

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D. a JUDr. Jakuba Camrdy, Ph.D. v právní věci žalobkyně: **G. M. G.,** zastoupená JUDr. Karlem Svobodou, advokátem se sídlem Bruntál, nám. Míru 4/5, proti žalované: **Vězeňská služba České republiky, Věznice a ústav pro výkon zabezpečovací detence Opava,** se sídlem Opava, Krnovská 68, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 11. 7. 2011, č. j. 22 A 133/2011 - 4,

takto:

I. Návrh zástupce žalobkyně na zrušení ustanovení **se zamítá.**

II. Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 11. 7. 2011, č. j. 22 A 133/2011 - 4, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

III. Odměna ustanovenému advokátovi JUDr. Karlu Svobodovi **se nepřiznává.**

Odůvodnění:

[1] V záhlaví označeným usnesením Krajský soud v Ostravě (dále jen „krajský soud“) odmítl žalobu žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) proti rozhodnutí vedoucího oddělení výkonu trestu nezabývat se návrhem na obnovu řízení.

[2] Usnesení krajského soudu napadla stěžovatelka včasnou kasační stížností. V kasační stížnosti ze dne 29. 7. 2011 stěžovatelka namítala, že usnesení krajského soudu, jímž odmítl její žalobu proti rozhodnutí žalované, je nezákonné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), neboť žalobou napadené „rozhodnutí“ je přezkoumatelné ve správním soudnictví.

K žádosti stěžovatelky krajský soud usnesením ze dne 11. 11. 2011, č. j. 22 A 133/2011 - 24, ustanovil jejím zástupcem JUDr. Karla Svobodu, advokáta.

[3] Žalovaná se ke kasační stížnosti ve stanované lhůtě nevyjádřila. Dne 12. 3. 2012 k výzvě soudu sdělila, že v předmětné věci nebyl vydán žádný správní akt. Daná problematika byla řešena dne 16. 5. 2011 vedoucím oddělení výkonu trestu, který stěžovatelce sdělil, že kázeňské řízení bylo předmětem šetření stížnosti Generálního ředitelství Vězeňské služby České republiky a nebylo zjištěno porušení právních norem.

[4] Nejvyšší správní soud předesílá, že v posuzovaném případě stěžovatelka kasační stížností napadla usnesení krajského soudu o odmítnutí návrhu. Takovou kasační stížnost lze opřít pouze o důvody nezákonnosti tohoto rozhodnutí dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, všechna rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná na internetové adrese www.nssoud.cz). Pod tento důvod spadá i případ, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu (viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2005, č. j. 6 As 4/2004 - 53).

[5] Jelikož tedy kasační stížnost nesměřuje proti meritornímu rozhodnutí, nebude se ani Nejvyšší správní soud moci zabývat věcí samou, tj. nebude se zabývat otázkou zákonnosti žalobou napadeného výsledku činnosti žalované. Předmětem posouzení Nejvyššího správního soudu v daném řízení bude toliko otázka, zda krajský soud postupoval správně, když žalobu stěžovatelky podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl, když dospěl k závěru, že směřovala proti úkonu žalované, který je dle § 70 písm. a) s. ř. s. ze soudního přezkoumání vyloučen, neboť není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

[6] Dne 16. 12. 2011 bylo krajskému soudu doručeno podání ze dne 15. 12. 2011, ve kterém ustanovený advokát žádá, aby ho soud zprostil povinnosti stěžovatelku v dané věci zastupovat. Jako důvod své žádosti uvedl, že stěžovatelka by ráda spolupracovala s kolegou JUDr. Mário Hartmannem, přičemž jmenovaný advokát s převzetím věci souhlasí.

[7] Nejvyšší správní soud při posouzení návrhu zohlednil specifickou povahu řízení o kasační stížnosti a přihlédl ke konkrétním okolnostem dané věci, přičemž dospěl k závěru, že v posuzovaném případě nejsou dány důvody pro zrušení ustanovení JUDr. Karla Svobody zástupcem stěžovatelky. K uvedenému závěru Nejvyšší správní soud vedly následující důvody.

[8] Podle § 35 odst. 8 s. ř. s. platí, že: *„navrhovateli, u něhož jsou předpoklady, aby byl osvobozen od soudních poplatků, a je-li to nezbytně třeba k ochraně jeho práv, může předseda senátu na návrh ustanovit usnesením zástupce, jímž může být i advokát; hotové výdaje zástupce a odměnu za zastupování osoby uvedené v odstavci 2 platí v takovém případě stát.“*

[9] Z citace uvedeného zákonného ustanovení vyplývá, že účastníku řízení lze ustanovit zástupce tehdy, jestliže jsou kumulativně splněny dvě podmínky, tj. musí jít o účastníka, u něhož jsou dány předpoklady pro osvobození od soudních poplatků a dále musí být ustanovení zástupce soudem v určitém konkrétním případě nezbytné pro ochranu práv takového účastníka.

[10] Stěžovatelka byla od soudních poplatků osvobozena usnesením krajského soudu ze dne 30. 9. 2011, stěžovatelce byl zástupce z řad advokátů ustanoven, stěžovatelka tedy je v daném řízení advokátem zastoupena. Nejvyšší správní soud při posouzení potřebnosti právního zastoupení vycházel především z toho, že v daném případě je kasační stížností

napadeno rozhodnutí, jímž krajský soud žalobu stěžovatelky odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. V takovém případě je Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti oprávněn toliko zkoumat, zda rozhodnutí krajského soudu a důvody, o které se toto rozhodnutí opírá, jsou v souladu se zákonem. Z obsahu předmětné kasační stížnosti je zřejmé, že je opřena o důvody podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., je projednatelná a lze o ní bez dalšího rozhodnout.

[11] Nejvyšší správní soud tudíž neshledal důvody pro to, aby v daném případě zprostil ustanoveného advokáta povinnosti stěžovatelku zastupovat, a aby stěžovatelce ustanovil nového zástupce z řad advokátů, neboť takový postup není nezbytný k ochraně jejích práv. Zdejší soud naopak zohlednil skutečnost, že navrhovaným postupem by v rozporu se zásadou ekonomie řízení vznikly státu neopodstatněné náklady. Nejvyšší správní soud tedy návrh na zrušení ustanovení JUDr. Karla Svobody zástupcem stěžovatelky a na ustanovení nového zástupce z řad advokátů zamítl. Stěžovatelka tak zůstává s ohledem na shora uvedené v řízení o kasační stížnosti zastoupena krajským soudem ustanoveným advokátem.

[12] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž před zkoumáním věci samé se musel nejprve vypořádat s případnými vadami, ke kterým je povinen přihlížet vždy z moci úřední. Nejvyšší správní soud totiž v souladu s § 109 odst. 4 s. ř. s. není vázán důvody kasační stížnosti, bylo-li řízení před soudem zmatečné [§ 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.] nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné.

[13] V projednávané věci shledal Nejvyšší správní soud nad rámec kasačních námitek stěžovatelky napadené usnesení nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, a dále zjistil, že řízení o žalobě bylo stiženo vadou mající vliv na zákonnost rozhodnutí krajského soudu.

[14] Soudní řád správní stanoví pro každé podání účastníka vůči soudu určité náležitosti, jež toto podání musí splňovat. Pokud je nesplňuje, definuje zákon postup soudu při doplňování náležitostí podání a odstraňování jeho vad. Rovněž definuje další postup soudu a právní následky toho, není-li podání doplněno a vady odstraněny. Náležitosti žaloby v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.) vyplývají v první řadě z ustanovení § 37 s. ř. s. (zejm. z jeho odst. 3), kde jsou stanoveny obecné („minimální“) náležitosti každého podání adresovaného soudu, které se vztahují na všechna řízení podle soudního řádu správního, pokud z jeho ustanovení o jednotlivých typech řízení neplyne (ať již přímo nebo z povahy věci), že podání některé z náležitostí podle § 37 s. ř. s. v rámci daného konkrétního typu řízení nemusí splňovat.

[15] Ze soudního spisu vyplývá, že dne 21. 6. 2010 byl krajskému soudu doručen návrh žalobkyně označený jako *„Správní žaloba proti rozhodnutí vedoucího odd. výkonu trestu Věznice Opava, mjr. Mgr. Ivo Krause, nezabývat se návrhem na obnovu řízení.“* Ve svém podání stěžovatelka uvedla, že dne 9. 5. 2011 zaslala k rukám vedoucího oddělení výkonu trestu žalované návrh na obnovu řízení. Dne 16. 5. 2011 ji tento sdělil, že se návrhem zabývat nebude, přičemž uvedl, že dle zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o výkonu trestu“) a vyhlášky č. 345/1999 Sb., kterou se vydává řád výkonu trestu odnětí svobody, ve znění pozdějších předpisů, nelze kázeňské řízení obnovit. Toto sdělení

se dle mínění stěžovatelky nezakládá na pravdě, neboť ani jeden ze zmiňovaných předpisů obnovu řízení výslovně nazakazuje. S ohledem na skutečnost, že žalovanou je možno považovat za správní orgán, je dle stěžovatelky povinna postupovat dle zákona č. 71/1999 Sb. [stěžovatelka zde patrně chtěla poukázat na zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů, nicméně tento byl s účinností od 1. 1. 2006 nahrazen zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád") – pozn. Nejvyššího správního soudu]. Pakliže vyšly najevo nové skutečnosti po vydání rozhodnutí, je povinností správního orgánu zahájit řízení o obnově. Stěžovatelka požádala o ustanovení zástupce z řad advokátů, o osvobození od soudních poplatků a avizovala žalobu doplnit prostřednictvím ustanoveného zástupce.

[16] Kopii napadeného „rozhodnutí" ovšem stěžovatelka k žalobě nepřiložila. Formulace žalobních námitek nasvědčovala tomu, že žaloba je ve své podstatě namířena proti postupu žalované, kdy stěžovatelka v žalobě uvedla, že „daným postupem" žalované byla stěžovatelka vážně krácena na svých právech. Taktéž petit návrhu chyběl. Žaloba tak vykazovala vady, jež bylo na místě odstranit postupem dle § 37 odst. 5 s. ř. s. Sama stěžovatelka, jak vyplývá z textu žaloby, si byla vědoma chybějících náležitostí žaloby, když odkazovala na doplnění žaloby ustanoveným advokátem.

[17] S ohledem na výše vytčené vady podání měl krajský soud před vydáním rozhodnutí stěžovatelku nejprve vyzvat dle § 37 odst. 5 s. ř. s. k odstranění vad žaloby. Zdejší soud setrvale judikuje, že v případech, kdy krajskému soudu vzniknou důvodné pochybnosti o tom, proti jakému rozhodnutí žaloba směřuje, je povinen žalobce vyzvat k upřesnění návrhu.

[18] Takto však krajský soud nepostupoval. Předmět řízení krajský soud vymezil v záhlaví kasační stížností napadeného rozhodnutí tak, že rozhodl *„o žalobě proti rozhodnutí vedoucího oddělení výkonu trestu žalovaného nezabývat se návrhem na obnovu řízení."* Následně krajský soud dospěl k závěru, že napadený výsledek činnosti žalované není rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s.

[19] Výše uvedené závěry krajský soud učinil, aniž by postupem dle § 37 odst. 5 s. ř. s. odstranil pochybnosti o tom, čeho se stěžovatelka domáhá, resp. aby řádně vymezil předmět řízení. Jak již zdejší soud nastínil výše, byla žaloba stěžovatelky v posuzovaném případě nejasná, neboť z ní nebylo zřejmé, zda se jedná o žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 s. ř. s., nebo o zásahovou žalobu ve smyslu § 82 s. ř. s., nebo o nečinnostní žalobu ve smyslu § 79 s. ř. s.

[20] Nad rámec uvedeného Nejvyšší správní soud konstatuje, že povahou rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. se podrobně zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98, v němž uvedl, *že „formální definiční znaky (správního) rozhodnutí definice „rozhodnutí" ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. sice sama o sobě neobsahuje, jsou však přítomny jako znaky vymezující nezbytné vlastnosti přezkoumávaného aktu na těch místech dílu prvního části druhé s. ř. s., která se týkají např. časových podmínek podání žaloby (oznámení rozhodnutí jako zásadně písemného formalizovaného aktu) či vlastností, které nutně musí mít, aby obstál v přezkumu (přezkoumatelnost; náležitosti, mj. formální, které vylučují, že by šlo o akt nicotný)."* Rozšířený senát tedy rozhodnutí definoval jako formalizovaný a standardizovaný akt se zákonem předepsanými náležitostmi umožňujícími rychle a jednoduše rozpoznat původce i adresáta (adresáty) takového aktu, obsah práv a povinností jím upravených i důvody, pro které je

do nich zasahováno. Zároveň však rozšířený senát vymezil i pojem rozhodnutí dle § 65 odst. 1 s. ř. s. v materiálním slova smyslu, přičemž zdůraznil, že na neformální úkon správního orgánu je možné nahlížet jako na rozhodnutí v materiálním smyslu tehdy, pokud by šlo o akt, který by po obsahové stránce měl povahu „rozhodnutí" ve smyslu definice obsažené v § 65 odst. 1 s. ř. s. a měl mít podle zákona též formu správního rozhodnutí, avšak který by pro procesní pochybení správního orgánu nebyl v takto předepsané formě vydán.

[21] V rozsudku ze dne 9. 7. 2009, č. j. 7 Aps 2/2009 - 197, Nejvyšší správní soud dále zdůraznil, že pro účely určení žalobního typu je třeba žalobu posuzovat podle jejího obsahu, přičemž pro soud je závazný petit žaloby. Obdobný závěr Nejvyšší správní soud učinil již dříve v rozsudku ze dne 24. 6. 2004, č. j. 2 Ans 1/2004 - 64, v němž uvedl, že *„soud rozhoduje o návrhu, jaký žalobce učiní, a ten je dán petitem a jemu odpovídající věcnou argumentací."*

[22] Z uvedené judikatury zdejšího soudu ovšem také vyplývá, že pokud by byl mezi obsahem žaloby a navrženým petitem rozpor, případně pokud by žaloba žádný petit neobsahovala, bylo by třeba takovou vadu nejprve odstranit postupem dle § 37 odst. 5 s. ř. s. Není-li postaveno najisto, čeho se žalobce žalobou domáhá, a soud přesto ve věci rozhodne, zatíží tím své řízení vadou, která může mít vliv na zákonnost rozhodnutí (viz cit. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 7. 2009, č. j. 7 Aps 2/2009 - 197).

[23] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že krajský soud byl povinen ujasnit si přípustnost žaloby a další podmínky řízení v souladu s obsahem žaloby. Jinými slovy, krajský soud měl stěžovatelku vyzvat, aby odstranila zmiňované vady žaloby a upřesnila, čeho se touto žalobou domáhá. Teprve pokud by stěžovatelka na výzvu soudu podle § 37 odst. 5 s. ř. s. neupřesnila a nedoplnila své podání, byl by krajský soud povinen zkoumat, zda lze v řízení o podání stěžovatelky i přes tuto skutečnost pokračovat, a pokud by to možné nebylo, byl by povinen podání podle § 37 odst. 5 s. ř. s. odmítnout (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 2. 2010, č. j. 1 As 78/2009 - 76).

[24] Krajský soud výše uvedeným způsobem nepostupoval a tím zatížil své řízení vadou, která mohla mít vliv na zákonnost jeho rozhodnutí [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

[25] V této souvislosti je dále podstatná i okolnost, že stěžovatelka ve své žalobě spolu s návrhem na zahájení řízení krajskému soudu adresovala také návrh, aby ji soud osvobodil od soudních poplatků a aby jí ustanovil zástupce z řad advokátů. Krajský soud nicméně o tomto návrhu rozhodl až v předmětném usnesení o odmítnutí žaloby, kterým se řízení před krajským soudem končí, ačkoliv s ohledem na zachování procesních práv stěžovatelky tak měl učinit na prvním místě, tedy ještě před tím, než by se pokusil odstranit vady žaloby, jak bylo popsáno výše. Je pravděpodobné, že pokud by soud shledal, že v daném případě jsou splněny podmínky pro ustanovení zástupce z řad advokátů, stěžovatelka by prostřednictvím ustanoveného advokáta vady žaloby snáze odstranila. I v tomto ohledu tedy krajský soud pochybil, a zatížil tak řízení vadou, která mohla mít vliv na zákonnost jeho rozhodnutí.

[26] Krajský soud zamítl návrh stěžovatelky na osvobození od soudních poplatků a na ustanovení zástupce z řad advokátů s odůvodněním, že žalobu bylo nutné odmítnout, resp. že šlo o žalobu zjevně neúspěšnou. Krajský soud zde totiž vycházel ze závěrů, na základě kterých předmětnou žalobu stěžovatelky odmítl, přičemž tyto závěry nebyly krajským soudem v projednávané věci přezkoumatelným způsobem odůvodněny.

Z důvodu ochrany práv účastníků řízení je možné závěry o zjevné neúspěšnosti učinit pouze tehdy, jestliže je skutečně již na první pohled zřejmé, že žalobě nelze vyhovět. To znamená, že zjevná neúspěšnost musí být patrna již ze samotné žaloby, aniž by krajský soud musel činit jakákoliv další zjištění či provádět dokazování. O takový případ se však v projednávané věci nejednalo.

[27] Krajský soud, jak již bylo výše uvedeno, žalobu odmítl, neboť dospěl k závěru, že napadený výsledek činnosti žalované není rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Přitom soud podotkl, že od takových rozhodnutí je třeba odlišovat jiné faktické pokyny či donucení a další výsledky činnosti orgánů veřejné moci, které však rozhodnutími ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. nejsou. Krajský soud uzavřel, že právě o takový případ se v posuzovaném případě jedná. Tyto závěry krajský soud učinil, aniž by si žalobou napadené rozhodnutí obstaral, přičemž rozhodovací důvody pro závěr o odmítnutí žaloby ve vztahu k žalobou napadenému „rozhodnutí“ v usnesení zcela absentují.

[28] Jak zdejší soud setrvale judikuje, z hlavy páté Listiny základních práv a svobod vyplývá obecný požadavek, podle něhož jsou soudy povinny svá rozhodnutí řádně zdůvodnit. Absence řádného odůvodnění napadeného rozhodnutí tak vede k nepřezkoumatelnosti; takové rozhodnutí nedává dostatečné záruky pro to, že nebylo vydáno v důsledku libovůle a způsobem porušujícím ústavně zaručené právo na spravedlivý proces. Obdobně judikoval Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 24. 2. 2004, sp. zn. II. ÚS 242/02 (všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na internetové adrese nalus.usoud.cz), když dovodil, že ze zásad spravedlivého procesu mimo jiné vyplývá povinnost obecných soudů svá rozhodnutí odůvodnit, reagovat na uplatněné námitky a vysvětlit jejich případné odmítnutí.

[29] Ani této povinnosti krajský soud nedostál a zatížil své rozhodnutí nepřezkoumatelností pro nedostatek odůvodnění.

[30] Vzhledem k výše uvedenému Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou a v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. usnesení krajského soudu v plném rozsahu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.), přičemž v případě, že se bude zabývat meritem věci, v souladu s námitkami stěžovatelky, se důkladně vypořádá s možností subsidiární aplikace ustanovení správního řádu v kázeňském řízení, tedy zda se uplatní či nikoliv.

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

[32] Byť Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu ruší a věc mu vrací k dalšímu řízení, je povinen zároveň rozhodnout o odměně a úhradě hotových výdajů ustanoveného zástupce stěžovatelky, které dle § 35 odst. 8 s. ř. s. hradí stát. Odměna a hotové výdaje ustanoveného advokáta sice patří mezi náklady řízení ve smyslu § 57 s. ř. s., nejde však o náhradu nákladů řízení mezi jeho účastníky ve smyslu § 60 s. ř. s., o níž má dle § 110 odst. 3 s. ř. s. v případě náhrady nákladů řízení o kasační stížnosti po zrušení napadeného rozhodnutí krajského soudu rozhodovat v dalším řízení krajský soud. V předmětné věci nicméně soud ustanovenému zástupci odměnu za zastupování nepřiznal, neboť z obsahu spisu vyplývá, že žádný úkon právní služby, za kterou by ustanovenému advokátovi podle § 11 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách

advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, odměna náležela, nevykonal.

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

V Brně dne 19. prosince 2012

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu