



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Pavla Molka a JUDr. Radana Malíka v právní věci žalobce: J. S., zast. Mgr. Františkem Drlíkem, advokátem se sídlem Starobranská 327/4, Šumperk, proti žalované: **Vězeňská služba České republiky, Věznice Valdice**, se sídlem nám. Míru 55, Valdice, ve věci ochrany před nezákonným zásahem žalované, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 24. 11. 2020, č. j. 30 A 88/2019 - 118,

t a k t o :

- I. Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 24. 11. 2020, č. j. 30 A 88/2019 - 118, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.
- II. Ustanovenému zástupci žalobce Mgr. Františku Drlíkovi, advokátu se sídlem Starobranská 327/4, Šumperk, **se nepřiznává** odměna a náhrada hotových výdajů za zastupování v řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Krajský soud v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“) usnesením ze dne 24. 11. 2020, č. j. 30 A 88/2019 - 118, odmítl pro nepřípustnost dle § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), žalobu, kterou se žalobce domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalované, jenž měl spočívat v tom, že byl dne 28. 8. 2019 přemístěn z věznice Mírov do věznice Valdice.

[2] Krajský soud dospěl k závěru, že samotný zásah již v době jeho rozhodování netrval, jelikož žalobce byl vrácen do původní věznice dne 5. 3. 2020, nicméně stále trvaly důsledky zásahu spočívající ve ztrátě výhod získaných vzorným chováním ve výkonu trestu včetně pracovního zařazení. Krajský soud žalobu odmítl z důvodu nevyčerpání jiných právních prostředků proti nezákonnému zásahu, které mají podle § 85 s. ř. s. předcházet podání žaloby. V případě žalobce mělo dojít k zásahu do práv při

výkonu trestu odnětí svobody. V takovém případě vykonává dozor nad dodržováním právních předpisů státní zastupitelství dle § 4 odst. 1 písm. b) zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státním zastupitelství“). Odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále také „NSS“) ze dne 4. 4. 2019, č. j. 5 As 5/2017 - 23, dle kterého se na žádosti o uplatnění pravomoci státního zastupitelství při dozoru nad zákonností výkonu trestu odnětí svobody vztahuje procesní úprava § 16a zákona o státním zastupitelství. Ta podrobně upravuje přijetí a vyřízení žádostí obdobných žádosti žalobce. Dle NSS je povaha úpravy obsažené v § 16a zákona o státním zastupitelství odlišná od obecnější úpravy stížnosti v § 175 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), která dle ustálené judikatury nepředstavuje účinný prostředek ochrany ve smyslu § 85 s. ř. s. Žádost o uplatnění pravomoci státního zastupitelství v rámci dozoru nad zákonností výkonu trestu odnětí svobody je tedy účinný opravný prostředek, jehož nevyčerpání má za následek nepřipustnost žaloby. Žalobce do dne vydání usnesení nesdělil, zdali se na příslušné státní zastupitelství obrátil, a nepředložil ani žádné vyrozumění o vyřízení takového podání. Před vypravením písemného vyhotovení usnesení krajského soudu ze dne 24. 11. 2020 ustanovený zástupce žalobce sdělil, že se žalobce na příslušné orgány obrátil. Jediná komunikace s Vrchním státním zastupitelstvím v Praze však pochází z roku 2020, a došlo k ní tak až po dni podání žaloby. Připustnost žaloby je ale třeba posoudit k okamžiku jejího podání, a to včetně požadavku na vyčerpání prostředků ochrany či nápravy. Výše zmíněná podmínka nebyla splněna ani stížností, kterou se žalobce až dne 1. 10. 2019 obrátil na veřejného ochránce práv.

II. Kasační stížnost a vyjádření k ní

[3] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl usnesení krajského soudu kasační stížností, jejíž důvody lze podřadit pod § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[4] Nesouhlasí se závěrem, že před podáním žaloby nevyužil k ochraně svých práv jiný právní prostředek. Proti nezákonnému zásahu totiž podal dne 26. 9. 2019 stížnost adresovanou Vězeňské službě České republiky. Touto stížností se zabýval ředitel věznice Valdice, jenž ji shledal nedůvodnou. Až po jejím vyřízení se stěžovatel obrátil na krajský soud. Podmínka využití jiného právního prostředku proto byla splněna. Nepovažuje za správné, aby se musel obracet na všechny státní orgány, které by mohly přispět k ochraně jeho práv. V takovém případě by se musel obrátit například i na Policii České republiky či Ministerstvo spravedlnosti. Všechny tyto státní orgány jsou totiž kompetentní k ochraně jeho práv. I v rozhodovací praxi krajského soudu lze nalézt případy, kdy žalobce nevyužil všechny právní prostředky k ochraně svých práv a krajský soud o jeho žalobě rozhodl. Ani Ústavní soud nevyžaduje využití nápravy nezákonného rozhodnutí v podobě podnětu k podání stížnosti na porušení zákona, která je zakotvena v zákoně č. 141/1961 Sb., trestním řádu, ve znění pozdějších předpisů. K podání žaloby proti nezákonnému zásahu je dána lhůta dvou měsíců, která je ale příliš krátká na to, aby se obrátil na všechny státní orgány, které by mohly jeho právům poskytnout ochranu.

[5] Krajský soud pochybil i v tom, že neurčil, že v jeho případě byl zásah nezákonný, jak měl učinit podle § 82 s. ř. s. Vymezení podmínek, za kterých je žaloba proti nezákonnému zásahu nepřipustná, vymezuje § 85 s. ř. s., podle kterého je

pokračování

důvodem nepřipustnosti možnost domáhat se ochrany nebo nápravy jinými prostředky. To ale neplatí v případě, kdy se žalobce v žalobě domáhá určení, že zásah byl nezákonný. Krajský soud se nezabýval bodem žaloby, v němž stěžovatel žádal, aby soud konstatoval, že jeho přemístěním bylo zasaženo do jeho osobních práv, tedy jinými slovy, že zásah byl nezákonný. Kvůli tomuto bodu žaloby tak měl celou věc projednat a rozhodnout alespoň o tom, zda byl zásah nezákonný.

[6] Žalovaná ve vyjádření uvedla, že kasační stížnost neobsahuje žádné nové skutečnosti, které by nebyly známy před vynesením napadeného usnesení. Postup krajského soudu byl v souladu se zákonem a napadené usnesení netrpí vadami uváděnými stěžovatelem.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody uplatněnými stěžovatelem v kasační stížnosti, a neshledal vady, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

[8] Dle § 82 s. ř. s. každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, se může žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.

[9] Dle § 85 s. ř. s. je žaloba nepřipustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky; to neplatí v případě, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný.

[10] Při zkoumání přípustnosti žaloby dle § 85 s. ř. s. si soud musí nejprve ujasnit, zda je projednávaná žaloba „zápůřčí“, 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 mohl domáhat jinými právními prostředky a pokud ano, zda tak učinil, u zápůřčí žaloby takové zkoumání provést musí. Zjistí-li, že uvedené právní prostředky byly k dispozici, avšak nebyly využity, musí být žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85 s. ř. s.

[11] Jestliže zásah trvá (trvají jeho důsledky či hrozí jeho opakování), je namístě navrhnout soudu vydání výroku zakazujícího či příkazujícího. Pokud byl zásah před podáním žaloby ukončen, je možné se domáhat určení, že zásah byl nezákonný. V řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem tedy nemůže žalobce požadovat vydání určovacího výroku, že žalovaný zásah byl nezákonný, dokud tento zásah nebo jeho důsledky trvají anebo hrozí jeho opakování.

[12] Stěžovatel se v petitu žaloby domáhal, I) aby bylo určeno, že jeho přemístěním bylo zasaženo do jeho práv, II) aby mu žalovaná sdělila všechny informace ohledně jeho přemístění, III) aby žalovaná upustila od nezákonného zásahu a IV) aby byl vrácen do původní věznice. Šlo tedy o žalobu na ukončení zásahu, byť se domáhal i určení, že zásah byl nezákonný.

[13] Obdobnou věcí se NSS zabýval v rozsudku ze dne 28. 5. 2014, č. j. 1 Afs 60/2014 - 48, v situaci, kdy žalobce vymezil žalobní petit tak, že se domáhal jak určení nezákonnosti zásahu, tak i odstranění důsledků zásahu. NSS konstatoval, že v řízení o žalobě před nezákonným zásahem nemůže žalobce požadovat vydání určovacího výroku, že byl zásah nezákonný, dokud tento zásah nebo jeho důsledky trvají anebo hrozí jeho opakování. I navazující judikatura potvrzuje, že v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem nelze požadovat vydání určovacího výroku, že žalovaný zásah byl nezákonný, dokud tento zásah nebo jeho důsledky trvají anebo hrozí jeho opakování (srov. rozsudky ze dne 18. 1. 2017, č. j. 6 Afs 266/2016 - 33, ze dne 27. 2. 2020, č. j. 4 Ads 244/2018 - 131, či ze dne 23. 8. 2017, č. j. 3 As 67/2017 - 29).

[14] V době podání žaloby, kdy se stále nacházel ve věznici Valdice, se tedy stěžovatel nemohl domáhat, aby krajský soud určil, že jeho přemístění z věznice Mírov do věznice Valdice bylo nezákonným zásahem, nýbrž se mohl domáhat pouze ukončení tohoto zásahu. V projednávané věci byl samotný zásah ukončen, jakmile byl stěžovatel vrácen dne 5. 3. 2020 do původní věznice Mírov. Stěžovatel sice tvrdil, že nadále trvaly důsledky zásahu v podobě ztráty pracovního zařazení, k němuž se nevrátil po návratu zpět do věznice Mírov, neboť jeho práci již vykonával jiný vězeň; takový důsledek je však třeba označit za toliko nepřímý a zásah je třeba pokládat ke dni 5. 3. 2020 za ukončený. V době rozhodování krajského soudu již tedy samotný zásah netrval a u ukončeného zásahu s. ř. s. neukládá povinnost nejprve bezvýsledně využít prostředky ochrany nebo nápravy, domáhá-li se žalobce pouze určení, že byl zásah nezákonný dle § 85 s. ř. s. Dle bodu 17 rozsudku NSS ze dne 28. 4. 2015, č. j. 8 Afs 11/2015 - 39, však ani tehdy nelze překlenout původní nedostatek podané žaloby. Přípustnost žaloby je třeba posuzovat ke dni, kdy byla podána, a nemůže se odvíjet od okolností, které nastanou teprve během řízení o žalobě, jež byla od počátku nepřípustná. Přípustnost žaloby nemůže být závislá na tom, kdy soud o žalobě rozhodne. Opačný přístup by mohl vést k tomu, že se správní orgán bude zdráhat upustit od nezákonného zásahu a raději bude vyčkávat na odmítnutí žaloby, aby se původně nepřípustná žaloba nestala přípustnou jen tím, že nadále bude soud rozhodovat pouze o určení nezákonnosti ukončeného zásahu. Přípustnost žaloby tedy má být posuzována ke dni jejího podání, v projednávaném případě ke dni 1. 10. 2019. V té době zásah spočívající v přemístění stěžovatele do jiné věznice stále trval, tudíž jeho žalobu bylo třeba považovat za žalobu záporní, u které krajský soud musí posuzovat splnění podmínek ve smyslu § 85 s. ř. s. Tato úvaha krajského soudu tedy byla správná.

[15] Obecnou zásadou správního soudnictví je jeho subsidiarita vůči jiným právním prostředkům ochrany, jak vyplývá z § 85 s. ř. s. Ohledně stěžovatelova tvrzení, že po něm nelze požadovat, aby se obrátil na všechny státní orgány, které by mohly ochránit jeho práva, je třeba uvést, že nic takového po něm krajský soud nežádal. Jediné, co po něm požadoval, bylo využití jiného opravného prostředku předtím, než podá žalobu.

[16] Stížnost adresovaná Vězeňské službě České republiky, kterou se poté zabýval ředitel věznice Valdice, takovým prostředkem nebyla. Taková stížnost má dle rozsudku ze dne 29. 11. 2012, č. j. 5 As 43/2012 - 40, č. 2768/2013 Sb. NSS, spíše povahu podnětu k možnému uplatnění dozorčích úkonů než opravného prostředku, neboť zákon vězni v souvislosti s vyřizováním jeho stížnosti nesvěřuje žádná konkrétní procesní oprávnění. Lze na ni tedy vztáhnout závěry ohledně stížnosti ve smyslu § 175 správního řádu, kterou se NSS již zabýval v rozsudku ze dne 17. 12. 2010, č. j. 4 Aps 2/2010 - 44,

pokračování

č. 2339/2011 Sb. NSS. Zde mimo jiné uvedl, že se stížnost svou povahou a právní úpravou blíží spíše dozorčímu prostředku, resp. je nástrojem, který k němu může vést. Navíc o výsledku šetření a přijatých opatřeních se stěžovatel vyrozumívá, jen pokud o to požádal. Takový postup proto neskýtá dostatečný prostor k poskytnutí nápravy či ochrany před nezákonným zásahem. Jednalo by se totiž spíše o formální než faktický prostředek nápravy a ochrany, jenž nemá dostatečný ochranný a nápravný účel, který má na mysli § 85 s. ř. s. Krajský soud tak správně dospěl k závěru, že takovou stížnost nelze považovat za řádný právní prostředek k ochraně práv.

[17] Podle krajského soudu však bylo v projednávané věci adekvátním opravným prostředkem ve smyslu § 85 s. ř. s. podání ke státnímu zastupitelství dle § 16a zákona o státním zastupitelství. Je pravdou, že právě státní zastupitelství vykonává dle § 4 odst. 1 písm. b) tohoto zákona v rozsahu, za podmínek a způsobem stanoveným zákonem dozor nad dodržováním právních předpisů v místech, kde se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranné léčení, zabezpečovací detence, ochranná nebo ústavní výchova, a v jiných místech, kde je podle zákonného oprávnění omezována osobní svoboda. S tímto ustanovením se shoduje i § 78 odst. 1 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o výkonu trestu odnětí svobody“), dle kterého dozor nad dodržováním právních předpisů při výkonu trestu provádí krajské státní zastupitelství, v jehož obvodu se trest vykonává. Státní zástupce je při výkonu dozoru oprávněn dle § 78 odst. 2 zákona o výkonu trestu odnětí svobody například prověřovat, zda příkazy a rozhodnutí Vězeňské služby ve věznici týkající se výkonu trestu odpovídají zákonům a jiným právním předpisům. Je též oprávněn vydávat příkazy k zachovávaní předpisů platných pro výkon trestu.

[18] Z výše rekapitulované právní úpravy však ještě nutně neplyne, že je podání ke státnímu zastupitelství dle § 16a zákona o státním zastupitelství skutečně právním prostředkem ve smyslu § 85 s. ř. s. Krajský soud k uvedenému závěru dospěl na základě rozsudku NSS č. j. 5 As 5/2017 - 23. Z něj však takto kategorický závěr neplyne. NSS v tomto rozsudku, týkajícím se posuzování včasnosti zásahové žaloby, pouze konstatoval, že by za určitých okolností takovým opravným prostředkem mohlo být, ostatně jako prostředek ochrany ho ve vztahu k přípustnosti ústavní stížnosti vnímá i Ústavní soud. Konkrétně v bodě 30 uvedl, *„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 pojímána jako prostředek k realizaci práva na právní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.“* Uložil pak městskému soudu vzít všechny tyto skutečnosti *„v úvahu a v jejich světle a s přihlédnutím k obsahu žaloby a jejímu petitu (...) 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.“*

[19] Takovou úvahu však krajský soud v nyní přezkoumávaném usnesení neučinil a z citovaného rozsudku č. j. 5 As 5/2017 - 23 dovodil kategorický závěr, že *„na podání*

žádosti o uplatnění pravomoci státního zastupitelství v rámci dozoru nad zákonností výkonu trestu odnětí svobody je nahlíženo jako na účinný opravný prostředek, jehož nevyčerpání má za následek nepřípustnost žaloby.“ Jak bylo vyloženo výše, takto jasný závěr z citovaného rozsudku neplyne a krajský soud nemohl pouze na něm založit své odmítavé usnesení. Bylo naopak namístě, aby zvážil, zda podání ke státnímu zastupitelství, které je primárně orgánem činným v trestním řízení, do nějž správní soudy nemohou zasahovat, mohlo opravdu být v tomto konkrétním případě prostředkem ochrany proti přemístění z jedné věznice do druhé, který bylo třeba vyčerpat před podáním žaloby ve smyslu § 85 s. ř. s. Je totiž třeba upozornit i na rozsudek NSS ze dne 22. 9. 2020, č. j. 2 As 263/2020 - 22, v němž NSS nepokládal podání ke státnímu zastupitelství za relevantní prostředek ochrany proti přemístění vězně z jedné cely do jiné a i běh lhůty pro podání zásahové žaloby odvozoval přímo ode dne přemístění, nikoli až ode dne vyřízení podnětů ke státnímu zastupitelství.

[20] Nejvyšší správní soud proto napadené usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[21] V něm si bude muset krajský soud také vyjasnit, zda pasivně legitimovaným subjektem měla být opravdu žalovaná, tedy věznice, do níž byl stěžovatel přemístěn. Krajský soud totiž nijak nezareagoval na její tvrzení ve vyjádření k žalobě ze dne 31. 10. 2019, konkrétně na č. l. 41 spisu krajského soudu, kde žalovaná uváděla, že k přemístění stěžovatele sice došlo po dohodě ředitelů obou věznic, nicméně samotný eskortní příkaz č. 36-002976 podepsal ředitel Věznice Mírov a pracovník této věznice také požádal o zařazení stěžovatele do eskorty do Věznice Valdice (č. l. 1 a 3 správního spisu). I další prostředky ochrany, které stěžovatel uplatnil až po podání zásahové žaloby (č. l. 58 a 111 spisu krajského soudu), navíc mířily proti údajnému nezákonnému zásahu ze strany Věznice Mírov, nikoli žalované. Pokud by krajský soud v dalším řízení usoudil, že pasivně legitimovanou neměla být žalovaná označená stěžovatelem, bude namístě využít postup uvedený v usnesení rozšířeného senátu ze dne 9. 12. 2014, č. j. Nad 224/2014 - 53, č. 3196/2015 Sb. NSS.

IV. Závěr a náklady řízení

[22] NSS proto usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Krajský soud bude v souladu se závazným právním názorem NSS (§ 110 odst. 4 s. ř. s.) povinen o žalobě rozhodnout znovu.

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

[24] Stěžovatelův zástupce ustanovený krajským soudem neučinil v řízení o kasační stížnosti žádný úkon, tudíž nemá nárok na odměnu ve smyslu § 35 odst. 10 s. ř. s.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 18. února 2021

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu