

USNESENÍ

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Jana Čížka a soudců Mgr. Ing. Lenky Bursíkové a JUDr. Bc. Kryštofa Horna ve věci

žalobce: **J. T.**
bytem X

proti

žalovanému: **Úřad práce České republiky, Generální ředitelství**
sídlem Dobrovského 1278/25, Praha
zastoupený advokátem JUDr. Jiřím Solilem
sídlem Jakubská 647/2, Praha

o žalobě na ochranu před nezákonnými zásahy žalovaného,

takto:

I. Žaloba se odmítá.

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

Odůvodnění:

1. Žalobce se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu třetího zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) doručenou soudu e-mailem dne 24. 11. 2022 a včas potvrzenou písemným podáním shodného obsahu, a dále doplněnou navazujícím podáním ze dne 14. 12. 2022, domáhá ochrany před nezákonnými zásahy žalovaného, které spatřuje v následujících úkonech žalovaného:
 - 1) v určení Úřadu práce České republiky, Krajské pobočky v Pardubicích jako místně příslušného správního orgánu ve věci týkající se dávek v hmotné nouzi (dále též jen „první zásah“),
 - 2) v donucování, aby podal žádost o invalidní důchod (dále též jen „druhý zásah“).
2. Žalobce tvrdí, že mu žalovaný prvním zásahem znemožnil požádat o příspěvek na živobytí a o doplatek na bydlení. Žalobce nemá užívací titul k žádné nemovitosti v Pardubicích, ale k nemovitosti v Nymburce. Žalovaný rozhodl o místní příslušnosti pouze na základě skutečnosti, že žalobce je na návštěvě u matky v bytě jeho sestřenice v Pardubicích. V této souvislosti žalobce odkazuje na informace poskytnuté mu Úřadem práce České republiky, Krajskou pobočkou v Pardubicích (dále jen „ÚP Pardubice“) přípisem ze dne 8. 12. 2022 (dále jen „poskytnutí informace“). ÚP Pardubice na žádost žalobce podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákona č. 106/1999 Sb.“), sdělil, že místní příslušnost se pro opakující se dávky

Shodu s prvopisem potvrzuje: J. N.

pomoci v hmotné nouzi stanoví podle místa, kde osoba bydlí nebo kde se skutečně zdržuje podle § 67 odst. 1 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pomoci v hmotné nouzi“). Dle poskytnutí informace žalovaný rozhodl dne 9. 9. 2022 o tom, že příspěvek na živobytí bude vyplacen ÚP Pardubice, neboť ze spisové dokumentace je na základě žalobcových opakovaných prohlášení zřejmé, že se skutečně zdržuje na adrese v Pardubicích.

3. K druhému zásahu žalobce uvedl, že jej žalovaný „šikanuje a vydírá“ tím, že ho nutí podat žádost o invalidní důchod, jinak mu nebudou hrazeny dávky v hmotné nouzi a existenční minimum. Dle žalobce mu vznikl ze zákona nárok na dávky v hmotné nouzi (příspěvek na živobytí a doplatek na bydlení) podle § 2 a § 5 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi a na životní a existenční minimum podle § 2 a § 5 odst. 1 zákona č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, ve znění pozdějších předpisů. Žalovaný měl žalobce nutit k podání žádosti o invalidní důchod telefonicky. Žalobce odkázal na záznam telefonního hovoru ze dne 14. 12. 2022 s pracovníkem žalovaného. Dále odkázal na záznam telefonního hovoru s ředitelem odboru kontrolního a právního oddělení ÚP Pardubice a na poskytnutí informace od ÚP Pardubice. Dle žalobce nemůže Úřad práce České republiky vyžadovat zvýšení příjmu vlastním přičiněním, což plyne z § 2 odst. 2, § 3 odst. 1 písm. a) bod 6 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Dle žalobce jsou § 11a §13 zákona o pomoci v hmotné nouzi vágní právní normy, které nemohou být imperativní. Úřad práce České republiky není příslušný k posuzování zdravotního stavu fyzické osoby a invalidní důchod v právním režimu není pohledávka ani nárok.
4. Principy posuzování včasnosti, přípustnosti a důvodnosti zásahové žaloby definoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) v rozsudku ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160, č. 3687/2018 Sb. NSS, v němž mj. uvedl, že „[p]okud je zjevné a nepochybné, že jednání popsané v žalobě nemůže být vzhledem ke své povaze, povaze jeho původce či jiným okolnostem ‚zásahem‘ ve smyslu legislativní zkratky v § 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.“ Teprve není-li ve věci dán výše uvedený důvod pro odmítnutí žaloby, je namístě zkoumat její přípustnost ve smyslu § 85 s. ř. s., tedy existenci jiných právních prostředků, kterými se lze domáhat ochrany nebo nápravy, a až poté její včasnost podle § 84 odst. 1 s. ř. s. Pokud jde o nedostatek pojmových znaků nezákonného zásahu a s tím spojený nedostatek podmínek řízení, rozšířený senát dodal, že „odmítnout žalobu z uvedeného důvodu lze jen tehdy, je-li nemožnost, aby v žalobě tvrzené jednání bylo nezákonným zásahem, zjevná a nepochybná. Soud zde bude přiblížet též k závěrům ustálené judikatury, která dále vysvětluje, které úkony veřejné správy nezákonným zásahem nejsou a nemohou být“. Ačkoliv byl výše citovaný rozsudek rozšířeného senátu zrušen nálezem Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, zrušovací důvody se týkaly jen otázky posuzování včasnosti zásahových žalob proti tzv. trvajícím zásahům; zbylé závěry rozšířeného senátu zůstaly nedotčeny.
5. Zásahová žaloba není univerzálním prostředkem ochrany proti *jakémukoliv* úkonu správního orgánu, který se žalobci nelíbí. Právě naopak, je subsidiárním prostředkem ochrany, a to buď vůči právním prostředkům dostupným u správních orgánů (viz § 85 s. ř. s., srov. k tomu např. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004-110, č. 735/2006 Sb. NSS), nebo vůči jiným druhům žalob dostupným ve správním soudnictví. Jinak řečeno, zásahová žaloba plní roli pomocného prostředku

ochrany a doplnku tam, kam ochrana žalobou proti rozhodnutí podle § 65 a násl. s. ř. s. nedosáhne (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, bod 18). Pojetí 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.). Především je však v rozporu se základními zásadami demokratického právního státu, zejména s principem dělby moci, zde dělby moci mezi justici a exekutivu.

6. Ochrana poskytovaná zásahovou žalobou může úspěšně směřovat jen proti takovým úkonům správního orgánu, které mají *samy o sobě* zásadní dopad do právní sféry jejich adresátů, a současně není spravedlivé a ústavně konformní požadovat po žalobci, aby s obranou proti takovýmto úkonům vyčkal až na žalobu směřující proti rozhodnutí ve věci. Jak tuto judikaturu velmi příhodně shrnul Ústavní soud, 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, body 32 a 33).
7. Soud se nejprve zaměřil na povahu prvního zásahu (určení místní příslušnosti ÚP Pardubice).
8. Soudu je z vlastní úřední činnosti známo, že žalobce v minulosti opakovaně různými žalobami brojil proti postoupení věci týkající se dávek v hmotné nouzi a jejich výplaty z Úřadu práce České republiky, Krajské pobočky v Příbrami (dále jen „ÚP Příbram“) k ÚP Pardubice. Tímto postupem se soud zabýval již na základě žalobcovy žaloby ze dne 31. 7. 2022 evidované pod sp. zn. 46 Ad 6/2022. V tomto případě žalobce napadal usnesení ÚP Příbram o postoupení věci ze dne 25. 7. 2022, č. j. 28580/2022/NYM (dále jen „usnesení o postoupení“). Žaloba byla usnesením zdejšího soudu ze dne 17. 8. 2022, č. j. 46 Ad 6/2022-57, odmítnuta, neboť žalobce nevyčerpal řádný opravný prostředek. Zároveň soud konstatoval, že žaloba by byla nepřipustná rovněž proto, že usnesení o postoupení věci je vyloučeno ze soudního přezkumu podle § 70 písm. c) s. ř. s. Dále se usnesením o postoupení v souvislosti se zastavením výplaty příspěvku na živobytí soud zabýval rovněž v řízení o žalobcově žalobě na ochranu před nezákonným zásahem ze dne 7. 8. 2022 evidované u zdejšího soudu pod sp. zn. 54 A 57/2022. Řízení o této žalobě bylo usnesením zdejšího soudu ze dne 5. 10. 2022, č. j. 54 A 57/2022-349, zastaveno pro zpětvzetí žaloby. Totožným postupem se zabýval soud rovněž na základě žalobcovy žaloby ze dne 5. 9. 2022 evidované pod sp. zn. 51 Ad 2/2022. Soud tuto žalobu odmítl usnesením ze dne 27. 10. 2022, č. j. 51 Ad 2/2022-103, přičemž dospěl k závěru, že postoupení věci není nezákonným zásahem. Soud zároveň konstatoval, že by výzva ke změně žalobního typu byla neúčelná, neboť žalobce nevyčerpal prostředky nápravy v řízení před správním orgánem.
9. Dále je soudu z vlastní úřední činnosti známo, že ÚP Pardubice postoupil věc zpět ÚP Příbram, a to sdělením ze dne 26. 8. 2022 (založeno na č. l. 14 soudního spisu ve věci vedené pod sp. zn. 51 Ad 2/2022). Dle poskytnutí informace žalovaný rozhodl dne 9. 9. 2022 tak, že příspěvek na živobytí bude vyplacen ÚP Pardubice.

10. Ze skutečností plynoucích z podání žalobce i skutečností známých soudu z vlastní úřední činnosti tedy plyne, že žalobce brojí proti úkonu, kterým žalovaný jako nadřízená organizační služka Úřadu práce určil místně příslušnou krajskou pobočku Úřadu práce, a to za situace, kdy se žádná z krajských poboček Úřadu práce necítila být ve věci místně příslušná.
11. Usnesení o postoupení věci je rozhodnutím, kterým se upravuje vedení řízení před správním orgánem, a je proto vyloučeno ze soudního přezkoumání podle § 70 písm. c) s. ř. s. Žaloba proti takovému usnesení je nepřipustná dle § 68 písm. e) s. ř. s. (viz např. rozsudky NSS ze dne 13. 1. 2016, č. j. 3 As 63/2015-27, či ze dne 31. 1. 2018, č. j. 6 As 184/2017-32). Pro usnesení o určení místní příslušnosti při kompetenčním sporu podle § 11 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řádu, ve znění pozdějších předpisů, platí totéž. Rozhodnutí o místní příslušnosti (ať již usnesení o postoupení či o určení místní příslušnosti) představuje jen dílčí procesní úkon, jenž sám o sobě zpravidla nemůže zasáhnout do právní sféry žalobce a jako takové je také nelze přezkoumávat cestou zásahové žaloby (nepřipustné drobení správního řízení) ani samostatně žalobou proti rozhodnutí, ale až v rámci posouzení zákonnosti rozhodnutí o věci samé (tedy o příspěvku na živobytí a jeho výplatě či o jiné dávce v hmotné nouzi), jímž by případně bylo zasazeno do právní sféry žalobce. Obdobný závěr je třeba učinit i v projednávané věci, kdy o místní příslušnosti rozhodl nikoliv nadřízený správní orgán (Ministerstvo práce a sociálních věcí), nýbrž nadřízená organizační složka téhož správního úřadu (žalovaný).
12. Soud proto dospěl k závěru, že proti tvrzenému prvnímu zásahu se nelze bránit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, neboť nejde o zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. Jelikož je určení místní příslušnosti žalovaným vyloučeno ze soudního přezkumu i v řízení o žalobě podle § 65 a násl. s. ř. s. [pro nepřipustnost dle § 68 písm. e) s. ř. s. ve spojení s § 70 písm. c) s. ř. s.], nevyzýval soud žalobce ke změně žalobního typu (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017-43, bod 35), neboť by takový postup byl zjevně neúčelný.
13. Soud dále zkoumal, zda i druhý zásah má vůbec povahu zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s.
14. Druhý zásah má dle žalobce spočívat v tom, že jej Úřad práce České republiky nutil k podání žádosti o invalidní důchod, a to telefonicky prostřednictvím pracovníků žalovaného a ÚP Pardubice a poskytnutím informace ÚP Pardubice.
15. Žalobce se v žádosti o informace podle zákona č. 106/1999 Sb tázal: „*Má právo Úřad práce ČR posuzovat, zda osoba má či nemá podávat žádost o invalidní důchod – a nutit ji k tomu?*“ ÚP Pardubice žalobci sdělil, že „[o]právnění ÚP ČR požadovat zvýšení příjmu si vlastním přičiněním prostřednictvím podání žádosti o invalidní důchod, jakož i tomu odpovídající povinnost osoby vyplývá z ustanovení § 11 odst. 1 ve spojení s ustanovením § 11 odst. 2 a ustanovením § 13 odst. 1 písm. b) zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „zákon o pomoci v hmotné nouzi“ nebo „ZPHN“), neboť zákon o pomoci v hmotné nouzi vychází z principu odpovědnosti osoby za své sociální postavení s tím, že pokud tato osoba neprojevuje dostatečnou snahu zvýšit si příjem vlastním přičiněním, není tedy osobou v hmotné nouzi (§ 3 odst. 1 písm. c) ZPHN).“
16. V případě poskytnutí informací i v případě telefonních hovorů se jedná toliko o neformální sdělení informace, jež samo o sobě nemá ani žádné procesní následky, natož následky hmotněprávní ve smyslu uložení vymahatelné povinnosti či odnětí konkrétního práva. Telefonická informace je z povahy věci úkonem pouze komunikačním a informačním

nikoliv procesním a zpravidla nemůže sloužit ani jako podklad pro vydání rozhodnutí. To stejné platí ve vztahu k poskytnutí informace na základě žádosti podle zákona č. 106/1999 Sb. Úřad práce České republiky žalobce pouze informoval o tom, co stanoví zákon. V rozsahu druhého zásahu tedy není splněna podmínka řízení spočívající v přípustitelném tvrzení zásahu, a proto i v tomto rozsahu je třeba žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

17. Žalobce za žalovaného označil Generální ředitelství Úřadu práce České republiky. Žalobce v souvislosti s druhým zásahem však odkazuje rovněž na poskytnutí informace od ÚP Pardubice a záznam telefonního hovoru s pracovníkem ÚP Pardubice. Lze tedy mít pochyby o tom, že by žaloba směřovala proti jedinému žalovanému. Soud však žalobce nevyzval, aby upravil označení žalovaného, neboť je zřejmé, že by ani tato úprava nezhojila nedostatek podmínek řízení, neboť by druhý zásah i v případě řádného označení žalovaného nebylo možné označit za zásah podle § 82 s. ř. s.
18. Soud nerozhodoval o žádosti žalobce o osvobození od soudních poplatků a ustanovení zástupce, neboť žalobce vzal oba návrhy zpět podáním ze dne 3. 1. 2023. V situaci, kdy došlo k odmítnutí žaloby, by totiž rozhodování o obou zmíněných návrzích bylo neehospodárné a neúčelné (viz rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2008, č. j. 5 Ans 6/2008-48). Pro úplnost je třeba dodat, že jde o věc pomoci v hmotné nouzi, která je od soudních poplatků osvobozena ze zákona [viz § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů; srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 10. 2014, č. j. 4 Ans 11/2013-25, č. 3151/2015 Sb. NSS].
19. Z důvodu odmítnutí žaloby soud nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 3 věta první s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto usnesení 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 nejbližší 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.

Praha 8. února 2023

Mgr. Jan Čížek, v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje: J. N.