

USNESENÍ

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Milana Podhrázkého a soudců Mgr. Ing. Petra Šuránka a Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D., ve věci

navrhovatele: **P. U.**

bytem P., P.

adresa pro doručování K., P.

proti

odpůrci: **předseda Městského soudu v Praze**
sídlem Spálená 2, 112 12 Praha 2

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy odpůrce ze dne 19. 7. 2011, č. j. 51/2011-BŘ,

takto:

- I. **Návrh se odmítá.**
- II. **Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**
- III. **Navrhovateli se vrací soudní poplatek ve výši 5 000 Kč. Zaplacený soudní poplatek bude vrácen z účtu Krajského soudu v Praze do třiceti dnů od právní moci tohoto usnesení.**

Odůvodnění:

1. Návrhem podaným k Městskému soudu v Praze a přikázaným usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2018, č. j. Nad 95/2018-24, zdejšímu soudu se navrhovatel domáhá zrušení v záhlaví uvedeného opatření odpůrce označeného jako „Opatření č. 3/2011 předsedy Městského soudu v Praze k zajištění bezpečnosti soudců a zaměstnanců Městského soudu v Praze“. Tímto opatřením odpůrce dle § 7 odst. 2 a 3 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění zákona č. 215/2011 Sb. stanovil, že „[j]ustiční stráž při vstupu advokátů, soudních exekutorů a notářů do objektů Městského soudu v Praze provede běžnou kontrolu detekčním rámem a kontrolu zavazadel rentgenem“.
2. Navrhovatel, který je povoláním advokát, tvrdí, že nechodí k soudům z rozmaru, ale jedná se o jeho pracoviště. Přesto je nucen podrobit se kontrole, která zasahuje do jeho osobnostní sféry a je citelným dotčením na jeho osobnostních právech. Navrhovatel dále s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) týkající se materiálního pojetí opatření obecné povahy uvádí, že napadené opatření odpůrce je typickým opatřením obecné povahy, neboť zavazuje blíže neurčený okruh adresátů určených typově, přičemž stanoví konkrétní podobu (normu) chování, jejíž podstatou je

povinnost podrobit se osobní prohlídce rámem a rentgenem. Skutečnost, že napadené opatření nebylo přijato a projednáno podle zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) nezakládá důvod, proč by toto opatření nemělo být přezkoumatelné podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). O napadeném opatření se navrhovatel dozvěděl dne 6. 11. 2017, návrh je tedy včasný. Navrhovatel zdůrazňuje, že z procedurálních vad přijímání napadeného opatření obecné povahy nečiní návrhové body, a toto opatření napadá jednak pro jeho nedůvodnost, jednak namítá porušení zásady rovnosti (pokud jde o stav advokátů a státních zástupců) a v neposlední řadě poukazuje i na nepřiměřenost tohoto opatření.

3. Před samotným věcným projednáním podaného návrhu a dalším postupem v řízení byl Krajský soud v Praze povinen nejprve se zabývat otázkou, zda jsou v dané věci splněny podmínky řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy ve smyslu § 101a s. ř. s. (k tomu viz např. rozsudek NSS č. j. 9 Ao 1/2008-34). Těmi jsou především existence opatření obecné povahy, dále aktivní žalobní legitimace navrhovatele a formulace závěrečného návrhu, resp. obecně splnění všech formálních náležitostí návrhu (§ 101b odst. 2 s. ř. s.). Samostatným předpokladem věcného projednání návrhu je pak jeho včasnost (§ 101b odst. 1 s. ř. s.).
4. Prvotní podmínkou řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy je existence opatření obecné povahy, resp. pravomoc soudu napadený akt v tomto druhu soudního řízení přezkoumat, čehož si je ostatně v dané věci vědom i sám navrhovatel, který v návrhu předestřel argumentaci, na základě které považuje napadené opatření odpůrce za opatření obecné povahy. K tomu soud uvádí, že není-li v zákoně výslovně stanovena forma aktu vydaného správním orgánem (jako je tomu v dané věci), je nezbytné dle ustálené judikatury NSS i Ústavního soudu na takový akt nahlížet materiálně a posoudit, jaké formě odpovídá (viz např. rozsudek NSS ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 3/2008-100). Opatření obecné povahy je v § 171 správního řádu vymezeno negativně jako úkon správního orgánu, který není právním předpisem ani rozhodnutím. Pozitivní vymezení přináší až judikatura, podle níž institut opatření obecné povahy představuje „[u]rčité překlenutí dvou v činnosti veřejné správy tradičních základních forem jednostranných správních aktů: normativních (abstraktních) právních aktů na jedné straně a individuálních (konkrétních) právních aktů na straně druhé. V určitých situacích si však činnost veřejné správy vyžaduje přijímat i takové správní akty, které nejsou výlučně jen akty normativními či individuálními, ale jsou jejich určitou kombinací“ (nález Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07).
5. Judikatura NSS v této souvislosti dále vychází z toho (ke shrnutí závěrů judikatury viz např. rozsudek ze dne 22. 7. 2016, č. j. 2 As 78/2016-71), že aby mohl být konkrétní akt považován za opatření obecné povahy, je nezbytné, aby byly kumulativně splněny judikaturou vymezené znaky. Z materiálního pohledu je předně nezbytné, aby akt, který má být posouzen jako opatření obecné povahy, byl závazný. Nezávazný akt nemůže být opatřením obecné povahy a také nepodléhá soudnímu přezkumu (viz usnesení NSS ze dne 30. 3. 2011, č. j. 1 Ao 1/2011-49). Opatřením obecné povahy pak nemůže být ani tzv. vnitřní předpis, který upravuje systém vztahů nadřízenosti a podřízenosti ve veřejné správě (viz např. usnesení NSS ze dne 1. 12. 2010, č. j. 3 Ao 6/2010-57). Opatření obecné povahy pak má obecně vymezenému okruhu

subjektů ukládat práva či povinnosti odlišné od těch ze zákona již vyplývajících (viz rozsudek NSS ze dne 29. 5. 2009, č. j. 4 Ao 1/2009-58), současně má však sloužit toliko „ke konkretizaci již existujících povinností vyplývajících ze zákona, a nikoliv k ukládání nových povinností, které zákon neobsahuje“ (rozsudek NSS č. j. 1 Ao 1/2005-98). Dalším nezbytným znakem je obecné vymezení okruhu adresátů (viz rozsudek NSS ze dne 9. 8. 2010, č. j. 4 Ao 4/2010-195), přičemž konkrétnost předmětu právní regulace je v dosavadní judikatuře posuzována spíše individuálně v jednotlivých případech (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Ao 3/2008-100). Poslední podmínkou nezbytnou k posouzení určitého aktu jako opatření obecné povahy je pak neexistence zákonné překážky, kterou může být zejména stanovení formy aktu přímo právním předpisem či vyloučení aplikace správního řádu (srov. např. rozsudek NSS č. j. 2 Ao 3/2008-100).

6. V projednávané věci vydal odpůrce napadené opatření na základě § 7 zákona o soudech a soudcích, podle něhož „[d]o budovy soudu nebo na místo, kde soud jedná, je zakázáno vstupovat se zbraní nebo s jinými předměty, které jsou způsobilé ohrozit život nebo zdraví anebo pořádek. Tento zákaz se nevztahuje na soudce a na příslušníky ozbrojených sil a ozbrojených sborů, jestliže vstupují do budovy soudu nebo na místo, kde soud jedná, v souvislosti s plněním svých služebních povinností“ (odst. 1), přičemž „[k]aždý je povinen podrobit se osobní prohlídce a prohlídce všech věcí, které má u sebe, za účelem zjištění, zda neporušuje zákaz podle odstavce 1. Tato povinnost se nevztahuje na státní zástupce, advokáty, notáře a soudní exekutory, nestanoví-li předseda příslušného soudu jinak“ (odst. 2). „Odstavce 1 a 2 se rovněž nevztahují na osoby, o nichž to stanoví v jednotlivých případech předseda příslušného soudu“ (odst. 3).
7. Pokud jde o posouzení prvního ze shora vymezených znaků opatření obecné povahy, tedy zda je napadené opatření závazné, resp. zda toto opatření nepředstavuje vnitřní předpis, je třeba připomenout, že vedle rozlišení mezi opatřením obecné povahy na straně jedné a právními předpisy a individuálními správními akty na straně druhé jsou dány i rozdíly mezi opatřením obecné povahy a tzv. vnitřními předpisy. Těmi se již v této souvislosti také zabývala judikatura NSS, který v rozsudku ze dne 30. 3. 2011, č. j. 1 Ao 1/2011-49, výslovně dospěl k závěru, že „k vymezení vnitřních předpisů lze odkázat na závěry doktríny, která je sice označuje různými způsoby ... avšak na definici jejich podstatných znaků se v zásadě shoduje. Např. podle D. Hendrycha se jedná o ‘akty abstraktní povahy, které regulují poměry uvnitř jedné nebo více organizačních jednotek, mezi nimiž právně existuje vztah nadřízenosti a podřízenosti [...] obsahem vnitřních předpisů jsou hlavně závazné pracovní postupy, informační toky, konkrétní instrukce podřízeným pracovníkům nebo úřadům a zařízením, spisový řád, jednací řád, jakož i vnitřní kontrolní mechanismy’ (Hendrych, D. Správní věda. Teorie veřejné správy. 2. vyd. ASPI: Praha, 2007, s. 75). Podle dalších autorů jsou interní normativní instrukce ‘platné a závazné v takových systémech, kde jsou dány vztahy nadřízenosti a podřízenosti. Určujícím znakem interních instrukcí je tedy to, že se jimi jen konkretizují úkoly a povinnosti podřízených složek a pracovníků’ (Kubů, L.; Hungr, P.; Osina, P. Teorie práva. Linde: Praha, 2007, s. 60-61). V podobném duchu definovala vnitřní předpisy i prvorepubliková doktrína. Podle F. Weyra: ‘Instrukcí rozumí se obecně závazný návod či poučení, kterého se dostává jedním úředním orgánem druhému o tom, jak dlužno určitou věc nebo skupinu věcí vyřídit.’ Weyr dále zdůrazňuje, že s ohledem na jejich interní povahu nemohou z instrukcí vznikat žádná ‘bezprostřední’ či ‘přímá’ subjektivní práva a povinnosti jednotlivcům, instrukce zavazují pouze ‘úřední orgány’ (Weyr, F. ‘Instrukce’ In: Slovník veřejného práva československého. Svazek II. EUROLEX BOHEMIA: Praha, 2000 [1932], s. 11-14)“. Jak NSS ke shora uvedenému v citovaném rozsudku dodává: „To ovšem neznamená, že by vnitřní předpisy nemohly nijak

ovlivňovat činnosti, při kterých správní orgány působí navenek, vůči adresátům veřejné správy. Naopak, typickým příkladem takových vnitřních předpisů jsou pokyny vydávané ústředními orgány státní správy ke sjednocení správní praxe - např. pokyny řady D ('daně') vydávané Ministerstvem financí. Přitom platí, že pokud orgány finanční správy vystupují vůči daňovému subjektu v rozporu s těmito pokyny, může se jich tento ve správním řízení, potažmo ve správním soudnictví, dovolávat. (...) Soudy však nejsou oprávněny k tomu, aby v obecné rovině přezkoumávaly a hodnotily tyto vnitřní předpisy samotné. Jsou-li některé v nich obsažené pokyny v rozporu s normativními právními akty, pak je povinností správního orgánu je neaplikovat, případně je vyložit a aplikovat způsobem, který je konformní se zákonem či s mezinárodními závazky České republiky. Zhodnocení, zda k takové situaci došlo, však může soud provést pouze na podkladě konkrétního sporu, nikoliv in abstracto, přezkumem vnitřního předpisu jako takového. Jinak řečeno, nelze soudně napadat přímo vnitřní předpis, zpochybňovat lze pouze jeho aplikaci v konkrétním případě“.

8. Citovaný závěr NSS není ojedinělý a tento soud obdobně judikoval i v dalších věcech (viz např. shora již zmiňované usnesení ze dne 1. 12. 2010, č. j. 3 Ao 6/2010-57, případně usnesení ze dne 31. 8. 2011, č. j. 8 Ao 4/2011-25).
9. Krajský soud v Praze je pak toho názoru, že opatření odpůrce, které navrhovatel napadá v nyní projednávané věci, z hlediska svého obsahu naplňuje znaky právě shora vymezených tzv. vnitřních předpisů, a nikoliv opatření obecné povahy, jak se domnívá navrhovatel. Především je třeba v této souvislosti zdůraznit, že odpůrce citovaným opatřením primárně neukládá jakoukoliv povinnost „externím“ adresátům veřejné správy, ale že napadené opatření odpůrce je zaměřeno na regulaci poměrů uvnitř dané organizace (soudu). Jinak řečeno, napadené opatření je dle svého obsahu jednoznačně blíže (obecně) instrukci předsedy soudu justiční stráž v tom smyslu, jak postupovat při kontrole dodržování zákazu dle výše citovaného § 7 zákona o soudech a soudcích, než opatření obecné povahy. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že při plnění svých úkolů se justiční stráž řídí pokyny předsedy příslušného soudu (viz § 22 odst. 3 zákona č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční stráž České republiky, ve znění zákona č. 436/2003 Sb.). V tomto ohledu tedy napadené opatření naplňuje i ten předpoklad, že v souladu s požadavky zákona jako vnitřní předpis konkretizuje úkoly a povinnosti podřízených složek. Krajský soud v Praze nikterak nezpochybňuje navrhovatelem citovanou judikaturu NSS týkající se materiálního nahlížení na opatření obecné povahy, naopak právě touto optikou je třeba vnímat i nyní napadené opatření dle jeho obsahu, a to právě jako vnitřní předpis a nikoliv jako opatření obecné povahy. Jak přitom plyne z výše citované judikatury NSS, na závěru o posouzení určitého aktu jako vnitřního předpisu nic nemění ani to, že takový akt ovlivňuje i činnost daného orgánu navenek (zde kontrola dodržování zákazu při vstupu do soudní budovy i v případě advokátů).
10. Soud zde považuje za nutné zdůraznit, že výše uvedené neznamená, že by navrhovateli měla být odepřena soudní ochrana v situaci, pokud by v důsledku napadeného opatření docházelo k nezákonnému porušování jeho veřejných subjektivních práv. Je však třeba připomenout, že soudy nejsou oprávněny k tomu, aby v obecné rovině přezkoumávaly a hodnotily zákonnost obdobného druhu opatření (specifické postavení v tomto ohledu svědčí jen tzv. služební předpisy, viz § 101e s. ř. s.). Jsou-li některé pokyny obsažené v obdobných aktech v rozporu se zákonnými (podzákonnými) předpisy, pak je povinností příslušných orgánů je neaplikovat, případně je vyložit a aplikovat způsobem, který je konformní se zákonem. Zhodnocení, zda

k takové situaci došlo, však může soud provést pouze na podkladě konkrétního sporu, nikoliv abstraktně přezkumem vnitřního předpisu jako takového. V případě navrhovatele by se tedy mohlo jednat o konkrétní (dle jeho tvrzení nezákonnou) kontrolu dodržování zákazu dle § 7 odst. 1 zákona o soudech a soudcích dle napadeného opatření, přičemž právním nástrojem, který v takovém případě přichází v úvahu (k ochraně subjektivních veřejných práv navrhovatele), může být za splnění dalších podmínek kupříkladu žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu (§ 82 a násl. s. ř. s.).

11. S ohledem na výše uvedené tedy Krajský soud v Praze uzavírá, že napadené opatření odpůrce je z hlediska materiálního nahlížení vnitřním předpisem, přičemž z formálního a zejména ani materiálního hlediska nenaplnňuje znaky opatření obecné povahy, k ochraně proti němuž je určeno řízení dle § 101a s. ř. s. Není zde tedy především dána pravomoc soudu dle § 4 odst. 2 písm. c) s. ř. s. k přezkoumání tohoto aktu v řízení dle § 101a a násl. s. ř. s. Nedostatek pravomoci je pak svojí povahou neodstranitelným недостатkem podmínek řízení, a soudu proto nezbylo, než návrh na zrušení shora označeného opatření obecné povahy dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítnout.
12. Nad rámec výše uvedeného soud dodává, že i kdyby akceptoval argumentaci navrhovatele, podle níž napadené opatření odpůrce je opatřením obecné povahy a soudu přísluší se jím v řízení dle § 101a a násl. s. ř. s. zabývat, bylo by nutno tento návrh odmítnout jako opožděný. V tomto ohledu totiž soud nemohl přehlédnout, že napadené opatření vydal odpůrce již v roce 2011, přičemž se nemůže ztotožnit s názorem navrhovatele, podle něhož by se v tomto případě lhůta pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy dle § 101b odst. 1 s. ř. s. mohla odvíjet od okamžiku, kdy se „*potenciální adresát takového opatření o něm dozvěděl*.“
13. O náhradě nákladů rozhodl soud podle § 60 odst. 3 věty první s. ř. s. tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť návrh byl odmítnut.
14. O vrácení soudního poplatku navrhovateli pak soud rozhodl podle § 10 odst. 3 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, neboť návrh byl odmítnut před prvním jednáním ve věci.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí 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 nejblíže 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 25. června 2018

JUDr. Milan Podhrázký, v. r.
předseda senátu