



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Filipa Dienstbiera, soudkyně Veroniky Juříčkové a soudce Jana Kratochvíla v právní věci žalobce: **Mgr. D. D.**, zastoupeného Mgr. Tomášem Danielem, advokátem, sídlem nábr. Komenského 1397/9, Břeclav, proti žalované: **Vězeňská služba ČR**, sídlem Soudní 1672/1a, Praha 4, proti zásahu spočívajícímu v zabírání finančních prostředků vězňům, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 1. 4. 2022, č. j. 3 A 17/2022 - 73,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalované **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Odměna ustanoveného advokátka Mgr. Tomáše Daniela **se určuje** částkou 4 114 Kč. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a řízení před krajským soudem

[1] Žalobce, nacházející se ve výkonu trestu odnětí svobody, se u Městského soudu v Praze domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalované. Žalobce popsal, že od 1. 1. 2022 žalovaná nezákonně zabírá vězňům, kteří mají exekuce, všechny jejich příjmy na náklady výkonu trestu a na platby exekucí. Takové jednání je dle žalobce v rozporu s nálezem Ústavního soudu ze dne 6. 4. 2017 sp. zn. IV. ÚS 1351/16. Tím je dotčeným vězňům v exekuci odepřen přístup k nákupu léků, nemohou hradit výživné, soudní

poplatky, telefon pro účel kontaktu s advokátem a další. Ve vězeňské kantýně si dotčení vězni nemohou nic koupit, přitom většina z nich je závislá na nikotinu a kofeinu, což může vést k řadě negativních následků proti zaměstnancům žalované i spoluvězňům. Na spoluvězně, kteří nemají exekuce a mají příjem a možnost nákupu ve vězeňské kantýně, je dotčenými vězni činěn nátlak, jsou vystaveni ústrkům i násilí. Žalobce byl přímo krácen na svých právech nižší mírou bezpečí a vytvořením konfliktního prostředí ve věznici. To může mít přímé negativní důsledky na žalobce, který může být kdykoli kázeňsky potrestán, ačkoli je obětí násilí a jsou mu působeny hmotné škody. Přestože žalobce – jak sám zdůraznil ve svém podání – není v důsledku nezákonného zásahu žalované krácen na příjmu, neboť nemá žádné exekuce, je přesvědčen o oprávněnosti žaloby a od prosince 2021 se snažil s ředitelem věznice o smírné řešení, aby k žalobě nedošlo.

[2] Žalobce proto požadoval, aby žalovaná ukončila popsání jednání, aby vyplatila všechny zabrané prostředky jako nápravu nezákonného stavu a aby žalovaná odůvodnila rozdílný postup vůči vězňům po 1. 1. 2022.

[3] Městský soud žalobu odmítl dle § 46 odst. 1 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), neboť byla podána osobou k tomu zjevně neoprávněnou. Zásahovou žalobou je možné se domáhat ochrany před nezákonným postupem správního orgánu, kterým byl žalobce přímo zkrácen na svých právech. Aktivní žalobní legitimaci přitom má pouze ten, jehož práva byla přímo zasažena.

[4] Městský soud konstatoval, že žalobci nemohlo být zásahem – postupem správního orgánu, jímž došlo k odnětí či částečnému odnětí finančních prostředků z účtů dotčených vězňů - zasaženo do jeho práv. Žalobce výslovně uvedl, že jemu žalovaná finanční prostředky neodňala. Žalobce ani po podrobném poučení soudem blíže nespecifikoval a nedoložil, jakým konkrétním způsobem a na jakých právech měl být tvrzeným zásahem žalované zkrácen. Z obsahu žaloby i jejího doplnění po výzvě soudu bylo patrné, že ji žalobce podává ve prospěch všech vězňů dotčených postupem žalované jako *actio popularis*. Jinými slovy, žalobce se podanou žalobou domáhal ochrany před nezákonným zásahem do veřejných subjektivních práv jiných osob než svých. Není tudíž aktivně legitimovanou osobou k podání této zásahové žaloby. Návrhovou legitimaci žalobce nezakládá jeho odkaz na nižší míru bezpečí a vytvoření konfliktního prostředí ve věznici, neboť takto tvrzený důsledek zásahu žalované vůči ostatním vězňům se může žalobce dotknout toliko zprostředkovaně.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[5] Proti usnesení městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost.

[6] Stěžovatel namítá, že doložil, že v důsledku zásahu žalované došlo k přímému zásahu do jeho práv, a to v oblasti osobnostních práv, právního postavení ve vězení, propuštění na svobodu a majetkových práv. Městský soud pouze nepřezkoumatelně konstatoval, že stěžovatelem tvrzená práva by mohla být dotčena toliko zprostředkovaně. Posouzení, zda byla práva stěžovatele narušena v důsledku zásahu (jak vyplývá z textu § 82 s. ř. s.) nebo zprostředkovaně, je dle stěžovatele pouze lingvistické cvičení. Žalovaná svým postupem vytvořila nebezpečné a konfliktní prostředí. V žalobě stěžovatel popsal a doložil, že byl opakovaně vystaven fyzickému násilí ze strany spoluvězňů, byla mu způsobena škoda, a přestože byl obětí, byl kázeňsky potrestán, což ohrožuje jeho podmíněné

pokračování

propuštění. Městský soud tak dle stěžovatele nesprávně vyhodnotil podmínky § 82 s. ř. s., když uvedl, že stěžovatel není k podání žaloby aktivně legitimován.

[7] V doplnění kasační stížnosti stěžovatel upozornil, že žaloby spoluvězňů, jimž byly finanční prostředky zabrány, soud odmítl s odůvodněním, že jde o soukromoprávní spor s exekutory a že se nejedná o nezákonný zásah. Stěžovatel ovšem namítá, že žalovaná od 1. 1. 2022 zabírá vězňům zákonem garantovaný sociální příspěvek 100 Kč/měsíc, se kterým nemají exekutoři nic společného, stejně tak s hygienickým balíčkem. Stěžovatel nadto argumentuje, že platí zásada přednosti speciální právní úpravy, kterou je § 25 odst. 4 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů. Ten se použije namísto občanského soudního řádu či exekučního řádu. Jednání žalované je tak vrchnostenským správním aktem správního orgánu.

[8] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti popsala, jakým způsobem postupovala při nakládání s finančními prostředky na účtu odsouzených do konce roku 2021 a od 1. 1. 2022, přičemž změna jejího postupu vychází ze soudní judikatury. Se změnou rozúčtování přijatých finančních prostředků byli všichni vězni s předstihem seznámeni. Dále žalovaná uvedla, že k osobě stěžovatele neneviduje žádné vykonatelné exekuční příkazy a stěžovatel nebyl změnou od 1. 1. 2022 nijak poškozen. K tvrzenému zásahu do stěžovatelových práv žalovaná uvedla, že dle sdělení kompetentních pracovníků Věznice Břeclav nebylo zjištěno, že by prošetřované případy násilí ve věznici měly souvislost s uvedenou změnou, a nebyly zjištěny ani jiné případy protiprávního jednání ve věznici, které by bylo možné dát do souvislosti s touto změnou. Žalovaná se proto ztotožnila s posouzením věci městským soudem.

[9] Stěžovatel v replice k vyjádření žalované doplnil, že z bodu 35 nálezu Ústavního soudu ze dne 6. 4. 2017 sp. zn. IV. ÚS 1351/16, vyplývá, že vězni se mají vůči jednání žalované bránit zásahovou žalobou.

[10] V dalším doplnění kasační stížnosti zaslané ustanoveným advokátem stěžovatel namítá, že odmítnout žalobu dle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. je možné pouze v případě, kdy je neoprávněnost k podání návrhu určitou osobou naprosto zjevná, k čemuž odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 4 As 50/2004-59. Ačkoliv městský soud žalobu odmítl pro nedostatek aktivní návrhové, tedy procesní, legitimace, z jeho odůvodnění je zjevné, že posuzoval především aktivní věcnou legitimaci. Zkoumal, zda k nezákonnému zásahu žalované a ke zkrácení práv stěžovatele došlo (popřípadě dojít mohlo) či nikoliv. K založení aktivní (procesní) legitimace přitom dle § 82 s. ř. s. stačí pouhé tvrzení žalobce, nemusí být prokázáno ani doloženo, k čemuž též odkazuje na judikaturu NSS.

[11] Závěrem stěžovatel trvá na tom, že postupem žalované byl bezprostředně zkrácen na svých právech. I pokud by bylo hypoteticky možné dospět k závěru, že jednání žalované nesměřovalo přímo proti stěžovateli, je nutné zkoumat, zda se důsledky tohoto eventuálně nezákonného postupu přímo nepromítají do jeho sféry. V rámci odborné literatury lze totiž nalézt argumentaci, že ochrana podle § 82 s. ř. s. by měla být poskytnuta dokonce i v případech, kdy sice nezákonný zásah směřoval vůči jiné osobě nebo vůči více osobám současně (směřoval na stěžovatele nepřímě), ale důsledky takového zásahu by přímo působily na stěžovatele (viz komentář k § 82 s. ř. s. L. Jemelka, M. Podhrázký, P. Vetešník, J. Zavřelová, D. Bohadlo, P. Šuránek.: Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 1162 s., dostupné z: www.beck-online.cz).

Uvedené přinejmenším opět zpochybňuje závěry a právní posouzení městského soudu, neboť nelze uzavřít, že by posouzení aktivní legitimace stěžovatele bylo nesporné a zjevné již z návrhu samotného, tudíž nemohly být splněny zákonné předpoklady pro odmítnutí žaloby dle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[13] Poté přezkoumal napadené usnesení městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů. Soud dále ověřil, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[14] Podle § 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, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.*

[15] Ochranu podle § 82 s. ř. s. lze poskytnout pouze tehdy, jsou-li kumulativně splněny následující podmínky: žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ v širším smyslu) správního orgánu, který není rozhodnutím (4. podmínka) a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka), přičemž „zásah“ v širším smyslu nebo jeho důsledky musí trvat nebo musí hrozit opakování „zásahu“ (6. podmínka). Není-li byt' jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout (rozsudek ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005-65, č. 603/2005 Sb. NSS). Výjimkou je šestá podmínka v případě, kdy se žalobce domáhá pouze vyslovení deklaratorního výroku o nezákonnosti zásahu, který již v době podání žaloby netrvá, což umožnila změna právní úpravy s účinností od 1. 1. 2012.

[16] Městský soud stěžovatelovu žalobu odmítl jako podanou osobou zjevně neoprávněnou. Stěžovatel nyní v kasační stížnosti namítá, že městský soud smísl aktivní legitimaci procesní (k podání žaloby) a věcnou, jež má být předmětem zkoumání až v rámci důvodnosti žaloby. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že odmítnutí návrhu z důvodu podání osobou zjevně neoprávněnou dle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. je vyhrazeno nejen případům nedostatku procesní legitimace, ale i zjevného nedostatku legitimace věcné, zjiitelného bez pochyb okamžitě, zpravidla již z návrhu samotného (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2009, č. j. 3 Ans 1/2009-58). Není tedy vyloučeno odmítnutí žaloby dle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. i pro nedostatek aktivní legitimace věcné, jak namítá stěžovatel. Ostatně, ani procesní žalobní legitimace není založena pouhým tvrzením bez jakékoliv reflexe tvrzeného zásahu. Ten musí být alespoň myslitelný, a to včetně podmínky, že zásah směřoval vůči žalobci, nebo měl alespoň přímý dopad do žalobcovy právní sféry.

pokračování

[17] Správní soudnictví je povoláno k ochraně veřejných subjektivních práv fyzických či právnických osob (§ 2 s. ř. s.), a to vlastních práv těch, kdo se soudní ochrany domáhají (pro zásahovou žalobu § 82 s. ř. s.). Ačkoliv stěžovatel obsáhle tvrdí a snaží se doložit, jakým způsobem se jednání žalované spočívající v odnětí peněžních prostředků vězňům v exekuci dotklo či dotýká jeho samého, je bez dalšího zjevné, že sám stěžovatel subjektem jím tvrzeného zásahu není. Za zásah, proti kterému se bránil u městského soudu, stěžovatel označil jednání žalované spočívající v nakládání s finančními prostředky na účtech vězňů, přičemž potvrdil, že jemu samému finanční prostředky odebrány nebyly. Stěžovatel netvrdil, že zásah žalované má spočívat například v konkrétním porušení jejích povinností při zabezpečení pořádku ve věznici. Stěžovatelem tvrzené skutečnosti jsou způsobené chováním jiných osob (ostatních spoluvězňů), nikoliv přímým jednáním samotné žalované. Městský soud tedy správně konstatoval, že stěžovatelem tvrzená újma může být leda zprostředkovaná. Přímo nepůsobí na stěžovatele ani důsledky jím tvrzeného zásahu, jak namítá v kasační stížnosti, neboť přímým důsledkem popsaného zásahu je pouze nemožnost dotčených vězňů disponovat s odebranými finančními prostředky. Veškeré další skutečnosti, které stěžovatel ve své žalobě a kasační stížnosti popisoval, jako je zhoršení bezpečnostní situace ve věznici, vytvoření konfliktního prostředí a z toho vyvěrající problémy, mohou být pouze navazujícími zprostředkovanými, a tedy nepřímými důsledky.

[18] Vzhledem k výše uvedenému dospěl městský soud ke správnému závěru, že podanou žalobou se stěžovatel nedomáhá ochrany svých práv, resp. že tvrzeným zásahem nemohl být myslitelně zkrácen na svých právech.

[19] Z judikatury zvláštního senátu (usnesení ze dne 12. 2. 2019, č. j. Konf 1/2018-6, č. 3908/2019 Sb. NSS, či ze dne 12. 10. 2022, č. j. Konf 9/2022-7) skutečně vyplývá, že zadržování peněžních prostředků vězňů a jejich následné poukazování k rukám exekutora není výkonem vrchnostenského oprávnění žalované, ale pouhým plněním zákonné povinnosti, která pro ni vyplývá z exekučního příkazu. Přestože tímto postupem žalované dochází k zásahu do práv vězně, nemůže jít o zásah do jeho veřejných subjektivních práv. Tento závěr aplikoval Nejvyšší správní soud i ve věcech žalobcových spoluvězňů, jimž byly finanční prostředky žalovanou skutečně odňaty (viz např. rozsudek ze dne 28. 11. 2022, č. j. 10 As 245/2022-55, či ze dne 6. 12. 2022, č. j. 4 As 154/2022-115), v nichž zároveň vysvětlil, že na uvedených závěrech nic nemění ani nález Ústavního soudu ze dne 6. 4. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1351/16, na který stěžovatel odkazuje.

[20] Obecně platí, že pokud správní soud odmítne žalobu z jiného důvodu, aniž zkoumá, zda není dán důvod pro odmítnutí podle § 46 odst. 2 s. ř. s., může žalobce zkrátit na jeho procesních právech tím, že mu upře právo podat ve lhůtě žalobu k civilnímu soudu (§ 46 odst. 2 s. ř. s. a § 82 odst. 3 o. s. ř. – srov. rozsudek ze dne 26. 2. 2009, č. j. 4 Ads 127/2008-73). S postupem městského soudu podle § 46 odst. 2 s. ř. s. by bylo spojeno poučení stěžovatele o možnosti podat žalobu v občanskoprávním řízení se zachováním lhůty odmítnuté žaloby. Nejvyšší správní soud však zohlednil, že v nyní projednávané věci s ohledem na její okolnosti stěžovateli nemohla vzniknout žádná újma, a vada řízení před městským soudem tak neměla vliv na zákonnost rozhodnutí o odmítnutí žaloby. Stěžovateli totiž ani nyní, bude-li trvat na své žalobě, nic nebrání obrátit se na soud rozhodující v občanskoprávních věcech. Nadto je notorietou, že i tato ochrana může být úspěšná jen v případě žalobcových vlastních nároků, nikoliv nároků jiných osob.

IV. Závěr a náklady řízení

[21] Stěžovatel se svými námitkami neuspěl. Jelikož Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí městského soudu ani z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[22] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 větou první a odst. 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel v řízení úspěch neměl, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaná měla ve věci plný úspěch, nevznikly jí však náklady nad rámec běžné úřední činnosti, pročež se jí náhrada nákladů řízení nepřiznává.

[23] Nejvyšší správní soud stěžovateli usnesením ze dne 24. 8. 2022, č. j. 6 As 96/2022-43, ustanovil zástupcem advokáta Mgr. Tomáše Daniela. V takovém případě platí hotové výdaje a odměnu za zastupování stát (§ 35 odst. 10 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Soud určil odměnu advokáta za jeden úkon právní služby, spočívající v podání kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)] ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) a § 7 bod 5 téže vyhlášky], k čemuž náleží náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 téže vyhlášky). Advokát je plátcem daně z přidané hodnoty, odměna se proto zvyšuje o 714 Kč, představující hodnotu DPH. Konečná výše odměny tak celkem činí 4 114 Kč. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

[24] Nejvyšší správní soud advokátovi nepřiznal odměnu za úkon spočívající v převzetí a přípravě zastoupení, ačkoliv si ji nárokoval, neboť tento úkon je spojen s doložením první porady s klientem, případně s nahlédnutím do spisu [§ 11 odst. 1 písm. b) advokátního tarifu; srov. setrvalou judikaturu správních soudů, např. usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 7. 6. 2002, č. j. 6 A 722/2000-35, usnesení NSS ze dne 4. 12. 2007, č. j. 9 Azs 145/2007-53, a ze dne 23. 7. 2008, č. j. 2 Azs 50/2008-64, nebo rozsudky NSS ze dne 25. 5. 2017, č. j. 8 Azs 124/2015-37, bod 24, a ze dne 18. 6. 2020, č. j. 7 Azs 101/2020-42, bod 24]. Ačkoliv ustanovený zástupce uvedl, že se stěžovatelem absolvoval osobní setkání, tuto skutečnost soudu nijak nedoložil. Do spisu taktéž nenahlížel.

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

V Brně dne 22. března 2023

JUDr. Filip Dienstbier, Ph.D.
předseda senátu