

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **B. V.**, zast. JUDr. Ladislavem Koženým, advokátem, se sídlem Sladkovského 13, Kolín, proti žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví,** se sídlem Palackého nám. 375/4, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 28. 5. 2012, č. j. 8 A 46/2012 – 14,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

III. Odměna zástupci stěžovatele JUDr. Ladislavu Koženému, advokátovi, **se stanoví** ve výši 4800 Kč a bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

Žalobce se žalobou podanou u Městského soudu v Praze domáhal ochrany před nečinností Ministerstva zdravotnictví. Žádal, aby žalovanému bylo uloženo ustanovit do sedmi dnů od právní moci rozsudku znaleckou komisi dle § 77 a násl. zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, která *„prošetří a odstraní zločiny komunismu, které se staly na žalobci ze strany tzv. PL H.B rod PL Kosmonosy a tzv. PA MN-Čáslav. S tím, že řízení pro 22 leté prodlení bude ukončeno do 30 dnů po té. Mzd je povinno po té do 30 dnů se za jednání ad omluvit"*. Žalobce rovněž s ohledem na svoji sociální situaci navrhl, aby byl osvobozen od soudních poplatků a byl mu ustanoven advokát JUDr. Ladislav Kožený.

Městský soud v Praze usnesením ze dne 28. 5. 2012, č. j. 8 A 46/2012 – 14, žalobu podle § 46 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) odmítl pro nedostatek podmínek řízení. Předeslal, že z doplnění podání žalobce je zjevné, že se mu nejedná o vydání správního rozhodnutí, nýbrž o ustanovení znalecké komise a prověření zneužívání psychiatrie vůči žalobci z politických důvodů podle § 77 odst. 6 zákona o péči o zdraví lidu, kterou v případě pochybností o dodržení postupu ustanovuje Ministr zdravotnictví České republiky.

Žádost žalobce o osvobození od soudních poplatků a ustanovení zástupce zamítl pro zjevnou neúspěšnost návrhu a dále rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. K otázce důvodnosti žádosti žalobce o osvobození od soudních poplatků a o ustanovení zástupce konstatoval, že právo na bezplatné zastoupení je přímo podmíněno splněním podmínek pro osvobození od soudních poplatků (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2007, č. j. 9 As 43/2007 – 77). S ohledem na § 36 odst. 3 s. ř. s., však nesmí být podaný návrh zjevně neúspěšný. Městský soud poukázal na závěry uvedené v bodě 15 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2011, č. j. 1 As 65/2011, podle kterého *„při posuzování žádosti o ustanovení zástupce z řad advokátů se tedy musí soud zabývat třemi okruhy otázek. Zaprvé, zda má žadatel finanční prostředky, které by postačovaly k úhradě běžné výše nákladů zastoupení profesionálem v oboru práva. Zadruhé, zda návrh, k němuž se vztahuje žádost o ustanovení zástupce, není zjevně neúspěšný. Zatřetí, zda je ustanovení zástupce nezbytné k ochraně práva navrhovatele.“*

V případě první podmínky, t. j. povinnosti žalobce doložit nedostatek finančních prostředků dospěl městský soud k závěru, že z potvrzení o osobních, majetkových a výdělkových poměrech žalobce vyplývá, že jeho majetkové poměry zřejmě nebudou dostatečné. Žalobce nicméně doložil rozhodnutí Městského úřadu Čáslav ze dne 16. 9. 2010, z něhož však současně vyplývá, že příspěvek na živobytí byl žalobci snížen, jelikož došlo ke zvýšení jeho průměrného příjmu za předchozí tři měsíce. Tento příjem však žalobce nedoložil, stejně jako „důchodový výměr“. Městský soud tak neshledal zvlášť závažné a výjimečné důvody, pro něž by bylo možné žalobce osvobodit od soudních poplatků tak, jak to předpokládá ustanovení § 36 odst. 3 s. ř. s.

Městský soud dále k otázce druhé podmínky, t.j. zjevné neúspěšnosti návrhu, poukázal na skutečnost, že žalobce návrh na vydání opatření proti nečinnosti u příslušného správního orgánu před podáním žaloby neučinil a jeho podání (žaloba) u Městského soudu v Praze je tak zjevně neúspěšné.

Nesplněnou se v důsledku závěru o zjevné neúspěšnosti návrhu stala i třetí podmínka; pokud je návrh zjevně předem neúspěšný, není třeba ustanovit zástupce k ochraně práv navrhovatele. Z uvedených důvodů městský soud žádost žalobce o osvobození od soudních poplatků a ustanovení zástupce zamítl.

Městský soud se dále zabýval tím, zda byly splněny podmínky řízení, jejichž splnění je nutné pro možnost podání žaloby proti nečinnosti. Poukázal přitom na znění § 79 odst. 1 s. ř. s. a § 80 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád a konstatoval, že z podání žalobce ze dne 16. 4. 2012, jakož i jeho doplnění ze dne 15. 5. 2012 vyplývá, že žalobce

poté, kdy marně předkládal žalovanému své žádosti, nepodal návrh na opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 1 správního řádu u příslušného správního orgánu, kterým je ministr zdravotnictví. Zdůraznil, že splnění uvedené podmínky vychází z celkové koncepce správního soudnictví, které je založeno na subsidiaritě ochrany veřejných subjektivních práv ve správním soudnictví oproti ochraně, která je těmto právům poskytována v rámci veřejné správy.

Městský soud uzavřel, že žalobce se měl nejprve domáhat ochrany před nečinností v souladu s § 80 odst. 3 správního řádu u nadřízeného správního orgánu a teprve pokud by taková žádost nebyla úspěšná, mohl podat správní žalobu. Nadřízeným orgánem Ministerstva zdravotnictví je v souladu s § 178 správního řádu ministr zdravotnictví.

Městský soud tak dospěl k závěru, že žalobce nevyčerpal prostředky, které mu na ochranu proti nečinnosti poskytuje správní řád, což způsobuje nedostatek podmínek řízení ve smyslu § 79 s. ř. s. a proto žalobu podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl. Dodal, že tento závěr je v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu (viz rozsudek ze dne 27. 9. 2011, č. j. 1 Ans 3/2011 – 54).

Proti tomuto usnesení Městského soudu v Praze podal žalobce (dále též „stěžovatel“) včas kasační stížnost, kterou posléze doplnil prostřednictvím JUDr. Ladislava Koženého, advokáta, který mu byl pro řízení o kasační stížnosti ustanoven usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2012, č. j. 4 Ans 7/2012 – 7. Stěžovatel namítal, že závěr městského soudu, podle kterého nevyužil ustanovení § 80 správního řádu a neobrátil se na ministra zdravotnictví, se nezakládá na pravdě, neboť tak opakovaně, avšak bezvýsledně učinil. Zmínil v této souvislosti desítky dopisů (včetně dat jejich sepsání) adresovaných Ministerstvu zdravotnictví a ministru zdravotnictví. Stěžovatel dále vyjádřil přesvědčení, že ze strany městského soudu je celá záležitost bagatelizována a městský soud nemá zájem na projednání věci. Uvedl, že ve věci se jedná o okolnost, že *„prokazatelně z politických důvodů nyní ve vazbě na § 2 a § 3 zák. č. 262/2011 Sb. byla vůči osobě žalobce zneužita psychiatrie v době vymezené zák. č. 480/1991 Sb. To vše v koordinaci na StB, jak žalobce zjistil spisem Vp 7073 Okresní prokuratury Kolín. Uvedené zločiny komunismu cíleně, jak se prokázalo, kryla v roce 1993 Policie ČR a pak ÚDV-PČR, viz č. j. ÚDV-26/Vt-2000. Uvedené zločiny byly popírány. Ze strany jak ministra tak Ministerstva zdravotnictví ČR – tedy žalovaných se jedná o bolševickou aroganci a nesoudnost. Jakmile měl žalobce k dispozici mezinárodní dohodu KBSE – 23. 6. Prokazatelně před podáním z 8. 6. 1989 a následnými urgencemi, které žalobce činil i na ministry zdravotnictví se žalobce dožadoval vyšetřit a odstranit uvedené zločiny komunismu. S ohledem na ustanovení § 77 zák. č. 20/1966 Sb a nyní s ohledem na § 77 odst. 6 ve znění zák. č. 260/2001 Sb. musí ministr zdravotnictví stanovit v tomto případě znaleckou komisy, která posoudí věc s ohledem na cit. mezinárodní dohodu + LZPaS. Žalobce je účasten na zák. č. 262/2011 Sb. dle § 2 a § 3 cit. zákona. Na základě politické represe realizované StB v době vymezené zák. č. 480/1991 Sb. byl žalobce bez jakéhokoliv právního podkladu vězněn a mučen v tzv. Psychiatrické léčebně Havlíčkův Brod. Kdy došlo k trestnému činu omezení osobní svobody a zločinného společní. To sloužilo k protiprávnímu vytváření nepravdivému chorobopisu o jeho osobě a uvádění zločinných tvrzení – tedy došlo ke zločinu komunismu. Za účelem legalizovat represe StB – zločiny komunismu vůči osobě žalobce.*

Ministr zdravotnictví na základě stanoviska znalecké komise musí vydat rozhodnutí, jakož i osvědčení k věci. To se nestalo za dobu 22 let.“

Městský soud v Praze podle stěžovatele dospěl k nesprávnému závěru, že se stěžovateli nejedná o vydání správního rozhodnutí, nýbrž o ustanovení znalecké komise a prověření zneužívání psychiatrie vůči stěžovateli z politických důvodů podle § 77 odst. 6 zákona o péči o zdraví lidu. Zdůraznil, že soud není vázán právním názorem účastníka řízení a pokud došel k takovému závěru, měl ve věci rozhodnout podle tohoto závěru a ne žalobu odmítnout. Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížností napadené usnesení městského soudu zrušil pro vady uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti plně ztotožnil se závěry, ke kterým dospěl městský soud v kasační stížností napadeném usnesení. Dále vyjádřil přesvědčení, že kasační stížnost neobsahuje námitky ve smyslu § 103 odst. 1 s. ř. s. S ohledem na výše uvedené navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost stěžovatele odmítl pro nepřípustnost ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s.

V projednávané věci byly stěžovatelem uplatněny důvody kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s., avšak s ohledem na charakter přezkoumávaného soudního rozhodnutí může být dán toliko důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Tento důvod je totiž ve vztahu k důvodům podle písm. a) až d) téhož ustanovení důvodem speciálním. Je-li dán důvod podle písm. e), vylučuje to důvody podle písm. a), c) a d), neboť nezákonným je rozhodnutí o odmítnutí návrhu (žaloby) nebo o zastavení řízení v každém případě i tehdy, byla-li v něm soudem nesprávně posouzena právní otázka ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s, bylo-li řízení u krajského soudu zmatečné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., nebo je-li rozhodnutí krajského soudu nepřezkoumatelné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Z výše uvedeného vyplývá, že v posuzované věci se jedná především o posouzení otázky, zda městský soud rozhodl správně, když žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl pro nedostatek podmínek řízení. Při posouzení této otázky vycházel Nejvyšší správní soud především z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu.

Podle § 79 odst. 1 s. ř. s., *ten, kdo bezvýsledně vyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. To neplatí, spojuje-li zvláštní zákon s nečinností správního orgánu fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek.*

Podle odst. 2 téhož ustanovení, *žalovaným je správní orgán, který podle žalobního tvrzení má povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení.*

Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 31. 1. 2008, č. j. 9 As 76/2007 – 52, vyslovil, že *ve správním soudnictví se lze žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu dle ust. § 79 odst. 1 s. ř. s. domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo vydat osvědčení. Ochrany ve správním soudnictví se však nelze, jak připomněl Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 26. 2. 2004, č. j. 1 Ans 1/2003 - 50, www.nssoud.cz, stejně jako v řadě dalších rozhodnutí, dovolávat proti jakékoliv absenci činnosti správního orgánu. Dovolání se ochrany u správního soudu je omezeno na případy, kdy ve správním řízení správní orgán má povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení, má tak učinit v určité zákonem stanovené lhůtě a žalobce vyčerpal, pokud mu je ovšem příslušný procesní předpis zakládá, zákonné prostředky k ochraně před nečinností správního orgánu. K vynucení jiného konání správního orgánu než je vydání rozhodnutí nebo osvědčení však nikomu žalobní legitimace založena není a není založena ani pravomoc soudu rozhodovat v řízení proti jiné nečinnosti správního orgánu než proti takové, která spočívá v absenci vydání rozhodnutí nebo vydání osvědčení. V tomto směru je tedy určující, že pravomoc soudu k poskytnutí ochrany před nečinností správního orgánu vydáním rozhodnutí podle části třetí hlavy druhé dílu druhého s. ř. s. je dána jen tehdy, pokud je žalobou požadována ochrana proti nečinnosti správního orgánu spočívající v tom, že správní orgán o věci samé nerozhodl, či nevydal osvědčení, přestože tak byl v souladu se zákonem povinen učinit. Této skutečnosti pak koresponduje i žalobní petit, kterým se žalobce domáhá, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost rozhodnutí či osvědčení vydat. Jestliže však chybí tato základní podmínka řízení, tj. nečinnost jako taková, nemůže příslušný krajský soud jednat a rozhodovat ve věci, tj. posuzovat důvodnost žaloby na nečinnost.*

V rozsudku ze dne 16. 2. 2012, č. j. 6 Ans 1/2012 – 19 pak Nejvyšší správní soud konstatoval, že *hlavní význam existence institutu soudní ochrany proti nečinnosti spočívá dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2011, č. j. 9 Ans 11/2011 - 21, dostupného na www.nssoud.cz, především ve skutečnosti, že po bezvýsledném vyčerpání prostředků ve správním řízení je ochrana poskytována především z toho důvodu, aby účastník řízení, jehož práva a povinnosti mohou být tímto řízením a jeho výsledkem dotčena, nesetrvával ve stavu právní nejistoty za situace, kdy již příslušné úkony směřující ke změně jeho právního postavení byly jím samým nebo příslušným správním orgánem učiněny a kdy tedy již pouze zbývá vydat ono správní rozhodnutí, proti němuž by se pak mohl případně bránit správní žalobou.*

Z uvedeného je patrné, že dovolání se ochrany proti nečinnosti správního orgánu u správního soudu je omezeno na případy, kdy správní orgán ve správním řízení má povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení, má tak učinit v určité zákonem stanovené lhůtě a žalobce vyčerpal, pokud mu je ovšem příslušný procesní předpis zakládá, zákonné prostředky k ochraně před nečinností správního orgánu.

V posuzované věci Nejvyšší správní soud ve shodě s Městským soudem v Praze konstatuje, že stěžovatel se v podané žalobě domáhal, aby žalovanému bylo uloženo ustanovit do sedmi dnů od právní moci rozsudku znaleckou komisi dle § 77 a násl. zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, která *„prošetří a odstraní zločiny komunismu, které se staly na žalobci ze strany tzv. PL H.B rod PL Kosmonosy a tzv. PA MN-Čáslav. S tím, že řízení*

pro 22 leté prodlení bude ukončeno do 30 dnů po té. Mzd je povinno po té do 30 dnů se za jednání ad omluvit".

Nejvyšší správní soud tak má za to, že stěžovatel se nedomáhal vydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení, jak to vyžaduje ustanovení § 79 odst. 1 s. ř. s. ale jeho požadavek zněl na ustanovení „znalecké komise", tedy jiného konání či opatření správního orgánu, k jejímuž vynucení není založena žalobní legitimace žalobce a není ani založena pravomoc soudu rozhodovat o takovém požadavku v řízení na ochranu před nečinností správního orgánu. Námitka stěžovatele uvedená v kasační stížnosti, v níž vyjádřil přesvědčení, že vyčerpal opravné prostředky, neboť se ve svých dopisech dovolával, aby ministr zjednal nápravu, je proto bezpředmětná, neboť požadavek stěžovatele vyjádřený v žalobě nemůže být předmětem žaloby na nečinnost správního orgánu. Hmotné právo totiž vůbec nezakládá subjektivní nárok, kterého se žalobce domáhal, a nemá tedy již ani význam se zabývat tím, zda stěžovatel dopisy adresovanými ministru vyčerpal opravné prostředky ve správním řízení, či nikoliv.

Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že městský soud postupoval správně, pokud žalobu podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl pro nedostatek podmínek řízení, byť tak učinil z jiného důvodu (pro nevyužití prostředků ochrany před nečinností, jejichž posouzení bylo však bezpředmětné za situace, kdy nebyla založena pravomoc soudu o návrhu rozhodnout).

Uplatněné důvody kasační stížnosti tak nebyly zjištěny a Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Současně v souladu s § 120 a § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť stěžovatel v něm neměl úspěch a žalovanému žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti v řízení nevznikly.

Odměna zástupci stěžovatele JUDr. Ladislavu Koženému, advokátovi, který mu byl k jeho žádosti ustanoven pro řízení o kasační stížnosti usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2012, č. j. 4 Ans 7/2012 – 7, byla stanovena za dva úkony právní služby, tj. převzetí a příprava zastoupení a písemné podání soudu ve věci samé (doplnění kasační stížnosti ze dne 4. 9. 2012) podle § 11 odst. 1 písm. b) a d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb. (dále jen „advokátní tarif"). Za výše uvedené úkony tak náleží zástupci stěžovatele odměna ve výši 2 x 2100 Kč podle § 9 odst. 3 písm. f) advokátního tarifu a dále režijní paušál ve výši 2 x 300 Kč podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu, celkem tedy 4 800 Kč. Zástupce stěžovatele soudu nesdělil, že je plátcem daně z přidané hodnoty, a proto se jeho odměna o částku odpovídající této dani nezvyšuje. Zástupci stěžovatele tak bude vyplacena částka ve výši 4 800 Kč, a to z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

pokračování

V Brně dne 26. února 2013

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu