

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové, soudkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudce JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobkyně: **G. M. G.,** zastoupená JUDr. Marcelou Urbanovou, advokátkou se sídlem Nákladní 41, Opava, 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 4. 8. 2011, č. j. 22 A 141/2011 - 4,

takto:

I. Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 4. 8. 2011, č. j. 22 A 141/2011 - 4, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

II. Odměna a náhrada hotových výdajů advokátky JUDr. Marcely Urbanové **se určuje** částkou 5760 Kč. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do šedesáti dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

Odůvodnění:

Dne 21. 6. 2011 byl Krajskému soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“) doručen návrh žalobkyně ze dne 16. 6. 2011, označený jako „Správní žaloba proti rozhodnutí ředitele věznice, plk. Mgr. Ivo Turoka, zamítnout stížnost žalobkyně na postup ekonomického oddělení č. j. VS 14/2011-32/St/101.“

V žalobě žalobkyně konkrétně uvedla, že stížnost na postup ekonomického oddělení podala dne 6. 5. 2011 a ředitel věznice ji zamítl rozhodnutím ze dne 26. 5. 2011, ačkoliv pochybení ekonomického oddělení je zcela evidentní a prokazatelné, čímž vznikla žalobkyni újma. Dále žalobkyně konstatovala, že proti rozhodnutí správního orgánu je osoba, jíž se takové rozhodnutí dotýká, oprávněna podat žalobu podle § 65 a násl. zákona

č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Konečně žalobkyně avizovala, že svou žalobu dále doplní prostřednictvím svého zástupce. Žalobkyně zároveň navrhla, aby ji soud osvobodil od soudních poplatků a aby jí ustanovil zástupce z řad advokátů.

Krajský soud v Ostravě uvedené podání žalobkyně posoudil jako žalobu proti rozhodnutí žalované a tuto žalobu prvním výrokem žalobou napadeného usnesení odmítl.

V odůvodnění usnesení krajský soud uvedl, že napadený výsledek činnosti žalované není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Rozhodnutím ve smyslu uvedeného ustanovení lze rozumět jen takové akty orgánů veřejné moci, jež jsou výsledkem příslušného, často formalizovaného řízení a s jejichž vydáním spojuje vznik, změnu, zrušení či závazné určení práva a povinnosti některý z obecně závazných právních předpisů České republiky. Od takových rozhodnutí je však 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 dospěl k závěru, že právě o takový případ se jedná v posuzované věci, a proto žalobu podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl jako nepřípustnou, jelikož 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. K návrhu žalobkyně na osvobození od soudních poplatků a na ustanovení zástupce z řad advokátů krajský soud uvedl, že vzhledem k uvedeným důvodům pro odmítnutí žaloby tento návrh zjevně nemohl být úspěšný. Žalobkyně tedy dle krajského soudu nenaplnila předpoklady pro osvobození od soudních poplatků podle § 36 odst. 3 s. ř. s.; jednou ze zákonných podmínek pro ustanovení zástupce soudem pak je v souladu s § 35 odst. 8 s. ř. s. to, že u navrhovatele jsou předpoklady, aby byl osvobozen od soudních poplatků.

Uvedené usnesení krajského soudu napadla žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížností. Stěžovatelka obecně v kasační stížnosti namítala, že usnesení krajského soudu, jímž krajský osud odmítl její žalobu proti faktickému rozhodnutí žalované, je nezákonné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., neboť žalobou napadené rozhodnutí je přezkoumatelné ve správním soudnictví. Stěžovatelka zároveň soud požádala o osvobození od soudních poplatků a o ustanovení zástupce z řad advokátů.

Usnesením ze dne 30. 9. 2011, č. j. 22 A 141/2011 - 16, krajský soud osvobodil stěžovatelku od soudních poplatků a zároveň jí ustanovil zástupcem advokátku JUDr. Marcelu Urbanovou.

Podáním ze dne 20. 12. 2011 doplnil ustanovený zástupce jménem stěžovatelky výše zmíněnou kasační stížnost o konkrétní důvody. V doplnění kasační stížnosti stěžovatelka brojí proti postupu soudu, který si v dané věci neobstaral ani žalobou napadené rozhodnutí ani vyjádření žalované. Tento postup nalezl svůj odraz v odůvodnění kasační stížností napadeného usnesení, které je naprosto obecné a zcela nekonkrétní. Napadené usnesení tak nesplňuje požadavky řádného a vyčerpávajícího odůvodnění, přičemž z celé řady rozhodnutí Ústavního soudu vyplývá, že z hlediska stanoveného postupu je požadavek na řádné odůvodnění jednou ze základních podmínek ústavně souladného rozhodnutí.

Napadené usnesení je tedy nepřezkoumatelné a proto je navrhuje stěžovatelka zrušit a věc vrátit k dalšímu řízení.

Ve sdělení ke kasační stížnosti ze dne 12. 3. 2012 žalovaná uvádí, že v posuzované věci nebyl vydán individuální správní akt. V příloze žalovaná zaslala kopii stížnosti stěžovatelky ze dne 6. 5. 2011 a originál dokumentu nazvaný jako „Vyřízení stížnosti“ č. j. VS 14/2011-32/St/101 ze dne 26. 5. 2011.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené rozhodnutí krajského soudu v rozsahu vymezeném v § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. a shledal kasační stížnost důvodnou jak z hlediska uplatněných stižních námitek, tedy z důvodů stěžovatelkou tvrzené nepřezkoumatelnosti napadeného usnesení pro nedostatek důvodů, tak nad rámec kasačních námitek, protože 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 § 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.

Další náležitosti podání – nad rámec „minimálních“ náležitostí – však jsou pro žalobu proti rozhodnutí správního orgánu stanoveny v § 71 s. ř. s. V § 37 odst. 5 větě první s. ř. s. se hovoří o odstraňování „vad podání“, nikoli o odstraňování vad podání podle § 37 odst. 3 s. ř. s. Z této skutečnosti a především ze systematického zařazení ustanovení o opravě a odstraňování vad podání do § 37 odst. 5 s. ř. s., který je součástí obecných ustanovení o řízení ve správním soudnictví, nutno nepochybně usuzovat, že i nesplnění zvláštních náležitostí podání předepsaných pro jednotlivé typy řízení musí vést za splnění podmínek § 37 odst. 5 s. ř. s. k odmítnutí podání, a tedy ke skončení soudního řízení o věci (obdobný závěr viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, č. j. 4 Ads 37/2004 - 42, dostupný na www.nssoud.cz). Dle § 71 odst. 1 s. ř. s. musí žaloba kromě obecných náležitostí podání (§ 37 odst. 2 a 3 s.ř.s.) mimo jiné obsahovat označení napadeného rozhodnutí a den jeho doručení nebo jiného oznámení žalobci, návrh výroku rozsudku. Dle § 71 odst. 2 s. ř. s. žalobce k žalobě připojí jeden opis napadeného rozhodnutí.

Stěžovatelka se v projednávané věci podáním ze dne 16. 6. 2011, označeným jako „Správní žaloba proti rozhodnutí ředitele věznice č. j. VS 14/2011-32/St/101 ze dne 26. 5. 2011“, domáhala přezkumu správního rozhodnutí dle § 65 a násl. s. ř. s. K žalobnímu návrhu stěžovatelka nepřiložila napadené rozhodnutí, v návrhu taktéž absentovaly údaje o jeho doručení stěžovatelce, i řádně specifikované žalobní body. 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.

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 a dále si měl vyžádat opis napadeného rozhodnutí. 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. Pokud žalobce potřebnou součinnost neposkytne a žalobou napadené rozhodnutí soudu nepředloží, vyžádá si krajský soud napadené rozhodnutí od žalovaného. Takto však krajský soud nepostupoval a namísto odstraňování vad podání a vyžádání si opisu napadeného rozhodnutí přistoupil rovnou k odmítnutí žaloby. S tímto postupem nelze souhlasit.

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 jí 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, 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. Konečně krajský soud uvedl, že právě o takový případ se v posuzovaném případě jedná. Tyto závěry krajský soud učinil bez toho, aniž by si žalobou napadené rozhodnutí obstaral, aniž by si vyžádal vyjádření žalované.

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. Ačkoliv v daném

případě stěžovatelka napadené rozhodnutí označila jednacím číslem a datem vydání, tedy šlo o případ, kdy výsledkem činnosti správního orgánu byl určitý formalizovaný písemný akt, krajský soud konstatoval, že se jednalo o jiný faktický úkon či výsledek činnosti správního orgánu, který rozhodnutím dle § 65 s. ř. s. není. Jakými úvahami byl krajský soud při tomto závěru veden, z napadeného usnesení nevyplývá.

Nejvyšší správní tak s ohledem na shora uvedené uzavírá, že z přezkoumávaného usnesení není zřejmé, proč krajský soud dospěl k závěru, že napadený výsledek činnosti žalované není rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s., resp. proč má za to, že žalobou napadené rozhodnutí je třeba považovat za faktický pokyn či donucení správního orgánu a další výsledek činnosti orgánů veřejné moci. Lze tak přisvědčit stěžovatelce, že napadené rozhodnutí krajského soudu je ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. nepřezkoumatelné.

Vzhledem k 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 v Ostravě vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

Krajský soud v novém řízení nejprve odstraní vady žaloby a následně posoudí, zda napadený akt správního orgánu „vyřízení stížnosti č. j. VS 14/2011-32/St/101 ze dne 26. 5. 2011“ naplňuje definici rozhodnutí dle § 65 s. ř. s, resp. zda existuje veřejné subjektivní právo stěžovatelky, jež by mohlo být tímto aktem zasaženo. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne Krajský soud v Ostravě v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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 totiž 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.

Ustanovenému zástupci stěžovatelky byla přiznána odměna a náhrada hotových výdajů v celkové částce 4800 Kč [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), v účinném znění, a dále dva režijní paušály po 300 Kč podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu], zvýšená o částku připadající na DPH ve výši 20 %, celkem tedy 5760 Kč.

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

V Brně dne 28. května 2012

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu