



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobce: **A. Ž.**, zast. Mgr. et Mgr. Martinem Čankem, advokátem se sídlem Nádražní 381/9, Mohelnice, proti žalované: **Vězeňská služba České republiky, Generální ředitelství vězeňské služby**, se sídlem Soudní 1672/1a, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 11. 2013, č. j. 8 A 133/2012 – 51,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Ustanovenému zástupci žalobce Mgr. et Mgr. Martinu Čankovi, advokátovi se sídlem Nádražní 381/9, Mohelnice **se nepřiznává** odměna za zastupování.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla jako nedůvodná podle ustanovení § 87 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítnuta žaloba, kterou se stěžovatel domáhal soudní ochrany proti tvrzenému nezákonnému zásahu žalované, jehož se měla dopustit tím, že na jeho žádost o vyplacení tzv. sociálního kapesného ve výši existenčního minima odpověděla dopisem ze dne 16. 8. 2012, č. j. VS 88/47/2012-50/Všeob/734.

I. Vymezení věci

[2] Stěžovatel v žalobě uvedl, že jako osoba ve výkonu trestu odnětí svobody je dlouhodobě závislý na tzv. sociálním kapesném ve výši 100 Kč měsíčně a nachází se tak

fakticky ve stavu hmotné nouze. Podle § 5 zákona č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, ve znění účinném za posuzované období (dále jen „zákon o životním a existenčním minimu“), není vyloučen z nároku na existenční minimum ve výši 2.020 Kč, a tudíž není vyloučen z nároku na příjem v této výši. Skutečnost, že tento příjem nedostává, a že podle § 3 odst. 1 písm. f) zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pomoci v hmotné nouzi“), osoba nastoupivší výkon trestu odnětí svobody není osobou v hmotné nouzi, je dokladem toho, že stát *de iure* odpírá status osoby v hmotné nouzi osobám, jež se v hmotné nouzi *de facto* nacházejí. Tímto způsobem stát svévolně diskriminuje určitou skupinu osob, což odporuje právu Evropské unie.

[3] Městský soud v napadeném rozsudku uvedl, že nezbytným atributem zásahu je přímost zkrácení veřejných subjektivních práv dotčené osoby. V projednávané věci žaloba směřovala proti dopisu žalované, v němž bylo stěžovateli v odpověď na jeho žádost podanou podle § 26 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění rozhodném pro posuzovanou věc (dále jen „zákon o výkonu trestu odnětí svobody“), toliko vysvětleno, že vězňové mají zajištěnu stravu, ubytování, oblečení a lékařskou péči, a že se na ně tudíž zákon o životním a existenčním minimu nevztahuje. Takovému úkonu žalované však atribut přímosti zásahu do práv stěžovatele schází, neboť se tento dopis v právní sféře stěžovatele žádným způsobem neprojevil: nevznikla mu povinnost něco vykonat, něčeho se zdržet nebo něco strpět.

[4] Pokud by stěžovatel spatřoval zásah do svých práv předmětným dopisem v tom, že na jeho základě mu nebude vyplácena jím požadovaná dávka ve výši existenčního minima, takový účinek aktu správního orgánu není vlastní povaze zásahu ve smyslu § 82 odst. 1 s. ř. s., nýbrž povaze rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 s. ř. s. Nicméně ani v případě, že by městský soud považoval žalobu směřující proti předmětnému dopisu za žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, nemohl by stěžovatel uspět. Žádostí ze dne 1. 8. 2012 totiž nebylo zahájeno žádné řízení o konkrétní dávce, o níž by byla žalovaná příslušná rozhodnout, a proto nelze spatřovat nezákonnost jejího postupu v tom, že o ní nerozhodla. Existenční minimum, upravené v zákoně o životním a existenčním minimu, je referenčním hlediskem pro zjištění nároku na jiné konkrétní dávky (např. dávky pomoci v hmotné nouzi), jejichž přiznání se teprve může případný žadatel domáhat. Stěžovatelovo podání ze dne 1. 8. 2012 bylo toliko žádostí ve smyslu § 26 zákona o výkonu trestu odnětí svobody, kterou žalovaná vyřídila tak, že poskytla stěžovateli své právní stanovisko k problematice sociálního kapesného a existenčního minima.

[5] K obecně formulované námitce týkající se diskriminace vězňů ve výkonu trestu odnětí svobody městský soud konstatoval, že hmotné zabezpečení těchto vězňů se od osob neuvězněných podstatným způsobem odlišuje, neboť je jim mimo jiné poskytována strava, ubytování, oblečení či lékařská péče, a je proto pochopitelné, že tyto odlišnosti reflektuje i platná právní úprava v oblasti sociálního zabezpečení.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření ke kasační stížnosti

[6] Proti rozsudku městského soudu brojí stěžovatel kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b), d) a e) s. ř. s. Má za to, že jako vězeň není vyloučen z úrovně příjmu označovaného jako existenční minimum. S účinností zákona o životním a existenčním minimu došlo k nepřímé novelizaci § 16 odst. 7 a 8 zákona o výkonu

pokračování

trestu odnětí svobody a stěžovatel tak má nárok na sociální kapesné na úrovni existenčního minima. Stěžovatel jakožto příjemce sociálního kapesného je de facto ve stavu hmotné nouze a nelze ho z tohoto stavu celoplošně vylučovat zákonem o pomoci v hmotné nouzi.

[7] Po ratifikaci lisabonské smlouvy a účinnosti čl. 6 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii (dále také „EÚ“) se „antidiskriminační směrnice rady“ doplnily o důvody diskriminace dle čl. 14 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod včetně judikatury Evropského soudu pro lidská práva, které představují „obecné zásady práva unie“ a vztahuje se tak na ně princip přednosti práva EU, dokonce s přímým účinkem. Tedy ve vztahu k pojmu existenční minimum neexistuje zákonný rozdíl mezi vězněm a osobou na svobodě.

[8] Skutečnost, že na vnitrostátní úrovni neexistuje řízení o přidělení či změně výše sociálního kapesného, tak zakládá rozpor vnitrostátního práva s právem EU, souběžně s celoplošnou výlukou správního řádu v § 76 odst. 1 zákona o výkonu trestu odnětí svobody.

[9] Stěžovatel je zbaven svých práv pouze v intencích § 27 zákona o výkonu trestu odnětí svobody, veškerá další práva požívá. Zásah do jeho práv je založen celkovou strukturou vnitrostátního právního řádu, kdy způsob výkonu trestu odnětí svobody je realizován extralegálním způsobem, zejména v oblasti tzv. sociálních práv, jež stěžovatel užívá v kontextu antidiskriminační legislativy EU. Po ratifikaci lisabonské smlouvy žalovaný stát rezignoval na řádnou implementaci práva EU a stěžovatel se tak dovolává přímého účinku práva EU.

[10] Městský soud se v napadeném rozsudku nevěnoval podstatě žaloby, ale pouze předkládal svůj subjektivní názor na daný problém bez zohlednění faktického právního vakua vzniklého po ratifikaci lisabonské smlouvy a čl. 6 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii.

[11] S ohledem na výše uvedené navrhuje, aby Nejvyšší správní soud přerušil řízení a položil předběžnou otázku k Soudnímu dvoru Evropské unie. Následně aby zrušil napadený rozsudek a věc vrátil městskému soudu. Zjistí-li Nejvyšší správní soud nesoulad dotčených zákonných ustanovení s Ústavou České republiky, stěžovatel navrhuje, aby se obrátil na Ústavní soud.

[12] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že se ztotožňuje s výrokem i právní argumentací napadeného rozsudku a navrhuje odmítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[14] Předem dalšího odůvodnění konstatuje, že kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., jako zvláštní ustanovení ve vztahu k ostatním důvodům podle § 103 odst. 1 s. ř. s., přichází pojmově v úvahu pouze za situace, byl-li návrh odmítnut či řízení zastaveno (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 – 98, všechna zde uvedená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou též dostupná na www.nssoud.cz), což však není případ stěžovatele.

[15] Stěžovatel v podané kasační stížnosti zejména namítá, že se městský soud nevěnoval podstatě žaloby. Žaloba ze dne 26. 9. 2012 byla označena jako žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu dle § 82 a násl. s. ř. s., který stěžovatel spatřoval v přípisu žalované ze dne 16. 8. 2012, č. j. VS 88/47/2012-50/Všeob/734 (dále jen „přípis žalované“). Na základě obsáhlé argumentace dovozoval, že se správní orgán jeho žádostí de facto nezabýval (nečetl ji).

[16] Z obsahu žaloby a z obsahu napadeného rozsudku zdejší soud ověřil, že městský soud posoudil veškeré žalobní námitky.

[17] Podle § 82 s. ř. s. se může každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný. V tomto typu žaloby musí tedy žalobce vymezit to, v čem spatřuje nezákonný zásah, jakož i správní orgán, který jej provedl. Účinky podané žaloby pak nastupují pouze ve vztahu k tvrzenému nezákonnému zásahu, který žalobce v žalobě označil. O zásah ve smyslu ustanovení § 82 s. ř. s. se pojmově jedná pouze za předpokladu, že v žalobě tvrzeným jednáním by žalobce mohl alespoň potenciálně být přímo zkrácen na svých právech. To konkrétně znamená, že mezi napadeným zásahem a tvrzeným porušením práv musí existovat bezprostřední vztah (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2007, č. j. 2 Aps 1/2006 – 80, publ. pod č. 1176/2007 Sb. NSS, a rozsudek ze dne 17. 7. 2007, č. j. 2 Aps 1/2007 – 58).

[18] Nejvyšší správní soud se zcela ztotožnil se závěrem městského soudu, že přípisem žalované stěžovatel nebyl přímo zkrácen na svých právech. Tímto přípisem mu totiž bylo pouze vysvětleno, že výše sociálního kapesného je zákonem o výkonu trestu odnětí svobody stanovena na 100 Kč, že osoby ve výkonu trestu odnětí svobody mají zajištěnu stravu, ubytování, oblečení a lékařskou péči, a že se na ně tedy zákon o životním a existenčním minimu nevztahuje. O žádný přímý zásah do stěžovatelových práv se nejedná, neboť mu tímto přípisem nejsou ukládány žádné povinnosti, ani omezena jeho práva. Jeho právní postavení nedosáhlo v důsledku přípisu žádné změny. Předmětný přípis je pouze sdělením správního orgánu, kterým bylo reagováno na žádost stěžovatele podle § 26 zákona o výkonu trestu odnětí svobody (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2007, č. j. 2 Aps 1/2006 – 80, publ. pod č. 1176/2007 Sb. NSS, ve kterém se zdejší soud zabýval tvrzeným nezákonným zásahem, který stěžovatelé spatřovali ve sdělení stavebního úřadu; a rozsudek ze dne 17. 7. 2007, č. j. 2 Aps 1/2007 – 58, ve kterém se zdejší soud zabýval tvrzeným nezákonným zásahem, jenž stěžovatel spatřoval v přípisu Ministerstva dopravy). Pro úplnost zdejší soud uvádí, že zcela odlišná situace by nastala za předpokladu, že by stěžovatel spatřoval nezákonný zásah ve faktickém konání či naopak faktickém nekonání správního

pokračování

orgánu (např. v nevyplácení sociálního kapesného v určité výši). Takto žalobou vymezený zásah resp. jeho zákonnost by již správní soudy nepochybně podrobily věcnému přezkumu.

[19] Vzhledem k tomu, že přípis žalované nelze vůbec považovat za zásah do stěžovatelových subjektivních práv, nemohl se zdejší soud zabývat kasačními námitkami dovozujícími nezákonnost tvrzeného zásahu.

[20] Námitky stěžovatele dovozující nezákonnost (rozpor s právem EÚ) § 76 odst. 1 zákona o výkonu trestu odnětí svobody („*Na řízení podle tohoto zákona se nevztahuje správní řád.*“) nejsou pro posouzení věci relevantní. Jak již ostatně uvedl městský soud, spatřoval-li by stěžovatel zásah do svých práv v tom, že mu nebude jím požadovaná dávka vyplacena právě na základě přípisu žalované, pak takový účinek není vlastní povaze zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s., ale povaze rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. V této souvislosti Nejvyšší správní soud uvádí, že existenční minimum zcela jistě není dávkou v hmotné nouzi. Existenční minimum se používá pouze jako referenční kritérium pro osoby v hmotné nouzi, tj. stanoví minimální hranici peněžních příjmů fyzických osob k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb, která je nezbytná pro samotné přežití těchto osob. Podmínky nároku na dávky v hmotné nouzi a výše těchto dávek jsou určeny v zákoně o pomoci v hmotné nouzi. Podle § 3 písm. f) uvedeného zákona se za osoby v hmotné nouzi nepovažují mj. osoby ve výkonu trestu. Zákon o výkonu trestu odnětí svobody v § 16 odst. 7 výslovně uvádí, že odsouzenému, který není zařazen do práce, poskytuje věznice sociální kapesné v případě, že neodmítl bez závažného důvodu práci a neměl v období jednoho kalendářního měsíce jiný příjem nebo jinou hotovost ve výši alespoň 100 Kč. Ustanovení § 16 odst. 8 tohoto zákona stanoví, že výše sociálního kapesného činí 100 Kč za období jednoho kalendářního měsíce. Zákon o výkonu trestu odnětí svobody ani zákon o pomoci v hmotné nouzi tedy nepředpokládají vedení řízení o sociálním kapesném ve výši existenčního minima. Ustanovení § 76 odst. 1 zákona o výkonu trestu se tak v posuzované věci vůbec neuplatní.

[21] Námitky dovolávající se rozporu tuzemské právní úpravy s právem EU jsou pouze obecné. Stěžovatel neodkazuje na konkrétní komunitární předpis, ze kterého by měla vyplývat povinnost členského státu zakotvit do svého právního řádu nárok na sociální kapesné ve výši existenčního minima, resp. řízení o takovém nároku. Pokud stěžovatel tuto povinnost dovozuje ze článku 6 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii („*Základní práva, která jsou zaručena Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod a která vyplývají z ústavních tradic společných členským státům, tvoří obecné zásady práva Unie.*“) v souvislosti s článkem 14 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod („*Užívání práv a svobod přiznaných touto Úmluvou musí být zajištěno bez diskriminace založené na jakémkoli důvodu, jako je pohlaví, rasa, barva pleti, jazyk, náboženství, politické nebo jiné smýšlení, národnostní nebo sociální původ, příslušnost k národnostní menšině, majetek, rod nebo jiné postavení.*“), pak nezbyvá než také v obecné rovině konstatovat, že ze zásady zákazu diskriminace takovou konkrétní povinnost členského státu dovodit nelze. Tato povinnost nevyplývá ani z tzv. „antidiskriminačních směrnic rady“, na které stěžovatel rámcově odkazuje. Stěžovatel ani žádné konkrétní důvody, ze kterých by jím tvrzená povinnost vyplývala, v kasační stížnosti neuvádí (k tomuto je nutno dále poznamenat, že stěžovatel v kasační stížnosti ani neuvádí, jaké směrnice má na mysli, z podané žaloby lze dovodit, že se má jednat o Směrnici Rady 79/7/EHS, o postupném zavedení zásady rovného zacházení pro

muže a ženy v oblasti sociálního zabezpečení, Směrnici Rady 96/97/ES, kterou se mění směrnice 86/378/EHS o zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy v systémech sociálního zabezpečení pracovníků, a Směrnici Rady 2000/43/ES, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ). Správní soud přitom není oprávněn ani povinen cokoli za stěžovatele dovozovat a dohlédávat.

[22] Nejvyšší správní soud v nyní posuzované věci nezískal jakékoliv pochybnosti o výkladu práva Evropské unie a nepovažoval tedy za potřebné položit Soudnímu dvoru Evropské unie předběžnou otázku. Zdejší soud rovněž nezískal pochybnosti o ústavnosti dotčených ustanovení relevantních právních předpisů a nebyl proto žádný důvod k podání návrhu na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení.

IV. Závěr

[23] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. podanou kasační stížnost zamítl. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

[24] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalované žádné náklady nad rámec její úřední činnosti nevznikly. Z uvedených důvodů soud rozhodl, že žádnému z účastníků se právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává.

[25] Podle § 35 odst. 8 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., zástupci stěžovatele, který mu byl soudem ustanoven k ochraně jeho práv, hraří hotové výdaje a odměnu za zastupování stát. Ustanovený zástupce stěžovatele, Mgr. et Mgr. Martin Čank, advokát se sídlem Nádražní 381/9, Mohelnice, přípisem ze dne 27. 2. 2014 Nejvyššímu správnímu soudu sdělil, že náklady řízení nepožaduje. Nejvyšší správní soud proto ustanovenému zástupci stěžovatele odměnu za zastupování nepřiznal.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. dubna 2014

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu

pokračování