

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. Hanou Zawislakovou, advokátkou se sídlem Veleslavínova 371/19, 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 143/2011 - 4,

takto:

I. Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 4. 8. 2011, č. j. 22 A 143/2011 - 4, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

II. Odměna a náhrada hotových výdajů advokátky JUDr. Hany Zawislakové **se určuje** částkou 6757 Kč. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do šedesáti dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

Odůvodnění:

V záhlaví označeným usnesením Krajský soud v Ostravě (dále jen „krajský soud“) odmítl žalobu žalobkyně proti rozhodnutí psychologa žalované nezabývat se žádostí žalobkyně ze dne 5. 5. 2011 o umístění na oddělení SPOZ.

Usnesení krajského soudu napadla žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) včasnou kasační stížností. V kasační stížnosti ze dne 18. 8. 2011 stěžovatelka obecně namítala, že usnesení krajského soudu, jímž krajský soud 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. K žádosti stěžovatelky

krajský soud usnesením ze dne 30. 9. 2011, č. j. 22 A 143/2011 - 16, ustanovil jejím zástupcem JUDr. Hanu Zawislakovou, advokátku. Ustanovený zástupce k výzvě soudu kasační stížnost podáním ze dne 21. 11. 2011 doplnil. V doplnění kasační stížnosti zdůrazňuje, že žalovaná je orgánem rozhodujícím v oblasti veřejné správy a její činnosti jsou výsledkem rozhodování o právu či povinnosti odsouzených v oblasti veřejné správy. V daném případě se žalovaná odmítla zabývat žádostí stěžovatelky o umístění na specializované oddělení SPOZ. Stěžovatelka svou žádost odůvodnila zejména obavami o svou vlastní bezpečnost, když byla předtím i fyzicky napadena jinou odsouzenou a trpěla v důsledku toho psychickým traumatem a obavami. Odkaz krajského soudu na usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 11. 2006, č. j. 57 Ca 166/2005 - 14, považuje za nepřípadný. Stěžovatelka zdůrazňuje, že z pravomoci soudu nesmí být vyloučeno přezkoumání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod. Stěžovatelce nebylo poskytnuto před krajským soudem potřebné poučení, nebylo respektováno právo na právní pomoc, návrh nebyl v potřebném rozsahu doplněn o potřebné listiny. Krajský soud si nevyžádal žádné listiny, které měly být podkladem pro zjištění skutkového stavu.

Žalovaná se ke kasační stížnosti ve stanované lhůtě nevyjádřila. Ve sdělení ze dne 12. 3. 2012 žalovaná uvedla, že v posuzované věci nebyl vydán žádný správní akt. Psycholog danou problematiku řešil pohovorem s odsouzenou. O pohovoru provedl záznam v programu VIS s tím, že odsouzená si podala návrh na případné zařazení na SPOZ, specializované oddělení pro výkon trestu odsouzených žen s poruchami duševními a poruchami chování. Návrh následně předal prevenci.

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 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.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadané usnesení krajského soudu a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Důvodnost přitom Nejvyšší správní soud shledal jak v intencích stěžovatelkou uplatněných kasačních důvodů, tak přihlédl z úřední povinnosti nad rámec kasačních námitek k vadám, kterými bylo předmětné soudní řízení stiženo.

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 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (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 § 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.

Nejvyšší správní soud shledal napadené usnesení jako 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 psychologa věznice Mgr. J. B., nezabývat se žádosti stěžovatelky o umístění na odd. SPOZ*.“ Ve svém podání stěžovatelka dále uvedla, že dne 5. 5. 2011 požádala psychologa žalované o umístění na oddělení SPOZ, kdy tuto žádost řádně odůvodnila a vysvětlila závažnost situace. Ačkoliv si byl psycholog žalované plně vědom závažnosti situace a ačkoliv již uplynula sedmidenní lhůta k vyřízení žádosti, rozhodl se touto vůbec nezabývat. 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 k žalobě žádné rozhodnutí nepředložila. Z formulace žalobních námitek tak nebylo možné spolehlivě dovodit, zda se stěžovatelka domáhá přezkumu rozhodnutí žalované či zda stěžovatelka spatřuje v postupu žalované zásah do svých veřejných subjektivních práv. Sama stěžovatelka v žalobě uvedla, že se žalovaná rozhodla žádostí nezabývat, resp. že žalovaná o žádosti stěžovatelky nerozhodla. 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. 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 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 psychologa žalovaného nezabývat se žádostí žalobkyně ze dne 5. 5. 2011 o umístění na oddělení SPOZ“*. 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).

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.].

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.

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 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. Lze tak přisvědčit stěžovatelce, která v kasační stížnosti mimo jiné namítala, že soud, aniž by zkoumal skutkovou podstatu sporu, rozhodl v obecné rovině.

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 soudů 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.).

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.

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].

Dále soud přiznal advokátce podle § 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. SUBARU FORESTER KOMBI, reg. zn. X, na celkovou vzdálenost 76 km, při spotřebě 6,4 l/100 km, a průměrné ceně benzínu 30,80/l, celkem 431 Kč a dále náhradu ve výši 400 Kč za promeškaný čas v souvislosti s prostudováním spisu dne 2. 11. 2011 podle § 14 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu.

Zástupci stěžovatelky se tedy přiznává odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů ve výši 5631 Kč, zvýšená o částku připadající na DPH ve výši 20 %, celkem tedy 6757 Kč.

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

V Brně dne 28. května 2012

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu