čl. 27 Úmluvy o právech dítěte (dále jen „Úmluva“). Smyslem systému by byla ochrana mladých dospělých před relevantními sociálními riziky při přechodu z ústavní péče do samostatného života a umožnit jim realizovat další základní práva rovnoprávně s ostatními. Jmenovitě žalobce odkazuje na právo na vzdělání (čl. 13 Paktu a čl. 28 Úmluvy) a právo na svobodnou volbu povolání [čl. 9 Evropské sociální charty a čl. 26 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“)]. Jelikož v České republice podobný systém neexistuje, mladí dospělí jsou odkázáni na různé formy sociální pomoci a podpory, které nejsou vzájemně dostatečně provázané. Ani v jejich souhrnu je nelze označit za dostupnou, přístupnou a vhodnou formu sociálního zabezpečení pro mladé dospělé.

Žalobce spatřuje v absenci systému porušení práv mladých dospělých na sociální zabezpečení a přiměřenou životní úroveň, jak vyplývají z výše citovaných ustanovení i čl. 30 odst. 2 Listiny. Ve smyslu čl. 9 Paktu a Obecného komentáře č. 19 Výboru OSN pro hospodářská, sociální a kulturní práva dovozuje, že obsahem práva na sociální zabezpečení je jeho dostupnost, přípustnost a vhodnost a dále ve smyslu čl. 2 odst. 2 Paktu požadavek zachování rovného přístupu k právu. Mladí dospělí patří do zvlášť zranitelné skupiny, což je dáno fází jejich psycho-emocionálního vývoje, omezenou schopností se samostatně živit, nefungujícím rodinným zázemím a pobytem v ústavní péči. Do zvlášť

zranitelné skupiny je řadí relevantní sociální rizika, zejména riziko bezdomovectví, nedostatek zdrojů k zajištění životních potřeb a odepření přístupu ke vzdělání a přípravě na budoucí povolání. Sociální podpora by proto měla směřovat k zajištění přiměřeného bydlení, materiální podpory a osobní podpory. Systém by měl být na zákonné úrovni nastaven tak, aby byl dostupný, přístupný a vhodný.

Žalobce poukazuje na skutečnost, že v České republice neexistuje systém sociální pomoci a podpory pro tyto mladé dospělé, který by splňoval výše uvedené požadavky. Sociální pomoc a podpora je roztržena mezi několik podpůrných systémů. Zároveň neexistuje koordinační mechanismus, který by zajišťoval, že na všechny formy podpory bude mít mladý dospělý právní nárok. Smysl koordinačního systému by měl spočívat i v zajištění účelu sociálního zabezpečení. Poskytovaná sociální pomoc a podpora by měla sloužit k dovršení přípravy mladého dospělého na samostatný život a působit i preventivně. Prodloužení pobytů v zařízeních nesplňuje požadavky popsaného systému. Z práva mladých dospělých na sociální zabezpečení a přiměřenou životní úroveň vyplývá závazek státu na vytvoření nepojistného systému sociální pomoci a podpory, který bude zahrnovat materiální i osobní podporu, bude koordinovaný a bude působit ve směru přípravy mladého dospělého na samostatný život a zajištění rovného přístupu k realizaci dalších práv. Česká republika ale tento závazek nenaplnuje. Rovněž neplní závazek ohledně monitorování rozsahu realizace sociálních práv ve vztahu k mladým dospělým.

Žalobce uvádí, že sociální práva mají být ve smyslu čl. 2 odst. 1 Paktu postupně realizována. Z toho vyplývá závazek přijmout a implementovat národní strategii sociálního zabezpečení a akční plán. Za ni nelze považovat Národní strategii ochrany práv dětí – právo na dětství, která neobsahuje, stejně jako jiné strategické dokumenty, systematickou analýzu.

Stávající systém rovněž dostatečně negarantuje základní úroveň podpory, která je esenciální obsahem práva na sociální zabezpečení, a to především z důvodu absence koordinačního mechanismu. Žalobce neměl při odchodu z ústavu mimo přídavek na dítě vyřízeny žádné sociální dávky a ani nevěděl, na koho by se měl případně obrátit s žádostí o pomoc.

Žalobce považuje ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), za správní orgány, které odpovídají za vytčený nezákonný zásah, žalovaného 1) a žalovaného 2). Nezákonný zásah vyplývá z nečinnosti státních orgánů České republiky – absence legislativní úpravy a ucelené koncepce – v otázce plnění závazků, které vyplývají z mezinárodních smluv. Nezákonný zásah žalovaného 1) spatřuje žalobce v tom, že vláda České republiky je vrcholným orgánem exekutivy [§ 28 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (dále jen „kompetenční zákon“)] a dohlíží na chod ministerstev. Proto v případě nečinnosti žalovaného 2) měla přijmout opatření k nápravě. Odpovědnost žalovaného 1) je navíc posílena tím, že problematika péče o ohrožené děti je v současnosti roztržena mezi více ministerstev. Odpovědnost žalovaného 2) spatřuje žalobce v § 9 odst. 1 kompetenčního zákona. Právo na sociální zabezpečení spadá do jeho působnosti, což ve smyslu § 20 kompetenčního zákona zahrnuje i plnění úkolů stanovených mezinárodními smlouvami. Žalovaný 2) má rovněž povinnost dle § 22 kompetenčního zákona zkoumat

neutěšenou situaci mladých dospělých a vypracovat koncepci k naplňování práv této skupiny.

Žalobce proto navrhuje, aby soud určil, že absence zvláštního nepojistného systému sociální pomoci a podpory pro mladé dospělé, kteří nabyli zletilosti v ústavní péči, a komplexní koncepce a strategie za účelem jeho zavedení je nezákonným zásahem žalovaného 1) a 2) do práv žalobce. Dále požaduje, aby soud uložil zákaz pokračovat v porušování práv žalobce na sociální zabezpečení a přiměřenou životní úroveň a přiznal žalobci náhradu nákladů řízení.

Žalovaný 1) ve vyjádření ze dne 22. 10. 2015, č. j. 16099/2015-OPR, uvádí, že žalobcem vytýkaná nečinnost se netýká výkonu veřejné správy, ale že jde o součást normotvorby. Rovněž inkorporace mezinárodních smluv do národního právního řádu se odehrává v rovině normotvorby. Případnou nečinnost státních orgánů v této oblasti tak nelze klasifikovat jako nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. Žalovaný 1) dále odkazuje na existující koncepce (Národní strategii ochrany práv dětí – Právo na dětství a související akční plány), z nichž dovozuje, že řídicí, kontrolující a sjednocující funkce ve smyslu § 28 kompetenčního zákona byly naplněny. Žalovaný 1) proto navrhuje, aby soud žalobu zamítl.

Žalovaný 2) ve vyjádření ze dne 23. 10. 2015, č. j. 2015/57808-162/3, považuje za nesporné skutečnosti, že žalobce nabytí zletilosti v ústavní péči, nemá jakékoli rodinné zázemí a patří do zvlášť zranitelné skupiny obyvatelstva. Rovněž mu byl vyplacen přídavek na dítě ve výši 700 Kč. Žalovaný 2) dále zdůrazňuje, že oblast ústavní výchovy patří pod Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, přičemž působnost žalovaného je vymezena v § 9 kompetenčního zákona. Žalovaný 2) nenese ani odpovědnost za stanovení výše příspěvku ve smyslu § 33 zákona o ústavní výchově.

Žalovaný 2) dále uvádí, že žalobce již několik let pobírá přídavek na dítě ve výši 700 Kč a byla mu vyplacena jednorázová dávka mimořádné okamžité pomoci ve výši 3 000 Kč. V červenci roku 2015 navštívil žalobce kontaktní pracoviště Úřadu práce České republiky, kde mu bylo poskytnuto odborné poradenství. Žalobce ale nepodal žádnou žádost o sociální dávku. Není pravdivé tvrzení, že by žalobce nevyužil možností stávajícího systému pomoci v hmotné nouzi a že by neměl vyřízenou žádnou sociální dávku.

Ohledně absence systému žalovaný 2) poukazuje na nepojistné sociální dávky, zejména příspěvek na bydlení podle zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, a dávky pomoci v hmotné nouzi podle zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi (příspěvek na živobytí a doplatek na bydlení). Mladí dospělí mohou požádat i o dávku mimořádné okamžité pomoci. Vedle sociálního poradenství úřadů práce mohou využít i pomoci sociálních pracovníků na příslušném obecním úřadu. K propojení funkčních mechanismů sociálního systému v případě žalobce nedošlo z důvodů, že nepodal žádosti o příslušné sociální dávky. Žalovaný 2) nerozporuje, že žalobce patří do skupiny zvlášť zranitelných osob, ale nepřijímá závěr o absenci systému; nebyla porušena žalobcem odkazovaná ustanovení mezinárodních úmluv, protože stávající sociální mechanismy, jsou-li plně využity, jsou schopny poskytnout potřebnou podporu. Závěrem vyjádření žalovaný

2) nabídl žalobci konzultační služby ve vztahu k existujícímu sociálnímu systému a nároku na sociální dávky.

Žalovaný 2) navrhuje, aby soud žalobu zamítl.

Žalovaný 2) ve vyjádření ze dne 12. 11. 2015, č. j. 2015/57808-162/4, doplňuje k nesporným skutečnostem, že žalobce byl dne 18. 6. 2015 propuštěn z Výchovného ústavu Obořiště. Zároveň detailně specifikuje okolnosti žádosti žalobce o mimořádnou okamžitou pomoc, která byla podána v Turnově dne 14. 7. 2015 a vedena pod č. j. 12936/2015/TUR. Na straně úřadu práce nebylo prokázáno žádné pochybení a podpora žalobci byla poskytnuta rychle a v maximální možné míře. Žalovaný 2) proto trvá na svém návrhu.

III.

Posouzení žaloby

Městský soud v Praze přezkoumal žalobou tvrzený nezákonný zásah na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí (§ 87 odst. 1 s. ř. s.).

Žaloba je ve smyslu § 84 odst. 1 s. ř. s. včasná, protože byla podána ve lhůtě 2 měsíců od 18. 6. 2015, kdy došlo k tvrzenému nezákonnému zásahu – žalobce tehdy opustil ústavní výchovu a byl vystaven absenci zvláštního nepojistného systému pro mladé dospělé.

Soud neshledal žalobu ve smyslu § 85 s. ř. s. nepřipustnou, protože žalobce se ochrany proti absenci zmíněného systému nemohl domáhat jinými právními prostředky.

Soud dále konstatuje, že žalobce na straně 3 žaloby označuje za žalovaného i vedoucího ústavu. Jelikož ale všechna žalobní tvrzení směřují k nezákonnému zásahu žalovaných 1) a 2) (srov. § 83 s. ř. s.) a podání účastníků řízení se posuzují podle jejich obsahu, soud považuje za žalované správní orgány pouze žalované 1) a 2).

Dne 28. 6. 2017 proběhlo u zdejšího soudu jednání. Zástupce žalovaného 1 setrval na své argumentaci i návrhu. Zástupkyně žalobce, ani žalobce sám se k jednání nedostavili. Žalovaný 2 se z účasti na jednání předem telefonicky omluvil.

Žaloba není důvodná.

Předmětem sporu je posouzení otázky zákonnosti tvrzeného zásahu žalovaných 1) a 2), který má spočívat v absenci zvláštního nepojistného systému sociální pomoci a podpory pro mladé dospělé, kteří nabudou zletilosti v ústavní péči, a ucelené koncepce a strategie státu směřující k jeho vytvoření.

Ustálená judikatura správních soudů (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005-65) dovodila, že ochrana před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu je důvodná tehdy, jsou-li kumulativně splněny následující podmínky: žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ správního orgánu v širším smyslu) správního orgánu (3. podmínka), která nejsou rozhodnutím (4. podmínka) a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka), přičemž „zásah“ v širším smyslu, nebo jeho důsledky musí trvat, nebo musí hrozit opakování „zásahu“ (6. podmínka). Přitom s účinností od 1. 1. 2012 poslední podmínka pozbyla na významu, neboť soudní řád správní nově umožňuje také vydání deklaratorního výroku o nezákonnosti zásahu v případě, kdy zásah již aktuálně netrvá.

Soud předem uvážil o otázce, ve vztahu k jakým prvkům tvrzeného zásahu je dána pravomoc správních soudů k jeho posouzení. Pravomoc správních soudů je definována v § 2 ve spojení s § 4 s. ř. s. prostřednictvím 3 podmínek (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007-197, č. 1717/2008 Sb. NSS; všechna rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na: www.nssoud.cz). Správní soudy v rámci své pravomoci přezkoumávají pouze:

1. činnost správních orgánů,
2. která se týká veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob,
3. přičemž se jedná o činnost těchto orgánů v oblasti veřejné správy.

Soud uvádí, že normotvorná činnost je *a priori* z přezkumné pravomoci soudů vyloučena, protože se netýká přímo veřejných subjektivních práv osob a rovněž se nejedná o činnost v oblasti veřejné správy. Pokud by žalobce napadal pouze absenci určité legislativy, musel by soud žalobu dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítnout. Je třeba přitom rozlišit právotvorné působení na úrovni tvorby a přijímání zákonů na straně jedné, právotvorné působení na úrovni tvorby a přijímání podzákonných právních předpisů a na straně druhé a další činnosti.

Ohledně právotvorného působení v rovině tvorby a přijímání zákonů soud konstatuje, že nezákonného zásahu se nemohli dopustit žalovaní 1) a 2), protože zákonodárství je výlučnou pravomocí Parlamentu České republiky (srov. čl. 15 odst. 1 Ústavy České republiky), který žalobce za žalovaného, jenž se měl dopustit nezákonného zásahu, neoznačil. I kdyby jej žalobce jako žalovaného označil, nemohlo by se pojmově jednat o nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s., protože Parlament v daném kontextu nevystupuje jako orgán moci výkonné v oblasti veřejné správy.

K právotvornému působení žalovaných správních orgánů v rovině tvorby a přijímání podzákonných právních předpisů soud konstatuje, že se nemůže pojmově jednat o nezákonný zásah ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s., protože žalovaní v daném kontextu nevystupují jako správní orgány dle legislativní zkratky zavedené v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy jako orgány moci výkonné, kterým bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, ale jako právotvorci, jako tvůrci normativních právních aktů, tedy nikoli jako správní orgány, ale jako původci

tzv. abstraktních forem správní činnosti (srov. Hendrych, D. a kol., Správní právo: obecná část, 8. vydání. Praha 2012, s. 177 a násl.).

Dále žalobce výslovně napadl žalované 1) a 2) ve vztahu k činnostem (např. tvorba koncepce a strategie), které by mohly náležet do oblasti výkonu veřejné správy. Povaha tvrzeného nezákonného zásahu jakožto nezákonného zásahu není jednoznačně a na první pohled vyloučena a soud nemůže učinit v tomto směru závěr, aniž by tvrzený zásah věcně přezkoumal. Přitom posouzení, zda úkon správního orgánu může být pojmově nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením ve smyslu § 82 s. ř. s., je otázkou důvodnosti žaloby, nikoli otázkou existence podmínek řízení (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 8 Aps 6/2007-247, č. 1773/2009 Sb. NSS). Jelikož se v posuzovaném případě jedná o ochranu žalobcových základních práv (čl. 26 odst. 1, čl. 29 odst. 2, čl. 30 odst. 2 Listiny), jejichž ochrana nesmí být ze soudního přezkumu vyloučena (čl. 36 odst. 2 Listiny), je založen důvod pro věcný přezkum i s ohledem na požadavek ochrany základních práv a svobod všemi soudy.

Soud dále konstatuje, že žalobce se domáhá ochrany svých sociálních práv, zejména čl. 26 odst. 1, čl. 29 odst. 2 a čl. 30 odst. 2 Listiny. Ohledně ochrany sociálních práv správními soudy poskytl vyčerpávající odpověď Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 10. 2014, č. j. 4 Ads 134/2014-29. V daném případě se Nejvyšší správní soud zabýval právem osob s těžkým zdravotním postižením (dětí trpících poruchou autistického spektra) na zajištění sociálních služeb. Přitom v kontextu § 38 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, dospěl k závěru, že tyto osoby mají právo na zajištění sociálních služeb, které jim umožní základní standard důstojného života, přičemž se realizace tohoto práva mohou domáhat i soudně. Závěrem rozsudku Nejvyšší správní soud shrnul, že „[...] soudní přezkum v případě vymáhání nároku na zajišťování sociálních práv spočívá primárně v posouzení, zda byly naplněny standardy vyplývající ze zákonného provedení sociálních práv a dále zda konkrétní způsob zajišťování sociálních práv nezasahuje do esenciální podstaty tohoto práva, není diskriminační a zda vyhovuje testu racionality ve smyslu citované judikatury Ústavního soudu (nálezy ve věcech Právo na stávku, Regulační poplatky a další [nálezy Ústavního soudu ze dne 23. 10. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 61/04; ze dne 20. 5. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 1/08; pozn. zdejšího soudu]). V ostatním je třeba respektovat prostor pro úvahu veřejné moci při volbě konkrétní úrovně a způsobu zajištění sociálních práv, nejsou-li dostatečně určité stanoveny v zákonné prováděcí úpravě“.

Algoritmus přezkumu realizace sociálních práv tak spočívá v několika souvisejících krocích:

1. posouzení, zda byly naplněny standardy vyplývající ze zákonného provedení sociálních práv,
2. zhodnocení, zda konkrétní způsob zajišťování sociálních práv nezasahuje do esenciální podstaty tohoto práva,
3. úvaha, zda konkrétní způsob zajišťování práv není diskriminační,
4. test racionality.

Žalobce dotčení svých práv dovozuje z porušení celé řady ustanovení mezinárodních úmluv, konkrétně Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a

kulturních právech, Úmluvy o právech dítěte, Evropské sociální charty. Dále poukazuje i na vybraná ustanovení Listiny základních práv a svobod.

Soud ve vztahu k těmto mezinárodním smlouvám uvádí, že v žalobcem odkazovaných ustanoveních nejsou stanovena práva, která by byla určena přímo jednotlivcům a jichž by se mohli jednotlivci přímo dovolávat bez existence zákonné úpravy (*self-executing*). Ohledně účinků mezinárodních smluv Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 2. 2007, č. j. 3 Ads 88/2006-72, shrnul, že „[m]ezinárodní smlouva, případně její jednotlivé smluvní ustanovení, je *self-executing* povahy, pokud je určena přímo jednotlivcům pod jurisdikcí veřejné moci státu a tito z ní mohou přímo, bezpodmínečně, jasně a určitě odvodit svá práva. Pokud je však z uvedeného textu mezinárodní smlouvy zřejmé, že primárně zavazuje smluvní státy k přijetí právní úpravy a přizpůsobení vnitrostátního zákonodárství požadavkům mezinárodní smlouvy, pak *self-executing* povahu nemá a nemá proto ani aplikační přednost“.

Ve vztahu k Paktu soud uvádí, že jednotlivá ustanovení se zjevně vztahují k České republice (viz dikce: „*Státy, smluvní strany Paktu, uznávají*“). Členské státy se zavazují vyloučit jakoukoli diskriminaci při uplatňování práv plynoucích z Paktu (čl. 2 odst. 2), uznávají právo každého na sociální zabezpečení (čl. 9), přiměřenou životní úroveň (čl. 11 odst. 1), osvobození od hladu (čl. 11 odst. 2) a vzdělání (čl. 13 odst. 1). Ve vztahu k Úmluvě soud shodně uvádí, že jednotlivá ustanovení se také vztahují k České republice (viz dikce: „*Státy, které jsou smluvní stranou úmluvy, uznávají*“). Členské státy uznávají právo každého dítěte na výhody sociálního zabezpečení (čl. 26 odst. 1), na nezbytnou životní úroveň (čl. 27 odst. 1) a na vzdělání (čl. 28 odst. 1). Ve vztahu Evropské sociální charty soud rovněž poukazuje na to, že její ustanovení váže pouze členské státy (dikce: *smluvní strany se zavazují*). Žalobce v kontextu Charty odkazuje na obecnou povinnost členských států zajistit osobám odborné poradenství při volbě povolání (čl. 9).

Soud shrnuje, že jednotlivé mezinárodní dohody se ve své povaze podobají. Jejich zmíněná ustanovení zakotvují základní závazky členských států v oblasti sociálních práv. Jedná se ale o velmi obecná ustanovení, jejichž účelem je pouze vymezení aspirace členských států. Daná ustanovení mohou sloužit i jako výkladová pomůcka pro hodnocení esenciální podstaty toho kterého sociálního práva, ale nelze z nich dovodit konkrétní přímo uplatnitelná práva jednotlivce, který by se jich mohl domáhat. S ohledem na vysokou abstraktnost posuzovaných norem soud navíc poukazuje na skutečnost, že ačkoli se jedná o závazky členských států, při nejlepší vůli z nich nelze dovodit konkrétní způsoby a mechanismy, jakými se stát rozhodne daná sociální práva zabezpečovat (zde: požadavek žalobce na konstrukci zvláštního nepojistného systému s poměrně jasnými parametry). Soud opakuje, že soudní ochrana sociálních práv je omezena na kontrolu zákonných standardů jejich naplňování a ochranu jejich esenciální podstaty, soudy si ale nemohou osobovat právo rozhodovat o tom, jakým konkrétním způsobem budou orgány veřejné moci sociální práva jednotlivců naplňovat.

Vedle toho soud pouze pro doplnění dodává, že se Úmluva na případ žalobce nevztahuje. Žalobce se domáhá ochrany svých práv z pozice mladého dospělého (osoby starší 18 let), ale čl. 1 Úmluvy limituje osobní působnost na osoby mladší 18 let, pokud nedosáhly zletilosti již dříve. Žalobce tak již ve smyslu Úmluvy není dítětem, které by požívalo práv plynoucích z této mezinárodní smlouvy.

Soud dále uvádí ve vztahu k sociálním právům garantovaným v hlavě čtvrté Listiny, že je možné se jich domáhat pouze v mezích zákonů, kterými jsou provedeny (srov. čl. 29 odst. 3, čl. 30 odst. 3 a čl. 41 odst. 1 Listiny). Podmínkou pro soudní ochranu sociálních práv je tak existence zákonného ustanovení, které konkrétní sociální právo specifikuje a zakládá určitý závazek státu, respektive orgánu veřejné moci, aby poskytl stanovené plnění jednotlivci (*status positivus*).

Soud konstatuje, že žalobce porušení svých práv dovozuje z výše uvedených mezinárodních smluv a Listiny, ačkoli daná ustanovení mu žádná přímo vymahatelná práva negarantují. Žalobce neodkazuje v žalobě na jediné zákonné ustanovení, z něhož by mělo vyplývat jeho právo na existenci zvláštního nepojistného systému pro mladé dospělé. Ani soudu žádné takové ustanovení není známo. Soud proto ve vztahu k 1. bodu testu konstatuje, že neexistuje zákonem stanovený standard, který by zakládal povinnost žalovaných 1) a 2) realizovat zvláštní sociální systém pro mladé dospělé. Stejně tak není ve smyslu § 82 s. ř. s. splněna minimálně 2. a 3. podmínka definující nezákonný zásah. Žalobcova práva nemohla být zkrácena, protože žádný právní předpis negarantuje žalobci právo na existenci zvláštního nepojistného systému pro mladé dospělé. Ačkoli nezákonný zásah může spočívat i v nečinnosti (*omisivní zásah*) správních orgánů (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS), tvrzená nečinnost žalovaných 1) a 2) v této souvislosti nemohla být nezákonná, protože žádný zákon nestanovil žalovaným 1) a 2) povinnost konat tak, jak žalobce požadoval, tj. realizovat žalobcem specifikovaný systém. Již ze samotného zákonného označení zásahové žaloby (*Řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu*) je zřejmé, že rámec soudního přezkumu (ne)činnosti veřejné správy je nastaven právě zákony. Soud není oprávněn posuzovat nad rámec zákona, zda jmenované mezinárodní smlouvy vyžadují přijetí určitých zákonů nebo zda orgány veřejné správy zpracovávají strategie a koncepce, k jejichž tvorbě nemají ze zákona povinnost.

Pro přehlednost soud shrnuje, že činnost žalovaných 1) a 2) by mohla mít ve vztahu k tvrzené absenci systému následující povahu:

1. Pokud by se jednalo o přípravu právních předpisů, šlo by o činnost normotvorbou mimo oblast veřejné správy, k jejímuž přezkumu by správní soudy neměly pravomoc, jak soud výše vysvětlil.
2. Omisivní nezákonný zásah žalovaných 1) a 2) při výkonu veřejné správy je v nyní posuzovaném případě vyloučen, protože veškerý výkon veřejné správy podléhá zásadě legality (čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky) a chybí právě zákonný podklad k realizaci zvláštního nepojistného systému pro mladé dospělé, jak požaduje žalobce. Ani zmiňované mezinárodní smlouvy tento podklad nezakládají.
3. Jakékoli strategie či koncepce, které by orgány veřejné správy mohly vydávat mimo rámec zákona, by byly pouze koncepce, programy, plány nebo dokumenty politického charakteru, které by nemohly mít přímý vztah k žalobcovým sociálním právům. Takovými dokumenty by totiž žalovaní 1) a 2) mohli sice učinit určité programové prohlášení, ale nemohli by jimi vzhledem k absenci zákonného základu (čl. 2 odst. 3 Ústavy České

republiky) stanovit práva či povinnosti. Ani v tomto případě se proto o nezákonný zásah jednat nemohlo.

Soud dále uvádí, že žalobce má velmi konkrétní představu, jak by předmětný systém měl vypadat. Žalobce se na soudu domáhá, aby uznal absenci systému, jak ho v konkrétní podobě navrhl, za nezákonnou a přikázal žalovaným 1) a 2) tuto situaci napravit. Fakticky je tak jeho žaloba jakousi žalobou ve veřejném zájmu, kterou se žalobce snaží docílit změny postavení mladých dospělých, kteří jsou po odchodu z ústavní péče často v bezprizorním postavení, aniž by šlo nadále tolik o jeho vlastní práva.

Na tomto místě soud považuje za důležité zdůraznit, že nijak nezpochybňuje skutečnost, že mladí dospělí, kteří opustili ústavní péči po dovršení zletilosti, patří do zvlášť zranitelné skupiny osob. Jako takovým by jim měla být ze strany příslušných orgánů veřejné správy poskytnuta maximální péče, aby mohli případně překonat svůj počáteční hendikep. Úkolem správních soudů je ale ochrana veřejných subjektivních práv (čl. 90 Ústavy České republiky, § 2 s. ř. s.), nikoli nahrazování role zákonodárce. Správní soudy se nemohou podílet na tvorbě jakéhokoli systému sociálního zabezpečení tím, že by konstituovaly jeho parametry, natož normativní základ. Důvody zdrženlivosti soudů při hodnocení, jak jsou realizována sociální práva, jsou přitom nasnadě. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 1. 2016, č. j. 4 Ads 85/2015-57, uvedl, že soudy mají k přezkumu nastavení rámce sociálních práv „[...] přistupovat deferenčním (benevolentním) způsobem. Pro tuto deferenci je uváděno několik důvodů. Je nutné vycházet z toho, že demokratická legitimita soudů pro rozhodování o těchto otázkách je nižší než u orgánů moci zákonodárné či výkonné (respektive zde orgánů územní samosprávy), kterým je pozitivní realizace sociálních práv svěřena. Dalšími důvody je polycentricita problematiky sociálních práv, odborná nevybavenost soudů a konečně nutnost flexibility při řešení těchto otázek“. Zdejší soud proto uzavírá, že nemůže posoudit absenci předmětného systému, pokud existenci tohoto systému nepředpokládají samy právní předpisy.

Ohledně dalších kroků algoritmu přezkumu sociálních práv soud uvádí, že je není možné realizovat, pokud primárně chybí zákonem stanovený standard. Rovněž není nutné zkoumat další podmínky § 82 s. ř. s., pokud již dvě zjevně naplněny nebyly. Soud se pouze na okraj zabýval otázkou, zda absencí systému nemohla být dotčena esenciální podstata žalobcových sociálních práv. V této souvislosti soud odkazuje na detailní vyjádření žalovaného 2), jenž podrobně popsal všechny dávky, kterých může žalobce využít. Vedle přídatku na dítě mohl žalobce zejména žádat o příspěvek na bydlení, příspěvek na živobytí a doplatek na bydlení. Ve výjimečném případě mohl využít i dávku mimořádné okamžité pomoci, což také učinil. Soud dále uvádí, že samotný zákon o ústavní výchově v § 33 předpokládá věcnou a finanční pomoc dítěti, které ukončilo pobyt v ústavě, jakož i pomoc se zajištěním bydlení a práce a další poradenství. Poradenství a pomoc je možné vyhledat i na jednotlivých pobočkách úřadu práce, sociálních odborech obecních úřadů, u specializovaných poskytovatelů sociálních služeb nebo i u jiných neziskových organizací.

Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku ze dne 27. 1. 2016, č. j. 4 Ads 85/2015-57, podrobně popsal, jak by vypadal zásah do esenciální podstaty sociálních práv osoby se zdravotním postižením: „Zásahem do esenciálního obsahu tohoto sociálního práva by tak v tomto kontextu bylo, pokud by veřejná moc vůbec odmítala pomoc či péči o osoby

s vážným zdravotním postižením, dále pokud by osoby se zdravotním postižením byly nuceny setrvávat v ústavním prostředí v naprosto nedůstojných podmínkách, např. omezovány na svobodě s absencí jakéhokoli soukromí či autonomie, bez možností kontaktu s okolním světem, a zároveň by příslušné orgány veřejné moci odmítaly zajistit jakékoli alternativní sociální služby (ať již v podobě terénní, ambulantní či pobytové) umožňující těmto osobám se zdravotním postižením život mimo „ústav“ v jejich přirozeném prostředí.“ Analogicky by v nyní posuzovaném případě spočíval zásah do esenciální podstaty sociálních práv mladého dospělého v tom, pokud by mu aktuální systém sociálního zabezpečení neumožňoval zajistit jeho základní životní potřeby a vést osobní život, dosáhnout na finanční nebo věcnou podporu nebo ho vylučoval z poradenství a jiných sociálních služeb. S ohledem na výše popsané možnosti sociální pomoci tak tomu ale zjevně není, pročez k zásahu do esenciální podstaty práv žalobce nemohlo dojít z důvodu absence daného systému.

Ačkoli si je soud vědom osobní a sociální situace žalobce, odmítá argument, že žalobce nemohl využít dostupných dávek, protože nevěděl o jejich existenci. Žalobce rovněž svojí neznalostí zdůvodňuje nutnost přijetí předmětného systému, který by obsahoval zvláštní koordinační mechanismus jednotlivých forem sociální pomoci. Ačkoli jednotlivé formy sociální pomoci jsou rozptýleny v mnoha různých zákonech a poznání všech možností, které nabízí tuzemský systém sociálního zabezpečení mladému dospělému, se může jevit komplikovaným, nelze tímto faktickým stavem překonat základní právní zásadu, že neznalost práva neomlouvá (*ignorantia iuris non excusat*). Důsledkem tvrzené neprovázanosti jednotlivých forem sociální pomoci mohou být vyšší nároky na mladého dospělého, který se musí v systému zorientovat a o jednotlivé formy sociální pomoci požádat. Nelze ale přijmout zjednodušující závěr, že by zde žádný systém pomoci mladým dospělým neexistoval nebo že by možnosti sociální pomoci mladým dospělým byly nastavením současného systému vyloučeny.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

Na základě shora uvedeného soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji podle § 81 odst. 3 s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ve věci měl plný úspěch žalovaný, avšak žalovanému v řízení žádné náklady nad rámec jeho běžných činností nevznikly. Soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

P o u č e n í : 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). Případně-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.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 28. června 2017

JUDr. Eva Pechová, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení: J. Válková