



US23021139

ÚSTAVNÍ SOUD ČR
 Joštova 8, 660 83 Brno

Došlo dne: - 5 -04- 2023 5

1+1 krát Přílohy: -

Vyřazuje *[Signature]*

Potvrzení o doručení dokumentu

Organizace: Ústavní soud

Základní údaje

Číslo podání: US CKDP 0005218/23 **Odesílatel** Městský soud v Praze

Věc: Ústavní stížnost - Městský soud v Praze

Doručeno: 5. 4. 2023 11:15:53 **K Rukám:**

ID zprávy: DZ-178455 **Do vlastních rukou:** Ne

Email/DS: snkabbm **Spisová značka:**

SP. Zn. Odesílatele: 17A 69/2022

Seznam validací

Výsledek	Soubor	Subjekt certifikátu	Vystavitel
Příloha je validní	17A-69-2022-9.pdf		
Podpis je platný	17A-69-2022-9.pdf	T=referentka soudní kanceláře, SERIALNUMBER=P455104, G=Zuzana, SN=Fialková, CN=Zuzana Fialková, OU=13593, OU=soudní, O=MĚSTSKÝ SOUD V PRAZE, OID.2.5.4.97=NTRCZ-00215660, C=CZ	CN=PostSignum Qualified CA 4, O="Česká pošta, s.p.", OID.2.5.4.97=NTRCZ-47114983, C=CZ
Podpis je platný	PrijataDZ.zfo	SERIALNUMBER=S906210, CN=Informační systém datových schránek - produkční prostředí, OU=Digitální a informační agentura, O=Digitální a informační agentura, OID.2.5.4.97=NTRCZ-17651921, C=CZ	CN=PostSignum Qualified CA 4, O="Česká pošta, s.p.", OID.2.5.4.97=NTRCZ-47114983, C=CZ

Neopředchází

MĚSTSKÝ SOUD V PRAZE

pracoviště Slezská
Slezská 9, 120 00 Praha 2

Ústavní soud

Joštova 8
66083 Brno

ÚSTAVNÍ SOUD ČR	
Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo	5
dne: - 5 -04- 2023	
_____ krát Přílohy _____	
Vyřizuje	

Navrhovatel

Městský soud v Praze, Slezská 9, 120 00 Praha 2
za nějž jedná předseda senátu 17 A, Milan Tauber

Účastníci řízení

1. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, sídlem Sněmovní 4, Praha 1
2. Senát Parlamentu České republiky, sídlem Valdštejnské nám. 4, Praha 1

NÁVRH NA ZRUŠENÍ § 8 ODS. 4 ZÁKONA Č. 66/2022 SB., O OPATŘENÍCH V OBLASTI
ZAMĚSTNANOSTI A OBLASTI SOCIÁLNÍHO ZABEZPEČENÍ V SOUVISLOSTI S OZBROJENÝM
KONFLIKTEM NA ÚZEMÍ UKRAJINY VYVOLANÝM INVAZÍ VOJSK RUSKÉ FEDERACE

Nepředchází

Bez příloh [spis Městského soudu v Praze sp. zn. 17 A 69/2022 bude doslán, jakmile nabude právní moci usnesení o přerušení řízení dle § 48 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního]

Shodu s prvopisem potvrzuje: Zuzana Fialková.

Předmět řízení před Městským soudem v Praze

1. Navrhovatel v řízení sp. zn. 17 A 69/2022 projednává žalobu L. Š. na ochranu proti nečinnosti Úřadu práce České republiky – krajské pobočky pro hlavní město Prahu spočívající v tom, že žalovaný nerozhodl o žádosti žalobce ze dne 25. 4. 2022 o poskytnutí příspěvku na solidární domácnost dle § 8 zákona č. 66/2022 Sb., o opatřeních v oblasti zaměstnanosti a oblasti sociálního zabezpečení v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invází vojsk Ruské federace.
2. Žalobce v žalobě uvedl, že svou žádost podal žalovanému prostřednictvím datové schránky dne 25. 4. 2022, přičemž žalovaný setrval v absolutní nečinnosti. Žalobce se dne 6. 6. 2022 obrátil na nadřízený správní orgán – Ministerstvo práce a sociálních věcí s žádostí o uplatnění opatření proti nečinnosti, který nijak nereagoval. Žalobce si je vědom toho, že napadené ustanovení pro řízení o příspěvku vylučuje použití správního řádu, považuje to však za rozporné s čl. 2 odst. 3 Ústavy. Žalobce podotkl, že otázkou ústavnosti procesního správního předpisu vylučujícího použití správního řádu (z roku 1967) bez náhrady se již zabýval Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 14/96.
3. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že žalobci do datové schránky, jejímž prostřednictvím byla podána jeho žádost, zaslal přípis, v němž ho poučil, že příspěvek se vyplácí (výhradně) na základě elektronické žádosti podané prostřednictvím specifikované webové stránky Ministerstva práce a sociálních věcí. Tato informace je veřejně přístupná též na webových stránkách Ministerstva práce a sociálních věcí (dokument Informace k žádosti o solidární příspěvek). S ohledem na to, že žalobce prokazatelně nepodal svou žádost prostřednictvím příslušné webové stránky a že se dle napadeného ustanovení v řízení o této žádosti neuplatní správní řád, žalovaný navrhl zamítnutí žaloby.
4. V replice žalobce uvedl, že žalovaný svévolně a bez jakékoli opory v zákoně omezil okruh osob oprávněných podat žádost o příspěvek na osoby, jež jsou držiteli elektronické identity.

Aktivní legitimace navrhovatele

5. Podle čl. 95 odst. 2 *dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použit, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu.*
6. Ve smyslu usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 39/2000 navrhovatel konstatuje, že v projednávané věci by bezprostředně aplikoval § 8 odst. 4 zákona č. 66/2022 Sb., tedy užil by jej při rozhodnutí ve věci samé. Posouzení, zda žalobce podal svou žádost řádným způsobem, a zda tedy došlo k řádnému zahájení správního řízení a zda nastala z toho vyplývající povinnost žalovaného o žádosti rozhodnout, je jedinou rozhodnou okolností v řízení před navrhovatelem. Díkce § 8 odst. 4 zákona č. 66/2022 Sb. přitom vylučuje použití správního řádu, který by byl jinak coby obecný procesní předpis upravující správní řízení, včetně způsobu podání a náležitosti žádosti, aplikován.

Napadené ustanovení a související judikatura

7. Podle § 8 odst. 4 zákona č. 66/2022 Sb. *v řízení o příspěvku se správní řád nepoužije.*

Shodu s prvopisem potvrzuje: Zuzana Fialková.

8. Navrhovatelé není známa žádná judikatura dotýkající se napadeného ustanovení, popř. zákona č. 66/2022 Sb.

Rozpor napadeného ustanovení s ústavním pořádkem

9. Navrhovatel předně odkazuje na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 14/96, který se zabýval vyloučením aplikace správního řádu z roku 1967 na správní řízení podle § 5 odst. 6 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v rozhodném znění. Ústavní soud akcentoval, že pokud čl. 2 odst. 3 Ústavy požaduje, aby státní moc byla uplatňována *jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon*, je tím zabudována nejen garance proti zneužití státní moci, ale také nutnost zákonného podkladu pro její uskutečňování. Ústavní soud pak zrušil tam napadené ustanovení zákona, neboť zakládalo absenci jak zákonného podkladu, tak mezi a způsobů uplatňování státní moci v dotčeném správním řízení.
10. Navrhovatel dále odkazuje na nález Ústavního soudu Pl. ÚS 21/04, který vychází z výše uvedeného nálezu. I v tomto případě došlo k vyloučení aplikace správního řádu z roku 1967, a to na správní řízení podle § 3 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, v rozhodném znění.
11. Ústavní soud uvedl, že názor, dle kterého je v případě absence explicitní úpravy správního řízení správní orgán povinen dbát základních zásad správního řízení, přičemž ty jsou poznatelné nejen z doktríny, nýbrž i aposteriorně z judikatury přezkumných rozhodnutí v soudním řízení správním, vychází z představy nepsané úpravy celého komplexu procesního práva. Tato koncepce je ale rozporná s ústavní maximou, dle níž státní moc lze uplatňovat jen způsobem, který stanoví zákon (čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny). Maxima zákonného podkladu pro výkon státní moci, resp. psaného procesního práva nevylučuje jeho dotváření judikaturou, příp. rozhodnutími správních orgánů, vylučuje ale ústavní akceptovatelnost absence explicitní zákonné procedurální úpravy v její úplnosti.
12. Dále Ústavní soud uvedl, že připouští-li vůbec doktrína použití analogie v oboru správního řízení, pak toliko za omezujících podmínek – pouze v omezeném rámci za účelem vyplňování mezer procesní úpravy a dále pouze ve prospěch ochrany práv účastníků správního řízení. Z těchto stanovisek ale nelze dovodit závěr, dle něhož by bylo lze považovat za akceptovatelné vytvořit použitím analogie procesní úpravu správního řízení v celé její úplnosti.
13. Navrhovatel nepřehlédl, že stávající správní řád (oproti správnímu řádu z roku 1967) v § 177 odst. 1 zakotvuje, že *základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v § 2 až 8 se použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje*. Dikce § 2 až 8 však neobsahuje procesní úpravu způsobu podávání žádostí a jejich náležitostí, a ani dalšího nakládání s nimi a rozhodování o nich, ať již meritorně, či procesně. Navrhovatel se proto domnívá, že aplikací těchto zásad (kterou napadené ustanovení vyloučit nemůže, neboť zákon č. 66/2022 Sb. vlastní úpravu zásad odpovídající § 2 až 8 správního řádu neobsahuje) nelze překlenout dále uvedené deficitní úpravy přijímání a vyřizování žádosti o příspěvek.
14. Tuto úpravu lze shrnout tak, že příspěvek se poskytuje na žádost, která musí mít vyjmenované náležitosti a lze ji podat po uplynutí kalendářního měsíce, za který náleží (§ 8 odst. 2 zákona č. 66/2022 Sb.). Způsob podání žádosti, který je stěžejní otázkou pro řízení před navrhovatelem, není zmíněn vůbec a nelze ho nijak dovodit, a to ani z jiných ustanovení zákona č. 66/2022 Sb.

Shodu s prvopisem potvrzuje: Zuzana Fialková.

popř. z prováděcích předpisů [viz též rozsah zmocňovacího ustanovení v § 8 odst. 8 (ve znění do 26. 6. 2022 odst. 7) zákona č. 66/2022 Sb.]. Navrhovatel dodává, že není uvedeno ani to, dokdy lze žádost podat (pouze odkdy).

15. Jde-li o vyřízení žádosti, § 8 odst. 3 zákona č. 66/2022 Sb. stanoví, že příspěvek vyplácí krajská pobočka Úřadu práce České republiky bezhotovostně, v odůvodněných případech složenkou. Lze tedy seznat postup při vyhovění žádosti – není vydáváno rozhodnutí a namísto něj je přímo vyplacen příspěvek. Takové vyřízení žádosti je jistě přijatelné, lze odkázat např. na úpravu vyřizování žádosti o poskytnutí informace dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, dle něž se v případě vyhovění žádosti nevydává správní rozhodnutí, ale fakticky se vyhová poskytnutím žádané informace.
16. Pokud se však jedná o nevyhovění žádosti o příspěvek, pak § 8 zákona č. 66/2022 Sb. zcela mlčí. Pro srovnání, zmíněný zákon č. 106/1999 Sb. stanoví, že při nevyhovění žádosti se vydává správní rozhodnutí. Ostatně lze dodat, že formální vady žádosti obvykle nevedou k jejímu zamítnutí (ke skončení řízení), nýbrž k tomu, že správní orgán vyzve žadatele k odstranění vad.
17. Tyto deficity úpravy § 8 zákona č. 66/2022 Sb. za současného vyloučení aplikace správního řádu jsou v příkrém rozporu s čl. 2 odst. 3 Ústavy. Nadto stává žadatele a správní soudy do nejasné procesní situace v případě podání správní žaloby. Soudní řád správní rozlišuje žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, na ochranu proti nečinnosti správního orgánu a na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu. Žalobce svou žalobu pojal jako nečinnostní. Primárně má za to, že mu má být příspěvek poskytnut, sekundárně předpokládá, že nebyl-li mu příspěvek poskytnut, má být vydáno správní rozhodnutí (žalobce presumuje, že má být aplikován správní řád). Na druhou stranu lze nevyplacení příspěvku případně vnímat jako (omisivní) nezákonný zásah, pokud by žalovaný neměl povinnost vydat o nevyhovění žádosti žalobce rozhodnutí.
18. Tezi žalovaného, že výhradní způsob podání žádosti o příspěvek prostřednictvím příslušné webové stránky je dán dokumentem zveřejněným na webových stránkách Ministerstva práce a sociálních věcí, navrhovatel odmítá. Dokument (stanovisko, metodika, interní předpis atd.) správního orgánu nemůže nahrazovat zákon a naplňovat podmínku dle čl. 2 odst. 3 Ústavy. Může sloužit k výkladu právních předpisů, může z něj vyplývat (ustálená) správní praxe apod. V daném případě se však předmětný dokument snaží zhojit neexistenci pravidla pro způsob podání žádosti o příspěvek. Lze dodat, že k dalším navrhovatelem identifikovaným deficitům právní úpravy se předmětný dokument nevyjadřuje.
19. Ve světle zmíněného nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 21/04 navrhovatel uzavírá, že zákonodárce napadeným ustanovením vyloučil správní řád coby obecný předpis o správním řízení, aniž by jej nahradil adekvátní a komplexní procesní úpravou podávání a vyřizování žádosti o příspěvek, což je v rozporu s ústavním pořádkem, konkrétně s čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.
20. S ohledem na judikaturu Ústavního soudu dovozující, že není dán důvod ke zrušení daného ustanovení, je-li možný jeho ústavně konformní výklad [nálezy sp. zn. Pl. ÚS 48/95, sp. zn. Pl. ÚS 20/05 a sp. zn. Pl. ÚS 36/01], navrhovatel uvádí, že takový výklad možný není. Není přípustné, aby soud za zákonodárce doplňoval procesní úpravu, pokud nejde jen o překlenutí ojedinělých mezer, nýbrž o významné dotvoření této úpravy.

Shodu s prvopisem potvrzuje: Zuzana Fialková.

21. Navrhovatel přitom chápe, že zákonodárce reagoval na bezprecedentní situaci závažné humanitární krize, kdy musel postupovat urychleně, a snažil se poskytování příspěvku upravit takovým způsobem, aby nedošlo ke kolapsu správních orgánů z důvodu jejich možného zahlcení. Ani v takovém případě však nelze vykročit z principu právního státu a bez jakékoli odpovídající náhrady zcela suspendovat procesní úpravu správního řízení v celé její úplnosti.
22. Závěrem navrhovatel dodává, že před ním projednávaná věc patří dle § 56 odst. 3 soudního řádu správního mezi přednostní, pročež dává Ústavnímu soudu ke zvážení, zda tato skutečnost nezakládá naléhavost tohoto návrhu.

Závěrečný návrh

Navrhovatel na základě výše uvedeného navrhuje, aby Ústavní soud rozhodl nálezem

takto:

Ustanovení § 8 odst. 4 zákona č. 66/2022 Sb., o opatřeních v oblasti zaměstnanosti a oblasti sociálního zabezpečení v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invází vojsk Ruské federace, se zrušuje.

In eventum, pokud napadené ustanovení pozbude platnosti před skončením řízení před Ústavním soudem, navrhovatel navrhuje, aby Ústavní soud rozhodl nálezem

takto:

Ustanovení § 8 odst. 4 zákona č. 66/2022 Sb., o opatřeních v oblasti zaměstnanosti a oblasti sociálního zabezpečení v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invází vojsk Ruské federace, ve znění před novelizací provedenou příslušným zákonem, bylo v rozporu s čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

Praha 4. dubna 2023

Mgr. Milan Tauber v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje: Zuzana Fialková.