



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců JUDr. Tomáše Foltase a Mgr. Lenky Krupíčkové v právní věci žalobců: a) J. K., b) D. K., oba zastoupeni Mgr. Bc. Filipem Schmidtem, LL.M., advokátem se sídlem Oveňecká 78/33, Praha 7, proti žalovanému: **Statutární město Olomouc**, se sídlem Horní náměstí 583, Olomouc, zastoupen JUDr. Petrem Ritterem, advokátem se sídlem Riegrova 12, Olomouc, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě - pobočka v Olomouci ze dne 19. 12. 2018, č. j. 65 A 60/2018 - 69,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Žalobci byli v období od roku 1998 do 17. 4. 2018 nájemci bytu ve vlastnictví žalovaného. Jsou romského původu a bydleli v lokalitě H., O., kde žili od roku 1998 a následně mezi lety 2013 a 2018 na adrese P., kde žili do roku 2013. Tvrdili, že po vypovězení smlouvy k nájmu bytu na v pořadí druhé adrese, ke kterému byli motivováni falešným příslibem nabídky uzavření smlouvy k většímu bytu, obývali naopak spolu s vnukem menší byt v obdobně špatném technickém a hygienickém stavu. Žalobou podanou u Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci se domáhali určení, že „zásah žalovaného spočívající v opomenutí učinit cílené a konkrétní kroky vedoucí k desegregaci vyloučené lokality H., O., byl nezákonný“, a dále určení, že „zásah žalovaného spočívající v uplatňování bytové politiky města přispívající k udržování sociálního vyloučení a segregaci žalobců byl nezákonný.“

[2] Krajský soud rozsudkem ze dne 19. 12. 2018, č. j. 65 A 60/2018 - 69, žalobu zamítl.

[3] Podle názoru krajského soudu jednání, které žalobci napadli žalobou, nemůže být nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., neboť žalobcům nesvědčí veřejné subjektivní právo na bydlení. Představuje totiž sociální právo a jako takové musí mít svůj odraz v zákonné úpravě. V daném případě však veřejné subjektivní právo na bydlení na zákonné úrovni upraveno není. Žalobci zmiňovaný § 35 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), pouze vymezuje samostatnou působnost obce, aniž by z něj jakékoliv veřejné subjektivní právo vyplývalo, a na němž by tak žalobci mohli být přímo zkráceni. Namítanou diskriminací v rámci uplatňované bytové politiky se pak krajský soud nezabýval s odůvodněním, že měli-li žalobci za to, že se stali obětí diskriminace, mohli postupovat podle zákona č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „antidiskriminační zákon“).

II.

[4] Proti tomuto rozsudku podali žalobci (dále jen „stěžovatelé“) v zákonné lhůtě společnou kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[5] Stěžovatelé namítali, že krajský soud nesprávně právně posoudil otázku existence veřejného subjektivního práva na bydlení a zákazu diskriminace ve vztahu k uplatňování bytové politiky. Stěžovatelům svědčí právo na zajištění přiměřeného (adekvátního) bydlení vyplývající zejména z čl. 11 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), čl. 16 Evropské sociální charty, čl. 8 Evropské úmluvy o lidských právech ve spojení s čl. 3 odst. 1 Listiny, čl. 2 Mezinárodního Paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech a čl. 14 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Tato práva se mají uplatňovat prostřednictvím vhodných opatření a politik, které musí směřovat k naplnění těchto práv a musí působit nediskriminačně. Právo nebýt diskriminován a nebýt podroben segregaci je přímo vymahatelné. Z judikatury Evropského soudu pro lidská práva (rozsudek Lavida proti Řecku ze dne 30. 5. 2013) vyplývá, že zákaz diskriminace je porušen také v situaci, kdy stát nepřijme účinná protisegregační opatření, aby situaci vyloučení na základě etnického klíče zabraňoval a předcházel. Plnění zmiňovaných práv se odráží v § 35 odst. 2 zákona o obcích, na základě kterého mají obce povinnost přijímat vhodná opatření a politiky směřující k adekvátnímu zajištění bytových potřeb svých občanů. Tyto konkrétní závazky znamenají, že obec má na jedné straně povinnost přijímat konkrétní a cílené kroky směřující k implementaci práva na bydlení, a zároveň zajistit, že tyto kroky mají určitou kvalitu, konkrétně nevedou k segregaci v bydlení. Stěžovatelům tedy svědčí veřejné subjektivní právo na to nebýt vystaven segregaci v bydlení, respektive na to, aby bytová politika měst, která přímo dopadá na uplatňování jejich práva na bydlení a práva na rovné zacházení, přijatelně řešila problém segregovaných lokalit, a naopak ke vzniku a udržování segregovaných lokalit nepřispívala.

[6] Dále stěžovatelé namítali, že právo na přiměřené bydlení v sobě zahrnuje i povinnost jeho provedení způsobem, který není diskriminační, tedy v souladu s právem na rovné

pokračování

zacházení. Při posouzení, zda žalovaný v rámci naplňování svých povinností vyplývajících z práva na bydlení postupoval v souladu s právem stěžovatelů nebyt diskriminováni, tak krajský soud pochybil, když se zcela odmítl zabývat namítaným diskriminačním jednáním žalovaného, čímž zatížil své rozhodnutí nepřezkoumatelností spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí.

[7] Závěrem stěžovatelé namítali, že bylo povinností krajského soudu, aby posoudil, zda nejsou dané kroky učiněné žalovaným zjevně nedostatečné nebo neefektivní, a zda v rámci jejich provedení nebyl porušen minimální rozsah a standard daného sociálního práva, tedy zda tyto kroky nejsou diskriminační vedoucí k segregaci.

[8] Z uvedených důvodů stěžovatelé navrhli, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

III.

[9] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že krajský soud správně dovodil, že neexistuje veřejné subjektivní právo stěžovatelů na bydlení, které by bylo doprovázeno konkrétní povinností žalovaného, jejíž splnění by mohlo být stěžovateli oprávněně vyžadováno. V případě stěžovatelů nebylo právo na bydlení žalovaným odepřeno a v přístupu k němu nebyli diskriminováni. Stěžovatelé v bytech ve vlastnictví žalovaného bydleli řadu let, přičemž práva na bydlení na adrese Č., kterou neoznačili jako segregačně vyloučenou, se zbavili vlastním jednáním, a to pro neplacení nájemného. Žalovaný se dále ohradil proti tvrzení stěžovatelů, že nedbá o bytové potřeby svých občanů. Péči o bytové potřeby občanů ve smyslu § 35 odst. 2 zákona o obcích nelze chápat absolutně tak, že obec musí ubytovat každého svého občana podle jeho potřeb. Obec má toto zajistit v rámci svých možností a s ohledem na ostatní občany obce, kteří si zajišťují vlastní bydlení. Zajištění bytových potřeb tak nemůže být realizováno na úkor jiných aspektů samostatné působnosti. Argumentace stěžovatelů odkazem na judikaturu není přílehavá, neboť uvedená judikatura se týká skutkově a právně jiných případů. Pokud jde o tvrzenou diskriminaci, tato problematika souvisí s antidiskriminačním zákonem, jehož naplnění resp. uplatňování jím vymezené úpravy nenáleží do pravomoci správního soudnictví. Pro případ, že Nejvyšší správní soud shledá kasační stížnost přípustnou, žalovaný navrhl, aby byla jako nedůvodná zamítnuta a byla mu přiznána náhrada nákladů řízení.

IV.

[10] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Nejvyšší správní soud předně uvádí, že nepovažuje kasační stížnost za předčasnou a tudíž nepřípustnou. Krajský soud napadený rozsudek doručil přímo žalovanému, přestože ten byl v soudním řízení zastoupen advokátem, a to na základě plné moci ze dne 19. 9. 2018 založené v soudním spisu na č. l. 57. Obecně platí, že pokud napadené rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví nenabude právní moci z důvodu chyb v jeho

doručení či z důvodu vyslovené neúčinnosti doručení (§ 50 o. s. ř.), je kasační stížnost považována za předčasný návrh a je třeba ji z tohoto důvodu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 120 s. ř. s. (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2003, č. j. 1 As 4/2003 - 48). V nyní posuzovaném případě však Nejvyšší správní soud vycházel z primárního účelu požadavku na řádné doručení písemnosti v soudním řízení. Tím je ochrana účastníka řízení před rozhodováním o návrhu za situace, kdy by se nesplnění jedné z podmínek řízení mohlo vůči němu negativně projevit. Předčasně podaný návrh může s ohledem na základní pravidla správního soudnictví (přísná dispoziční zásada, koncentrace řízení) nepříznivě zasáhnout procesní práva navrhovatele a v konečném důsledku ovlivnit i celkový výsledek řízení (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2004, č. j. 2 Afs 148/2004 - 51). Právě v souladu s tímto účelem Nejvyšší správní soud podanou kasační stížnost neodmítl. Stěžovatelům totiž v důsledku postupu krajského soudu nemohla v řízení vzniknout a nevznikla žádná procesní újma. Jim byl napadený rozsudek doručen řádně a podali proti němu kasační stížnost se všemi zákonnými náležitostmi, a to v zákonné lhůtě, která jim v souladu s § 106 odst. 2 s. ř. s. začala běžet od jeho doručení právnímu zástupci. Rovněž je bezpečně zřejmé, že se napadený rozsudek též dostal do dispozice žalovaného - procesně úspěšného účastníka řízení, kterému byl doručen dne 18. 1. 2019. Žalovaný jako procesně úspěšný účastník nebyl subjektivně oprávněn proti rozsudku brojit kasační stížností (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2020, č. j. 9 Afs 271/2018 - 52) a nebyl v důsledku pochybení při doručování jakkoli zkrácen na právu podat opravný prostředek. Je rovněž zřejmé, že právní zástupce žalovaného byl následně fakticky obeznámen s rozsudkem a jeho odůvodněním, což bezpečně plyne z jeho vyjádření ke kasační stížnosti, kterou Nejvyšší správní soud při rozhodování reflektoval.

[13] 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, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.

[14] Jak správně uvedl již krajský soud, posouzení důvodnosti žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, kterou se žalobce domáhá určení nezákonnosti zásahu, se řídí testem, jehož pět prvků vyplývá z citovaného § 82 s. ř. s. Žaloba je důvodná, jsou-li kumulativně splněny následující podmínky: žalobce byl přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka). Není-li byt' jen jediná z uvedených podmínek splněna, nemůže soud deklaratorní výrok o nezákonnosti zásahu vydat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65, publ. pod č. 603/2005 Sb. NSS). O zásah se tak ve smyslu § 82 s. ř. s. může jednat (mimo jiné) tehdy, pokud v žalobě tvrzeným jednáním by žalobce mohl být alespoň potenciálně 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).

pokračování

[15] V souzené věci se stěžovatelé žalobou domáhali, aby krajský soud rozhodl deklaratorním výrokem o tom, že již skončený zásah byl nezákonný. Podstatu nezákonného zásahu spatřovali v opomenutí žalovaného „učinit cílené a konkrétní kroky“ vedoucí k desegregaci vyloučené lokality H., O., a uplatňování bytové politiky přispívající k udržování sociálního vyloučení a segregaci stěžovatelů.

[16] Jak již bylo výše uvedeno, nesplnění byť jedné z podmínek stanovených v § 82 s. ř. s. vede k závěru, že nelze deklaratorní výrok o nezákonnosti zásahu vydat. Není účelem řízení o kasační stížnosti podrobně posoudit naplnění všech shora uvedených podmínek, ale přezkoumat, zda obстоjí názor krajského soudu o neexistenci veřejného subjektivního práva stěžovatelů na bydlení, do kterého mělo být žalovaným zasaženo. Proto Nejvyšší správní soud nekladl důraz např. na to, zda žalovanému v projednávaných souvislostech vůbec svědčí právní postavení správního orgánu při výkonu kompetencí spadajících primárně do sféry výkonu práva na samosprávu. Tyto úvahy by nemohly na výsledku řízení o kasační stížnosti cokoli změnit, pokud obstojí názor krajského soudu o neexistenci veřejného subjektivního práva v podobě, v jaké se jej stěžovatelé domáhají.

[17] Výrazným rysem právního stanoviska stěžovatelů zastávaného po celou dobu řízení před správními soudy je akcent na problematiku z povahy věci obecnou, na otázky bytové politiky v konkrétním městě či lokalitě jako celku. Od konkrétních skutkových okolností, za nichž mělo ve vztahu ke stěžovatelům dojít k nezákonnému zásahu, a u kterých by bylo lze alespoň hypoteticky uvažovat, zda jimi nedošlo k zásahu do veřejných subjektivních práv žalobců, obrací pozornost k obecným otázkám, předkládají vlastní náhled na činnost orgánů samosprávy na poli zajištění bytových potřeb sociálně slabších, na problematiku zajištění bydlení pro osoby v obdobném sociálním postavení jako stěžovatelé. Obecně však platí, že limitem pro uplatnění pravomoci správního soudu v řízení o správní žalobě je konkrétní úkon správního orgánu, ať se již jedná o úkon formalizovaný v podobě správního rozhodnutí nebo o úkon faktický, případně o nedostatek úkonu správního orgánu, pokud má být vydáno rozhodnutí nebo osvědčení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2017, č. j. 3 Ads 151/2016 - 59).

[18] V nyní projednávané věci mají při úvaze o splnění podmínek shora uvedeného testu k sobě všechny zákonné podmínky relativně blízko, lépe řečeno, případné splnění či nesplnění jedné z nich automaticky ovlivňuje i podmínky další. Aby bylo možné posoudit, zda došlo k přímému zkrácení zásahem, pokynem či donucením, je třeba, aby bylo z podané žaloby nejprve bezpečně zřejmé, za jakých konkrétních skutkových okolností mělo k tvrzenému nezákonnému zásahu dojít – co se ve věci stalo. Co tedy mělo být oním zásahem, pokynem nebo donucením. Zjištění o tomto předpokladu bezprostředně implikuje úvahy, zda se tvrzeného zásahu dopustil správní orgán, zda byl tento zásah nezákonný, zda jím bylo zasaženo konkrétní veřejné subjektivní právo stěžovatelů a zda se tak stalo *přímo* tvrzeným zásahem. Řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem či donucením totiž nikdy v judikatuře správních soudů nebylo a není obecným procesním nástrojem, jak správnímu soudu předložit k posouzení jakékoli otázky, byť by jejich řešení mohlo být v obecné rovině jakkoli potřebné.

[19] Ve věci vedené v minulosti u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 3 Ads 151/2016 byly skutkové okolnosti, které vedly žalobce k podání zásahové žaloby, zcela zřetelné.

Žalobce byl postižen těžkým autismem, byly podrobně vylíčeny poměry v rodině, která byla schopna se o něj postarat jen s největšími obtížemi, s negativní prognózou vzhledem k věku babičky, na které ležela největší tíha každodenní péče. Byly podrobně rekapitulovány tehdy neúspěšné snahy o komplexní řešení ve vztahu ke všem žalovaným.

[20] V projednávané věci je tomu jinak. Zcela bez argumentačního vyústění zůstávají okolnosti, za nichž museli stěžovatelé opustit bydlení na ulici P. či následně na ulici H. Vylíčení podstatných okolností situace stěžovatelů se v případě obou stran sporu zásadně liší. Rovněž lze předpokládat i podstatnou tendenci stěžovatelů popírat okolnosti tvrzené žalovaným, pokud by neodpovídaly realitě, pro jejich difamační potenciál. To se však nestalo, přestože stanovisko žalovaného k podané žalobě bylo žalobcům zasláno 22. 10. 2018, tedy ještě před rozhodnutím krajského soudu ve věci samé. Stěžovatelé namísto toho bez obsahové korekce či jakékoli polemiky v kasační stížnosti setrvávají na vlastní verzi, čím a proč mělo být vůči nim nezákonně zasaženo. Nadále tvrdí, že byli k výpovědi nájemní smlouvy z bytu na ul. P. motivováni falešným příslibem uzavření nájemní smlouvy k většímu bytu. Naproti tomu žalovaný již v řízení před krajským soudem tvrdil, že stěžovatelé byli do roku 1998 nájemci bytu na adrese Č. a byt na adrese H. jim byl poskytnut jako bytová náhrada v návaznosti na rozsudek okresního soudu o přivolení k výpovědi z nájmu bytu z důvodu neplacení nájemného a záloh na služby poskytované s nájmem. Na naposledy uvedené adrese jim pak dle tvrzení žalovaného nebyla nájemní smlouva prodloužena rovněž z důvodu nehrazení nájemného a rušení dobrých mravů v domě. Žalovaný přitom odkazuje na konkrétní soudní řízení vedená u Okresního soudu v Olomouci.

[21] Tyto zásadní skutkové souvislosti mají klíčový význam pro uchopení toho, v čem je tvrzený nezákonný zásah spatřován. Je bezpochyby výrazem dispoziční zásady soudního řízení o zásahové žalobě oprávnění žalobců uvážit, v čem má tvrzený zásah vůči nim spočívat. Je však nepochybně rozdíl, pokud budou žalobci tvrzení o přímém dotčení na svých právech případně dovozovat z jednání žalovaného v návaznosti na uvedení v omyl při ukončování předchozího nájemního vztahu a případem, kdy postup žalovaného bude mít oporu v pravomocném soudním rozhodnutí v návaznosti na shledané porušení právních povinností soukromoprávní povahy, vyplývajících z nájemního vztahu k předchozímu bytu.

[22] Jakkoli se lze prostřednictvím výroku o zásahové žalobě domáhat deklaratorního posouzení zákonnosti tvrzeného zásahu, který již v mezidobí pominul, je současně třeba, aby podaná žaloba obsahovala dostatek tvrzení o skutkových okolnostech, ze kterých navrhovatel konstruuje nezákonný zásah vůči sobě. To se v této věci nestalo. Podaná žaloba v sobě obsahuje podstatné rysy tzv. *actio popularis*, kdy aktivní legitimaci k jejímu podání odvozují stěžovatelé nikoli pouze z konkrétního dotčení vlastních práv, ale z domnělého odlišného přístupu k národnostní skupině, již jsou příslušníky, tedy i jiným subjektům. Takto koncipovanou žalobu resp. aktivní legitimaci soukromých osob ve věcech veřejného zájmu však soudní řád správní neupravuje a ani nepředpokládá (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2008, č. j. 2 As 52/2007 - 67).

[23] S poukazem na shora uvedené proto nelze krajskému soudu vytýkat, pokud se při úvaze o důvodnosti žaloby zaměřil především na splnění shora vytčené druhé podmínky,

pokračování

tj. na existenci veřejného subjektivního práva na to, aby žalovaný zajistil stěžovatelům bydlení. Míra obecnosti takto položené otázky pak zcela koresponduje tomu, v čem stěžovatelé nezákonný zásah spatřovali a jak žalobu a posléze kasační stížnost formulovali.

[24] Stěžovatelé opírali žalobu o porušení tvrzeného veřejného subjektivního práva na bydlení a o zákaz diskriminace při realizaci práva na bydlení. Nejvyšší správní soud proto zkoumal, zda stěžovatelům takové veřejné subjektivní právo přísluší. Dospěl ve shodě s krajským soudem k závěru, že nikoliv.

[25] Stěžovatelé spatřovali nezákonnost postupu žalovaného v „nejobecnější rovině“ v povinnosti naplňovat právo na bydlení vyplývající z čl. 11 odst. 1 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech (dále jen „Pakt“). Tato námitka není důvodná. Podle čl. 11 odst. 1 Paktu státy „uznávají právo každého jednotlivce na přiměřenou životní úroveň pro něj a jeho rodinu, zahrnující v to dostatečnou výživu, šatstvo, byt, a na neustálé zlepšování životních podmínek. Smluvní státy podniknou odpovídající kroky, aby zajistily uskutečnění tohoto práva, uznávající pro dosažení tohoto cíle zásadní důležitost mezinárodní spolupráce, založené na svobodném souhlasu.“ Ústavní soud připomněl v nálezu sp. zn. I. ÚS 2637/17, že „*právo na přiměřenou (tj. nikoli jen elementární) životní úroveň, které všeobecně chrání čl. 11 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech (vyhlášen pod č. 120/1976 Sb.), je třeba chápat jako součást českého ústavního pořádku [viz náleze sp. zn. Pl. ÚS 36/01 ze dne 25. 6. 2002 (N 80/26 SbNU 317; 403/2002 Sb.)].*“ V nálezu ze dne 4. 10. 2000, sp. zn. IV. ÚS 511/98 pak zdůraznil, že „*ochrana přiměřené životní úrovně, včetně "přiměřeného" bydlení, je zdůrazněna v celé řadě mezinárodních smluv o lidských právech, kupř. v čl. 11 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, čl. 16 Evropské sociální charty, tedy vesměs smluv, jež ve smyslu čl. 10 Ústavy ČR jsou pro Českou republiku bezprostředně závazné a mají přednost před zákonem. Pojem "lidsky důstojné ubytování" uvedený v ustanovení § 712 odst. 2 občanského zákoníku proto třeba vykládat ve smyslu již zmíněného ústavně právního požadavku "přiměřenosti" vztahujícího se i na bydlení.*“ Ani stěžovatelé neodkazují na soudní rozhodnutí, která by přiznávala účastníkům řízení právo na dostatečné bydlení „přímo“ z příslušného ustanovení Paktu, bez zřetele k tomu, jak je tento požadavek promítnut do vnitrostátní právní úpravy. I soudy jsou ustanoveními Paktu při svém rozhodování vázány, jsou jej povinny respektovat a vnitrostátní úpravu vykládat souladně. V případě, že by podústavní právo bylo v rozporu s výše uvedeným ustanovením bez možnosti konformního výkladu, byla by přímá aplikace možná, avšak pouze v případě, že relevantní ustanovení Paktu by bylo samovykonatelné, tj. přímo použitelné, bez nutnosti převtlení do konkrétního zákonného ustanovení.

[26] Obecné právo na zajištění přiměřeného (adekvátního) bydlení není výslovně obsaženo v české Listině základních práv a svobod. Ta v rámci sociálních práv v čl. 30 odst. 2 zakotvuje toliko právo každého, kdo se nachází v hmotné nouzi, na pomoc nezbytnou pro zajištění základních životních podmínek. Je třeba ve shodě s krajským soudem zdůraznit, že zmíněné právo náleží mezi tzv. sociální práva, která není možno v řízení před správními soudy aplikovat přímo (srov. náleze Ústavního soudu ze dne 23. 1. 2018, sp. zn. I. ÚS 2637/17). U práva na pomoc nezbytnou pro zajištění základních životních podmínek podle čl. 30 odst. 2 Listiny toto omezení vyplývá z čl. 41 odst. 1 Listiny, podle nějž se daného práva lze domáhat pouze v mezích zákonů, které čl. 30 Listiny provádějí.

[27] Nejvyšší správní soud nemá pochyb, že závazek na zajištění přiměřené úrovně bytové potřeby obecně stanovený v čl. 11 Paktu, je podrobně upraven v českém právním řádu na úrovni podústavního práva. Ústavní soud např. v souvislosti s problematikou deregulace nájemného v minulosti zdůraznil (nález ze dne 21. 6. 2000, Pl. ÚS 3/2000), že „pokud jde o zvyšování nájemného, je kontinuálně sledován již od 20. let (zákony č. 275/1920 Sb., 130/1922 Sb., 44/1928 Sb. - plné znění posléze uvedeného zákona bylo vyhlášeno vyhláškou ministra sociální péče č. 62/1934 Sb.) a posléze i v poválečném období, kupř. vydáním občanského zákoníku č. 141/1950 Sb., č. 40/1964Sb., ve znění pozdějších předpisů. V této souvislosti neobstojí jako relevantní odkaz navrhovatelů na to, že Parlament ČR nezařadil právo na bydlení do kategorie základních práv a svobod, naopak všechny dosavadní úpravy jeví se být v souladu s tím, co bývá v mezinárodních smlouvách o lidských právech a základních svobodách, jimiž je Česká republika ve smyslu čl. 10 Ústavy ČR bezprostředně vázána, označováno jako "právo každého jednotlivce na přiměřenou životní úroveň pro něj a jeho rodinu, zahrnující v to dostatečnou výživu, šatstvo, byt, a na neustálé zlepšování životních podmínek" (čl. 11 odst. 1 Paktu).(...) Je pravdou, že Listina, coby ústavní zákon, neuvedla mezi vyhlášenými sociálními právy výslovně právo na ochranu přiměřené životní úrovně, včetně bydlení. Tato okolnost však nikterak nediskvalifikuje ústavní relevanci tohoto práva zakotveného ve výše uvedených mezinárodních smlouvách.“

[28] Nelze přehlédnout, že stěžovatelé v projednávaném případě namítali pozitivní závazek veřejné moci k určitému jednání (zajištění přiměřeného bydlení), který předpokládá provedení zákonem. Dotčené základní právo stěžovatelů tak v projednávaném případě mohlo být primárně uplatněno toliko prostřednictvím konkrétního zákona, respektive zákonného ustanovení jej provádějícího.

[29] Relevantním zákonem, upravujícím právo na přiměřené bydlení, je pak podle názoru stěžovatelů zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, konkrétně jeho § 35 odst. 2. Podle § 35 odst. 2 zákona o obcích *do samostatné působnosti obce patří zejména záležitosti uvedené v § 84, 85 a 102, s výjimkou vydávání nařízení obce. Obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.*

[30] Jak správně uvedl krajský soud, citované ustanovení zákona o obcích toliko uvádí demonstrativní výčet záležitostí a činností obce spadajících do oblasti výkonu samostatné působnosti. Ani z tohoto ustanovení nevyplývá veřejné subjektivní právo na zajištění přiměřeného (adekvátního) bydlení jako individuální nárok, do něž mělo být žalovaným nezákonně zasaženo. Z uvedeného ustanovení lze podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu dovodit skutečně pouze to, že obec při uspokojování bytových potřeb svých obyvatel postupuje v rámci samostatné působnosti. Nelze z něj však přímo dovodit veřejné subjektivní právo na to, aby obec vyřešila bytovou situaci konkrétního žadatele jím předkládaným způsobem. To vše za situace, kdy v důsledku obecnosti žalobních tvrzení nelze bezpečně uzavřít, že požadavky stěžovatelů nevyplývají z práv a povinností souvisejících s předchozími nájemními vztahy k žalovanému, tedy ze vztahů soukromoprávní povahy. Krajský soud proto dospěl ke správnému závěru, že není splněna

pokračování

podmínka přímého zásahu do práv stěžovatelů, a proto nemůže být jejich žaloba na ochranu před nezákonným zásahem důvodná. Krajský soud rovněž nepochybil, pokud se nezabýval tím, zda jsou kroky učiněné žalovaným nedostatečné nebo neefektivní, a zda v rámci jejich provedení nebyl porušen minimální rozsah a standard daného sociálního práva. S ohledem na závěr o neexistenci veřejného subjektivního práva stěžovatelů na přiměřené bydlení a s tím spojené nedůvodnosti žaloby, by taková argumentace krajského soudu byla pro účely rozhodnutí o žalobě nadbytečná.

[31] Za nepřiléhavou pro projednávaný případ je třeba označit stěžovateli označenou judikaturu, kterou se snaží dovodit kvalifikovatelnost tvrzeného opomenutí žalovaného konat jako nezákonného zásahu. Provedení či neprovedení záznamu do katastru nemovitostí podle § 7 a § 8 zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2014), se zřetelně věcně odlišuje od nyní projednávané věci. Nelze z něj proto vycházet. Poukaz stěžovatelů na rozsudek ze dne 30. 10. 2014, č. j. 4 Ads 134/2014 - 29 rovněž neobstojí pro podstatnou skutkovou odlišnost od nyní projednávané věci (v uvedené věci se jednalo o poskytnutí adekvátní zdravotní péče na půdorysu zcela konkrétních zdravotních obtíží a jejich následků). Jak již bylo výše zdůrazněno, nyní především chybí konkrétní skutkové okolnosti, za kterých se stěžovatelé měli dostat do tvrzené protiprávní situace vedoucí k protiprávnímu přístupu k nim.

[32] Na závěr Nejvyšší správní soud obecně uvádí, že rovnost a zákaz diskriminace jakožto jedny ze základních hodnot demokratické společnosti jsou na ústavní úrovni zakotveny zejména v čl. 3 odst. 1 Listiny. Na zákonné úrovni je ochrana před diskriminací roztržena v mnoha právních předpisech. Stěžejní je nepochybně antidiskriminační zákon, účinný od 1. 9. 2009. Ten blíže vymezuje právo na rovné zacházení a zákaz diskriminace ve věcech uvedených v § 1 odst. 1, mezi něž patří i „*přístup ke zboží a službám, včetně bydlení, pokud jsou nabízeny veřejnosti nebo při jejich poskytování*“. Ustanovení § 2 odst. 1 antidiskriminačního zákona stanoví, že „[p]ro účely tohoto zákona se právem na rovné zacházení rozumí právo nebýt diskriminován z důvodů, které stanoví tento zákon nebo přímo použitelný předpis Evropské unie v oblasti volného pohybu pracovníků“. Antidiskriminační zákon dále rozvádí definici diskriminace a v § 2 odst. 3 je obsažen výčet diskriminačních důvodů, kterými jsou rasa, etnický původ, národnost, pohlaví, sexuální orientace, věk, zdravotní postižení, náboženské vyznání, víra či světový názor. Antidiskriminační zákon je předpisem soukromoprávní povahy, který dává diskriminovaným fyzickým osobám za podmínek v něm stanovených aktivní žalobní legitimaci v soudním řízení, pokud k diskriminaci fyzické osoby došlo ve věcech specifikovaných v § 1 odst. 1 z některého důvodu podle § 2 odst. 3. V takovém případě se diskriminovaná osoba může domáhat zejména toho, aby bylo upuštěno od diskriminace, aby byly odstraněny následky diskriminačního zásahu a aby jí bylo dáno přiměřené zadostiučinění, popřípadě nahrazena nemajetková újma v penězích (§ 10 antidiskriminačního zákona). Pravomoc rozhodovat o takovém sporu však mají civilní soudy pořadem práva podle o. s. ř., nikoliv správní soudy podle s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 1. 2019, č. j. 6 As 319/2018 - 44). Napadený rozsudek krajského soudu proto nelze považovat za nepřezkoumatelný z toho důvodu, že se krajský soud nezabýval namítaným diskriminačním jednáním žalovaného.

[33] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[34] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelé nebyli v řízení o kasační stížnosti úspěšní, proto nemají právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný měl ve věci plný úspěch. Nejvyšší správní soud se však přiklonil k závěru nepřiznat žalovanému náhradu nákladů řízení v rozsahu odměny advokáta za jeden úkon právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti) a náhrady hotových výdajů. Nepovažoval tyto náklady za důvodně vynaložené. Dospěl k závěru, že i v tomto případě byl žalovaný, který je statutárním městem a který disponuje dostatečným odborným aparátem, objektivně schopen zajistit si ochranu svých práv v řízení vlastními prostředky (srov. podrobně např. rozsudek č. j. 6 As 40/2006 - 87 ze dne 26. 4. 2007).

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

V Brně dne 30. června 2020

Mgr. David Hipšr
předseda senátu