

U s n e s e n í

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Evy Pechové a soudkyň Mgr. Michaely Bečkové a Mgr. Aleny Krýlové v právní věci žalobce A. Ž., proti žalovanému označenému jako Ministerstvo práce a sociálních věcí, se sídlem Na poříčním právu 1, 128 01 Praha 2, v řízení o žalobě označené jako žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu,

t a k t o :

I. Žaloba se odmítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Dne 15. 11. 2012 podal žalobce u zdejšího soudu žalobu označenou jako žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 soudního řádu správního (zákon č. 150/2002 Sb.; dále jen „s. ř. s.“). V žalobě vyjádřil své přesvědčení, že ačkoli je osobou ve výkonu trestu, měl by být považován za osobu v hmotné nouzi – navzdory znění § 3 odst. 1 písm. f) zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi – aby mohl získat osvobození od placení regulačních poplatků. Žalobce dne 19. 6. 2012 adresoval svou žádost o přiznání statusu osoby v hmotné nouzi Okresní správě sociálního zabezpečení Šumperk; tento úřad mu však dne 22. 6. 2012 napsal, že mu nepřísluší řízení ve věci hmotné nouze a že žalobce se může obrátit na obecní úřad v místě svého trvalého bydliště. Dne 2. 7. 2012 zaslal žalobce svou žádost na Úřad městské části Praha 3, ten však zůstal nečinný. Dne 21. 8. 2012 podal žalobce u žalovaného návrh na opatření proti nečinnosti ve smyslu § 80 správního řádu. Žalovaný reagoval přípisem ze dne 17. 9. 2012, v němž s odkazem na zákon o hmotné nouzi uvedl, že osobu, která nastoupila výkon trestu odnětí svobody, nelze pokládat za osobu v hmotné nouzi; toto ustanovení není diskriminační a je v souladu s ústavním pořádkem ČR. Zákon o hmotné nouzi nespadá do věcného rozsahu aktů unijního práva (převážně tzv. antidiskriminačních směrnic), jichž se žalobce dovolává; nevztahuje se na něj tedy žalobcem zmiňovaná judikatura Evropského soudního dvora.

Žalobce se domnívá, že žalovaný porušil svou povinnost zabývat se žalobcovou žádostí věcně a vydat o ní řádné rozhodnutí, byť i negativní. Navrhl proto, aby soud

1) prohlásil obsah sdělení žalovaného ze dne 17. 9. 2012 za nulitní, neboť odporuje právu EU a tím zasahuje do žalobcových práv,

2) vrátil žalovanému žalobcovu žádost ze dne 19. 6. 2012 o přiznání statusu osoby v hmotné nouzi a uložil mu, aby vydal rozhodnutí ve smyslu správního řádu, které bude respektovat právo EU.

Krom toho žalobce navrhl – s ohledem na to, že celoplošná výluka skupiny občanů v § 3 odst. 1 písm. f) zákona o pomoci v hmotné nouzi je diskriminační a v rozporu s právem Unie – aby soud předložil předběžnou otázku Evropskému soudnímu dvoru, který jediný je oprávněn posoudit efekt čl. 6 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii, resp. judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, ve vztahu k antidiskriminační legislativě EU, a stanovit tak rozsah působnosti práva EU.

V reakci na výzvu soudu ze dne 29. 11. 2012 žalobce upravil svou žalobu, kterou nově označil jako žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Upustil od původně navrhovaného petitu pod číslem 1; v petitu číslo 2 nově požadoval, aby soud vrátil žalovanému – jakožto odvolacímu orgánu, který rozhoduje o odvoláních proti rozhodnutím vydaným v I. stupni – jeho žádost ze dne 19. 6. 2012 a uložil mu, aby tuto žádost předložil orgánu oprávněnému vydat rozhodnutí v I. stupni, který takové rozhodnutí v intencích správního řádu vydá. Žalobce nadále setrval na tom, že žalovaný je odpovědný jak za „lež“, kterou uvedla OSSZ Šumperk v podání ze dne 22. 6. 2012, tak za „další lži“ ve svém vlastním dopisu ze dne 17. 9. 2012, jakož i za činnost příslušného úřadu práce – krajské pobočky a pobočky pro hl. m. Prahu, k němuž žalobcova žádost vůbec nedoputovala. Žalobce ve své žádosti výslovně uvedl, že „požaduje striktní postup dle § 2 odst. 1 a § 3 zákona č. 500/2004 Sb.“ – ovšem žádné správní řízení doposud zahájeno nebylo. Tento postup je v rozporu s právem Evropské unie, na jejíž orgány se ostatně žalobce hodlá obrátit, pokud se svou při neuspěje na vnitrostátní půdě.

Soud dospěl k závěru, že žalobu nelze věcně projednat.

Podle § 79 odst. 1 s. ř. s. platí, že ten, kdo bezvysledně vyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Podle § 79 odst. 2 s. ř. s. je žalovaným správní orgán, který podle žalobního tvrzení má povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení.

Ve své výzvě ze dne 29. 11. 2012 se soud snažil žalobci objasnit strukturu orgánů pomoci v hmotné nouzi, jak ji zákon upravuje od 1. 1. 2012, a přivést ho k úvaze, zda jeho žaloba má vůbec nějaký reálný podklad a šanci na projednání. Soud zde uvedl:

„[P]odle § 6 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění účinném od 1. 1. 2012, jsou orgány pomoci v hmotné nouzi jednak Úřad práce – krajské pobočky a pobočka pro hlavní město Prahu (rozhodují v I. stupni) – jednak Ministerstvo práce a sociálních věcí (rozhoduje o odvoláních proti rozhodnutím vydaným v I. stupni). Některé úkoly v této oblasti plní (aniž by přitom byly orgány pomoci v hmotné nouzi) také pověřené obecní úřady, obecní úřady obcí s rozšířenou působností a újezdní úřady (§ 7 zákona o pomoci v hmotné nouzi); jedná se o faktické činnosti podle § 63 odst. 3, § 64 odst. 3 a § 65 zákona o pomoci v hmotné nouzi (vstup do obydlí, výkon sociální práce, shromažďování údajů apod.), nikoli o úkony ve správním řízení. Podstata žalobcovy nespokojenosti tkví v tom, že se obrátil na Úřad městské části Praha 3, a jelikož tento úřad nereagoval, žádal Ministerstvo práce a sociálních věcí, aby přijalo opatření před nečinností Úřadu městské části Praha 3. Z nastíněných kompetenčních ustanovení je však zřejmé, že Úřad městské části Praha 3 není orgánem pomoci v hmotné nouzi, který by mohl v této oblasti vydávat jakákoli správní rozhodnutí. Orgán, který nemá povinnost konat, tak stěžít může být nečinný, a to platí i o žalovaném, u něž se nelze s úspěchem domáhat ochrany před nečinností (natožpak rozhodnutí ve věci samé), pokud domněle nečinný orgán I. stupně nemá s věcí nic společného, a nelze mu tedy uložit, aby vydal rozhodnutí ve věci.“

Ještě předtím, než se žalobce obrátil na Úřad městské části Praha 3, adresoval svou žádost o přiznání statusu osoby v hmotné nouzi ze dne 19. 6. 2012 Okresní správě sociálního zabezpečení v Šumperku. Ta mu svým přípisem ze dne 22. 6. 2012 sdělila, že České správě sociálního zabezpečení nepřísluší řízení ve věci hmotné nouze, a doporučila mu, aby se obrátil na obecní úřad v místě svého trvalého bydliště; to žalobce poté učinil dne 2. 7. 2012. Je zřejmé, že informace poskytnutá okresní správou sociálního zabezpečení nebyla správná, neboť obecní úřady byly orgány pomoci v hmotné nouzi jen do 31. 12. 2011; stejně tak lze poukázat na to, že pokud bylo okresní správě sociálního zabezpečení doručeno podání,

k jehož vyřízení nebyla věcně příslušná, měla je usnesením postoupit příslušnému správnímu orgánu podle § 12 správního řádu (*Dojde-li podání správnímu orgánu, který není věcně nebo místně příslušný, bezodkladně je usnesením postoupí příslušnému správnímu orgánu a současně o tom uvědomí toho, kdo podání učinil.*) Toto pochybení okresní správy sociálního zabezpečení však nelze napravovat cestou žaloby proti nečinnosti správního orgánu: ta slouží jen k tomu, aby soud uložil vydat rozhodnutí ve věci samé orgánu, který je nečinný a jejíž žalobce označil za žalovaného. Tyto okolnosti však v projednávané věci nenastaly.

V první řadě poukazuje soud na to, že před podáním žaloby k soudu je nutné, aby žalobce vyčerpал dostupné prostředky k ochraně před nečinností ve správním řízení; nejčastěji, a i v případě řízení ve věci pomoci v hmotné nouzi, připadá v úvahu návrh na ochranu před nečinností podle § 80 správního řádu. Poté, co úřad městské části na žalobcovo podání nereagoval, obrátil se žalobce na žalovaného a žádal jej o postup podle § 80 správního řádu; tento prostředek ochrany však nelze považovat za „*bezvýsledně vyčerpaný*“ ve smyslu § 79 s. ř. s.

Podle § 80 odst. 1 správního řádu platí, že nevydá-li správní orgán rozhodnutí ve věci v zákonné lhůtě, nadřízený správní orgán učiní z moci úřední opatření proti nečinnosti, jakmile se o tom dozví. Podle § 80 odst. 3 věty druhé správního řádu může po uplynutí lhůt pro vydání rozhodnutí podat žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti i účastník. Úřadu městské části však žádná lhůta plynout nezačala: podle § 44 správního řádu je řízení o žádosti zahájeno dnem, kdy žádost nebo jiný návrh, kterým se zahajuje řízení, došel věcně a místně příslušnému správnímu orgánu. Jak soud uvedl výše, úřad městské části není k řízení ve věci pomoci v hmotné nouzi věcně a místně příslušný (stejně tak není věcně a místně příslušná okresní správa sociálního zabezpečení); povinnost vydat rozhodnutí ve věci v zákonné lhůtě mu tedy nevznikla. Žalované Ministerstvo práce a sociálních věcí není nadřízeným správním orgánem úřadu městské části (tím je krajský úřad); nelze se tedy u něj domáhat ochrany před nečinností úřadu městské části. Žalobcův návrh ze dne 2. 7. 2012 je tak zcela „*mimoběžný*“ a nelze jej považovat za řádné vyčerpání prostředku na ochranu proti nečinnosti podle § 80 správního řádu.

Řízení o žalobě na ochranu před nečinností správního orgánu je určeno pro případy, kdy účastník řádně zahájil řízení o žádosti u věcně a místně příslušného správního orgánu I. stupně, tento orgán však ve věci nekoná, a ani nadřízený správní orgán není schopen účastníku poskytnout ochranu před nečinností orgánu I. stupně. V takové situaci je na místě, aby se účastník obrátil na soud; žalovaným však bude nikoli nadřízený orgán (který v situaci běžícího řízení u I. stupně není příslušný k rozhodování ve věci samé, tj. k zamítnutí či vyhovění žádosti), nýbrž orgán I. stupně. V nyní projednávané věci se však žalobce od počátku obracel na nesprávný orgán I. stupně (ať už OSSZ, nebo úřad městské části); to, že následně podal návrh na ochranu před nečinností podle § 80 správního řádu u žalovaného – tedy orgánu, který je shodou okolností nadřízeným správním orgánem (§ 77 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi) Úřadu práce jakožto orgánu příslušného rozhodovat ve věcech pomoci v hmotné nouzi v I. stupni – nemůže zhojit jeho prvotní pochybení. Žalované Ministerstvo práce a sociálních věcí nemůže činit opatření proti nečinnosti ani vůči orgánu, jehož nečinnost je namítána a jemuž ministerstvo není nadřízeným správním orgánem (úřad městské části), ani vůči orgánu, jenž by jinak byl věcně a místně příslušný k rozhodování o žádosti, ovšem jemuž účastník tuto žádost neadresoval (úřad práce).

Úkolem soudu v řízení o ochraně před nečinností správního orgánu není za žalobce „*vybírat*“ správní orgán, v jehož příslušnosti je řešení otázek, o něž se žalobce zajímá, a svým rozsudkem „*přesouvat*“ nesprávně podanou žádost tomu orgánu, do jehož věcného okruhu spadá předmět žádosti – ačkoli žalobce by správně podaným návrhem ve správním řízení dosáhl bez jakékoli ingerence soudu téhož. Žalované ministerstvo není orgánem, jemuž by

soud mohl uložit povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé; jinou povinnost (tj. předložit žádost jinému, věcně příslušnému, orgánu) soud žalovanému v tomto typu řízení uložit nemůže, a nemůže ani ukládat povinnosti správním orgánům, které účastníky řízení nejsou (tj. aby tento jiný, věcně příslušný orgán ve věci rozhodl).

Soud proto žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť ve věci nebyly splněny podmínky řízení a tento nedostatek nelze odstranit.

Jelikož soud žalobu odmítl, nerozhodoval o podané žádosti o osvobození od soudních poplatků a o ustanovení zástupce. Tyto žádosti by ostatně nemohly uspět: podmínkou pro ustanovení zástupce je skutečnost, že účastník splňuje předpoklady pro osvobození od soudních poplatků, přičemž jedním z předpokladů je i to, že žaloba není zjevně neúspěšná. Z argumentace soudu je přitom zřejmé, že považuje žalobu za zjevně neúspěšnou. Stejně tak soud nepovažoval za nutné pokládat předběžnou otázku Evropskému soudnímu dvoru.

O nákladech řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 3 s. ř. s., podle něž nemá žádný z účastníků řízení právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta.

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 vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, 657 40 Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s.; kromě obecných náležitostí podání musí kasační stížnost obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů je 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 6. února 2013

JUDr. Eva Pechová v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Sylvie Kosková