

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Jana Vyklického v právní věci žalobce: **A. Ž.**, zast. Mgr. Michalem Klusákem, advokátem se sídlem Na Hradbách 3213/1A, Šumperk, proti žalované: **Vězeňská služba České republiky**, se sídlem Soudní 1672/1a, Praha 4, v řízení na ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 4. 4. 2012, č. j. 10 A 35/2012 - 22,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Ustanovenému advokátovi, Mgr. Michalu Klusákovi, **se přiznává** odměna za zastupování ve výši 4.800 Kč. Tato částka bude jmenovanému vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 2 měsíců od právní moci tohoto rozsudku. Náklady právního zastoupení stěžovatele nese stát.

Odůvodnění:

V záhlaví uvedeným usnesením odmítl Městský soud v Praze žalobu žalobce (dále jen „stěžovatele“) proti nezákonnému zásahu Vězeňské služby ČR. Stěžovatel se na soudu domáhal rozhodnutí, jímž by byla vyslovena povinnost žalované respektovat standardy čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, který má dle čl. 13 Ústavy ČR přednost před vnitrostátním právem, a ubytovávat jednotlivé odsouzené tak, aby na jednoho odsouzeného v jedné ubytovací místnosti připadalo nejméně 4 m^2 ubytovací plochy, která je nezastavěna vybavením ubytovací místnosti.

Stěžovatel poukázal na trvalý úkol přijatý na poradě vedení generálního ředitelství Vězeňské služby ČR dne 8. 11. 2010, č. 102, podle kterého bylo uloženo „vězněné osoby ubytovávat tak, aby na jednu vězněnou osobu připadala v ubytovací místnosti vždy ubytovací plocha nejméně 3 m^2“. K tomu stěžovatel uvedl, že po přijetí tohoto úkolu se na cele, kde je umístěn, objevila tabulka, že cela – s ohledem na 3 m^2 na osobu – je určena pro 13 osob. Od listopadu 2010 tak byla uměle navýšena kapacita věznice Mírov, aniž přibyla vůbec nějaká cela.

Soud žalobu odmítl pro opožděnost. Přitom vycházel zejména z rozsudku zdejšího soudu ze dne 29. 6. 2011, č. j. 5 Aps 5/2010 - 293, publ. pod č. 2386/2011 Sb. NSS. Soud nepřisvědčil argumentaci stěžovatele, podle níž je lhůtu pro podání žaloby podle § 84 odst. 1 s. ř. s. nutno odvíjet od doby, kdy se seznámil s přesným zněním citovaného trvalého úkolu č. 2.

Městský soud v Praze předeslal, že v řízení před správním soudem přísluší stěžovateli hájit toliko svá veřejná subjektivní práva, nikoli práva jiných osob. Uvedené vyplývá i z § 82 s. ř. s., podle kterého může žalobce podat žalobu proti nezákonnému zásahu jen tehdy, pokud je zásah zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo. Musí se tedy vždy jednat o určitý faktický zásah, který se bezprostředně projeví v právní sféře žalobce.

Jak sám stěžovatel uvedl, již v listopadu 2010 se na cele objevila tabulka, z níž vyplynulo snížení plochy připadající na jednoho ubytovaného vězně, a tím i stěžovatele. Tímto došlo k faktickému zásahu vůči stěžovateli a stěžovatel se o něm současně dozvěděl. Tento okamžik je tudíž podle soudu rozhodný pro počátek běhu lhůty pro podání žaloby. Dvouměsíční lhůta pro podání žaloby tedy skončila nejpozději uplynutím dne 31. 1. 2011, a žaloba podaná k přepravě dne 28. 2. 2012 je proto podle soudu opožděná.

Usnesení Městského soudu v Praze napadl stěžovatel kasační stížností, v níž uplatnil důvody vymezené v § 103 odst. 1 písm. a) a e) s. ř. s. Rozsudek Nejvyššího správního soudu, o který Městský soud v Praze opřel své rozhodnutí, není podle stěžovatele aplikovatelný na jeho specifickou situaci. Postupem soudu mu byl odepřen přístup k soudu, jenž mu garantuje čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

Stěžovatel připustil, že označení o počtu ubytovatelných osob se objevilo na dveřích jeho cely již v listopadu 2010. Toto se však prostě objevilo, aniž kdokoli vysvětlil, z jakého právního titulu se tak stalo. Stěžovatel zdůraznil, že konal bezodkladně poté, co se dozvěděl, že existuje něco jako „trvalý úkol č. 102 ze dne 8. 11. 2010“. Tento okamžik nastal poté, co obdržel dne 10. 5. 2011 vyjádření žalovaného k žalobě vedené u Obvodního soudu pro Prahu 2 pod sp. zn. 21 C 152/2010. Dne 30. 5. 2011 požádal stěžovatel Generální ředitelství Vězeňské služby ČR o poskytnutí trvalého úkolu č. 102, neboť vůbec netušil, oč se jedná. Žádný zákon ČR pojem trvalý úkol nezná. Stěžovatel tedy nemohl vědět, že trvalý úkol představuje nezákonný zásah správního orgánu. Sdělením ze dne 6. 6. 2011, č. j. VS/70/735/001/2011-50/všeob/502, mu bylo poskytnutí tohoto trvalého úkolu odmítnuto. Je proto podle stěžovatele absurdní, aby byla žaloba odmítnuta pro opožděnost, když to byl stěžovatel, kdo po dobu patnácti měsíců aktivně postupoval ve snaze získat nějaké vysvětlení. Podal-li stěžovatel žalobu dne 28. 2. 2012, učinil tak bezodkladně – tři týdny poté, co se dozvěděl o podstatě trvalého úkolu č. 102.

Postup Městského soudu v Praze proto stěžovatel považuje za odmítnutí spravedlnosti. Stěžovatel odkázal na nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 3168/09, podle kterého mimo jiné obecný soud není absolutně vázán doslovným zněním zákona, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit, pokud to vyžaduje účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost anebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku.

Stěžovatel zdůraznil, že věcně jde v daném případě o porušení čl. 3 Úmluvy, kdy žalovaná dle jeho názoru ignoruje mezinárodní závazky ČR.

Dle názoru stěžovatele zásah, kterému byl podroben, stále trvá. Jeho důsledky vyvolávají psychický stav, který může časem odeznět, nastanou-li podmínky lepší, nebo zesílit v případě opačném. Možný je i projev s větším časovým odstupem na základě kumulativního důsledku.

Sporný trvalý úkol č. 102 navíc podle stěžovatele vyvolává zdánlivý dojem legality s ohledem na třetí větu ustanovení § 17 odst. 6 vyhlášky č. 345/1999 Sb. K jejímu přijetí do této vyhlášky však podle jeho názoru absentuje zákonná licence v § 81 zákona č. 169/1999 Sb. Je totiž podle stěžovatele nemyslitelné, aby vyhláška orgánu moci výkonné úmyslně porušovala mezinárodní právo.

Pokud jde o včasnost žaloby, není praxe podle stěžovatele ustálená v názoru, zda samotný den realizace nezákonného zásahu spadá v jedno se dnem vědomí o tom, že se jedná o nezákonný zásah. Dle stěžovatele ji ani dost dobře ustálit nelze, neboť nejde o právní otázku, ale o skutkové zjištění vyplývající z konkrétních a neopakovatelných okolností každého případu. Samotné ustanovení § 82 s. ř. s. hovoří v prostém čase minulém a okamžik „dovědění se“ není přesně definován.

Žaloba tedy podle názoru stěžovatele nemůže být posouzena jako opožděná, neboť stěžovatel od prosince 2010 do února 2012 konal vše v jeho možnostech, aby zjistil, co to má ve skutečnosti všechno znamenat, a o povaze nezákonného zásahu se dozvěděl až v únoru 2012, kdy získal žalovanou utajovaný trvalý úkol č. 102. Bez textu trvalého úkolu č. 102 žalobu podat nemohl, nevěděl-li, co vlastně trvalý úkol obsahuje.

Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud usnesení Městského soudu v Praze zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaná se ke kasační stížnosti vyjádřila přípisem ze dne 27. 6. 2012. Ve svém vyjádření argumentuje především věcně, tj. dovozuje soulad trvalého úkolu č. 102 ze dne 8. 11. 2010 s mezinárodními závazky ČR. Dle jejího názoru obsah trvalého úkolu není rozhodováním o právech či povinnostech v oblasti veřejné správy, nýbrž projevem „řízení“ odsouzených individuálními pokyny a rozkazy Vězeňské služby v rámci právního vztahu nuceně založeného vykonatelným rozsudkem soudu o uložení trestu odnětí svobody (viz rozhodnutí Krajského soudu v Plzni č. j. 57 Ca 166/2006 - 14, publ. pod č. 1144/2007 Sb. NSS).

Právní výklady stěžovatele jsou pro žalovanou jen velmi málo uchopitelné. Pro svou argumentaci podle jejího názoru vytrhává řadu věcí z jejich původního kontextu a

tímto způsobem se snaží podpořit svá kontroverzní žalobní tvrzení. Žalovaná navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítnul.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v rozsahu uplatněných stížních bodů a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Podle § 84 odst. 1 s. ř. s. musí být žaloba podána do dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu. Nejpozději lze žalobu podat do dvou let od okamžiku, kdy k němu došlo.

Městský soud v Praze opřel své rozhodnutí o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2011, č. j. 5 Aps 5/2010 - 293, č. 2386/2011 Sb. NSS. Zde řešil Nejvyšší správní soud obdobnou otázku jako v projednávané věci, a to které okolnosti vztahující se k určitému úkonu správního orgánu musí být žalobci známy, aby došlo k počátku běhu subjektivní lhůty pro podání žaloby.

Stěžovatel v daném případě opřel svou námitku o judikaturu Nejvyššího správního soudu týkající se posuzování důvodnosti žaloby podle § 82 a násl. s. ř. s. Běh subjektivní lhůty odvíjel od okamžiku, kdy se stěžovatel dozvěděl o kumulativním naplnění všech znaků nezákonného zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s., tj. konkrétně: žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ správního orgánu 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 byť jen jediná z těchto podmínek naplněna, nelze ochranu podle § 82 s. ř. s. poskytnout (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č.j. 2 Aps 1/2005 – 65, č. 603/2005 Sb. NSS).

Uvedené námitce Nejvyšší správní soud nepřisvědčil. *„Naplnění shora uvedených podmínek je otázkou důvodnosti žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, k jejímuž posouzení jsou příslušné soudy ve správním soudnictví. Žalobce může toliko tvrdit, že určitý úkon správního orgánu vykazuje všechny znaky nezákonného zásahu. Závěr o splnění všech uvedených podmínek však může učinit pouze příslušný krajský soud, jenž v takovém případě rozsudkem přizná žalobci ochranu podle § 82 s. ř. s. Do vydání rozsudku příslušného krajského soudu zůstává názor žalobce o tom, že byl dotčen nezákonným zásahem správního orgánu, pouhým tvrzením, byť by byl o správnosti svého tvrzení subjektivně zcela přesvědčen. Vědomost žalobce o existenci všech prvků nezákonného zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s., resp. o důvodnosti žaloby, proto nemůže být skutečností podmiňující běh lhůty pro podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu.“*

Názor zastávaný stěžovatelem, pokud by měl být akceptován, by navíc podle Nejvyššího správního soudu *„vyvolával značné výkladové nesnáze“. „O tom, zda jsou naplněny veškeré znaky nezákonného zásahu, se totiž žalobce s konečnou platností „dozví“ až na základě rozsudku příslušného soudu. Bez ohledu na možnost podání mimořádných opravných prostředků (např. kasační stížnosti) by tak k počátku běhu lhůty pro podání žaloby mohlo dojít nejdříve doručením rozhodnutí příslušného krajského soudu, případně později, pokud by byl názor krajského soudu modifikován názorem Nejvyššího správního soudu. Tento důsledek lze demonstrovat i na nyní posuzovaném případě, kdy stěžovatel podal žalobu na ochranu před*

nezákonným zásahem žalovaného dne 25. 11. 2008, přičemž tvrdil, že subjektivní dvouměsíční lhůta k podání žaloby začala plynout až dne 22. 2. 2010. Ještě absurdnější by byly následky v případě, pokud by příslušný krajský soud dospěl při posouzení důvodnosti žaloby k názoru, že nedošlo k naplnění některého ze znaků nezákonného zásahu, a řízení by v důsledku toho vyústilo v zamítnutí žaloby. Za takových okolností by k počátku běhu subjektivní dvouměsíční lhůty pro podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu nikdy nemohlo dojít. Uvedený výklad tedy nemůže obstát, neboť vede k závěrům, které jsou neslučitelné se systematikou soudního řádu správního i s účelem § 84 odst. 1 s. ř. s., jímž je zajištění právní jistoty dotčených osob.“

Z hlediska systematiky soudního řádu správního lze též podle citovaného rozsudku poukázat na § 72 odst. 1 s. ř. s., který obdobně stanoví lhůtu pro podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. *„Podle uvedeného ustanovení lze žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podat do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou. I v tomto případě vlastně počíná běh dvouměsíční lhůty pro podání žaloby okamžikem, kdy se žalobce dozvěděl o úkonu správního orgánu, tzn. o vydání správního rozhodnutí, byť se tak navíc musí stát kvalifikovaným způsobem, tj. jeho řádným doručením žalobci. Počátkem běhu lhůty je tedy den, kdy bylo žalobci správní rozhodnutí oznámeno, resp. doručeno. Přitom názor žalobce na zákonnost správního rozhodnutí ani na to, zda napadený akt naplňuje znaky rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., nemá na běh této lhůty žádný vliv. I z tohoto srovnání je zřejmé, že jinak tomu nemůže být ani v případě běhu subjektivní lhůty pro podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu.“*

S ohledem na uvedené Nejvyšší správní soud shrnul, *„že § 84 odst. 1 s. ř. s. je třeba vykládat v tom smyslu, že počátek běhu subjektivní dvouměsíční lhůty k podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu je dán okamžikem, kdy se žalobce dozvěděl o skutečnostech, v nichž spatřuje nezákonný zásah“. „Rozhodující je přitom znalost žalobce o skutkových okolnostech, z nichž vyplývá konání či nekonání správního orgánu, v němž je spatřován nezákonný zásah. Okamžik, kdy žalobce nabyl přesvědčení o tom, že předmětné konání či nekonání správního orgánu naplňuje veškeré znaky nezákonného zásahu definované v § 82 s. ř. s., není pro běh této lhůty rozhodný“*. Tolik citované rozhodnutí.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu není případná námitka stěžovatele, podle níž citovaný rozsudek zdejšího soudu na jeho věc nedopadá. Otázka, kterou zde Nejvyšší správní soud řešil, je obdobná té, kterou je nutno posoudit i v projednávané věci. Názor vyslovený v citovaném rozhodnutí je přitom zcela jasný a jednoznačný. Rozhodující pro počátek subjektivní lhůty pro podání žaloby podle § 82 a násl. s. ř. s. je znalost žalobce o skutkových okolnostech, v nichž je zásah spatřován, nikoli o tom, zda jsou naplněny jeho zákonné znaky ve smyslu soudního řádu správního.

Spatřuje-li proto stěžovatel nezákonný zásah v tom, že byla na dveřích jeho cely vyvěšena cedulka s nápisem o minimální ubytovací ploše na vězněnou osobu (resp. v dopadech trvalého úkolu č. 102, jímž bylo předmětné opatření přijato), pak je třeba odvíjet počátek subjektivní lhůty pro podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem od této skutečnosti. Vědomí či přesvědčení žalobce o tom, že je tento faktický úkon žalované nezákonný, není z hlediska posouzení včasnosti jeho podání relevantní.

Městský soud v Praze tedy aplikoval na projednávanou věc dopadající judikát Nejvyššího správního soudu a na jeho základě postupoval správně, pokud podanou žalobu odmítl jako opožděnou. Napadené usnesení tudíž netrpí vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) ani e) s. ř. s., a Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s. jako nedůvodnou.

Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovaná měla v řízení před Nejvyšším správním soudem plný úspěch, nevznikly jí však náklady řízení o kasační stížnosti přesahující rámec její běžné úřední činnosti. Soud jí proto právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

Ustanovenému zástupci stěžovatele náleží v souladu s § 11 písm. b) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), odměna za dva úkony právní služby učiněné v řízení o kasační stížnosti ve výši 4.200 Kč, a dále náhrada hotových výdajů podle § 13 odst. 3 cit. vyhlášky ve výši paušální částky 600 Kč, celkem tedy 4.800 Kč. Uvedená částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 2 měsíců od právní moci tohoto rozsudku. Náklady právního zastoupení stěžovatele nese dle ust. § 60 odst. 4 s. ř. s. stát.

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

V Brně dne 22. listopadu 2012

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu