



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců Mgr. Petry Weissové a Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D. v právní věci žalobce: **P. N.**, zast. Mgr. Vladimírem Soukupem, advokátem, se sídlem 28. října 3390/111a, Ostrava, proti žalované: **Vězeňská služba České republiky – Věznice Mírov**, se sídlem Mírov č. p. 27, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalované, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 10. 5. 2022, č. j. 60 A 43/2022 - 6,

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 kasační stížnosti.
- III. Ustanovenému zástupci žalobce Mgr. Vladimíru Soukupovi, advokátu, se sídlem 28. října 3390/111a, Ostrava, **s e p ř i z n á v á** odměna a náhrada hotových výdajů za zastupování žalobce v řízení o kasační stížnosti ve výši celkem 11.551 Kč. Tato částka bude zástupci žalobce vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Dosavadní průběh řízení

[1] Žalobce se žalobou u Krajského soudu v Ostravě – pobočka Olomouc domáhal ochrany proti nezákonnému zásahu, jež spatřoval v tom, že mu žalovaná nevydala balíček s hygienickými potřebami, který mu dne 14. 1. 2022 zaslal spolek Rodiny obětí České justice, a dále hygienické potřeby, které mu zaslal dne 8. 2. 2022 jeho strýc Ing. J. R. Dále žalobce uvedl, že se ve věci obrátil i na Krajské státní zastupitelství v Ostravě (KSZ) dopisy odeslanými dne 5. 4. 2022 a 19. 4. 2022, ovšem nedostalo se mu reakce.

[2] Krajský soud shledal, že žalobce podal žalobu proti zásahu trvajícím, kterou se mohl domáhat jedině vydáním rozsudku, kterým by bylo žalované zakázáno pokračovat v popsanych zásazích tj. podat tzv. zápůřčí žalobu. Podmínkou pro podání tzv. zápůřčí žaloby je však předchozí vyčerpání jiných prostředků ochrany práv ve smyslu § 85 s. ř. s., podle něž je žaloba nepřijatelná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky. Tuto podmínku však žalobce nesplnil, jelikož se sice obrátil dne 5. 4. 2022 s žádostí o výkon dozoru ve věznici podle § 16a zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, na příslušné krajské státní zastupitelství, avšak nevyčkal, jakým způsobem KSZ jeho podání vyřídí, a již dne 19. 4. 2022 podal žalobu.

[3] Krajský soud proto nadepsaným usnesením žalobu jako nepřijatelnou odmítl v souladu s § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85 s. ř. s.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[4] Žalobce (dále „stěžovatel“) napadl toto usnesení krajského soudu kasační stížností, ve které namítá důvod kasační stížnosti dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tj. z důvodu nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu.

[5] Stěžovatel namítá, že krajský soud trvání zásahu ke dni vydání napadeného usnesení 10. 5. 2022 nezjišťoval, a nepostavil tak najisto, zda jde ve věci o žalobu zápůřčí nebo určovací. Pro případ trvání či jen hrozby opakování zásahu pak měl soud v případě určení nezákonnosti předmětného zásahu postupovat podle § 87 odst. 2 s. ř. s. a zakázat žalované pokračování v porušování práv stěžovatele, popř. přikázat obnovení stavu před zásahem.

[6] Stěžovatel dále nesouhlasí se závěrem soudu ohledně ustálenosti judikatury správních soudů v otázce podání žádosti o dozor a žádosti o přezkoumání vyřízení takové žádosti podle § 16a zákona o státním zastupitelství jako nezbytné podmínky bezvýsledného vyčerpání právních prostředků ochrany či nápravy ve smyslu § 85 s. ř. s. Zde stěžovatel odkazuje na rozsudek zdejšího soudu ze dne 22. 9. 2020, č. j. 2 As 263/2020-22, kdy měl zdejší soud v obdobné situaci stěžovateli doporučit z opatrnosti využít jak žalobu na ochranu proti nezákonnému zásahu, tak podání stížnosti podle § 16a zákona o státním zastupitelství, popřípadě též žalobu proti rozhodnutí podle § 65 s. ř. s.

[7] Je nesprávné, aby byl stěžovatel v případě tvrzeného nezákonného zásahu do jeho základních práv nucen iniciovat dozor státního zastupitelství, navíc ve dvou stupních, pokud se hodlá ochrany soudní moci domáhat správní žalobou. Právní prostředky ve smyslu § 85 s. ř. s. musí reálně vést k možné ochraně či nápravě tvrzeného zásahu do práv dané osoby. Pokud v rámci veškeré dozorové činnosti Krajského státního zastupitelství v Ostravě, vč. pobočky v Olomouci, bylo v posledních třech kalendářních letech vyřízeno cca 99 % věcí odložením nebo jinak, a nebyl v této oblasti vydán žádný pokyn ani stanovisko, pak je pravděpodobnost efektivního využití takového právního prostředku k zajištění ochrany před nezákonným zásahem v konkrétním individuálním případě takřka nulová. I v případě stěžovatele přitom byl jeho podnět ke KSZ dne 1. 6. 2022 odložen, a tento způsob vyřízení pak byl potvrzen Vrchním státním zastupitelstvím v Olomouci.

pokračování

[8] Stěžovatel odkazuje na rozhodovací praxi Evropského soudu pro lidská práva, který opakovaně (např. shrnutí v bodě 46 rozhodnutí *Melnītis proti Lotyšsku*, stížnost č. 30779/05) vyslovil požadavek rozumného předpokladu úspěchu v případě využití daného právního prostředku. Má tedy za to, že možnost žádat o dozor státního zástupce cestou podání podle § 16a odst. 6 zákona o státním zastupitelství v případě tvrzeného zásahu podle § 82 s. ř. s., zjevně toto kritérium nespĺňuje.

[9] Ačkoliv aktuální judikatura Nejvyššího správního soudu podporuje závěr krajského soudu obsažený v napadeném usnesení ohledně nutnosti bezvýsledně vyčerpat podnět dle § 16a zákona o státním zastupitelství, stěžovatel má za to, že jsou zde i taková rozhodnutí, jmenovitě rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 2. 2021, č. j. 9 As 298/2020-16, která na podání žádosti o uplatnění pravomoci státního zastupitelství v rámci dozoru nad zákonností výkonu trestu odnětí svobody nenahlíží jako na účinný prostředek nápravy.

[10] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že kasační stížnost považuje za nedůvodnou. Nesouhlasí se závěrem stěžovatele, že podnět podle § 16a zákona o státním zastupitelství nepředstavuje efektivní prostředek právní ochrany.

[11] V replice k vyjádření žalované stěžovatel doplnil, že požadavek efektivity prostředků právní ochrany vyplývá ze samotné podstaty správního soudnictví jako skutečně účinného prostředku proti nezákonným zásahům státní moci. Stěžovatel odkazuje na dva přípisy, které měl obdržet od KSZ v reakci na podněty podané v jiných věcech, které měly být vyřízeny bezobsažným a stručným způsobem.

III. Posouzení kasační stížnosti

[12] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Podle § 82 s. ř. s. může podat žalobu každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo. Podle § 85 s. ř. s. je zásahová žaloba 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.

[15] Stěžovatel v posuzovaném případě předně namítá, že krajský soud trvání zásahu ke dni vydání napadeného usnesení nezjišťoval, a nepostavil tak najisto, zda jde ve věci o žalobu zápuřčí, nebo určovací.

[16] K tomu Nejvyšší správní soud konstatuje, že z obsahu správní žaloby vyplývá, že ke dni podání žaloby (tj. k 21. 4. 2022) se jednalo o zásah trvající, čemuž nasvědčuje i to, že stěžovatel se měl obrátit na KSZ dopisy odeslanými dne 5. 4. 2022 a 19. 4. 2022, které však měly zůstat bez reakce. Jak správně podotknul krajský soud s odkazem na nález Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, zadržování věci správním orgánem lze považovat za typický příklad trvajícího zásahu.

[17] Přestože nelze vyloučit, že v době mezi podáním žaloby (21. 4. 2022) a vydáním napadeného usnesení (10. 5. 2022) mohlo dojít k odpadnutí zásahu, pokud by stěžovateli zásilky byly vydány, bylo by na žalobci, aby tuto skutečnost oznámil soudu a přizpůsobil tomu žalobní návrh. Stěžovatel však takto neučinil a ostatně netvrdí to ani v kasační stížnosti. Není přitom povinností soudu, aby namísto stěžovatele z úřední povinnosti zkoumal v každý okamžik řízení, zda nenastala změna poměrů. Určovací žalobou pak přitom lze brojit pouze proti zásahům, které již netrvaly, a žalobce nemá volně na výběr, který z žalobních typů zvolí (viz rozsudek NSS ze dne 28. 5. 2014, č. j. 1 Afs 60/2014-48). Krajský soud proto nepochybil, pokud podání stěžovatele posoudil podle jeho obsahu jako zápůřčí žalobu proti trvajícímu nezákonnému zásahu a takto s ní také nakládal.

[18] Stěžovatel dále nesouhlasí se závěrem soudu ohledně ustálenosti judikatury správních soudů v otázce povahy podání žádosti o dozor a žádosti o přezkoumání vyřízení takové žádosti podle § 16a zákona o státním zastupitelství jako nezbytné podmínky bezvýsledného vyčerpání právních prostředků ochrany či nápravy ve smyslu § 85 s. ř. s., přičemž odkazuje na závěry rozsudků NSS ze dne 22. 9. 2020, č. j. 2 As 263/2020-22, a ze dne 18. 2. 2021, č. j. 9 As 298/2020-16.

[19] Judikatura Nejvyššího správního soudu konstantně za podmínku přípustnosti zápůřčí žaloby podané podle § 82 s. ř. s. osobou vykonávající trest odnětí svobody ve věci související s výkonem tohoto trestu považuje bezúspěšné vyčerpání podnětu k výkonu dozorové pravomoci státního zastupitelství dle § 16a zákona o státním zastupitelství, včetně žádosti o přezkoumání způsobu vyřízení jejího podání u nejbližšího vyššího státního zastupitelství dle § 16a odst. 7 téhož zákona (viz rozsudky NSS ze dne 24. 3. 2021, č. j. 10 As 350/2020-36, ze dne 29. 7. 2021, č. j. 9 As 90/2021-42, ze dne 1. 10. 2021, č. j. 8 As 36/2021-53, ze dne 29. 7. 2022, č. j. 8 As 117/2021-26). Odkaz stěžovatele na rozsudek zdejšího soudu ze dne 18. 2. 2021, č. j. 9 As 298/2020-16, v tomto případě není na místě, jelikož v tomto rozsudku Nejvyšší správní soud krajskému soudu uložil, aby v dalším řízení zvážil význam podnětu podle § 16a zákona o státním zastupitelství ve vztahu k přípustnosti zásahové žaloby. Krajský soud následně shledal v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu nutnost vyřízení tohoto podnětu před podáním zápůřčí žaloby dle § 82 s. ř. s. a Nejvyšší správní soud jeho závěr v této věci potvrdil v rozsudku ze dne 29. 7. 2021, č. j. 9 As 90/2021-42. Stěžovateli tedy nelze přisvědčit, že by aktuální judikatura Nejvyššího správního soudu nutnost podání podnětu dle § 16a zákona o státním zastupitelství před podání zápůřčí žaloby dle § 82 s. ř. s. jakkoliv relativizovala. Rozhodnutí, na které stěžovatel odkazoval, se týkala odlišných případů, a proto nejsou na posuzovanou věc aplikovatelná.

[20] Závěry obsažené v rozsudku ze dne 22. 9. 2020, č. j. 2 As 263/2020-22, (tj. úvahy o vhodném žalobním typu pro danou situaci), nejsou pak pro posuzovanou věc relevantní.

pokračování

V tomto rozsudku se Nejvyšší správní soud zabýval zásahem již ukončeným (přemístěním stěžovatele do jiné cely v rámci věznice, kdy nezákonným zásahem mělo být samotné přemístění). Pasáž z bodu 16 tohoto rozsudku, která obsahuje úvahu o možných jiných prostředcích obrany proti nezákonnému zásahu při výkonu trestu odnětí svobody, je v tomto rozsudku uvedena nad rámec potřebného odůvodnění, a vztahuje se ke skutkově odlišné situaci.

[21] K názoru stěžovatele, že prostředek právní ochrany podle § 85 s. ř. s. musí reálně vést k možné ochraně či nápravě tvrzeného zásahu do práv dané osoby, což podnět podle § 16a zákona o státním zastupitelství nesplňuje, Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 3. 2021, č. j. 10 As 350/2020-36, uvedl následující:

[15] Je to na prvním místě právě státní zástupce, nikoli správní soud, kdo hlídá dodržování právních předpisů v prostorách, kde se vykonává trest odnětí svobody. V rámci dozoru je také oprávněn vydávat příkazy k zachovávaní předpisů platných pro výkon trestu [§ 4 odst. 1 písm. b) zákona o státním zastupitelství a § 78 odst. 2 písm. e) zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody, obdobně také § 29 zákona č. 293/1993 Sb., o výkonu vazby]. Vedle orgánů, které projednávají stížnosti a žádosti dle § 26 zákona o výkonu trestu odnětí svobody (které ovšem nejsou účinnými ochrannými prostředky; rozsudek ze dne 29. 11. 2012, č. j. 5 As 43/2012-40, č. 2768/2013 Sb. NSS), je osobám omezeným na svobodě nejblíže právě státní zástupce, jelikož dobře zná podmínky ve věznicích.

[16] Jako garant zákonnosti dokáže státní zástupce nejrychleji a nejúčinněji poskytnout osobě ve výkonu trestu odnětí svobody ochranu před jí tvrzenou nezákonností. Jeho dozor má být systematický a žádoucím způsobem má ovlivňovat postupy Vězeňské služby. Státní zástupce je povinen přezkoumat důvodnost podání dle § 16a zákona o státním zastupitelství, obsahuje-li potřebné náležitosti a spadá-li do jeho působnosti. Pokud státní zástupce zjistí porušení právních předpisů, je povinen přijmout příslušná opatření ke zjednání nápravy a také podatele ve stanovené lhůtě vyrozumět o způsobu vyřízení jeho podání (srov. např. stanovisko Nejvyššího státního zastupitelství ze dne 25. 9. 2019, č. 4/2019, ke sjednocení výkladu zákonů a jiných právních předpisů při výkonu dozoru státního zastupitelství nad dodržováním právních předpisů v místech, kde se vykonává vazba, trest odnětí svobody a zabezpečovací detence – byť toto stanovisko se věcně týká odlišné otázky, a to dozoru nad prodejem zboží v prodejně věznice za nepřiměřeně vysoké ceny).

[17] Správní soudnictví poskytuje subsidiární ochranu (§ 5 s. ř. s.). Do vztahu mezi osobou ve výkonu trestu odnětí svobody a konkrétní věznicí může správní soud vstoupit až poté, co tato osoba bezúspěšně požádala příslušného státního zástupce o dozor (§ 16a odst. 5 zákona o státním zastupitelství) a s žádostí o přezkoumání způsobu vyřízení jejího podání neuspěla ani u nejbližšího vyššího státního zastupitelství (§ 16a odst. 7 téhož zákona), který ve věci vykonává instanční dohled [k významu dohledové činnosti státního zástupce srov. náleze ze dne 2. 3. 2015, sp. zn. I. ÚS 1565/14 (N 51/76 SbNU 691), bod 31]. NSS nepochybuje, že právě popsaná dozorová pravomoc státního zástupce (v kombinaci s dohledem nadřízeného státního zastupitelství) je plnohodnotným prostředkem nápravy v oblasti zásahů Vězeňské služby do práv osob ve výkonu trestu odnětí svobody.

[22] Tyto závěry plně dopadají také na posuzovanou věc. Ačkoliv nepochybně podnět podle § 16a zákona o státním zastupitelství nemusí vždy vést k nápravě naplňující představu odsouzeného, z tohoto důvodu má odsouzený následně možnost využít žalobu

podle § 82 s. ř. s. V posuzovaném případě přitom stěžovatel ani nevyčkal uplynutí zákonné lhůty 2 měsíců podle § 16a odst. 6 zákona o státním zastupitelství, která je stanovena k vyřízení podnětu. Výsledek vyřízení podnětu stěžovatele v tomto případě nelze předjímat a činit apriorní úsudek o jeho neúčinnosti. Pokud následně skutečně došlo k bezvýslednému odložení podnětu, jak uvádí stěžovatel v kasační stížnosti, a stěžovatel by se nedomohl nápravy ani žádostí o přezkoumání způsobu vyřízení jeho podnětu u příslušného vrchního státního zastupitelství (přičemž stěžovatel ani netvrdí, že by se na toto obrátil), mohl se následně obrátit s žalobou na správní soud. Pokud tak nicméně učinil ještě před vyřízením těchto podnětů, krajský soud jeho žalobu správně posoudil jako nepřipustnou ve smyslu § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85 s. ř. s.

[23] Pokud nakonec stěžovatel odkazuje v kasační stížnosti na rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Melnītis proti Lotyšsku* ohledně rozumného předpokladu úspěchu v případě využití daného právního prostředku, je třeba konstatovat, že uvedené rozhodnutí se sice v bodech 39. – 53. zabývá otázkou vyčerpání opravných prostředků ve vztahu k přístupu k soudu, nicméně se jedná specificky o otázku vyčerpání vnitrostátních opravných prostředků zakládající přípustnost stížnosti k Evropskému soudu pro lidská práva. Nejedná se tedy o závěry přímo směrodatné pro posuzovanou věc. Stěžovatel nadto v žalobě netvrdil ani neprokázal, že by stížnost podle § 16a zákona o státním zastupitelství v jeho případě nepředstavovala účinný prostředek ochrany nebo nápravy, přičemž i v kasační stížnosti zůstala jeho tvrzení v tomto směru pouze obecná. Ani tato námitka proto není důvodná.

IV. Závěr a náklady řízení

[24] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů kasační stížnost podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

[25] Zároveň Nejvyšší správní soud rozhodl o nákladech řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Procesně úspěšnému žalovanému pak nevznikly v řízení náklady přesahující rámec nákladů jeho běžné úřední činnosti. Náhradu nákladů řízení mu proto soud nepřiznal.

[26] Zástupci stěžovatele, který byl stěžovateli ustanoven usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2022, č. j. 4 As 180/2022-14, se podle § 35 odst. 10 s. ř. s. s přihlédnutím k § 7 bodu 5., § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d) ve spojení s odst. 3 a § 13 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), přiznává odměna za zastupování ve výši 3 x 3.100 Kč za tři úkony právní služby, a to převzetí a přípravu zastoupení (včetně první porady s klientem), doplnění kasační stížnosti a replika. Za tyto úkony se zástupci dále přiznává paušální náhrada hotových výdajů ve výši 3 x 300 Kč. Zástupci stěžovatele dále náleží doložené cestovní výdaje v souvislosti s první poradou s klientem ve výši 1.051 Kč dle § 13 odst. 5 advokátního tarifu. Zástupce stěžovatele cestoval na trase Ostrava – Mírov ve vzdálenosti 140,9 km (zpáteční cestu neúčtoval, neboť ji účtoval v rámci zastupování jiného klienta, s nímž měl ve stejný den ve věznici Mírov rovněž jednání) osobním vozem s průměrnou spotřebou 6,2 l/km, kdy benzín natural 95

pokračování

měl dle vyhlášky č. 116/2022 Sb. s účinností od 14. 5. 2022 průměrnou cenu stanovenou na 44,50 Kč, náhrada za opotřebení vozidla byla v rozhodné době stanovena prováděcím předpisem na 4,70 Kč za km). Dále má zástupce stěžovatele právo na uplatněnou náhradu za promeškaný čas cestou k této poradě s klientem ve výši 300 Kč (§ 14 odst. 1 a 3 advokátního tarifu; za tři započaté půlhodiny). Zástupce stěžovatele nedoložil, že by byl plátcem DPH. Celkem tedy náleží zástupci stěžovatele odměna ve výši 11.551 Kč, která mu bude proplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku. Náklady právního zastoupení stěžovatele nese stát.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 26. ledna 2023

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu