

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Ludmily Valentové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobkyně: **G. M. G.,** zastoupené Mgr. Danou Juroškovou, advokátkou se sídlem Mírové nám. 3d/519, Ostrava - Vítkovice, proti žalované: **Vězeňská služba České republiky, Věznice a ústav pro výkon zabezpečovací detence Opava,** Krnovská 68, Opava, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 11. 7. 2011, č. j. 22 A 108/2011 – 12,

takto:

Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 11. 7. 2011, č. j. 22 A 108/2011 - 12, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

V záhlaví označeným usnesením Krajský soud v Ostravě (dále jen „krajský soud“) odmítl žalobu žalobkyně proti rozhodnutí ředitele žalované nezabývat se žádostí stěžovatelky určené vedoucí referátu prádelny ve věci udělení kázeňské odměny.

Usnesení krajského soudu napadla žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) včasnou kasační stížností; v ní obecně namítá, že usnesení krajského soudu, jímž soud odmítl její žalobu proti rozhodnutí žalované, je nezákonné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., neboť žalobou napadené rozhodnutí je přezkoumatelné ve správním soudnictví. Stěžovatelka uvedla, že krajský soud odmítl žalobu proti faktickému rozhodnutí účastníka, kterým tento rozhodl nevyhovět výzvě k podání návrhu ze dne 6. 6. 2011. Krajský soud stěžovatelce nepřiznal osvobození od soudních poplatků a neustanovil zástupce. Krajský soud tak zkrátil stěžovatelku na jejích subjektivních právech, zejména na právu na

spravedlivý proces. Současně požádala stěžovatelka o osvobození od soudních poplatků a ustanovení zástupce pro řízení o kasační stížnosti.

Usnesením ze dne 22. 11. 2011, č. j. 22 A 108/2011 - 29, krajský soud osvobodil stěžovatelku od soudních poplatků; zároveň zamítl její žádost o ustanovení zástupce z řad advokátů, neboť do spisu byla doložena plná moc ze dne 29. 9. 2011 pro Mgr. Danu Juroškovou – advokátku, se sdělením, že v předmětné věci byla rozhodnutím České advokátní komory podle § 18 odst. 2 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, určena stěžovatelce k poskytnutí právních služeb, konkrétně k zastupování stěžovatelky ve věci kasační stížnosti nyní projednávané.

Ustanovená zástupkyně ve svém podání v celém rozsahu odkázala na kasační stížnost stěžovatelky a uvedla, že napadeným usnesením dává prvoinstanční soud žalované možnost libovůle v jeho rozhodování a svévolného uplatňování práva.

Žalovaná se ke kasační stížnosti ve stanované lhůtě nevyjádřila. K výzvě Nejvyššího správního soudu uvedla, že v posuzované věci nebyl vydán žádný správní akt. Danou problematiku řešil dne 7. 6. 2011 ředitel pohovorem a odsouzená byla se závěrem seznámena a v kopii předložila vyřízení návrhu.

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, publikovaný pod č. 625/2005 Sb. NSS]. 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, dostupný na www.nssoud.cz).

Jelikož kasační stížnost nesměřuje proti meritornímu rozhodnutí, nepřísluší se Nejvyššímu správnímu soudu zabývat věcí samou, tj. zákonností 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, přitom 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.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadané usnesení krajského soudu a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Důvodnost přitom Nejvyšší správní soud shledal mimo rámec stěžovatelkou uplatněných kasačních námitek.

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.

Dle ust. § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

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.

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.

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, plk. Mgr. Ivo Turoka nevyhovět výzvě k podání návrhu ze dne 6. 6. 2011.* “ Ve svém podání stěžovatelka dále uvedla, že dne 6. 6. 2011 zaslala výzvu k podání návrhu na udělení kázeňské odměny A. P., vedoucí referátu prádelenské činnosti Věznice Opava, která se touto nezabývala a předala ji řediteli věznice. Dne 7. 6. 2011 sdělil stěžovatelce ředitel věznice plk. Turok, že se touto výzvou nikdo zabývat nebude a kázeňská odměna udělena nebude. Daným postupem byla stěžovatelka zkrácena na svých právech, spočívajících v porušení čl. 38 odst. 2 Listiny, neboť jednou ze zásad spravedlivého procesu je, že ve skutkově totožných případech má být rozhodováno shodně. Nadto má stěžovatelka právo znát důvody, proč v jejím případě bylo rozhodnuto takto, když plnila své povinnosti a všem odsouzeným byla kázeňská odměna udělena. Ač na tuto odměnu není právní nárok, je rozhodnutí závislé pouze na libovůli žalované, přičemž je evidentní, že tento postup je reakcí na četné stížnosti a žaloby, které stěžovatelka proti žalované vede; jedná se tudíž o svévolné uplatňování práva. 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.

Stěžovatelka brojí proti de facto proti aktu ředitele věznice, kterým byla odložena a nebyla vyřízena její žádost směřovaná vedoucí referátu prádelenské činnosti, u které se domáhala udělení kázeňské odměny. Kopii napadeného „rozhodnutí“ ovšem stěžovatelka k žalobě nepřiložila; napadené „rozhodnutí“, jak uvádí, pak v žalobě ani nikterak blíže nespecifikovala, tj. neuvedla datum, kdy mělo být „rozhodnutí“ vydáno, ani jeho číslo jednací, a dále neuvedla den jeho doručení. Z obsahu žaloby tedy nebylo možné usuzovat na to, zda a jaké rozhodnutí v dané věci žalovaná vydala. Formulace žalobních námitek

naopak nasvědčovala tomu, že žaloba je ve své podstatě namířena proti postupu žalované, která se odmítla její žádostí zabývat, nikoli proti rozhodnutí; rovněž 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 advokátem, o jehož ustanovení žádala.

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.

Takto však krajský soud nepostupoval. Namísto odstraňování vad podání, vyžádání si napadeného „rozhodnutí“ a vyjádření žalovaného, 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 nevyhovět výzvě k podání návrhu ze dne 6. 6. 2011.“* Následně krajský dospěl k závěru, že napadený výsledek činnosti žalované není rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s.

Výše uvedené závěry krajský soud učinil bez toho, 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.

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, dostupném na www.nssoud.cz, 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 odst. 1 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.

V rozsudku ze dne 9. 7. 2009, č. j. 7 Aps 2/2009 - 197, dostupném na www.nssoud.cz, 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, publikovaném pod č. 670/2005 Sb. NSS, v němž uvedl, že *„soud rozhoduje o návrhu, jaký žalobce učiní, a ten je dán petitem a jemu odpovídající věcnou argumentací*".

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).

V projednávané věci stěžovatelka označila svůj návrh jako žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, což bylo v rozporu s obsahem žaloby, kterým stěžovatelka brojí proti faktickému úkonu žalované resp. nečinnosti. 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.

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, dostupný na www.nssoud.cz).

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.].

Stěžovatelka ve své žalobě spolu s návrhem na zahájení řízení krajskému soudu požádala rovněž, 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.

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, které 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, beztoho, aniž by krajský soud musel činit jakákoliv další zjištění či provádět dokazování. O takový případ se však v projednávané věci nejednalo.

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 bez toho, aniž by si žalobou napadené „rozhodnutí“ vůbec obstaral, přičemž rozhodovací důvody pro závěr o odmítnutí žaloby ve vztahu k žalobou napadenému „rozhodnutí“ v usnesení zcela absentují. Krajský soud v odůvodnění setrval na obecném výkladu bez potřebné specifikace na projednávanou věc.

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 (II ÚS 686/02). Obdobně judikoval Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 24. 2. 2004 sp. zn. II. ÚS 242/02, když dovodil, že ze zásad spravedlivého procesu mimo jiné vyplývá povinnost obecných soudu svá rozhodnutí odůvodnit, reagovat na uplatněné námitky a vysvětlit jejich případné odmítnutí.

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

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.).

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

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 20. června 2012

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu