

USNESENÍ

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D., a soudců Mgr. Lenky Oulíkové a Mgr. Miroslava Makajeva ve věci

žalobce: **Ing. V. Š.,**
bytem X,

proti
žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení,**
sídlem Křížová 1292/25, Praha,

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalované,

takto:

I. **Žaloba se odmítá.**

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

Odůvodnění:

1. Žalobce podal dne 21. 11. 2022 žalobu u Krajského soudu v Praze „proti postupu žalované ve věci stanovení výše hornického důchodu na základě žalobcem podané žádosti o odstranění tvrdosti zákona dne 15. 11. 2017“. Uvedl, že dne 15. 11. 2017 podal žádost o odstranění tvrdosti zákona podle čl. I písm. A části I bodu 7 písm. a) přílohy č. III Příkazu ministra č. 30/2006, ve znění Dodatku č. 4, ve věci tehdy probíhajícího řízení sp. zn. X, a to o úpravu výše starobního důchodu. K žádosti přiložil potvrzení při změně zaměstnání (zápočtový list), kde je potvrzeno, že s ním byl v roce 1992 ukončen pracovní poměr na základě dosažení nejvyšší přípustné expozice. V žádosti poukázal na to, že mu nebyl přiznán starobní důchod v roce 2011, kdy o něj požádal, ačkoli podmínky pro jeho přiznání byly stejné jako v roce 2017, kdy mu byl přiznán se zpětným účinkem. Žádal o úpravu výše se zpětným účinkem od roku 2011, neboť mu z důvodu nepřiznání důchodu nebylo umožněno podat žádost o odstranění tvrdosti zákona v roce 2011. Žádost opíral též o skutečnost, že žalovaná v žádosti oddělení 314 ze dne 27. 2. 2017 uvedla, že „*po předběžném posouzení by však žalobce splňoval podmínky pro ‚odstranění tvrdosti‘ uvedené v Dodatku č. 4 k příkazu ministra práce a sociálních věcí č. 30/2007 (za předpokladu, že by mu nevznikl nárok na starobní důchod od 55 let věku dle § 74a odst. 2 ZDP)*“. Žalobce namítá, že mu sice vznikl nárok pro přiznání starobního důchodu dle § 74a odst. 2 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o důchodovém pojištění“), ale podle Dodatku č. 4 příkazu ministra práce a sociálních věcí č. 30/2006 měl možnost požádat o jeho přepočít. Jelikož žalobce splňoval podmínky stanovené v Dodatku č. 4 k příkazu ministra práce a sociálních věcí č. 30/2006 a doba chybějící do potřebné doby zaměstnání v I.AA pracovní kategorii nečinila v uranovém prostředí více než 364 dnů, a nikoli vlastní vinou nemohl žádost podat v roce 2011, žádal o její kladné vyřízení. Žalovaná žalobci dne 23. 11. 2017 sdělila, že s ohledem na probíhající soudní spor ve věci sp. zn. X bude žádost o odstranění tvrdosti zákona řešit až po jeho pravomocném skončení. Jelikož se žalobce vlastní chybou dozvěděl o pravomocném skončení soudního sporu pozdě, nemohl podat ústavní stížnost. Žalovaná k dotazu žalobce

dopisy ze dne 8. 6. 2022 a 20. 6. 2022 žalobce informovala, že žádost předala Dávkové komisi ministra práce a sociálních věcí. Přestože žalobce považoval postup za nestandardní, vyčkal, zda bude jeho žádosti vyhověno. Z rozhodnutí ministra práce a sociálních věcí ze dne 19. 10. 2022, č. j. MPSV-2022/145275-711/16 (dále jen „rozhodnutí ze dne 19. 10. 2022“), je zřejmé, že žalovaná nepostupovala, jak měla, ale vyvolala nové jednání, které bylo řešeno za zcela jiných a pro žalobce nevýhodných podmínek, které neodpovídají realitě. Žalovaná pochybila, když rozhodovací povinnost, která na ni byla přenesena Dodatkem č. 1 až 4 k příkazu ministra práce a sociálních věcí č. 30/2006, neuplatnila v rámci žádosti žalobce, ale přenesla ji na Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále jen „ministerstvo“). Tím vyvolala řetězec dalších zjevných nespravedlností, proti kterým se žalobce nemůže účinně bránit. Žalobce poukázal na to, že v rozhodnutí ze dne 19. 10. 2022 je uvedeno, že *„žadatel v zaměstnání I. AA pracovní kategorie v období před 1.1.1993 odpracoval pouze celkem 8 roků a 237 dnů v uranových dolech“*. V rozhodnutí žalované ze dne 15. 5. 2018, č. j. X, se přitom uvádí, že *„z celkové doby pojištění získal účastník řízení 4 012 dnů v I. A, tj. 10 roků a 362 dnů. Z této doby je započteno 3 301 dnů, tj. 9 roků a 16 dnů zaměstnání zařazeném do I. AA pracovní kategorie, 711 dnů v zaměstnání zařazeném do I. A pracovní kategorie a 243 dnů v zaměstnání zařazeném do I. C pracovní kategorie.“* Žalobce zdůraznil, že odpracoval 9 roků a 16 dnů „na jedné šachtě“, v prostředí s vyhlášeným kontrolovaným pásmem, tedy v uranových dolech. Dle žalobce z žádosti žalované, oddělení 314, ze dne 27. 2. 2017 vyplývá, že důchodový věk žalobce, a potažmo výše důchodové dávky, mohly být ze strany žalované řešeny alternativním způsobem, buď podle § 74a odst. 2 zákona o důchodovém pojištění, nebo podle Dodatku č. 4 k příkazu ministra práce a sociálních věcí č. 30/2006. V případě alternativního řešení je správní orgán ve věcech sociálního řízení povinen zvolit řešení pro žadatele výhodnější. Žádal, aby soud uložil žalované ve věci žádosti žalobce ze dne 15. 11. 2017 postupovat podle Dodatku č. 4 příkazu ministra práce a sociálních věcí č. 30/2006.

2. Žalobce byl usnesením soudu ze dne 22. 11. 2022, č. j. 55 Na 31/2022-21, vyzván k odstranění vad žaloby.
3. V návaznosti na výzvu soudu žalobce v podání ze dne 27. 11. 2022 upřesnil, že se jedná o žalobu na ochranu před nezákonným zásahem žalované dle § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Žalobce spatřuje nezákonný zásah v tom, že žalovaná namísto toho, aby v řízení o žádosti žalobce o odstranění tvrdosti zákona ze dne 15. 11. 2017 pokračovala podle Dodatku č. 1 až 4 přílohy č. III Příkazu ministra práce a sociálních věcí č. 30/2006, přenesla svoji rozhodovací povinnost na dávkovou komisi ministerstva, čímž se zbavila zodpovědnosti za rozhodnutí, které měla dávno učinit. Odmítla postupovat podle právní skutečnosti, kterou sama navrhla v žádosti oddělení 314 ze dne 27. 2. 2017, na jejíž uplatnění má žalobce ústavní právo. Žalobce navrhuje, aby soud uložil žalované, aby ve věci jeho žádosti ze dne 15. 11. 2017 postupovala podle přílohy č. III Příkazu ministra č. 30/2006, ve znění dodatků č. 1 až 4, a podle něj přepočítla důchodovou dávku žalobce zpětně od roku 2011, kdy mu vznikl nárok na starobní důchod.
4. Žalobce tvrdí, že nezákonným zásahem byl zkrácen na svých právech, neboť z rozhodnutí ze dne 19. 10. 2022 je zřejmé, že nebyla zohledněna veškerá doba, kterou odpracoval v I. AA pracovní kategorii v uranových dolech, tedy 9 roků a 16 dní, ale pouze 8 roků a 237 dní, ačkoli celou dobu pracoval v jednom důlním provozu. K tomu poukázal na rozhodnutí žalované ze dne 15. 5. 2018. Tím je vystaven zřejmé nespravedlnosti. Tu dle

žalobce podtrhuje to, že v devadesátých letech z důlního provozu Vrančice odešla do starobního důchodu poměrně velká skupina jeho spolupracovníků na základě ustanovení nařízení vlády č. 557/1990 Sb., případně ustanovení zákona o důchodovém pojištění týkajících se uranových dolů, tedy za stejných podmínek jako pracovníci uranových dolů Příbram.

5. Dále žalobce uvedl, že se cítí poškozen délkou trvání řízení téměř 12 let. Poukázal na to, že mu žalovaná od února 2011 odmítala přiznat starobní důchod, neboť vycházela pouze z formálně vedeného evidenčního listu důchodového zabezpečení a k němu průběžně vystavovaných formálních mzdových listů jeho původním zaměstnavatelem (Rudné doly Příbram), které z provozních důvodů a z důvodu potřeb zaměstnavatele neodpovídaly vždy skutečnosti, případně z tvrzení pracovníků státního podniku Diamo, právního nástupce Rudných dolů Příbram, kteří vycházeli z téhož formálního zdroje. Žalovaná neunesla své důkazní břemeno, v žádném ze soudních sporů nebyla úspěšná a nakonec rozhodnutím ze dne 15. 5. 2018 žalobci přiznala starobní důchod od 55 let věku, přestože se od jeho žádosti podané v únoru 2011 nic nezměnilo. Dle žalobce žalovaná obdobným způsobem postupuje v případě žádosti o přepočítání důchodové dávky ze dne 15. 11. 2017.
6. Soud se nejprve zabýval tím, zda jsou splněny podmínky věcného projednání žaloby, a dospěl k závěru, že tomu tak není.
7. Podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže soud o téže věci již rozhodl nebo o téže věci již řízení u soudu probíhá nebo nejsou-li splněny jiné podmínky řízení a tento nedostatek je neodstranitelný nebo přes výzvu soudu nebyl odstraněn, a nelze proto v řízení pokračovat.
8. Podle § 82 s. ř. s. 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, se může žalobou u soudu domáhat ochrany proti zásahu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.
9. Podmínkou pro přípustnost žaloby dle § 82 s. ř. s. je dostatečné tvrzení, že daný úkon zasáhl do práv žalobce. Pokud je zjevné a nepochybné, že jednání popsané v žalobě nemůže být vzhledem ke své povaze, povaze jeho původce či jiným okolnostem zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., i kdyby byla tvrzení žalobce pravdivá, musí být taková žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jelikož chybí podmínka řízení spočívající v přípustitelném (plausibilním) tvrzení nezákonného zásahu (srovnej rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160, č. 3687/2018 Sb. NSS, *EUROVIA*, bod 63, či rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2018, č. j. 8 Afs 144/2018-30, ze dne 28. 11. 2019, č. j. 7 Afs 114/2019-33, či ze dne 5. 12. 2019, č. j. 9 Afs 113/2018-31).
10. Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem je subsidiární vůči ostatním žalobním typům zakotveným v soudním řádu správním. Ústřední roli v systému žalob podle soudního řádu správního hraje žaloba proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s. Nečinnostní a zásahová žaloba hrají roli pomocného prostředku ochrany tam, kam ochrana podle § 65 a násl. s. ř. s. nedosáhne (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015-48, bod 52, a usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS).

11. Pomocí zásahové žaloby zpravidla nelze docílit posouzení jednotlivých procesních úkonů správního orgánu ve správním řízení, jejichž zákonnost má mít význam při posuzování konečného rozhodnutí (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2019, č. j. 1 Afs 458/2018-42). Má místo zejména tam, kde správní orgán uplatňuje pravomoc mimo řízení, v rámci postupu, který není ukončen vydáním rozhodnutí, nebo v případě excesů ve správních řízeních spojených se zásahy do hmotných práv, zejména ústavně zaručených základních lidských práv a svobod (např. nezákonné prohlídky, zabavování citlivých dokumentů apod.).
12. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 1. 2020, č. j. 10 Afs 304/2019-39, „[p]ojetí soudu jako supervizora správního orgánu, průběžně monitorujícího postupy veřejné správy, je v rozporu se základními principy soudního řízení správního, především s principem subsidiarity (§ 5 s. ř. s.), a se základními zásadami demokratického právního státu, zejména s principem dělby moci – zde dělby moci mezi justici a exekutivu.“ S odkazy na judikaturu Ústavního soudu konstatoval, že „je třeba odlišit na jedné straně procesní úkony správního orgánu, jejichž účinek se může (mimo samotný průběh řízení) ve sféře účastníka projevit jen v souvislosti s výsledným rozhodnutím, a naproti tomu na straně druhé procesní úkony či opomenutí správního orgánu, jejichž důsledek se neprojeví nutně v podobě výsledného rozhodnutí, ale které jsou způsobilé účastníka zasáhnout samy i jinak než prostřednictvím takového rozhodnutí“ (náleze ze dne 14. 1. 2020, sp. zn. III. ÚS 2383/19, ZCZ, body 32 a 33). Jen proti posléze uvedené skupině lze připustit zásahovou žalobu. Naproti tomu proti procesním úkonům správního orgánu, které nemohou dotčenou osobu zasáhnout samostatně, ale až v návaznosti na výsledné správní rozhodnutí, je soudní ochrana poskytována až prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí správního orgánu (viz shodně náleze III. ÚS 2383/19, bod 35).“ Prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem tedy nelze podrobovat testu zákonnosti procesní úkony správního orgánu, které směřují k vydání rozhodnutí a samy o sobě nepředstavují zásah do (hmotných) práv účastníka řízení (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2006, č. j. 8 Aps 2/2006-95).
13. Podle § 70 písm. f) s. ř. s. jsou ze soudního přezkoumání vyloučeny úkony správního orgánu, jejichž přezkoumání vylučuje zvláštní zákon.
14. Podle § 106 odst. 1 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění zákona č. 479/2008 Sb. (dále jen „zákon o organizaci a provádění sociálního zabezpečení“), tvrdost předpisů o sociálním zabezpečení lze odstranit na základě písemné a odůvodněné žádosti občana, v jehož prospěch má být tvrdost odstraněna. V nové žádosti o odstranění tvrdosti nemohou být uplatněny stejné důvody, které již obsahovala žádost původní; při opakování těchto důvodů bude nová žádost odložena a žadatel bude o tomto vyrozuměn. Na řízení o žádosti o odstranění tvrdosti se nevztahují obecné předpisy o správním řízení. Řízení o žádosti o odstranění tvrdosti nelze zahájit, popřípadě v něm pokračovat, po dobu, po kterou probíhá přezkumné řízení soudní. Podle odstavce 2 citovaného ustanovení jsou rozhodnutí o žádosti o odstranění tvrdosti předpisů o sociálním zabezpečení vyloučena ze soudního přezkumu.
15. Tvrdost zákona při provádění sociálního zabezpečení může odstraňovat podle § 4 odst. 3 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení pouze ministr práce a sociálních věcí, případně může pověřit správy sociálního zabezpečení, aby odstraňovaly tvrdosti v jednotlivých případech. Na tento postup však není ze zákona právní nárok a v konkrétním případě rozhoduje ministr či jím pověřené správy sociálního zabezpečení dle své úvahy (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2010,

č. j. 3 Ads 34/2010-80). Tato rozhodnutí jsou vyloučena z přezkumu ve správním soudnictví (§ 106 odst. 2 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení). Jak opakovaně konstatoval Ústavní soud, „*neexistuje-li totiž veřejné subjektivní právo, není zde nic, co by byl soud kompetentní přezkoumávat a na čem by mohl být stěžovatel činností moci výkonné krácen. Na odstranění tvrdosti není právní nárok a je na zvážení ministra, zda s přihlédnutím k okolnostem každého jednotlivého případu žádosti vyhoví či nikoli*“ (srov. např. usnesení ze dne 7. 11. 2013, sp. zn. III. ÚS 1924/13, a v něm citovaná usnesení ze dne 19. 4. 2002, sp. zn. IV. ÚS 51/02, a ze dne 23. 8. 2004, sp. zn. II. ÚS 154/04).

16. Kompetenční výluky ze soudního přezkumu nelze obcházet podáním zásahové žaloby, neboť tomu brání vzájemná subsidiarita jednotlivých žalobních typů. Přezkum zákonnosti správního řízení v rámci řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem odporuje systematice soudního řádu správního.
17. Jádrem argumentace žalobce i návrh výroku rozsudku směřují právě k tomu, aby bylo vyhověno jeho žádosti o odstranění tvrdosti zákona a přepočtena výše jeho starobního důchodu. Žalobce nenamítá, že by o jeho žádosti o odstranění tvrdosti dosud nebylo vůbec rozhodnuto. Z obsahu žaloby je patrné, že žalobce nesouhlasí s tím, jak bylo rozhodnuto o jeho žádosti o odstranění tvrdosti zákona ministrem práce a sociálních věcí, tedy rozhodnutím ze dne 19. 10. 2022, a s důvody tohoto rozhodnutí. O tom svědčí i žalobcem tvrzené zkrácení na právech nezákonným zásahem, které spatřuje žalobce v tom, že v rozhodnutí o žádosti o odstranění tvrdosti zákona nebyla chybně zohledněna veškerá doba, kterou měl odpracovat v I.AA pracovní kategorii v uranových dolech. Jak ovšem žalobce sám připouští, proti tomuto dle žalobce nesprávnému posouzení se nemůže *účinně bránit*, respektive domáhat se jeho věcného přezkumu žalobou ve správním soudnictví. Na odstranění tvrdosti předpisů o sociálním zabezpečení není právní nárok. Postup žalované spočívající v předání věci k posouzení ministru ani skutečnost, že rozhodnutí ministra o odstranění tvrdosti zákona vychází z nesprávného skutkového stavu, nemohou představovat přímý zásah do práv žalobce. V právní sféře žalobce se mohla promítnout až prostřednictvím rozhodnutí o jeho žádosti, které je však ze soudního přezkumu vyloučeno. Kompetenční výluku dle § 106 odst. 2 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení nelze obcházet tím, že by soud k žalobě na ochranu před nezákonným zásahem uložil žalované v rámci odstranění tvrdosti při provádění sociálního zabezpečení provést přepočet výše důchodu, či přezkoumával jednotlivé procesní úkony v řízení, z něhož rozhodnutí o odstranění tvrdosti vzešlo. Uplatnění zásahové žaloby nelze rozšiřovat na případy, kdy je výsledkem řízení o žádosti o odstranění tvrdosti rozhodnutí, které je vyloučeno ze soudního přezkumu.
18. S ohledem na výše uvedené soud žalobu na ochranu před nezákonným zásahem odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 82 s. ř. s., neboť jednání popsané v žalobě nemůže být vzhledem ke své povaze zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., a žaloba tak postrádá připustitelné tvrzení nezákonného zásahu.
19. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 3 s. ř. s., podle kterého nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta.
20. Soud na okraj uvádí, že z obsahu žaloby, v níž žalobce poukázal na nepřiměřenou délku řízení o žádosti o starobní důchod (od roku 2011), nelze dovodit, že by se domáhal přiznání náhrady újmy vůči státu, o které by rozhodovaly soudy v občanském soudním řízení.

Poučení:

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, 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). Připadne-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.

Praha 12. prosince 2022

Mgr. Tomáš Kocourek, Ph.D., v. r.
předseda senátu