

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **V. P.**, právně zastoupen Mgr. Kateřinou Šindlerovou, advokátkou se sídlem Ostrovní 30/126, Praha 1, proti žalovanému: **Ministr pro lidská práva a menšiny**, se sídlem Úřad vlády ČR, Praha 1, nábřeží Edvarda Beneše 4, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 18. 9. 2009, č. j. 5 Ca 160/2009 - 9,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

IV. Odměna advokátky Mgr. Kateřina Šindlerové **se určuje** částkou 2400 Kč, která bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

[1] Žalobce (dále také „*stěžovatel*“) brojí proti v záhlaví označenému usnesení Městského soudu v Praze, kterým byla odmítnuta jeho žaloba proti nečinnosti ministra pro lidská práva a národnostní menšiny, kterou se domáhal, aby soud ministrovi nařídil jednat o jeho žádosti o pomoc při zajištění náhradního bydlení z 10. 7. 2009, včetně nařízení ústního jednání.

II. Obsah kasační stížnosti

[2] Stížnost je podána z důvodu tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu [§ 103 odst. 1 písm. e) soudního řádu správního, dále také jen „s .ř. s."].

[3] Stěžovatel nesouhlasí se způsobem, jakým městský soud interpretoval petit jeho žaloby. Tvrdí, že požadoval, aby bylo ministrovi uloženo o žádosti rozhodnout, nikoli aby mu bylo uloženo žádosti vyhovět. Je přesvědčen, že povinnost zabývat se žádostí a rozhodnout o ní má každý správní úřad. Ministr to však neudělal; nevydal o žádosti rozhodnutí, nepostoupil ji, neodložil ji ani řízení nezastavil. Na žádost navíc nereagoval ani poté, co byl na stav jejího vyřizování dotazován. Stěžovatel má navíc za to, že usnesení zasáhlo do jeho osobnostních práv. Cítí se být poškozen formulací soudu, která jej definuje jako člověka, který je přesvědčen, že mu musí být vyhověno v každé věci bez ohledu na to, jestli je jeho požadavek z hlediska práva důvodný či nikoli. Dovolává se přitom nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 310/05.

[4] Stěžovatel také nesouhlasí s názorem městského soudu, že ministr pro lidská práva není kompetentní k rozhodování o žádostech o zajištění náhradního bydlení. S odkazem na nález Ústavního soudu č. 231/2000 Sb., podle kterého, sice: „*Listina neuvedla mezi vyhlášenými sociálními právy výslovně právo na ochranu bydlení, tato okolnost však nikterak nediskvalifikuje ústavní relevanci tohoto práva zakotveného v uvedených mezinárodních smlouvách (např. čl. 10 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech).*" Právo na bydlení proto má v právním řádu ČR ústavní úroveň, a lze je tedy nazývat základním lidským právem. Ochrana takového práva nezbytně náleží státu, a pokud není žádným odvětvovým předpisem určen zvláštní orgán, je zřejmé, že je k ní povolán ministr, který má lidská práva přímo v názvu. Navíc stěžovatel uvádí, že neřešení jeho bytové situace může zasáhnout také do jeho práva na ochranu zdraví zaručeného čl. 34 Listiny a do jeho lidské důstojnosti (čl. 10 Listiny). Stěžovatel dále vytýká městskému soudu, že pokud měl za to, že žalovaný nebyl příslušný k rozhodování o předmětné stížnosti, měl uvést zákonná ustanovení, která jeho názor dokládají. K pravomocem žalovaného stěžovatel dále uvádí, že nezná ani nemůže znát jejich přesné vymezení, neboť nebyl publikován žádný obecně závazný právní předpis, který by je definoval. Skutečnost, že je v pravomoci žalovaného zajistit náhradní bydlení, odvodil z toho, že nedlouho před podáním vlastní stížnosti média zveřejnila, že ministr obstaral bydlení osobám, které byly vystěhovány z objektu v P. 8 – T. (tzv. M.).

[5] V reakci na závěr soudu, že v daném případě nepřipadá v úvahu vydání osvědčení ani rozhodnutí, neboť tu neprobíhá žádné správní řízení, stěžovatel uvádí, že dle jeho názoru správní řízení ve smyslu ustanovení § 44 odst. 1 správního řádu bylo zahájeno doručením žádosti ze dne 10. 7. 2009. Stěžovatel má dále za to, že pojem „*rozhodnutí*" je v daném případě třeba vykládat s ohledem na povahu věci jako něco, čím bude vyřešena osobní situace žadatele a odstraněno ohrožení jeho práv. Je přitom lhostejné, jak bude takové rozhodnutí nazváno. Žalovaný mohl postupovat různými způsoby: mohl zvolit přidělení bytu, pokud jeho úřad má nějaké k dispozici, poskytnutí půjčky na najmutí bytu na určitou dobu, vyhledání bytu s pomocí městské části atp.

III. Vyjádření žalovaného

[6] Žalovaný se ke kasační stížnosti k výzvě soudu nevyjádřil.

IV. Shrnutí podstatných skutečností obsažených ve spisovém materiálu

[7] Ze spisového materiálu vyplývá, že dne 10. 7. 2009 zaslal stěžovatel dopis ministru pro lidská práva a národnostní menšiny, ve kterém ho žádá o pomoc při zajištění náhradního bydlení, protože jsou ohrožena základní lidská práva jeho a matky. Uvedl, že je schopen platit nájemné ve výši odpovídající jejich příjmům, tedy zhruba ve výši regulovaného nájemného. O byt, ve kterém s matkou původně bydleli, resp. o prostory k bydlení, do kterých se museli následně přestěhovat, se soudí již minimálně od roku 1997. Stěžovatel v žádosti uvedl, že on i jeho matka jsou ve špatném zdravotním stavu a že jediným příjmem stěžovatele je jeho částečný invalidní důchod ve výši 4927 Kč. Dne 18. 8. 2009 pak elektronicky požádal o informaci o stavu projednávání žádosti. Když žalovaný nezareagoval ani na urgenci, podal stěžovatel dne 8. 9. 2009 žalobu na ochranu proti nečinnosti dle § 79 s. ř. s. Stručnou žalobu městský soud napadeným usnesením odmítl.

[8] Soud v odůvodnění uvedl, že žalobu nelze vůbec věcně projednat, protože zde nejsou dány podmínky řízení, tedy základní procesní předpoklady, za nichž je ve věci možno jednat. Ustanovení § 79 a násl. s. ř. s. umožňuje tomu, kdo bezvýsledně vyčerpal všechny prostředky ochrany před nečinností, aby se žalobou u soudu domáhal uložení povinnosti správnímu orgánu vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení (tj. úřední konstatování o něčem, co je již dáno a co správní orgán tímto svým konstatováním nijak nemění). Z ustanovení je patrné, že žaloba na chranu před nečinností přichází v úvahu jen tam, kde správní orgán skutečně správní řízení vede (bez této podmínky by vůbec nemohl rozhodnutí vydat), resp. kde postupuje či má postupovat podle některých ustanovení o správním řízení (v případě osvědčení). Podle městského soudu nicméně v tomto případě o osvědčení nejde, neboť žalobce od ministra žádá, aby zcela nově uspořádal jeho osobní poměry a pomohl mu sehnat byt. V daném případě se podle městského soudu nejedná ani o rozhodnutí, protože tu neprobíhá žádné správní řízení a žalobce se vydání žádného rozhodnutí ani nedomáhá. Žádá jen, aby soud stanovil ministrovi lhůtu, v níž je povinen přizvat žalobce k ústnímu jednání a jednat s ním o jeho žádosti. K tomu však žaloba na ochranu proti nečinnosti určena není.

[9] Městský soud v odůvodnění dále uvedl, že pojem rozhodnutí musí být vykládán ve smyslu jeho definice obsažené v § 65 odst. 1 s.ř.s. Musí tedy jít o úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti účastníka. Ministr jako představitel úřadu je obecně vzato oprávněn vystupovat ve správních řízeních a svými úkony tak zasahovat do právního postavení účastníků, teoreticky by tedy nečinný být mohl – typicky v řízení o rozkladu. Žalobu na ochranu před nečinností ale nelze projednat tam, kde je již předem zřejmé, že žalovaný z povahy věci vůbec nemůže být povinen k jednání, které od něj žalobce žádá. Městský soud dále dovodil, že ministr není povinen zabývat se každou žádostí, se kterou se na něj někdo obrátí (a tím méně jí vyhovět). Jakožto orgán státní moci jedná ministr jen v případech, v mezích a způsoby, které mu zákon stanoví. Do jeho působnosti pak nepatří rozhodování o žádostech občanů o zajištění náhradního bydlení, případně nařizování ústních jednání o těchto žádostech. Městský soud proto žalobu odmítl pro nedostatek podmínek řízení podle § 46 odst. 1 s.ř.s.

V. Vlastní argumentace Nejvyššího správního soudu

[10] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil, zda kasační stížnost splňuje formální náležitosti podle soudního řádu správního. Konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené usnesení vzešlo, a jde o rozhodnutí, proti kterému je kasační stížnost přípustná. Stěžovatel je rovněž zastoupen ve

smyslu ustanovení § 105 odst. 2 s. ř. s. Usnesení je napadeno z důvodu jeho tvrzené nezákonnosti [§ 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.].

[11] Zdejší soud při svém rozhodování vycházel z ustanovení § 79 s. ř. s., podle kterého se ten, kdo bezvýsledně vyčerpal všechny dostupné prostředky ochrany před nečinností správního orgánu, může žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení (s výjimkou případů, kdy zákon s nečinností správního orgánu spojuje právní fikci vydání rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní následek). Z tohoto ustanovení vyplývá, že ochrany před nečinností se nelze dovolávat proti jakékoli absenci činnosti správního orgánu, ale pouze tehdy, pokud má orgán povinnost vydat ve správním řízení rozhodnutí nebo pokud má povinnost vydat osvědčení. K vynucení jiného konání správního orgánu než je vydání rozhodnutí nebo osvědčení tak § 79 odst. 1 s. ř .s. nikomu žalobní legitimaci nezakládá a není ani založena pravomoc soudu proti jiné nečinnosti správního orgánu poskytovat ochranu nebo rozhodovat o povinnosti správního orgánu takový jiný úkon provést (shodně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 10. 2005 č. j. 1 Ans 1/2005 - 87, dostupný z www.nssoud.cz).

[12] Městský soud nepochybil, dospěl-li k závěru, že o vydání rozhodnutí se v daném případě nejedná. Pojem „*rozhodnutí*“ správního orgánu tak, jak je použitý v § 79 odst. 1 s. ř. s., je legislativní zkratkou zavedenou ustanovením § 65 s. ř. s., která označuje takové úkony správního orgánu, jimiž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují žalobcova práva nebo povinnosti. Rozhodnutím ve smyslu této legislativní zkratky tak není jakýkoli úkon správního orgánu, byť vydávaný ve správním řízení či formálně označený jako „*rozhodnutí správního orgánu*“, ale pouze takový jeho úkon, který zasahuje do práv nebo povinností žalobce. Nelze proto přisvědčit názoru stěžovatele, že pojem „*rozhodnutí*“ je třeba vykládat tak, že je to úkon, kterým „*bude vyřešena osobní situace žadatele a odstraněno ohrožení jeho práv*“. Prvně zmíněná definice totiž zároveň předpokládá, že rozhodnutí je učiněno v rámci správního řízení orgánem, který má k jeho vydání pravomoc, tj. který je k jeho vydání oprávněn.

[13] Žalovaný je orgánem moci výkonné, a proto se na něj vztahuje ustanovení čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle kterých lze státní moc – v tomto případě moc výkonnou – uplatňovat jen v případech, mezích a způsobem, který stanoví zákon. Oprávnění žalovaného ministra rozhodnout o žádosti způsobem, který měl zřejmě stěžovatel na mysli a který specifikoval v kasační stížnosti (přidělení bytu, poskytnutí půjčky na najmutí bytu nebo vyhledání bytu s pomocí městské části, atd.), by proto muselo vyplývat z nějakého konkrétního zákonného ustanovení. Žádné takové ustanovení však český právní řád neobsahuje. Ústava ČR uvádí pouze jednu oblast pravomoci ministerstva resp. ministra, a tím je vydávání právních předpisů (vyhlášek). Kromě toho ještě ministerstva plní další úkoly vyplývající ze zákona a jiných obecně závazných předpisů; jde především o zpracovávání koncepcí rozvoje svěřených odvětví a řešení jeho stěžejních otázek, péče o náležitou právní úpravu věcí spadajících do jejich působnosti či úkoly související se sjednáváním mezinárodních smluv. Z výše uvedeného vyplývá, že žalovaný nebyl ze zákona oprávněn vydat žádné rozhodnutí, o které stěžovatel v žádosti usiloval. Pokud žalovaný není oprávněn (a natož povinen) k vydání žádaného rozhodnutí, nelze se ho domáhat cestou ochrany před nečinností. Soud první instance proto dospěl ke správnému závěru.

[14] Právě v tomto ohledu se odlišuje nyní projednávaná věc od případu, na který dopadá usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Ans 4/2006 - 91 (in: č. 1381 Sb. NSS). V něm je totiž uvedeno, že návrh, který je opřen o platný právní předpis a který není podán zjevně mimo pravomoc a působnost orgánu, jemuž je adresován, je návrhem způsobilým zahájit správní řízení. V této věci je však zcela zřejmé, že žalovaný není oprávněn jakkoliv rozhodovat a ani vést správní řízení.

[15] K námitce stěžovatele, že se nemohl seznámit s kompetencí žalovaného, neboť tato nebyla uvedena v žádném obecně závazném předpise, zdejší soud uvádí, že věcná působnost jednotlivých ministerstev je obecně upravena v zákoně č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Žalovaný v něm však uveden není, neboť je tzv. ministrem bez portefeuille. Jako takový se podílí na činnosti vlády jako kolektivního orgánu a je pověřován pouze plněním *ad hoc* úkolů. Ty se, jak vyplývá např. z vládního usnesení ze dne 9. 1. 2007 č. 41 (in: www.vlada.cz), týkají především oblasti romské komunity, národnostních menšin, nestátních neziskových organizací, částečně také problematiky zdravotně postižených osob a dále pak celého souboru problematik, kterými se zabývá Rada vlády pro lidská práva a Rada vlády pro rovné příležitosti žen a mužů. Žalovaný nemá své vlastní ministerstvo a je organizačně zařazen v rámci Úřadu vlády ČR.

[16] Městský soud dále posuzoval, zda v dané věci žalovaný neměl vydat osvědčení, kterého se lze podáním žaloby proti také nečinnosti domáhat. I zde dospěl městský soud ke správnému závěru, že o vydání osvědčení se v dané věci nejedná. Osvědčení je úkon správního orgánu, kterým se potvrzují (osvědčují) skutečnosti úředně zřejmé, a to buď skutkové, nebo právní (státní občanství, vztah studenta ke škole, atd.) O skutečnostech v něm uvedených není sporu či pochybností, jinak by bylo třeba provést řízení a vydat rozhodnutí. Městský soud správně uzavřel, že pokud stěžovatel od žalovaného žádal, aby mu zajistil nebo pomohl zajistit nový byt, zcela jistě nejde o potvrzování zřejmých skutečností. O vydání osvědčení se proto pojmově jednat nemůže. Městský soud proto správně uzavřel, že v daném případě je třeba žalobu odmítnout pro nedostatek podmínek řízení dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[17] Zdejší soud se však neztotožnil s názorem městského soudu, že ministr není *„povinen zabývat se každou žádostí, se kterou se na něj kdokoli obrátí."* Pokud se na žalovaného stěžovatel obrátil s podáním, byl tento v postavení správního orgánu, který je povinen postupovat dle části čtvrté správního řádu (č. 500/2004 Sb.). Žalovaný měl povinnost se k žádosti vyjádřit, byť by uvedl jen to, že k vyřízení žádosti není kompetentní. Podle § 6 odst. 1 správního řádu ve spojení s § 154 správního řádu tak měl učinit bez zbytečných průtahů nebo v přiměřené lhůtě. Jak totiž konstatoval zdejší soud v již jednou citovaném usnesení č. j. 2 Ans 4/2006 - 91, kdokoliv se obrátí na správní orgán, má právo na určitý procesní postup, který mu umožňuje bránit jeho právní pozici. Proto se také procesní předpisy ostatně i tvoří – aby byla dána pravidla postupu jak žadatele, tak i správního orgánu. Z nich plyne jistota o předvídatelném a nepřekvapivém postupu správního orgánu. Tento dílčí závěr zdejšího soudu však nic nemění na správnosti napadeného usnesení, neboť vydání takového vyjádření (resp. nařízení ústního jednání o ní) se v tomto případě nebylo možné pomocí žaloby na ochranu před nečinností správního orgánu dle ustanovení § 79 odst. 1 s. ř. s. domáhat.

[18] Na základě shora provedené argumentace tak Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že usnesení Městského soudu v Praze o odmítnutí stěžovatelovy žaloby nebylo nezákonné. Kasační stížnost proto jako nedůvodnou zamítl.

[19] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle ustanovení § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch; žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladu řízení příslušelo, náklady řízení nevznikly.

[20] Žalobci byl pro řízení o výše uvedené kasační stížnosti ustanoven zástupcem advokát; v takovém případě platí hotové výdaje a odměnu za zastupování stát (§ 35 odst. 7, § 120 s. ř. s.).

[21] Výše odměny byla stanovena podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, a to za jeden úkon právní služby spočívající v převzetí a přípravě právního zastoupení, a náhrady hotových výdajů, tedy ve výši 1 x 2100 Kč a 1 x 300 Kč [§ 7, § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. b), § 13 odst. 3 citované vyhlášky], celkem 2400 Kč.

[22] Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do šedesáti dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

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

V Brně dne 24. března 2010

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu