



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Jakuba Camrdu, Ph.D. a JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D. v právní věci žalobkyně: **G. M. G.**, zastoupená JUDr. Pavlem Juchelkou, advokátem se sídlem Sady Svobody 4, Opava, proti žalované: **Vězeňská služba České republiky, Věznice a ústav pro výkon zabezpečovací detence Opava**, se sídlem Krnovská 68, Opava, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 11. 7. 2011, č. j. 22 A 115/2011 - 4,

t a k t o :

- I. Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 11. 7. 2011, č. j. 22 A 115/2011 - 4, **se ruší a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.
- II. Odměna a náhrada hotových výdajů advokáta JUDr. Pavla Juchelky **se určuje** částkou 6895 Kč. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do šedesáti dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

O d ů v o d n ě n í :

Dne 21. 6. 2011 byl Krajskému soudu v Ostravě doručen návrh žalobkyně ze dne 16. 6. 2011 označený jako „*Správní žaloba proti rozhodnutí zástupce vedoucího odd. výkonu trestu Věznice Opava, npor. Mgr. K. B., nevydat kopii svého rozhodnutí ohl. programu zacházení*“.

V návrhu žalobkyně uvádí, že dne 16. 6. 2011 rozhodl npor. B. nevyhovět jejímu požadavku na provedení změn v programu zacházení. Téhož dne proto požádala o vydání kopie daného rozhodnutí, neboť proti němu hodlala podat opravný prostředek. Žalobkyně tak dle svých slov osvědčila právní zájem na vydání kopie a dle příslušného nařízení

generálního ředitele Vězeňské služby České republiky byl tedy npor. B. povinen jí kopii vydat. Žalobkyně v žalobě dále konstatovala, že proti rozhodnutí správního orgánu je osoba, jíž se takové rozhodnutí dotýká, oprávněna podat žalobu podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Konečně uvedla, že svou žalobu dále doplní prostřednictvím svého zástupce, o jehož ustanovení jakož i o osvobození od soudních poplatků zároveň požádala.

Krajský soud v Ostravě uvedené podání žalobkyně posoudil jako „žalobu proti rozhodnutí zástupce vedoucího oddělení výkonu trestu žalovaného nevydat kopii rozhodnutí ohledně programu zacházení“, přičemž tuto žalobu prvním výrokem usnesení ze dne 11. 7. 2011, č. j. 22 A 115/2011 - 4, odmítl. Druhým výrokem pak zamítl návrh žalobkyně na osvobození od soudních poplatků a na ustanovení zástupce z řad advokátů.

V odůvodnění usnesení krajský soud uvedl (s odvoláním se na závěry usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 11. 2006, č. j. 57 Ca 166/2006 - 14, publikovaného pod č. 1144/2007 Sb. NSS), že napadený výsledek činnosti žalované není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Rozhodnutím ve smyslu uvedeného ustanovení lze rozumět jen takové akty orgánů veřejné moci, jež jsou výsledkem příslušného, často formalizovaného řízení a s jejichž vydáním spojuje vznik, změnu, zrušení či závazné určení práva a povinnosti některý z obecně závazných právních předpisů České republiky. Od takových rozhodnutí je však třeba odlišovat jiné faktické pokyny či donucení a další výsledky činnosti orgánů veřejné moci, které však rozhodnutími ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. nejsou. Krajský soud dospěl k závěru, že o takový případ se jedná i v posuzované věci, a proto žalobu podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl jako nepřipustnou, neboť směřovala proti úkonu žalované, který je dle § 70 písm. a) s. ř. s. ze soudního přezkoumání vyloučen, neboť není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. K návrhu žalobkyně na osvobození od soudních poplatků a na ustanovení zástupce z řad advokátů krajský soud uvedl, že vzhledem k uvedeným důvodům pro odmítnutí žaloby tento návrh zjevně nemohl být úspěšný. Žalobkyně tedy dle krajského soudu nenaplnila předpoklady pro osvobození od soudních poplatků podle § 36 odst. 3 s. ř. s.; jednou ze zákonných podmínek pro ustanovení zástupce soudem pak je v souladu s § 35 odst. 8 s. ř. s. to, že u navrhovatele jsou předpoklady, aby byl osvobozen od soudních poplatků.

Uvedené usnesení krajského soudu napadla žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížností. Stěžovatelka obecně namítá, že krajský soud danou věc neposoudil správně, když žalobu odmítl s tím, že napadený výsledek činnosti žalované není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. S tímto závěrem stěžovatelka nesouhlasí a naopak se domnívá, že napadený postup žalované je aktem v řízení podle § 65 a násl. s. ř. s. přezkoumatelným, a že rozhodnutím krajského soudu byla zkrácena na svých subjektivních právech, zejména právu na spravedlivý proces.

K návrhu stěžovatelky Krajský soud v Ostravě usnesením ze dne 30. 9. 2011, č. j. 22 A 115/2011 - 15, stěžovatelku osvobodil od soudních poplatků a ustanovil jejím zástupcem JUDr. Pavla Juchelku, advokáta.

Podáním doručeným krajskému soudu dne 28. 11. 2011 ustanovený zástupce jménem stěžovatelky doplnil kasační stížnost. V doplnění kasační stížnosti uvedl, že

pokračování

usnesení krajského soudu je nezákonné z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Dodal, že krajský soud nesprávně posoudil otázku výluky ze soudního přezkumu před správními soudy. Rozhodnutí zástupce vedoucího oddělení výkonu trestu žalované je třeba považovat za úkon správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatelka přitom je na základě svých informací přesvědčena, že příslušné rozhodnutí je součástí jejího osobního spisu, avšak v důsledku nevydání jeho stejnopisu se nedozvěděla důvody, proč bylo v její věci rozhodnuto tak, že se její žádosti nevyhovuje. V reakci na odůvodnění napadeného usnesení krajského soudu stěžovatelka uvádí, že nepochybuje o tom, že vedle svých specifických úkolů je věznice i „obecně“ správním orgánem.

Žalovaná se ke kasační stížnosti vyjádřila sdělením doručeným Nejvyššímu správnímu soudu dne 1. 3. 2012. Uvedla, že v dané věci nebyl vydán žádný správní akt. Problematika vydání kopie rozhodnutí byla řešena ústně při pohovoru se stěžovatelkou.

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného usnesení (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatelka byla účastníkem řízení, z něhož napadené usnesení vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

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

Nejvyšší správní soud předesílá, že v posuzovaném případě stěžovatelka kasační stížností napadla usnesení krajského soudu o odmítnutí návrhu. Takovou kasační stížnost lze opřít pouze o důvody nezákonnosti tohoto rozhodnutí dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, publikovaný pod č. 625/2005 Sb. NSS). Pod tento důvod spadá i případ, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu (viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2005, č. j. 6 As 4/2004 - 53, dostupný na www.nssoud.cz). Jelikož tedy kasační stížnost nesměřuje proti meritornímu rozhodnutí, nebude se moci ani Nejvyšší správní soud zabývat věcí samou, tj. nebude se zabývat otázkou zákonnosti žalobou napadeného postupu žalované. Předmětem posouzení Nejvyššího správního soudu v daném řízení je toliko otázka, zda krajský soud postupoval správně, když žalobu stěžovatelky podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl.

V daném případě stěžovatelka mj. namítá nesprávnost závěru krajského soudu, že napadený postup žalované není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Nejvyšší správní soud ovšem v první řadě zkoumal, zda řízení před krajským soudem, z něhož napadené usnesení vzešlo, není zatíženo případnou vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o odmítnutí žaloby. Případný nedostatek spočívající v takové vadě by totiž byl důvodem ke zrušení napadeného usnesení, k němuž Nejvyšší správní soud musí přihlédnout z úřední povinnosti.

Krajskému soudu je třeba vytknout především to, že žalobu odmítl, aniž by vyzval stěžovatelku k odstranění vad žaloby. Soudní řád správní stanoví náležitosti jednotlivých

druhů žalob (viz § 71, § 80 odst. 3, § 84 odst. 3 s. ř. s.). Pokud takové náležitosti podání účastníka řízení nemá, upravuje soudní řád správní postup krajského soudu při doplňování náležitostí žaloby a odstraňování jejích vad a rovněž stanoví, jak má soud postupovat v případě, že nedostatky žaloby odstraněny nebudou.

Podle § 37 odst. 3 s. ř. s. musí být z každého podání zřejmé, čeho se týká, kdo jej činí, proti komu směřuje, co navrhuje, a musí být podepsáno a datováno; k podání musí být připojeny listiny, kterých se podatel dovolává. Náležitosti žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 odst. 1 s. ř. s. vyjmenovává § 71 odst. 1 s. ř. s., podle kterého musí taková žaloba kromě obecných náležitostí podání podle § 37 odst. 2 a 3 s. ř. s. obsahovat též označení napadeného rozhodnutí a den jeho doručení nebo jiného oznámení žalobci, označení osob na řízení zúčastněných, jsou-li žalobci známy, označení výroků rozhodnutí, které žalobce napadá, žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné, jaké důkazy k prokázání svých tvrzení žalobce navrhuje provést a konečně musí obsahovat také návrh výroku rozsudku, tj. žalobní petit. Podle § 71 odst. 2 s. ř. s. pak žalobce k žalobě připojí jeden opis napadeného rozhodnutí.

Je přitom zjevné, že podání stěžovatelky ze dne 16. 6. 2011 nesplňovalo podstatné náležitosti žaloby proti rozhodnutí správního orgánu uvedené v § 71 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatelka zde napadené rozhodnutí nikterak blíže neoznačila, z podání dále nevyplývá, kdy jí mělo být takové rozhodnutí doručeno či jinak oznámeno, přičemž takové údaje nelze dovodit ani z jiných listin, když stěžovatelka kopii napadeného rozhodnutí k předmětnému podání nepřiložila. Předmětné podání stěžovatelky dále neobsahuje ani žalobní petit, který je nutnou náležitostí žaloby proti rozhodnutí správního orgánu [viz § 71 odst. 1 písm. f) s. ř. s.]. Nutno podotknout, že o neúplnosti podání svědčí též sdělení samotné stěžovatelky, že žalobu dále doplní prostřednictvím svého zástupce.

Krajský soud přesto podání stěžovatelky ze dne 16. 6. 2011 vyložil dle jeho označení, tedy že se jedná o žalobu proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a bez dalšího žalobu stěžovatelky odmítl, neboť dospěl k závěru, že napadený výsledek činnosti žalované není rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s.

Postup krajského soudu v daném případě byl v rozporu s § 37 odst. 5 s. ř. s., podle kterého „[p]ředseda senátu usnesením vyzve podatele k opravě nebo odstranění vad podání a stanoví k tomu lhůtu. Nebude-li podání v této lhůtě doplněno nebo opraveno a v řízení nebude možno pro tento nedostatek pokračovat, soud podání usnesením odmítne, nestanoví-li zákon jiný procesní důsledek. O tom musí být podatel ve výzvě poučen.“.

S ohledem na vady podání ze dne 16. 6. 2011 měl tedy krajský soud před vydáním rozhodnutí stěžovatelku nejprve vyzvat dle § 37 odst. 5 s. ř. s. k jejich odstranění. Takto však nepostupoval. Namísto odstraňování vad podání, vyžádání si opisu napadeného správního aktu, byl-li takový vydán, a vyjádření žalované k tomu, jaký správní akt je vlastně napadán, přistoupil krajský soud k rozhodnutí o žalobě, která postrádala základní zákonné náležitosti.

pokračování

Z podání stěžovatelky nebylo zřejmé, zda se jedná o žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 s. ř. s., nebo o zásahovou žalobu ve smyslu § 82 s. ř. s., případně zda nejde o žalobu nečinnosti podle § 79 s. ř. s.

Odlišením těchto tří základních žalob ve správním soudnictví se podrobně zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98, publikovaném pod č. 2206/2011 Sb. NSS, v němž uvedl: „Rozdíl mezi žalobou proti rozhodnutí správního orgánu a zásahovou žalobou (...) primárně spočívá ve formě aktů nebo úkonů, proti nimž uvedené žaloby chrání. Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu chrání proti aktům majícím obecně povahu individuálního správního aktu, jak takovému pojmu rozumí hlavní proud doktríny správního práva (ať již vydávaného podle správního řádu, zákona o správě daní a poplatků či jakéhokoli jiného zvláštního zákona). Oproti tomu zásahová žaloba chrání proti jakýmkoli jiným aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností a které nejsou pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení. Nemusí jít nutně o akty neformální povahy či jen o faktické úkony, nýbrž i o jakékoli jiné konání či opomenutí konat, nelze-li je podřadit pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Zásahem proto může být i nezákonná nečinnost spočívající v neučinění nějakého úkonu jiného než rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. (...) Nečinnostní žaloba je ve vztahu k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu svým způsobem přípravým a pomocným prostředkem. Jejím účelem je umožnit, aby soud přinutil správní orgán vydat rozhodnutí (ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.) ve věci samé a také případně osvědčení. V řízení o nečinnostní žalobě soud zjistí, zda je správní orgán povinen vydat určitý akt z výše uvedené množiny taxativně vymezených aktů, jak jsou uvedeny v § 79 odst. 1 s. ř. s. Pokud shledá, že tomu tak je, uloží správnímu orgánu takový akt vydat. Jedná-li se o akt přezkoumatelný na základě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, soud správnímu orgánu neuloží, jaký obsah má dotýčný akt mít, nýbrž toliko povinnost jej vydat. Obsahová stránka takového aktu pak může být přezkoumána poté, co bude vydán, v případném následném řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.“

Rozšířený senát zároveň vycházel z toho, že „věcný rozsah tří základních typů žalob v řízení podle s. ř. s. je nutno v pochybnostech vykládat tak, aby pokud možno každý úkon veřejné správy směřující vůči jednotlivci a zasahující do sféry jeho práv nebo povinností (tj. stanovící mu nové povinnosti, které dosud neměl, anebo odmítající jej zbavit určitých povinností, které již má; přiznávající, anebo odmítající mu přiznat určitá jednotlivcem nároková práva; jinak zasahující do jeho právem chráněné sféry konáním, anebo opomenutím, tedy mj. i nekonáním v případě, že právo stanovuje povinnost veřejné správy za stanovených podmínek konat, ať již předepsanou formou, anebo fakticky) byl podroben účinné soudní kontrole“.

V uvedeném usnesení se rozšířený senát zabýval rovněž povahou rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., přičemž nepřisvědčil plně toliko materiální definici správního rozhodnutí. Rozšířený senát konstatoval, že „formální definiční znaky (správního) rozhodnutí definice „rozhodnutí“ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. sice sama o sobě neobsahuje, jsou však přítomny jako znaky vymezující nezbytné vlastnosti přezkoumávaného aktu na těch místech dílu prvního části druhé s. ř. s., která se týkají např. časových podmínek podání žaloby (oznámení rozhodnutí jako zásadně písemného formalizovaného aktu) či vlastností, které nutně musí mít, aby obstál v přezkumu (přezkoumatelnost; náležitosti, mj.

formální, které vylučují, že by šlo o akt nicotný)“. Rozšířený senát tedy rozhodnutí definoval jako formalizovaný a standardizovaný akt se zákonem předepsanými náležitostmi umožňujícími rychle a jednoduše rozpoznat původce i adresáta (adresáty) takového aktu, obsah práv a povinností jím upravených i důvody, pro které je do nich zasahováno. Zároveň rozšířený senát vymezil i pojem rozhodnutí dle § 65 odst. 1 s. ř. s. v materiálním slova smyslu, přičemž zdůraznil, že na postup správního orgánu by bylo možné nahlížet jako na rozhodnutí v materiálním smyslu jen tehdy, pokud by šlo o akt, který by po obsahové stránce měl povahu „rozhodnutí“ ve smyslu definice obsažené v § 65 odst. 1 s. ř. s. a měl mít podle zákona též formu správního rozhodnutí, avšak který by pro procesní pochybení správního orgánu nebyl v takto předepsané formě vydán.

V každém případě, k otázce podřazení návrhu na zahájení řízení pod konkrétní typ řízení dle soudního řádu správního se Nejvyšší správní soud vyjádřil již v rozsudku ze dne 19. 10. 2006, č. j. 6 Aps 2/2005 - 60, dostupném na www.nssoud.cz, v němž dospěl k závěru, že ve správním soudnictví není navrhovatel povinen výslovně určit, dle jakého ustanovení či dílu soudního řádu správního bude soud jeho návrh posuzovat, ani soud není tímto případným označením vázán. Dle § 2 odst. 1 s. ř. s. totiž soudy ve správním soudnictví poskytují ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem. Z tohoto ustanovení je zřejmé, že způsob poskytnutí ochrany (tj. volba příslušného typu řízení v rámci hlavy druhé části třetí s. ř. s.) je stanoven zákonem, pouze jím je soud vázán, nikoli označením tohoto typu v žalobě.

V rozsudku ze dne 9. 7. 2009, č. j. 7 Aps 2/2009 - 197, dostupném na www.nssoud.cz, Nejvyšší správní soud dále zdůraznil, že pro účely určení žalobního typu je třeba žalobu posuzovat podle jejího obsahu, přičemž pro soud je závazný petit žaloby. Obdobný závěr Nejvyšší správní soud učinil již dříve v rozsudku ze dne 24. 6. 2004, č. j. 2 Ans 1/2004 - 64, publikovaném pod č. 670/2005 Sb. NSS, v němž uvedl, že „soud rozhoduje o návrhu, jaký žalobce učiní, a ten je dán petitem a jemu odpovídající věcnou argumentací“.

Z uvedené judikatury zdejšího soudu ovšem také vyplývá, že pokud by byl mezi obsahem žaloby a navrženým petitem rozpor, případně pokud by žaloba žádný petit neobsahovala, bylo by třeba takovou vadu nejprve odstranit postupem dle § 37 odst. 5 s. ř. s. Není-li postaveno najisto, čeho se žalobce žalobou domáhá, a soud přesto ve věci rozhodne, zatíží tím své řízení vadou, která může mít vliv na zákonnost rozhodnutí (viz cit. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 7. 2009, č. j. 7 Aps 2/2009 - 197).

V projednávané věci stěžovatelka označila svůj návrh jako žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, vzhledem k obsahu podání ovšem nelze jednoznačně určit, o jaký žalobní typ dle hlavy druhé části třetí s. ř. s. se jedná, neboť nelze vyloučit, že podání stěžovatelky směřovalo proti faktickému úkonu žalované, resp. nečinnosti žalované. K tomu přistupuje vada podání spočívající v tom, že předmětná žaloba neobsahuje petit, jenž představuje nutnou náležitost jak žaloby proti rozhodnutí [viz § 71 odst. 1 písm. f) s. ř. s.], tak i žaloby proti nezákonnému zásahu [viz § 84 odst. 3 písm. d) s. ř. s.] a nečinnostní žaloby [viz § 80 odst. 3 písm. d) s. ř. s.]. V každém případě se ovšem jednalo o vadu odstranitelnou, soud tedy nebyl oprávněn vydat rozhodnutí, aniž by se pokusil tyto vady postupem dle § 37 odst. 5 s. ř. s. odstranit.

pokračování

Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že krajský soud byl povinen ujasnit si přípustnost žaloby a další podmínky řízení v souladu s obsahem žaloby; nebyl přitom vázán označením žaloby. Jinými slovy, krajský soud měl stěžovatelku vyzvat, aby odstranila zmiňované vady žaloby a upřesnila, čeho se touto žalobou domáhá. Teprve pokud by stěžovatelka na výzvu soudu podle § 37 odst. 5 s. ř. s. neupřesnila a nedoplnila své podání, byl by krajský soud povinen zkoumat, zda lze v řízení o podání stěžovatelky i přes tuto skutečnost pokračovat, a pokud by to možné nebylo, byl by povinen podání podle § 37 odst. 5 s. ř. s. odmítnout (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 2. 2010, č. j. 1 As 78/2009 - 76, dostupný na www.nssoud.cz).

Krajský soud uvedeným způsobem nepostupoval a tím zatížil své řízení vadou, která mohla mít vliv na zákonnost jeho rozhodnutí o odmítnutí návrhu [§ 103 odst. 1 písm. d) a e) s. ř. s.].

V této souvislosti je dále podstatná i okolnost, že stěžovatelka v návrhu na zahájení řízení zároveň požádala, aby ji soud osvobodil od soudních poplatků a aby jí ustanovil zástupce z řad advokátů. Krajský soud nicméně o tomto návrhu rozhodl až v předmětném usnesení o odmítnutí žaloby, kterým se řízení před krajským soudem končí, ačkoliv s ohledem na zachování procesních práv stěžovatelky tak měl učinit na prvním místě, tedy ještě před tím, než by se pokusil odstranit vady žaloby, jak bylo popsáno výše. Je pravděpodobné, že pokud by soud shledal, že v daném případě jsou splněny podmínky pro ustanovení zástupce z řad advokátů, stěžovatelka by prostřednictvím ustanoveného advokáta vady žaloby snáze odstranila. I v tomto ohledu tedy krajský soud pochybil, a zatížil tak řízení vadou, která mohla mít vliv na zákonnost jeho rozhodnutí.

Samotný výrok kasační stížností napadeného usnesení, jímž krajský soud zamítl návrh stěžovatelky na osvobození od soudních poplatků a na ustanovení zástupce z řad advokátů, pak nemůže obstát ani s ohledem na důvody, pro které krajský soud návrh stěžovatelky zamítl. Krajský soud zde totiž vycházel ze závěrů, na základě kterých předmětnou žalobu stěžovatelky odmítl. Jak ovšem vyplývá z již uvedeného, závěr krajského soudu, podle kterého žaloba stěžovatelky zjevně nemohla být úspěšná, neobstojí, navíc takový závěr soudu nebyl ani přezkoumatelným způsobem odůvodněn. Výše uvedená konstatování krajského soudu, podle kterých nikoli každý úkon žalované vůči odsouzeným v rámci výkonu trestu odnětí svobody je výsledkem rozhodování o právu a povinnosti odsouzeného v oblasti veřejné správy, jsou zcela obecná. Krajský soud naopak blíže neuvádí, z jakých důvodů měl za to, že právě v posuzované věci šlo o případ, kdy postupem žalované nemohla být dotčena veřejná subjektivní práva stěžovatelky. Případná možnost dotčení veřejných subjektivních práv akty Vězeňské služby ČR ostatně vyplývá ze samotného usnesení Krajského soudu v Plzni dne 30. 11. 2006, č. j. 57 Ca 166/2006 - 14, na které se Krajský soud v Ostravě odvolával.

V nyní posuzované věci stěžovatelka ve svém návrhu na zahájení řízení výslovně uvedla, že se jedná o žalobu proti rozhodnutí zástupce vedoucího oddělení výkonu trestu, přičemž poukázala na možný přezkum v řízení podle § 65 a násl. s. ř. s. Zároveň poukázala na vnitřní předpis Vězeňské služby České republiky, který měl na danou věc dopadat.

Aniž by se Nejvyšší správní soud na tomto místě zabýval související otázkou, nakolik mají odsouzení obecně právo na pořizování kopií ze svého osobního spisu vedeného Vězeňskou službou České republiky, popř. na pořizování kopií aktů Vězeňské služby ČR, které se jich dotýkají, je zřejmé, že stěžovatelka ve své žalobě uváděla skutečnosti, které nasvědčovaly existenci správní praxe v nyní posuzované věci, když odkázala na příslušný vnitřní předpis Vězeňské služby ČR. Ten přitom má údajně stanovit, že odsouzenému se kopie příslušné listiny poskytne, prokáže-li na tom právní zájem. V tomto směru Nejvyšší správní soud poukazuje na to, že obdobnou otázkou jako v nynějším případě se zabýval již ve svých rozsudcích ze dne 11. 1. 2013, č. j. 5 As 38/2012 – 30 a č. j. 5 As 45/2012 – 34, kterými rušil usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 11. 7. 2011, č. j. 22 A 174/2010 – 11 a č. j. 22 A 190/2010 – 9. Citovanými usneseními krajský soud rovněž odmítl žaloby stěžovatelky, které se týkaly pořízení kopií některých listin z jejího osobního spisu.

Např. ve zmíněném rozsudku ze dne 11. 1. 2013, č. j. 5 As 38/2012 – 30, Nejvyšší správní soud odkázal na závěry vyplývající z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 2 Ans 1/2005 – 57, publikovaného pod č. 605/2005 Sb. NSS. Dle něj může být správní praxe založena i vnitřním předpisem. Podle tohoto rozhodnutí nemůže vnitřní předpis „*upravovat práva a povinnosti soukromých osob, nýbrž může toliko ukládat úkoly osobám podléhajícím řídicí pravomoci toho, kdo vnitřní předpis vydává*“; takový vnitřní předpis však není pro soukromé osoby, jichž se činnost správního orgánu dotýká, bez právního významu. Z citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 2 Ans 1/2005 – 57, taktéž vyplývá, že pokud se příslušná správní praxe vytvořila, „*správní orgán se od ní nemůže v jednotlivém případě odchýlit, neboť takový jeho postup by byl libovůlí, která je v právním státě (viz čl. 1 odst. 1 Ústavy) nepřípustná. Ze zásady zákazu libovůle a neodůvodněné nerovného zacházení (viz čl. 1 věta první Listiny základních práv a svobod) vyplývá princip vázanosti správního orgánu vlastní správní praxí v případě, že mu zákon dává prostor pro uvážení, pokud se taková praxe vytvořila*“.

Nejvyšší správní soud k věci dodává, že odchylky od ustálené správní praxe jsou možné, ale ve smyslu § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, musí být odůvodněné (srov. Vedral, J. Správní řád. Komentář. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 103 a násl. či Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D. Správní řád. Komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 16). K možnostem odchýlení se od správní praxe se Nejvyšší správní soud ostatně vyslovil např. v usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006 – 132, publikovaném pod č. 1915/2009 Sb. NSS či v rozsudku ze dne 25. 4. 2006, č. j. 2 As 7/2005 – 86.

V důsledku neodstranění vad žaloby se ovšem krajský soud (případnou) argumentací stěžovatelky ani citovanými (či jinými) relevantními právními předpisy ve svém usnesení vůbec nezabýval. Bude tedy na něm, aby v dalším řízení v závislosti na tom, jakým způsobem doplní svou žalobu stěžovatelka, zkoumal, zda a případně v jakém typu řízení se stěžovatelka může domáhat ve vztahu k napadenému postupu žalované ochrany ve správním soudnictví, a aby své rozhodnutí v každém případě řádně odůvodnil.

Vzhledem k uvedenému Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost opodstatněnou, byť pro vady řízení před krajským soudem, k nimž přihlédl z úřední

pokračování

povinnosti, a v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. usnesení krajského soudu v plném rozsahu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude Krajský soud v Ostravě vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne Krajský soud v Ostravě v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Byť Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu ruší a věc mu vrací k dalšímu řízení, je povinen zároveň rozhodnout o odměně a náhradě hotových výdajů ustanoveného zástupce stěžovatelky, které dle § 35 odst. 8 s. ř. s. hradí stát. Odměna a hotové výdaje ustanoveného advokáta sice patří mezi náklady řízení ve smyslu § 57 s. ř. s., nejde však o náhradu nákladů řízení mezi jeho účastníky ve smyslu § 60 s. ř. s., o níž má dle § 110 odst. 3 s. ř. s. v případě náhrady nákladů řízení o kasační stížnosti po zrušení napadeného rozhodnutí krajského soudu rozhodovat v dalším řízení krajský soud.

Ustanovený zástupce JUDr. Pavel Juchelka vyčíslil odměnu a hotové výdaje v přípise ze dne 16. 2. 2012. Nejvyšší správní soud ustanovenému zástupci přiznal odměnu za dva úkony právní služby (první porada se stěžovatelkou včetně převzetí a přípravy zastoupení a doplnění kasační stížnosti) po 2100 Kč podle § 11 odst. 1 písm. b) a d) ve spojení s § 9 odst. 3 písm. f) a § 7 bodem 5 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném do 31. 12. 2012, a dále dva režijní paušály po 300 Kč podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Dále Nejvyšší správní soud přiznal ustanovenému zástupci náhradu cestovních výdajů podle § 13 odst. 1 a 4 advokátního tarifu a náhradu za promeškaný čas podle § 14 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu za cestu osobním vozem dne 1. 11. 2011 z Opavy do Ostravy a zpět (80 km) za účelem nahlédnutí do spisu u Krajského soudu v Ostravě. Pokud jde o náhradu cestovních výdajů, základní náhrada za použití vozidla podle § 157 odst. 4 písm. b) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění účinném do 31. 12. 2012, činí 296 Kč (tj. 80 km x 3,70 Kč/km) a náhrada výdajů za spotřebovanou pohonnou hmotu podle § 158 odst. 3 zákoníku práce a § 4 písm. b) tehdy účinné vyhlášky č. 377/2010 Sb. činí 202 Kč (tj. 80 km x 8 l/100 km x 31,60 Kč/l). Náhrada za promeškaný čas strávený cestou v délce 4 započatých půlhodin podle § 14 odst. 3 advokátního tarifu činí 400 Kč. Nejvyšší správní soud tak přiznal ustanovenému zástupci stěžovatelky odměnu a náhradu hotových výdajů ve výši 5698 Kč, zvýšenou o částku připadající na DPH 21 %, celkem tedy 6895 Kč. Nejvyšší správní soud neuznal dle své ustálené judikatury za samostatný úkon právní služby nahlížení do spisu a také první poradu se stěžovatelkou ve věznici, neboť tento úkon je třeba považovat za součást úkonu dle § 11 odst. 1 písm. b) advokátního tarifu.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 15. února 2013

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu