



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Bohuslava Hnízдила a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce: **K. Ch.**, zastoupeného JUDr. Jindřichem Budilem, advokátem, se sídlem Pražská 146, Votice, proti žalovanému: **ministr práce a sociálních věcí**, se sídlem Ministerstvo práce a sociálních věcí, Na Poříčním právu 1, Praha 2, proti rozhodnutím žalovaného ze dne 15. 7. 2002, č. j. 32/24461/2002, ze dne 16. 9. 2002, č. j. 32/31451/2002, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 17. 1. 2008, č. j. 42 Cad 12/2008 - 13,

takto:

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalovanému **se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.**

Odůvodnění:

Žalobou podanou u Nejvyššího správního soudu dne 8. 8. 2007 (která byla posléze postoupena příslušnému krajskému soudu) žalobce (dále jen „stěžovatel“) brojil proti výše uvedeným rozhodnutím ministra práce a sociálních věcí, kterými nebylo vyhověno stěžovatelově žádosti o odstranění tvrdosti zákona. Stěžovatel v žalobě poukazoval na to, že jeho sociální situace je velmi špatná a že zákony České republiky nejsou s to poskytnout rozumné řešení. Podle platných předpisů přiznaný důchod nepostačuje ke krytí základních stěžovatelových potřeb. Proto se obrátil na ministra práce a sociálních věcí opakovaně se žádostí o odstranění tvrdosti zákona. Těmto žádostem nebylo podle stěžovatele vyhověno proto, že byly účelově a z xenofobních důvodů odmítnuty jeho důvody proto, že je navrátilivším se emigrantem.

Krajský soud žalobu stěžovatele výše označeným usnesením dne 17. 1. 2008 odmítl, a to s odkazem na ustanovení § 106 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o organizaci a provádění sociálního zabezpečení“), podle jehož odst. druhého jsou rozhodnutí o žádosti o odstranění tvrdosti předpisů o sociálním zabezpečení vyloučena ze soudního přezkumu.

Stěžovatel napadl usnesení Krajského soudu v Praze kasační stížností, v níž namítl, že se krajský soud jeho námitkami nezabýval a že pouze odkázal na „neodstranitelný nedostatek podmínky řízení“, aniž sdělil, za jakých podmínek by šlo o nedostatek odstranitelný. Rovněž poukázal na to, že původně jeho věc, jak mu bylo oznámeno v poučení, měla řešit soudkyně JUDr. Havlová, nicméně posléze pod jiným jednacím číslem věc řešila JUDr. Hanušová, kterou v roce 2000 navrhl vyloučit pro podjatost. Poukázal na svou tíživou sociální situaci, žádal, aby mu soud přiznal důchod ve výši 8000 Kč a v doplnění kasační stížnosti uvedl, že se domnívá, že rozhodnutí krajského soudu je v rozporu s čl. 30 Listiny základních práv a svobod.

Stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, dále jen „s. ř. s.“) a tuto kasační stížnost podal včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.). Z kasační stížnosti je možné dovodit, že stěžovatel uplatňuje důvod kasační stížnosti uvedený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tedy napadá usnesení krajského soudu pro nezákonnost odmítnutí návrhu. Nejvyšší správní soud za této situace napadený rozsudek v mezích řádně uplatněných kasačních důvodů a v rozsahu kasační stížnosti podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. přezkoumal, přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Soud v každém řízení, a platí to i pro soudní řízení správní, musí zkoumat, zda jsou splněny podmínky řízení, tj. zda existují okolnosti stanovené zákonem, za nichž je možné ve věci jednat a věc rozhodnout. V soudním řízení správním platí ohledně zkoumání podmínek řízení ustanovení § 103 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s § 64 s. ř. s., podle kterého existenci těchto podmínek zkoumá kdykoliv za řízení. Jednou ze základních podmínek řízení je pravomoc soudu, tj. zákonná možnost některý okruh sporů vůbec řešit. Podle ustanovení § 6 s. ř. s. jsou z rozhodování soudů ve správním soudnictví vyloučeny věci, o nichž to stanoví soudní řád správní nebo zvláštní zákon. Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. se může zrušení rozhodnutí správního orgánu, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, domáhat každý, kdo tvrdí, že jím byl zkrácen na svých právech, nestanoví-li soudní řád správní nebo zvláštní zákon jinak. Ustanovení § 68 písm. e) s. ř. s. označuje rovněž žalobu za nepřipustnou tehdy, domáhá-li se přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkoumání podle soudního řádu správního nebo zvláštního zákona vyloučeno.

S ohledem na tuto úpravu obsaženou v procesních předpisech a s ohledem na ustanovení § 106 odst. 2 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení ve znění k datu napadených rozhodnutí („Rozhodnutí o žádosti o odstranění tvrdosti předpisů o sociálním zabezpečení jsou vyloučena ze soudního přezkumu.“), je třeba souhlasit se závěrem krajského soudu, že stěžovatelem napadená rozhodnutí jsou ze soudního přezkumu vyloučena.

Nejvyšší správní soud, dospěv k výše uvedenému závěru, se zabýval rovněž otázkou, zda je tato výlučka v souladu s ústavním pořádkem a zda nejsou dány podmínky pro to, aby podle čl. 95 odst. 2 Ústavy přerušil řízení a podal návrh na zrušení citovaného ustanovení zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení Ústavnímu soudu. Přitom vyšel z toho, že podle čl. 36 odst. 2 věty druhé Listiny základních práv a svobod nesmí být z pravomoci soudu vyloučeno přezkouvání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny. Stěžovatel přitom sám v kasační stížnosti vymezil svou námitku proti výluce z přezkumu odkazem na čl. 30 Listiny základních práv a svobod, který zakotvuje v obecné rovině právo na sociální ochranu.

Jak již bylo konstatováno, podle čl. 36 odst. 2 věty druhé Listiny základních práv a svobod nesmí být z pravomoci soudu vyloučeno přezkouvání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod. Z toho plyne, že pro závěr o ústavní konformitě výlučky rozhodování ministra práce a sociálních věcí o odstranění tvrdosti zákona podle § 4 odst. 3 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení je podstatné posouzení, zda rozhodnutí o odstranění tvrdosti při provádění sociálního zabezpečení zasahuje nějaké ústavně garantované právo, resp. zda odstranění tvrdosti je samo o sobě základním právem.

Stěžovatel svou argumentaci opírá, jak již bylo řečeno, o obecný odkaz na obsah čl. 30 Listiny základních práv a svobod. K tomu Nejvyšší správní soud předně podotýká, že obsah čl. 30 Listiny základních práv a svobod směřuje k zakotvení subjektivního občanského (čl. 30 odst. 1), resp. lidského (čl. 30 odst. 2) práva na sociální zabezpečení, a to pro případy sociálních událostí vymezených jako stáří, nezpůsobilost k práci a ztráta živitele (pro tyto případy Listina zaručuje právo na „*přiměřené hmotné zabezpečení*“) a pro případ sociální události hmotné nouze (zde zaručuje Listina pouze „*pomoc nezbytnou pro zajištění základních životních podmínek*“). V případě stěžovatele jde nepochybně o sociální situaci definovanou ustanovením čl. 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (stáří). Podstatné ovšem je, že těchto práv je možno se dovolávat pouze v mezích zákonů, které čl. 30 provádějí (čl. 30 odst. 3 ve spojení s čl. 41 odst. 1 Listiny). Nároky, které požívají ochrany čl. 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, jsou proto v konkrétní rovině zakotveny „*prováděcími*“ zákony. Pokud jde o sociální událost rozhodnou v případě stěžovatele (tedy stáří), jde o zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů. Tento zákon jasnou definicí důchodového schématu a důchodové formule vymezuje podmínky nároku na dávku důchodového pojištění. Zákon o organizaci a provádění sociálního zabezpečení v ustanoveních § 81 a násl. ve spojení s ustanoveními zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, vymezuje procesní postup, jímž se podmínky nároku na dávku důchodového pojištění ověřují, a opět zákon o organizaci a provádění sociálního zabezpečení ve spojení se s. ř. s. svěřuje přezkum správních rozhodnutí o dávkách důchodového pojištění soudům (§ 89 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení). V tomto ohledu je tedy rozsah nároků garantovaný čl. 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod plně podroben soudnímu přezkumu, a je tak zajištěn soulad s požadavkem čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

Pokud jde o rozhodnutí ministra práce a sociálních věcí podle § 4 odst. 3 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že se tato rozhodnutí rozsahu ochrany čl. 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod vymykají,

a nejsou proto ani pod zárukou práva na soudní ochranu ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Je tomu tak proto, že nejde o rozhodování o nároku, který by vyplýval z oněch „prováděcích“ zákonů ve smyslu čl. 30 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Jinak řečeno - v případě rozhodnutí o odstranění tvrdosti při provádění sociálního zabezpečení jde o typický *ex gratia* institut, jehož uplatnění není vázáno na žádné podmínky vyjma subjektivně vnímané „tvrdosti“ v konkrétním případě. Není vázáno na žádné podmínky, které by tvořily imanentní součást konstrukce nároku na dávky důchodového pojištění, vymyká se zcela regulativnímu působení všech hmotněprávních předpisů, které nároky na dávky důchodového pojištění upravují. Nejvyšší správní soud si je vědom, že lze proti takto široce chápanému *ex gratia* institutu, který je s to teoreticky zasáhnout do jinak zcela jasně a společně pro všechny definovaných nároků, vznášet otázku, zda netrpí deficitem s ohledem na ústavní zákaz nerovného zacházení. To je však otázka samotné povahy institutu, nikoliv otázka možnosti či nemožnosti soudního přezkumu výsledku aplikace téhož institutu.

Nejvyšší správní soud proto s ohledem na výše uvedené dospěl k přesvědčení, že odstranění tvrdosti při uplatňování sociálního zabezpečení nepředstavuje právo chráněné čl. 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, stěžovatelova námitka je tedy lichá.

Nejvyšší správní soud zaměřil svou pozornost rovněž k otázce, zda výluka rozhodnutí o odstraňování tvrdostí v sociálním zabezpečení nepředstavuje porušení závazků České republiky vyplývajících z čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (publikována pod č. 209/1992 Sb., dále jen „Evropská úmluva o lidských právech“). Podle čl. 6 odst. 1 věty první Evropské úmluvy o lidských právech má každý právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu.

Pokud jde o aplikovatelnost čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o lidských právech, judikatura Evropského soudu pro lidská práva zkoumá vždy dvě kritéria - jednak otázku, zda se jedná o spor o nějaké právo¹, jednak otázku, zda má toto právo charakter „práva občanského“ (*droit de caractère civil*).

Pokud jde o kritérium první, spor o právo, jak ho vymezila judikatura Evropského soudu pro lidská práva, je vnímán v první řadě jako spor o rozsah či podmínky výkonu práva, vedle toho musí jít i o spor závažný a skutečný, přičemž výsledek soudního sporu by byl pro uplatnění práva rozhodný (k výkladu pojmu „spor o právo“ srov. zejména rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 27. října 1987 ve věci *Pudas proti*

¹ Evropský soud pro lidská práva se tu vztahuje k francouzskému znění čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o lidských právech, podle něhož má každý právo na to, aby soud rozhodl „ve sporech o jeho občanských právech

a závazcích“ – „*Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle.*“

Švédsku, číslo stížnosti 10426/83). Evropský soud pro lidská práva, pokud je Nejvyššímu správnímu soudu známo, prozatím svou pozornost na rozhodování orgánů veřejné moci *ex gratia* a otázky přezkumu takových rozhodnutí nezaměřil. V rozsudku ze dne 5. 10. 2000 ve věci *Mennitto proti Itálii*, číslo stížnosti 33804/96, se otázkou povahy *ex gratia* rozhodnutí v sociálních věcech z hlediska kritérií judikátu *Pudas proti Švédsku* odmítl zabývat s odůvodněním, že nemá smyslu o těchto otázkách jednat v případě, že sám členský stát předmětné rozhodnutí apriori a explicitně ze soudního přezkumu nevylučuje (srov. marginální číslo 8 citovaného rozsudku). Nejvyšší správní soud, veden doposud Evropským soudem pro lidská práva užívanou definicí pojmu „spor o právo“, dospěl k závěru, že rozhodnutí o odstranění tvrdosti se sporu o právo v tomto smyslu netýká. Případným kladným rozhodnutím o odstranění tvrdosti je totiž poskytnuta platba *ex gratia* z důvodů výjimečné osobní situace žadatele na základě nejširší úvahy správního orgánu opírající se o vědomí sociální solidarity a zásady sociální politiky. Pro absenci jakéhokoli zákonného zakotvení podmínek pro přiznání takové *ex gratia* dávky tu proto žádné majetkové právo neexistuje, dokud správní orgán příslušný k rozhodování ve věcech důchodového pojištění nerozhodne o přiznání dávky. Nelze tedy hovořit v tomto případě o sporu o „občanské“ (*civil*) právo (k tomu lze odkázat i na v cit. rozsudku *Mennitto proti Itálii* naznačenou argumentaci italské vlády, kterou Evropský soud pro lidská práva z výše uvedených důvodů zcela pominul).

Pro úplnost lze poukázat na řadu rozhodnutí Ústavního soudu, který trvale odmítá ústavní stížnosti směřované proti rozhodnutím ministra práce a sociálních věcí ve věci posuzování tvrdosti zákona s tím, že jde o akty, které vůbec nejsou způsobilé zasáhnout do základních práv a svobod zaručených jednotlivcům ústavními zákony. Proto se také odmítl zabývat návrhem na zrušení samotného ustanovení § 106 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení obsahujícího zákonnou výluku těchto aktů z přezkumu ve správním soudnictví (srov. usnesení sp. zn. 1. ÚS 525/06 z 9. 11. 2006, či usnesení sp. zn. II. ÚS 535/05 ze 7. 12. 2005).

Pokud jde o stěžovatelovu námitku, že byl nejprve poučen, že jeho věc bude řešit soudkyně JUDr. Eva Havlová, posléze však jeho věc řešila JUDr. Jarmila Hanušová, kterou v roce 2000 navrhl vyloučit pro podjatost, v první řadě je třeba konstatovat, že z obsahu námitky není zřejmé, čeho se stěžovatel domáhá. Námitka je postavena v rovině konstatování, z něhož není zřejmé, co z tohoto konstatování stěžovatel vyvozuje. Nadto k dotazu Nejvyššího správního soudu soudkyně JUDr. Jarmila Hanušová sdělila, že z rozvrhu práce Krajského soudu v Praze pro rok 2008 vyplývá, že pro rozhodování ve věcech důchodového pojištění je příslušné soudní oddělení 42 Cad a 43 Cad, nikoliv soudní oddělení 44 Ca, jehož je členkou JUDr. Eva Havlová. Proto soudní kancelář dne 15. 1. 2008 převedla věc z rejstříku 44 Ca do rejstříku 42 Cad, v němž je jako samosoudkyně zařazena JUDr. Jarmila Hanušová.

Nejvyšší správní soud neshledal z důvodů výše uvedených kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle ust. § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ust. § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona (§ 60 odst. 1 ve spojení s §

120 s. ř. s.). Žalovaný měl ve věci úspěch, s ohledem na ustanovení § 60 odst. 2 s. ř. s. mu však náklady řízení o kasační stížnosti nelze přiznat, neboť jde o věc důchodového pojištění.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 20. listopadu 2008

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně
senátu