



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty a soudců Petra Průchy a Filipa Dienstbiera v právní věci navrhovatele: **P. U.**, proti odpůrci: **předseda Městského soudu v Praze**, se sídlem Spálená 2, Praha 2, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy odpůrce ze dne 19. 7. 2011, č. j. 51/2011-BŘ, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 25. 6. 2018, č. j. 55 A 59/2018 - 28,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Opatřením č. 3/2011 předsedy Městského soudu v Praze (dále jen „odpůrce“) k zajištění bezpečnosti soudců a zaměstnanců Městského soudu v Praze bylo podle § 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), stanoveno, že justiční stráž při vstupu advokátů, soudních exekutorů a notářů do objektů Městského soudu v Praze provede běžnou kontrolu detekčním rámem a kontrolu zavazadel rentgenem.

[2] Proti opatření odpůrce brojil navrhovatel návrhem podaným dne 19. 3. 2018, který Krajský soud v Praze (dále jen „krajský soud“) v záhlaví označeným usnesením odmítl.

[3] Navrhovatel argumentoval, že opatření odpůrce má materiálně povahu opatření obecné povahy, a že se o něm dozvěděl až dne 6. 11. 2017; jeho návrh je tedy včasný. Navrhovatel uvedl, že je povoláním advokát a nechodí k soudům z rozmaru; ale jedná se o jeho pracoviště. Přesto je nucen se podrobit kontrole, která zasahuje do jeho osobnostní sféry a citelně se dotýká jeho osobnostních práv. Navrhovatel má za to, že opatření odpůrce je nedůvodné, nepřiměřené a porušuje zásadu rovnosti ve vztahu ke stavu advokátů a státních zástupců.

[4] Krajský soud návrh navrhovatele odmítl, neboť dovedl, že opatření odpůrce není opatřením obecné povahy, ale z hlediska svého obsahu naplňuje znaky tzv. vnitřního předpisu. Dodal, že i kdyby se jednalo o opatření obecné povahy, bylo by nutné návrh navrhovatele odmítnout jako opožděný, neboť opatření odpůrce bylo vydáno již v roce 2011.

II. Podstatný obsah kasační stížnosti a vyjádření odpůrce

[5] Navrhovatel (dále jen „stěžovatel“) napadl usnesení krajského soudu kasační stížností z důvodů, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[6] Stěžovatel namítl nesprávnost závěru krajského soudu, že opatření odpůrce není opatřením obecné povahy, ale pouze vnitřním předpisem. Vnitřní předpis totiž zavazuje pouze subjekty podřízené, anebo pracovně organizované v rámci vydavatele předpisu. Nezavazuje tedy třetí osoby vně subjektu, byť pro ně může mít určité důsledky. Opatření odpůrce však zavazuje právě třetí osoby.

[7] Stěžovatel rozvedl, že podle § 7 zákona o soudech a soudcích platí obecná povinnost pro každého, aby se podrobil prohlídce při vstupu do soudní budovy; totéž ustanovení vyjímá z této povinnosti státní zástupce, advokáty, exekutory a notáře. Současně vytváří zákon o soudech a soudcích prostor, aby předseda soudu stanovil, že tomu bude jinak. Odpůrce tak opatřením učinil a v důsledku jeho rozhodnutí vznikla podle názoru stěžovatele „dle logiky zákona“ advokátům, notářům a exekutorům povinnost podrobit se prohlídce. Nelze přitom rozumně dovést, že by advokáti, notáři a exekutoři byly osoby podřízené Městskému soudu v Praze, resp. jeho předsedovi (odpůrci). Podle názoru stěžovatele tak nastaly věcné důsledky opatření obecné povahy, jak je ostatně popsal sám krajský soud.

[8] Podle stěžovatele je technicky nerozhodné, že opatřením odpůrce uložená povinnost je vykonávána prostřednictvím pokynu justiční stráž.

[9] Stěžovatel nepochybuje o tom, že pokud by se nepodrobil prohlídce a pokusil by se do budovy vniknout násilím přes odpor justiční stráž, byl by za to nepochybně kárně potrestán, pokud „by nebyl při tomto pokusu zastřelen“.

[10] Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

pokračování

[11] Odpůrce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Podle § 7 odst. 1 zákona o soudech a soudcích je do budovy soudu nebo na místo, kde soud jedná, 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.

[14] Podle § 7 odst. 2 zákona o soudech a soudcích je každý 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.

[15] Podle § 3 odst. 3 věty první zákona č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční stráží České republiky (dále jen „zákon o vězeňské službě“), justiční stráž zajišťuje pořádek a bezpečnost v budovách soudů, státních zastupitelství a ministerstva a v jiných místech jejich činnosti.

[16] Podle § 22 odst. 3 zákona o vězeňské službě při plnění svých úkolů je justiční stráž podřízena příslušnému řediteli vazební věznice nebo věznice a řídí se pokyny předsedy soudu, ředitele správního útvaru soudu, předsedy senátu, vedoucího státního zástupce, případně jiného pověřeného zaměstnance soudu, státního zastupitelství nebo ministerstva.

[17] Stěžovatel tvrdí, že opatření odpůrce je opatřením obecné povahy. Nejvyšší správní soud úvodem podotýká, že právní institut opatření obecné povahy byl do právního řádu České republiky zaveden správním řádem (zákon č. 500/2004 Sb.) s účinností k 1. 1. 2006. Soudní ochrana před nezákonnými opatřeními obecné povahy je upravena v soudním řádu správním (jak výše uvedeno), do něhož byla vnesena s účinností k 1. 5. 2005 zákonem č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích. Žádný z těchto předpisů však vyčerpávajícím způsobem nedefinuje, co se opatřením obecné povahy rozumí; pouze v § 171 správního řádu, jež uvozuje část šestou upravující tento institut, je uvedeno, že „podle této části postupují správní orgány v případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím“. Zákonná definice tedy spočívá toliko v negativním vymezení. Judikatura se pak pokusila doplnit také pozitivní vymezení opatření obecné povahy jako aktu s konkrétně určeným předmětem regulace a s obecně vymezeným okruhem adresátů. V současném chápání jde tedy o správní akt smíšený, který (materiálně) zahrnuje jak prvek individuálního, tak normativního aktu (srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2011, č. j. 8 Ao 7/2010 - 65).

[18] Již z pozitivní definice opatření obecné povahy, která je uvedena v předcházejícím odstavci, je zjevné, že se o ně v případě opatření odpůrce jednat nemůže. V případě

opatření odpůrce totiž není splněna podmínka konkrétnosti (určitosti věci - předmětu regulace), protože toto opatření se týká neurčitého počtu případů určitého druhu (všech vstupů příslušníků vyjmenovaných profesních skupin) do budovy soudu.

[19] Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem konstatuje, že opatření odpůrce představuje pokyn předsedy soudu učiněný ve smyslu § 7 odst. 2 zákona o soudech a soudcích ve spojení s § 22 odst. 3 zákona o vězeňské službě, jímž se „pouze“ konkretizují úkoly a povinnosti justiční stráže stanovené § 3 odst. 3 věty první zákona o vězeňské službě, tj. zajišťovat pořádek a bezpečnost v budovách soudů, a to včetně provádění osobní prohlídky a prohlídky všech věcí osob, které vstupují do budovy soudu.

[20] Opatření odpůrce, které bylo učiněno na základě zákonného zmocnění obsaženého v § 7 odst. 2 zákona o soudech a soudcích, není opatřením obecné povahy, ale interní instrukcí (vnitřním předpisem), jak plyne z níže uvedeného.

[21] Jak Nejvyšší správní soud uvedl již ve svém usnesení ze dne 30. 3. 2011, č. j. 1 Ao 1/2011 - 49, k vymezení vnitřních předpisů je možné odkázat na závěry doktríny, která je sice označuje různými způsoby (interní - normativní akty, instrukce, vnitřní instrukce, interní normativní instrukce atd.), 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).

[22] Právě uvedené však neznamená, že by vnitřní předpisy nemohly nijak ovlivňovat činnosti, při kterých správní orgány (v projednávané věci odpůrce a justiční stráž) působí navenek, vůči adresátům veřejné správy (v projednávané věci vůči příslušníkům dotčených profesních skupin vstupujícím do budovy soudu nebo na místo, kde soud jedná). Naopak, typickým příkladem takových vnitřních předpisů jsou např. pokyny vydávané ústředními orgány státní správy ke sjednocení správní praxe (srov. např. výše citované usnesení NSS ze dne 30. 3. 2011, č. j. 1 Ao 1/2011 - 49), ale také např. právě v této věci posuzované opatření odpůrce.

pokračování

[23] Přitom platí, že pokud správní orgány vystupují vůči adresátům veřejné správy v rozporu s těmito vnitřními předpisy, mohou se jich tito adresáti dovolávat také ve správním soudnictví. 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* (srov. opět usnesení NSS ze dne 30. 3. 2011, č. j. 1 Ao 1/2011 - 49, nebo obdobně usnesení NSS ze dne 1. 12. 2010, č. j. 3 Ao 6/2010 - 57, či usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 8. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 2/04).

[24] Krajský soud tedy rovněž přiléhavě s odkazem na relevantní judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 30. 3. 2011, č. j. 1 Ao 1/2011 - 49, usnesení ze dne 1. 12. 2010, č. j. 3 Ao 6/2010 - 57, nebo usnesení ze dne 31. 8. 2011, č. j. 8 Ao 4/2011 - 25) konstatoval, že na závěru o posouzení určitého aktu jako vnitřního předpisu nic nemění ani to, že takový akt ovlivňuje rovněž činnost dotčeného orgánu navenek, tj. působí vůči adresátům veřejné správy (v projednávané věci vyjmenovaným právním profesím - advokáty, notáři a exekutoři).

[25] Nejvyšší správní soud se na základě výše uvedeného ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že v projednávané věci není dána pravomoc soudu dle § 4 odst. 2 písm. c) s. ř. s. k přezkoumání nařízení odpůrce v řízení dle § 101a a násl. s. ř. s. Jedná se o neodstranitelný nedostatek podmínek řízení, a krajský soud správně napadeným usnesením návrh stěžovatele na zrušení nařízení odpůrce dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl.

[26] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že krajský soud zhodnotil věc správně, jeho závěry vycházejí z dostatečně zjištěného skutkového stavu a v právních úvahách krajský soud nikterak nevybočil z platné právní úpravy ani z judikatury správních soudů. Pro úplnost pak Nejvyšší správní soud dodává, že se shoduje s krajským soudem, na jehož usnesení v podrobnostech odkazuje, rovněž v názoru, že k případné ochraně veřejných subjektivních práv proti konkrétnímu postupu justiční stráže může stěžovateli sloužit např. žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu (§ 82 a násl. s. ř. s.). Při posouzení případně vytýkaného postupu justiční stráže by se musel soud zabývat rovněž tím, zda případně vnitřní předpis - opatření odpůrce (popř. pokyn z něj vyplývající) nejsou v rozporu s právními předpisy (vnitřní předpis sám pramenem práva není).

[27] Z výše popsaných důvodů vyhodnotil Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti napadenému usnesení v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. jako nedůvodnou a zamítl ji.

IV. Závěr a náklady řízení

[28] Ze všech uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost stěžovatele není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. *in fine* zamítl.

[29] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 20 s. ř. s. Stěžovatel nebyl ve věci úspěšný, právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti mu proto nenáleží. Odpůrci podle obsahu spisu žádné náklady nevznikly, proto Nejvyšší správní soud rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 13. listopadu 2019

Ondřej Mrákota
předseda senátu