

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. Hanou Stavařovou, advokátkou se sídlem Opava, Veleslavínova 371/19, 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 136/2011 - 4,

takto:

I. Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 11. 7. 2011, č. j. 22 A 136/2011 - 4, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

II. Odměna a náhrada hotových výdajů advokátky JUDr. Hany Stavařové **se určuje** částkou 6830 Kč. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 2 měsíců od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

[1] V záhlaví označeným usnesením Krajský soud v Ostravě (dále jen „krajský soud“) odmítl žalobu žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) proti rozhodnutí žalované ze dne 31. 5. 2011 ve věci zamítnutí žádostí o pořízení kopií některých listin, které jsou obsahem osobního spisu stěžovatelky vedeného žalovanou pod sp. zn. N9 L9 Z6.

[2] Usnesení krajského soudu napadla stěžovatelka včasnou kasační stížností. V kasační stížnosti ze dne 29. 7. 2011 stěžovatelka obecně 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 30. 9. 2011, č. j. 22 A 136/2011 - 17, ustanovil jejím zástupcem JUDr. Hanu Stavařovou, advokátku. Ustanovený zástupce k výzvě soudu kasační stížnost podáním ze dne 16. 11. 2011 doplnil. V doplnění kasační stížnosti stěžovatelka namítá, že rozhodnutí vydané ředitelem žalované je rozhodnutím vydaným ve správním řízení orgánem výkonné moci, neboť bylo rozhodováno o jejich právech a povinnostech ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. žalovanou, která je orgánem veřejné správy. Stěžovatelka uvedla, že se cítí poškozena na svých právech také proto, že v důsledku toho, že žalovaná nevyhověla její žádosti a nebyly jí z jejího osobního spisu vydány kopie potřebných listin, které nezbytně potřebuje pro uplatnění svého práva na ochranu osobnosti v jiném soudním řízení, je jí žalovanou bráněno v uplatnění jejího základního práva, které je jí zaručeno v čl. 36 Listiny základních práv a svobod, které spočívá v tom, že je každému zaručeno domáhat se stanoveným způsobem svého práva u nezávislého a nestranného soudu.

[3] Žalovaná se ke kasační stížnosti ve stanované lhůtě nevyjádřila. Ve sdělení ze dne 5. 3. 2012 uvedla, že v posuzované věci nebyl vydán žádný správní akt. Žádost stěžovatelky ze dne 25. 5. 2011 byla v písemné podobě vyřešena dne 31. 5. 2011 a s řešením byla téhož dne stěžovatelka seznámena.

[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] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadané usnesení krajského soudu a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Důvodnost přitom Nejvyšší správní soud neshledal jen v intencích stěžovatelkou uplatněných kasačních důvodů.

[7] Nejvyšší správní soud se před zkoumáním věci samé 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.

[8] 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.

[9] 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.

[10] Ze soudního spisu vyplývá, že dne 21. 6. 2011 byl krajskému soudu doručen návrh stěžovatelky ze dne 16. 6. 2011, označený jako *„Správní žaloba proti rozhodnutí ředitele Věznice Opava, plk. Mgr. Ivo Turoka, nevyhovět žádosti žalobkyně ze dne 25. 5. 2011 o pořízení kopií.“* Ve svém podání stěžovatelka uvedla, že dne 25. 5. 2011 požádala písemně žalovaného o pořízení kopií listin. Žádostí se zabýval ředitel věznice, který dne 31. 5. 2011 rozhodl požadované listiny nevydat, ačkoli má stěžovatelka na tyto nárok. Daným postupem byla stěžovatelka vážně krácena na svých právech (čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod), neboť jednou ze zásad spravedlivého procesu je, že ve skutkově totožných věcech má být rozhodováno shodně a předchozím žádostem bylo vyhovováno. Dále stěžovatelka konstatovala, že proti rozhodnutí správního orgánu je osoba, jíž se takové rozhodnutí dotýká, oprávněna podat žalobu podle § 65 s. ř. s. Konečně stěžovatelka avizovala, že svou žalobu dále doplní prostřednictvím svého zástupce. Stěžovatelka požádala o osvobození od soudních poplatků a ustanovení zástupce z řad advokátů.

[11] Kopii napadeného „rozhodnutí“ ovšem stěžovatelka k žalobě nepřiložila. Formulace žalobních námitek nasvědčovala tomu, že žaloba je ve své podstatě namířena proti postupu žalované, kdy sama 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.

[12] 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 postupem žalobce vyzvat k upřesnění návrhu.

[13] Takto však krajský soud nepostupoval. Namísto odstraňování vad podání, vyžádání si opisu napadeného „rozhodnutí“ a vyjádření žalované, přistoupil k rozhodnutí o žalobě, přičemž návrh stěžovatelky ze dne 16. 6. 2011 vyložil pouze s ohledem na jeho označení, tedy jako žalobu proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Předmět řízení krajský soud vymezil v záhlaví kasační stížností napadeného rozhodnutí tak, že rozhodl *„o žalobě proti rozhodnutí ředitele žalovaného ze dne 31. 5. 2011 ve věci pořízení*

kopií“. Následně krajský soud dospěl k závěru, že napadený výsledek činnosti žalované není rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s.

[14] 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. Ze samotného přezkoumávaného usnesení pak vyplývá, že krajský soud si byl problematické formulace návrhu na zahájení řízení, resp. rozporu plynoucího z obsahu předmětné žaloby a jejího označení, vědom: krajský soud sice žalobu odmítl, neboť dospěl k závěru, že napadený výsledek činnosti žalované není rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s., zároveň ovšem 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, přičemž krajský soud uvedl, že právě o takový případ se v posuzovaném případě jedná, tedy výslovně připustil, že žaloba stěžovatelky mohla mířit proti faktickému pokynu či donucení správního orgánu.

[15] K otázce podřazení návrhu na zahájení řízení pod konkrétní typ řízení dle soudního řádu správního se Nejvyšší správní soud vyjádřil již v rozsudku ze dne 19. 10. 2006, č. j. 6 Aps 2/2005 - 60, v němž dospěl k závěru, že ve správním soudnictví není navrhovatel povinen výslovně určit, dle jakého ustanovení či dílu soudního řádu správního bude soud jeho návrh posuzovat, ani soud není tímto případným označením vázán. Dle § 2 s. ř. s. totiž soudy ve správním soudnictví poskytují ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem. Z tohoto ustanovení je zřejmé, že způsob poskytnutí ochrany (tj. volbu příslušného typu řízení v rámci hlavy druhé části třetí s. ř. s.) je stanoven zákonem, pouze jím je soud vázán, nikoli označením tohoto typu v žalobě.

[16] 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.*“

[17] 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).

[18] V projednávané věci stěžovatelka označila svůj návrh jako žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, což nebylo v souladu s obsahem žaloby, kterou stěžovatelka brojí proti faktickému úkonu žalované. K tomu přistupuje vada podání spočívající v tom, že předmětná žaloba neobsahuje petit, jenž představuje nutnou náležitost jak žaloby proti rozhodnutí [viz § 71 odst. 1 písm. f) s. ř. s.], tak i žaloby proti nezákonnému zásahu [viz § 84 odst. 3 písm. d) s. ř. s.]. V každém případě se ovšem jednalo o vadu odstranitelnou,

soud tedy nebyl oprávněn vydat rozhodnutí, aniž by se pokusil tyto vady postupem dle § 37 odst. 5 s. ř. s. odstranit.

[19] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že krajský soud byl povinen ujasnit si přípustnost žaloby a další podmínky řízení v souladu s obsahem žaloby; nebyl přitom vázán označením 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).

[20] 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.].

[21] 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.

[22] 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, jak bude níže pojednáno, 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.

[23] 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.

[24] 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.

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

[26] 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.).

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

[28] 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 ustanovené advokátky 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.

[29] Ustanovenému zástupci stěžovatelky náleží odměna za dva úkony právní služby po 2100 Kč podle § 11 odst. 1 písm. b) a d) ve spojení s § 9 odst. 3 písm. f) a § 7 bodem 5 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, a dále dva režijní paušály po 300 Kč podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Soud přiznal advokátce taktéž částku 492 Kč na základě § 13 odst. 1 advokátního tarifu jako náhradu na cestovní výdaje za jízdné z Opavy do Ostravy a zpět uskutečněné dne 2. 11. 2011 osobním automobilem tov. zn. VOLVO XC90, reg. zn. x, na celkovou vzdálenost 76 km, při spotřebě 9 l/100 km, a průměrné ceně nafty 30,80 Kč/l, a dále náhradu ve výši 400 Kč za promeškaný čas v souvislosti s cestou z Opavy do Ostravy a zpět uskutečněné dne 2. 11. 2011 podle § 14 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu. Protože je ustanovený zástupce plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se tento nárok vůči státu o částku odpovídající dani z přidané hodnoty, kterou je tato osoba povinna z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů (§ 35 odst. 8 s. ř. s.). Částka daně z přidané hodnoty vypočtená dle § 37 odst. 1 a § 47 odst. 3 zákona č. 235/2004 Sb. činí 1138 Kč. Ustanovenému zástupci se tedy přiznává náhrada nákladů v celkové výši 6830 Kč. Uvedená částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 2 měsíců od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 12. prosince 2012

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu