



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a Mgr. Gabriely Bašné v právní věci žalobce: **A. Ž.**, zast. JUDr. Milošem Slabým, advokátem se sídlem Nádražní 9, Mohelnice, proti žalovanému: **Ministerstvo spravedlnosti**, se sídlem Vyšehradská 16, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 22. 11. 2016, č. j. 3 A 193/2016 - 20,

t a k t o :

- I. Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 22. 11. 2016, č. j. 3 A 193/2016 - 20, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.
- II. Ustanovenému zástupci žalobce, advokátovi JUDr. Miloši Slabému, **se** odměna za zastupování žalobce v řízení o kasační stížnosti ani náhrada hotových výdajů **nepřiznávají**.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci

[1] Usnesením ze dne 22. 11. 2016, č. j. 3 A 193/2016 - 20, Městský soud v Praze odmítl jako opožděnou žalobu na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu předanou žalobcem k poštovní přepravě dne 3. 11. 2016. Nezákonný zásah dle žaloby spočíval v tom, že žalobci ve výkonu trestu odnětí svobody dne 14. 5. 2016 na základě rozhodnutí ředitele Vazební věznice Praha Pankrác nebyla neumožněna návštěva dvou osob, u nichž Vězeňská služba ČR (dále jen „vězeňská služba“) neshledala naplnění podmínky dle § 19 odst. 1 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů, v relevantním znění (dále jen „zákon č. 169/1999 Sb.“), tedy, že se jedná ve vztahu k žalobci o osoby blízké, ačkoli dle mínění žalobce uvedené osoby tuto definici splňovaly,

a tudíž nebylo možné aplikovat § 19 odst. 4 zákona č. 169/1999 Sb. Dále žalobce označil za úkony, proti kterým brojí, také přípisy Městského státního zastupitelství v Praze a Vrchního státního zastupitelství v Praze reagující na jeho podání týkající se dané věci a k žalobě přiložil relevantní listiny.

[2] Žalobce přitom uvedl, že v reakci na neumožnění návštěvy učinil podání k Městskému státnímu zastupitelství v Praze označené jako „*Podnět k vydání závazného příkazu dle ust. § 78 odst. 2 písm. e) zák. č. 169/1999 Sb.*“. Toto podání bylo následně posouzeno a odloženo jako nedůvodné, o čemž byl žalobce informován podle § 16a odst. 6 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, v relevantním znění (dále jen „zákon o státním zastupitelství“), prostřednictvím vyrozumění ze dne 19. 7. 2016, č. j. KDT 1011/2016 – 12, vyhotoveného příslušnou státní zástupkyní městského státního zastupitelství. Proti postupu Městského státního zastupitelství v Praze podal žalobce dle svého vyjádření „*Hierarchickou stížnost na postup MSZ v Praze*“ k Vrchnímu státnímu zastupitelství v Praze, přičemž zdůraznil, že k městskému státnímu zastupitelství nepodával stížnost, ale chtěl řešit možné budoucí nezákonné zásahy vězeňské služby formou podnětu k vydání závazného příkazu příslušného státního zástupce provádějícího dozor nad výkonem trestu odnětí svobody. Podání bylo dle svého obsahu vyhodnoceno jako „*opakovaný podnět*“ ve vztahu k předmětnému vypořádání městským státním zastupitelstvím a bylo vyřízeno vyrozuměním o jeho odložení pro nedůvodnost ze dne 6. 9. 2016, č. j. VDT 416/2016 – 10, vyhotoveným příslušnou státní zástupkyní vrchního státního zastupitelství, s tím, že po přezkoumání postupu dozorové státní zástupkyně Městského státního zastupitelství v Praze nebyly zjištěny vady.

[3] Proti postupu uvedené věznice a státních zastupitelství brojil žalobce žalobou na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, přičemž jako žalovaného označil Českou republiku, Ministerstvo spravedlnosti a v petitu žaloby se domáhal toho, aby soud uložil žalovanému „*zajistit, aby orgány VSČR nezasahovaly do soukromoprávních vztahů bez zákonné licence, tedy zajistit, aby interní předpisy a praxe orgánů VSČR respektovaly platné zákonné předpisy, zejména aby ust. § 22 odst. 1 zák. č. 89/2012 Sb. nebylo dezinterpretováno v rozporu se soukromým právem, neboť osoba blízká je každá osoba, která učiní platný právní úkon v souladu s ust. § 22 odst. 1 zák. č. 89/2012 Sb., kterým založí statut osoby blízké, bez ohledu na to, zda podle věty první před středníkem, či podle věty druhé za středníkem. V takovém případě nepřísluší žádnému orgánu moci výkonné, ať již orgánu VSČR či orgánu dozorového státního zastupitelství, aktivovat ust. § 19 odst. 4 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody, které se týká jiných než blízkých osob, kdy tyto orgány nemají zákonnou pravomoc přezkoumávat či posuzovat statut osoby blízké, pojmu, který spadá do oblasti soukromého práva*“.

[4] Tato žaloba byla usnesením Městského soudu v Praze ze dne 22. 11. 2016 č. j. 3 A 193/2016 - 20, odmítnuta dle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. jako opožděná, tedy z důvodu zmeškání lhůty pro její podání stanovené v § 84 odst. 1 s. ř. s. Městský soud sice v usnesení dospěl k závěru, že žaloba neobsahuje náležitosti dle § 84 odst. 3 písm. a), b) a d) s. ř. s., konkrétně přesné vymezení jednání, které žalobce považuje za nezákonný zásah, vyličení rozhodných skutečností a dostatečně přesný žalobní petit, avšak z kontextu přiložených listin je podle názoru městského soudu nepochybné, že žalobce zásahovou žalobou brojí proti tvrzenému nezákonnému zásahu vězeňské služby, resp. ředitele

pokračování

věznice, kterým žalobci nebyla umožněna návštěva dvou osob s odůvodněním, že nejsou ve smyslu § 19 zákona č. 169/1999 Sb. ve vztahu k žalobci osobami blízkými.

[5] Městský soud vycházel z toho, že tvrzený nezákonný zásah se stal dne 14. 5. 2016, přičemž vyrozumění žalobce ze strany státních zastupitelství neměla k nezákonnému zásahu dle hodnocení městského soudu v podstatě žádný vztah. Městský soud na podporu svého závěru odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2012, č. j. 5 As 43/2012 – 40, publ. pod č. 2768/2013 Sb. NSS (všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná též na www.nssoud.cz), v němž zdejší soud přirovnal institut stížnosti dle § 26 zákona č. 169/1999 Sb. k institutu stížnosti podle § 175 správního řádu a shrnul, že tyto stížnosti jsou svou povahou pouhými podněty správním orgánům a podatel nemá nárok, aby na jejich základě došlo k provedení konkrétních dozorčích nebo jiných úkonů. Jako takové nemohou být vnímány jako řádné opravné prostředky a jejich vyčerpání tedy není nezbytnou podmínkou využití zásahové žaloby. K zásahu do práv podatele dle citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu nemůže dojít samotným vyřízením takové stížnosti, a pokud k němu došlo prostřednictvím úkonů správního orgánu, které jsou předmětem stížnosti, musí podatel brojit přímo proti nim.

[6] Vzhledem k tomu, že dle městského soudu ani podání dle § 16a zákona o státním zastupitelství, uplatněná žalobcem, nezakládají právní nárok na přezkum, nelze je považovat za opravné prostředky, jež je třeba vyčerpat před podáním zásahové žaloby. Z tohoto důvodu mohl být dle městského soudu předmětem soudního přezkumu výlučně tvrzený nezákonný zásah žalovaného, který měl spočívat v tom, že vězeňská služba dne 14. 5. 2016 neumožnila žalobci ve výkonu trestu odnětí svobody návštěvu dvou osob, u nichž neshledala naplnění podmínky dle § 19 odst. 1 zákona č. 169/1999 Sb. Jelikož žalobce podal žalobu až dne 3. 11. 2016, tedy téměř šest měsíců poté, co se o zásahu musel dozvědět, ačkoli dle § 84 odst. 1 s. ř. s. tak měl učinit nejpozději do dvou měsíců ode dne, kdy se o nezákonném zásahu dozvěděl, městský soud dospěl k závěru o opožděnosti žaloby.

II.

Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[7] Žalobce (stěžovatel) napadl usnesení městského soudu kasační stížností, přičemž odkazoval na důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.

[8] Stěžovatel nesouhlasil se závěrem městského soudu, podle něhož subjektivní lhůta pro podání zásahové žaloby počala běžet již od 14. 5. 2016, jelikož v té době nevěděl o zásahu samotném a daná situace se mu jevila svým charakterem spíše jako nečinnost či opomenutí, neboť neexistovalo žádné rozhodnutí *stricto sensu* o neumožnění návštěvy.

[9] Stěžovatel v dané souvislosti namítal, že jeho žaloba nemohla být opožděná, jelikož do jeho práv nebylo zasaženo pouze tím, že mu dne 14. 5. 2016 nebyla umožněna návštěva dvou osob, ale také tím, že jeho podání adresované Městskému státnímu zastupitelství v Praze bylo posouzeno jako stížnost, ačkoliv se jednalo o podnět k vydání závazného příkazu dle § 78 odst. 2 písm. e) zákona č. 169/1999 Sb., a obdobné dezinterpretace

skutkového stavu i práva samotného se dopustilo rovněž Vrchní státní zastupitelství v Praze. Tyto tři orgány se proto dle názoru stěžovatele v závislosti na sobě a rukou nerozdílnou podílely na nezákonném zásahu.

[10] Postupem obou státních zastupitelství byl dle svého názoru stěžovatel zbaven možnosti „*disponovat předmětem sporu*“, takže zásah do jeho práv trval až do dne 6. 9. 2016, tedy do přípisu Vrchního státního zastupitelství v Praze reagujícího na jeho podání. Stěžovatel měl za to, že důsledek nezákonného zásahu trvá a hrozí jeho opakování. Dle jeho vyjádření jej v důsledku vlivu „*ovoce z otráveného stromu*“ zbavil dispozice s předmětem sporu také městský soud, aby následně aplikoval právo svévolně a v rozporu se skutkovým stavem.

[11] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí městského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí městského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[13] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k posouzení kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí městského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[14] Nejvyšší správní soud předesílá, že v posuzovaném případě stěžovatel kasační stížností napadl usnesení městského 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, publ. 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).

[15] Jelikož tedy kasační stížnost nesměřuje proti meritornímu rozhodnutí městského soudu, nemůže se ani Nejvyšší správní soud zabývat věcí samou, tj. nebude se zabývat otázkou zákonnosti žalobou napadeného postupu správních orgánů. Předmětem posouzení Nejvyššího správního soudu v daném řízení bude toliko otázka, zda městský soud postupoval správně, když žalobu stěžovatele podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. odmítl jako opožděnou.

[16] Stěžovatel v tomto ohledu v kasační stížnosti namítal chybné posouzení lhůty pro podání zásahové žaloby. Městský soud v Praze dospěl k závěru, že již uplynula subjektivní dvouměsíční lhůta k jejímu podání, přičemž vycházel z toho, že zásahem v dané věci může být pouze jednání vězeňské služby, resp. Vazební věznice Praha Pankrác dne 14. 5. 2016,

pokračování

kdy dvěma osobám nebyla umožněna návštěva stěžovatele. Stěžovatel však v žalobě zahrnul do tohoto zásahu také postup obou zmiňovaných státních zastupitelství, jímž reagovala na podání stěžovatele v této věci. V žalobě přitom stěžovatel za žalovaného označil ČR-Ministerstvo spravedlnosti. Dle názoru městského soudu se navíc u podání stěžovatele adresovaných státním zastupitelstvím nejedná ani o jiný prostředek nápravy ve smyslu § 85 s. ř. s., který by bylo třeba vyčerpat před podáním (jiné než deklaratorní) zásahové žaloby a jehož vyčerpání by tudíž mělo vliv na běh lhůt pro podání této žaloby.

[17] První zásadní otázkou pro hodnocení důvodnosti kasační stížnosti tedy je to, zda byl městský soud oprávněn si za účelem posouzení včasnosti žaloby nejprve ujasnit, co z nezákonného zásahu tvrzeného v žalobě skutečně takovým zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu ve smyslu § 82 s. ř. s., jímž by byl stěžovatel přímo zkrácen na svých právech, pojmově vůbec může být, a zúžit v tomto ohledu vymezení nezákonného zásahu tvrzeného v žalobě.

[18] Judikatura Nejvyššího správního soudu v daném ohledu dlouhou dobu vycházela z usnesení jeho rozšířeného senátu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 8 Aps 6/2007 – 247, publ. pod č. 1773/2009 Sb. NSS, podle něhož „[p]osouzení, zda úkon správního orgánu může být pojmově nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením ve smyslu § 82 s. ř. s., je otázkou důvodnosti žaloby (součástí rozhodnutí ve věci samé), nikoliv otázkou existence podmínek řízení dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.“. Závěr o tom, že žalobcem tvrzený nezákonný zásah vůbec pojmově zásahem správního orgánu nemůže být, tedy měl vést soud k zamítnutí zásahové žaloby, nikoliv k jejímu odmítnutí. Tento přístup se ovšem ukázal v praxi jako problematický mj. právě z hlediska posuzování včasnosti žaloby.

[19] Následně v rozsudku ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 – 160, publ. pod č. 3678/2018 Sb. NSS, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu svůj předchozí právní názor skutečně revidoval, když konstatoval následující:

„Včasnost žaloby je jednou ze vstupních („procesních“) podmínek její věcné projednatelnosti. Krajský soud je povinen zkoumat z úřední povinnosti včasnost žaloby, a pokud zjistí, že žaloba je opožděná, je povinen ji odmítnout. Již z toho je zřejmé, že posouzení včasnosti žaloby musí být opřeno o objektivní skutkové okolnosti. Jinak řečeno, bylo by jen obtížně představitelné, aby zejména objektivní žalobní lhůta mohla být ve vztahu k témuž jednání veřejné správy u různých žalobců, vůči nimž toto jednání mířilo, posuzována odlišně. Právě užitý pojem došlo, vyjadřuje jeden časový moment nezávislý na vůli toho či onoho žalobce, jde-li o situaci, kdy bylo jedním aktem zasaženo zároveň více osob. Ani subjektivní lhůta však nemůže spočívat jen na přesvědčení žalobce, odrážejícím se v jeho žalobním tvrzení, že se o rozhodných okolnostech dozvěděl v určitý okamžik, nýbrž na objektivním zjištění, které rozhodné okolnosti to jsou a kdy se dostaly do sféry žalobce.“

Je tedy zřejmé, že pro účely posouzení včasnosti žaloby si musí soud v řadě ohledů udělat jasno v tom, zda jednání, jež je žalobcem označováno za nezákonný zásah, se uskutknilo, a jaké jsou relevantní okolnosti, za nichž se tak stalo, tedy jakou má napadený akt povahu a čeho se týká. Dále si musí ujasnit, pokud skutku k jednání došlo, kdy se relevantní informace o něm dostaly do sféry žalobce. Bez postavení uvedených skutečností na jisto, jen na základě pouhých

tvrzení žalobce, není-li na první pohled z nich opožděnost zřetelná, nemůže soud včasnost žaloby posoudit.

Soud si proto musí v první řadě ozřejmit, jaké jednání veřejné správy žalobce označuje za nezákonný zásah. Musí žalobce, případně i postupem podle § 37 odst. 5 s. ř. s., „přimět“ k natolik jednoznačnému a konkrétnímu (zejména skutkovému) popisu uvedeného jednání, aby bylo možno v dalším kroku zkoumat, zda, kdy a za jakých okolností se takto specifikované jednání vskutku odebralo, případně zda, kdy a za jakých okolností se udály další skutečnosti rozhodné pro posouzení včasnosti žaloby (zejm. kdy se do sféry žalobce dostaly relevantní informace o dotyčném jednání).

Závěry soudu, které učiní na základě výše popsaného dvoustupňového postupu (nejprve dostatečná konkretizace tvrzení žalobce, poté ověření, zda odpovídají skutečnosti, příp. v jakých ohledech se skutečnost od tvrzení liší), budou logicky záviset na výsledku zjištění. Soud může zjistit (i po případném upřesnění a ujištění se, že je správně chápe), že tvrzení žalobce popisují jednání nebo jiný objektivně existující jev, který z povahy věci nezákonným zásahem být nemůže. (...)

Pokud je zjevné a nepochybné, že jednání popsané v žalobě nemůže být vzhledem ke své povaze, povaze jeho původce či jiným okolnostem „zásahem“ ve smyslu legislativní zkratky v § 84 s. ř. s., i kdyby byla tvrzení žalobce pravdivá, musí být taková žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jelikož chybí podmínka řízení spočívající v přípustitelném (plausibilním) tvrzení nezákonného zásahu. V tomto ohledu je třeba upřesnit závěry vyslovené v usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 8 Aps 6/2007 – 247, č. 1773/2009 Sb. NSS. Je však třeba zdůraznit, že odmítnout žalobu z uvedeného důvodu lze jen tehdy, je-li nemožnost, aby v žalobě tvrzené jednání bylo nezákonným zásahem, zjevná a nepochybná. Soud zde bude přihlížet též k závěrům ustálené judikatury, která dále vysvětluje, které úkony veřejné správy nezákonným zásahem nejsou a nemohou být (např. jednotlivé procesní úkony správního orgánu, které směřují k vydání rozhodnutí a samy o sobě nepředstavují zásah do práv účastníka řízení – viz rozsudek ze dne 31. 7. 2006, č. j. 8 Aps 2/2006 – 95, shodně usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 1 Afs 183/2014 – 55, bod 42). Existuje-li rozumná pochybnost, (...), je třeba zkoumat další „procesní“ podmínky věcné projednatelnosti žaloby, a pokud jsou splněny, žalobu věcně projednat.

Pokud nebude zásahová žaloba odmítnuta proto, že v žalobě označené jednání nemůže být již z povahy věci nezákonným zásahem, je na místě zkoumat její přípustnost dle § 85 s. ř. s., části věty před středníkem. Toto ustanovení praví: Žaloba je nepřípustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky; to neplatí v případě, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný. Soud si musí nejprve ujasnit, zda projednávaná žaloba je „zápůrčí“, tj. směřuje proti zásahu, který doposud nebyl ukončen, anebo „určovací“, tedy směřuje proti zásahu, který již ukončen byl. Zatímco u určovací žaloby nezkoumá, zda se žalobce ochrany před zásahem či jiné formy nápravy mohl domáhat jinými právními prostředky, a pokud ano, zda tak učinil, u zápůrčí žaloby takové zkoumání provést musí. Zjistí-li, že uvedené právní prostředky měl žalobce k dispozici, avšak nevyužil jich, musí být žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85 s. ř. s.

Teprve není-li výše uvedených důvodů k odmítnutí žaloby, věnuje se soud zkoumání včasnosti žaloby. Je důležité uvedený algoritmus dodržet a jeho jednotlivé kroky nezaměnit mimo jiné

pokračování

proto, že posouzení včasnosti žaloby se odvíjí i od toho, jakým způsobem byly vypořádány prostředky ochrany či nápravy, jedná-li se o zápůrčí žalobu a takové prostředky měl žalobce k dispozici, resp. byl povinen je uplatnit.

Zjistí-li soud, že žaloba je opožděná, odmítne ji podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.“

[20] Je pravdou, že Ústavní soud nálezem ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, citovaný rozsudek rozšířeného senátu zrušil, ovšem v podstatě výlučně z důvodu rozdílného názoru na běh lhůt pro podání zásahové žaloby u trvajících zásahů, kdy Ústavní soud dospěl k závěru, že po dobu trvání zásahu (na rozdíl od situace, kdy zásah již byl ukončen, mohou však trvat jeho důsledky či hrozit jeho opakování) nemohou lhůty pro podání zásahové žaloby dle § 84 odst. 1 s. ř. s. vůbec začít běžet. Pokud jde ovšem o výše citované závěry rozšířeného senátu k posouzení, které v žalobě vytýkané jednání vůbec může být pojmově zásahem správního orgánu, Ústavní soud přisvědčil rozšířenému senátu, že *„k posouzení povahy zásahu nestačí pouze tvrzení žalobce. Správní soud musí při hodnocení povahy zásahu vycházet z objektivních skutečností a musí na jejich základě vyhodnotit, jakou povahu zásah má. Pokud v té souvislosti ovšem dojde k opačnému závěru než žalobce (např. nebude mít za to, že napadený zásah je trvajícím, což bude mít dopad na počítání lhůty k podání žaloby a její včasnost), musí dát žalobci možnost na tento odlišný pohled soudu reagovat“.*

[21] Lze tedy uzavřít, že dle současného stavu judikatury byl městský soud oprávněn posoudit, v jakém rozsahu může být jednání, proti němuž brojil stěžovatel, pojmově zásahem správního orgánu či správních orgánů, a odchýlit se v tomto ohledu od vymezení zásahu v žalobě, nicméně, jak vyplývá z citovaných rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu, byl povinen o tom stěžovatele uvědomit a dát mu možnost na tento odlišný pohled reagovat. Městskému soudu jistě nelze vytýkat, že tak neučinil, neboť jeho rozhodnutí o odmítnutí žaloby předcházelo vydání zmiňovaných rozhodnutí rozšířeného senátu a Ústavního soudu (na straně druhé stav judikatury v době rozhodování městského soudu, jak již bylo konstatováno, zvolený postup městskému soudu neumožňoval vůbec), to však na závěru o tom, že řízení před městským soudem je zatíženo vadou, jež mohla mít vliv na nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí žaloby, nic nemění.

[22] Tomuto závěru nasvědčuje rovněž skutečnost, že dle samotného městského soudu postrádala žaloba stěžovatele obligatorní náležitosti uvedené v § 84 odst. 3 s. ř. s., zejména přesné vymezení tvrzeného nezákonného zásahu a dále žalobního petitu tak, aby byl dostatečně určitý a odpovídal obsahu žaloby. K tomu přistupuje ještě „zmatek“ v označení žalovaného, u něhož, vedle v podstatě formální nesprávnosti, totiž označení *„Česká republika, Ministerstvo spravedlnosti“*, namísto uvedení samotného správního orgánu, tedy Ministerstva spravedlnosti, především vystává otázka, zda s ohledem na dikci § 83 s. ř. s., včetně jeho části za středníkem, může být přinejmenším ve vztahu k napadenému jednání obou státních zastupitelství, která rozhodně nelze považovat za ozbrojený sbor, vůbec myslitelné, aby jako žalovaný bylo v žalobě označeno Ministerstvo spravedlnosti.

[23] Pasivní legitimaci v případě řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu se zabýval také rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 9. 12. 2014, č. j. Nad 224/2014 – 53, publ. pod č. 3196/2015 Sb. NSS, a dospěl k závěru, že dle § 83 s. ř. s. „soud na základě tvrzení žalobce, eventuálně doplněného na výzvu soudu, a s přihlédnutím k dalším informacím, které má soud případně k dispozici, po právní stránce posoudí, kterému správnímu orgánu je s ohledem na tato tvrzení přičitatelné jednání, jež má být podle žalobce nezákonným zásahem. Liší-li se tento závěr soudu od projevu vůle žalobce označujícího žalovaného, upozorní soud žalobce na svůj závěr a vyzve jej, aby případně reagoval úpravou označení žalovaného. Pokud žalobce i poté, co byl soudem upozorněn na jiný právní závěr soudu ohledně otázky, kdo má být v dané věci žalovaným, setrvá na svém původním náhledu na tuto otázku a neuzpůsobí patřičně označení žalovaného a návrh výroku rozhodnutí soudu [§ 84 odst. 3 písm. d) s. ř. s.], nemůže být jeho žalobě vyhověno“.

[24] Je rovněž třeba vzít v úvahu, že stěžovatel již současně s podáním žaloby uplatnil i žádost o osvobození od soudních poplatků a návrh na ustanovení zástupce z řad advokátů právě za účelem případného doplnění a upřesnění žaloby. Městský soud skutečnost, že o tomto návrhu, resp. žádosti, nerozhodl, odůvodnil tím, že žalobu odmítl. To by bylo jistě možné, pokud by žalobu pro opožděnost bylo lze odmítnout bez dalšího; tak tomu ovšem v posuzované věci, jak již bylo vysvětleno, nebylo.

[25] Městský soud v Praze bude tedy muset v dalším řízení v první řadě posoudit žádost stěžovatele o osvobození od soudních poplatků a návrh na ustanovení zástupce, neboť usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2017, č. j. 5 As 5/2017 – 14, byl stěžovatel osvobozen od soudních poplatků pouze za řízení o kasační stížnosti a byl mu ustanoven zástupce pouze pro toto řízení (k tomu srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2018, č. j. 8 As 167/2017 – 58, publ. pod č. 3766/2018 Sb. NSS), resp. nejprve si za tímto účelem obstarat od stěžovatele patřičné podklady, a to i vzhledem k možné změně poměrů na straně stěžovatele, neboť z veřejně dostupných informací je známo, stěžovatel již vykonal trest odnětí svobody a byl propuštěn na svobodu.

[26] Od rozhodnutí městského soudu o návrhu stěžovatele na ustanovení zástupce se potom bude odvíjet následný postup městského soudu při odstraňování výše zmíněných vad, přičemž, v závislosti na případném upřesnění zejména petitu žaloby ze strany stěžovatele, bude městský soud povinen se zabývat nejen tím, zda část jednání označeného v žalobě za nezákonný zásah pojmově vůbec zásahem správního orgánu může být [a pokud dojde k negativnímu závěru, bude povinen žalobu v této části odmítnout dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], ale zejména bude povinen znovu a důkladněji posoudit, zda ve vztahu k tomu, čeho se stěžovatel dle petitu žaloby domáhá, představují podání, která stěžovatel uplatnil u Městského státního zastupitelství v Praze a Vrchního státního zastupitelství v Praze, účinný prostředek nápravy, který byl stěžovatel v souladu s § 85 s. ř. s. povinen před podáním jiné než deklaratorní zásahové žaloby vyčerpat, aby jeho žaloba nebyla odmítnuta jako nepřípustná.

[27] V této souvislosti lze pouze konstatovat, že Nejvyšší správní soud nepovažuje výše popsanou úvahu městského soudu za dostačující. Městský soud v daném ohledu pouze odkázal na již zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2012, č. j. 5 As 43/2012 – 40, v němž Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že stížnost

pokračování

odsouzeného dle § 26 zákona č. 169/1999 Sb. na postup vychovatele věznice, adresovaná řediteli dané věznice, není oním zmiňovaným procesním prostředkem nápravy dle § 85 s. ř. s., který je třeba vyčerpat před podáním zásahové žaloby, neboť samotný § 26 odst. 1 zákona č. 169/1999 Sb. stěžovateli v souvislosti s vyřizováním jeho stížnosti žádná konkrétní procesní oprávnění nesvěřuje, takže pokud se jedná o postup výlučně uvnitř vězeňské služby, blíží se tato stížnost svou povahou spíše podnětu k možnému uplatnění dozorcích úkonů než opravnému prostředku, resp. plnohodnotnému procesnímu prostředku nápravy.

[28] Městský soud ovšem pominul, že stěžovatel se v tomto případě obrátil na příslušné státní zastupitelství s žádostí na uplatnění pravomoci státního zastupitelství při dozoru nad zákonností výkonu trestu odnětí svobody dle § 78 zákona č. 169/1999 Sb. ve spojení s § 4 odst. 1 písm. b) zákona o státním zastupitelství, konkrétně na vydání příkazu k zachovávaní předpisů platných pro výkon trestu dle § 78 odst. 2 písm. e) zákona č. 169/1999 Sb. Ač stěžovatel paradoxně tvrdí opak, dopadá na přijetí a vyřízení takového podání stěžovatele, vedle zcela obecné úpravy v již zmiňovaném § 26 zákona č. 169/1999 Sb., také právě podrobnější procesní úprava dle § 16a zákona o státním zastupitelství, podle níž obě státní zastupitelství v uvedené věci také postupovala. Ačkoli dle § 16a odst. 8 zákona o státním zastupitelství se toto ustanovení nepoužije na podání činěná státnímu zastupitelství podle zvláštního právního předpisu, podle všeobecně přijímaného výkladu (viz např. výkladové stanovisko nejvyššího státního zástupce č. 1/2019, sp. zn. 1 SL 718/2018, dostupné v databázi ASPI, část I. a odbornou literaturu tam uváděnou) je tuto výlukou z působnosti daného ustanovení třeba interpretovat tak, že se toto ustanovení nevyužije v případech, kdy jiný právní předpis obsahuje vlastní pravidla pro vyřizování podání určitého druhu adresovaných státním zastupitelstvím (poznámka pod čarou k § 16a odst. 8 zákona o státním zastupitelství odkazuje na taková možná řízení nebo postupy dle trestního řádu, zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím atd.). To rozhodně není případ obecně formulovaného § 26 zákona č. 169/1999 Sb. a už vůbec ne § 78 téhož zákona, který pouze vymezuje dozor nad dodržováním právních předpisů při výkonu trestu odnětí svobody, nikoliv však způsob, jakým mají být vyřizována podání, jimiž se konkrétní osoby domáhají uplatnění příslušného opatření v rámci výkonu tohoto dozoru.

[29] Ustanovení § 16a zákona o státním zastupitelství tedy nepochybně na podání stěžovatele v nyní posuzované věci dopadá, přičemž si nelze nepovšimnout toho, že stanoví poměrně formalizovaný postup vyřízení takového podání, včetně toho, že obsahuje-li podání potřebné náležitosti a jeho vyřízení je v působnosti státního zastupitelství, jestliže bylo učiněno, státní zastupitelství je povinno přezkoumat jeho důvodnost, a zjistí-li porušení zákona nebo jiného právního předpisu, též přijmout v rámci své působnosti příslušná opatření ke zjednání nápravy (odst. 5 cit. ustanovení). Po přezkoumání důvodnosti podání je státní zastupitelství povinno o způsobu vyřízení vyrozumět ve stanovené lhůtě podatele (odst. 6 cit. ustanovení) a ačkoli zákon nestanoví pro toto vyrozumění formu rozhodnutí, vyžaduje, aby byl podatel poučen o tom, že není-li se způsobem vyřízení spokojen, může požádat o přezkoumání vyřízení podání nejbližší vyšší státní zastupitelství, jehož rozhodnutí v téže věci je konečné (odst. 7 cit. ustanovení). Této možnosti také stěžovatel v posuzované věci, na základě příslušného poučení ze strany

městského státního zastupitelství, využil a postup městského státního zastupitelství tak věcně přezkoumalo vrchní státní zastupitelství a o výsledku přezkoumání stěžovatele opět vyrozumělo. Jak vyplývá z již zmiňovaného výkladového stanoviska nejvyššího státního zástupce, je postup nejbližší vyššího státního zastupitelství dle § 16a odst. 7 zákona o státním zastupitelství výkonem instančního dohledu ve smyslu § 12d téhož zákona.

[30] Je pravdou, že procesní úprava dle § 16a zákona o státním zastupitelství se v mnohém podobá již zmiňované úpravě vyřízení stížnosti dle § 175 správního řádu, která dle citované judikatury Nejvyššího správního soudu účinný prostředek nápravy ve smyslu § 85 s. ř. s. nepředstavuje, na straně druhé je však třeba vzít v úvahu též to, že podání dle § 16a zákona o státním zastupitelství může vést k uplatnění některých významných pravomocí státního zastupitelství a že i přes zmiňovanou podobnost je uvnitř soustavy státního zastupitelství pojmána jako prostředek k realizaci práva na právní ochranu dle § 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (tedy možnosti domáhat se stanoveným postupem ochrany hmotných práv u příslušného orgánu veřejné moci), jak tomu nasvědčuje též výše uvedené stanovisko nejvyššího státního zástupce. Rovněž Ústavní soud v nálezu ze dne 2. 3. 2015, sp. zn. I. ÚS 1565/14, judikoval, že podnět nejbližší vyššímu státnímu zastupitelství k výkonu dohledu je obecně účinným opravným prostředkem pro osobu, která namítá závadný postup v šetření k odhalení skutečností nasvědčujících tomu, že byla obětí trestního činu, a jeho nevyčerpání má za následek nepřipustnost ústavní stížnosti. Jakkoli se tento nález vztahuje k jiné oblasti působnosti státního zastupitelství, která se vymyká z pravomoci správních soudů, jsou závěry Ústavního soudu ohledně účinnosti právní ochrany, kterou nabízejí citovaná ustanovení zákona o státním zastupitelství, relevantní i v nyní posuzované věci. Navíc lze poukázat na jednotlivá rozhodnutí Ústavního soudu, která se již týkají přímo ústavních stížností odsouzených na tvrzená porušení jejich práv při výkonu trestu odnětí svobody, jimiž byly tyto ústavní stížnosti odmítnuty dle § 43 odst. 1 písm. e) ve spojení s § 75 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, jako nepřipustné pro nevyčerpání příslušných procesních prostředků ochrany. Za takový procesní prostředek totiž v těchto rozhodnutích Ústavní soud označuje (buďto samostatně, nebo společně s jinými) přímo právo odsouzeného obrátit se na příslušné státní zastupitelství, které dle § 78 zákona č. 169/1999 Sb. vykonává dozor nad dodržováním právních předpisů při výkonu trestu odnětí svobody (viz např. usnesení Ústavního soudu ze dne 4. 10. 2011, sp. zn. III. ÚS 1780/11, ze dne 15. 2. 2012, sp. zn. III. ÚS 3848/11, ze dne 12. 3. 2012, sp. zn. IV. ÚS 3834/11, nebo ze dne 13. 10. 2015, sp. zn. I. ÚS 2480/15, srov. též nález Ústavního soudu ze dne 6. 4. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1351/16, bod 35).

[31] Všechny tyto skutečnosti bude muset vzít městský soud v úvahu a v jejich světle a s přihlédnutím k obsahu žaloby a jejímu petitu, jak budou případně doplněny a upřesněny na základě výzvy městského soudu, mj. znovu posoudit otázku, zda podání, která stěžovatel v této věci učinil k městskému a posléze k vrchnímu státnímu zastupitelství, lze považovat za účinné prostředky nápravy ve smyslu § 85 s. ř. s., které je třeba před podáním (jiné než deklaratorní) zásahové žaloby vyčerpat a před jejichž vyčerpáním by tak lhůty pro podání dané zásahové žaloby dle § 84 odst. 1 s. ř. s. vůbec nemohly začít běžet.

pokračování

IV. Závěr a náklady řízení

[32] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost ve výše vymezeném rozsahu důvodnou a v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude Městský soud v Praze vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[33] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

[34] Byť Nejvyšší správní soud rozhodnutí městského soudu ruší a věc mu vrací k dalšímu řízení, je povinen zároveň rozhodnout o odměně a náhradě hotových výdajů ustanovenému zástupci stěžovatele, které dle § 35 odst. 9 s. ř. s. hradí stát. Odměna a hotové výdaje ustanoveného advokáta sice totiž 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 městského soudu rozhodovat v dalším řízení městský soud.

[35] Podle § 7 a § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, by ustanovenému zástupci stěžovatele náležela odměna za každý úkon právní služby ve smyslu § 11 odst. 1 advokátního tarifu ve výši 3100 Kč a dále by mu náležela paušální náhrada hotových výdajů dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu ve výši 300 Kč. Zástupce stěžovatele však Nejvyššímu správnímu soudu nedoložil provedení jakéhokoli úkonu právní služby pro svého klienta, a to ani úkonu spočívajícího dle § 11 odst. 1 písm. b) advokátního tarifu v první poradě s klientem včetně převzatí a přípravy zastoupení, je-li klientovi zástupce soudem ustanoven, neboť ani případné uskutečnění takové rady se stěžovatelem jeho ustanovený zástupce soudu nijak nedoložil a ani ze spisu provedení jakéhokoli úkonu právní služby nevyplývá; ustanovený zástupce pouze přípisem ze dne 9. 2. 2017 soudu sdělil, že kasační stížnost stěžovatele doplňována nebude. Nejvyšší správní soud proto ustanovenému zástupci odměnu za zastupování ani náhradu hotových výdajů nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 4. dubna 2019

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu