

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Tomáše Rychlého a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **M. S.**, zastoupený JUDr. Lucií Madleňákovou, Ph.D., advokátkou se sídlem Nádražní 381/9, Mohelnice, proti žalované: **Vězeňská služba České republiky, Věznice Mírov**, se sídlem Mírov 27, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 9. 11. 2021, č. j. 60 A 56/2021 – 32,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Ustanovené zástupkyni žalobce JUDr. Lucii Madleňákové, Ph.D., advokátce, **se přiznává** odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů ve výši 4 114 Kč. Tato částka jí bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku. Náklady právního zastoupení žalobce nese stát.

Odůvodnění:

[1] Žalobce podal ke Krajskému soudu v Ostravě – pobočce v Olomouci (dále jen „*krajský soud*“) dne 28. 4. 2021 žalobu na ochranu před nezákonným zásahem žalované. Ten měl podle něj spočívat jednak (1) v tom, že žalovaná neposkytla žalobci minimální prostor 3 m^2, který má dle § 17 odst. 6 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 345/1999 Sb., kterou se vydává řád výkonu trestu odnětí svobody, připadat na jednoho vězně v cele,

neboť žalobce byl v období od prosince 2020 do března 2021 umístěn do cely č. 202 s dalšími 11 odsouzenými, kde na něj připadal pouhý 1,9 m^2 cely; a dále (2) v tom, že v témže období byla v cele č. 202 pro všech 12 vězňů přístupná pouze jedna toaleta, ačkoli dle Sborníku stanovisek veřejného ochránce práv je standardem jedna toaleta pro maximálně 10 mužů.

[2] Ze sdělení žalované v průběhu řízení krajský soud zjistil, že žalobce měl být v dotčené cele č. 202 umístěn do 29. 4. 2021, tedy ještě v době podání zásahové žaloby. Proto usnesením žalobce vyzval, aby se k trvání tvrzených zásahů ke dni podání žaloby, tj. ke dni 28. 4. 2021, vyjádřil, a aby též uvedl, jestli před podáním žaloby vyčerpal příslušné prostředky obrany. Žalobce se k výzvě krajského soudu vyjádřil tak, že ke dni podání žaloby měl povědomí o tom, že zásah bude brzy ukončen, což se ostatně následně stalo. Proto podal pouze určovací žalobu, neboť podání zápůrčí žaloby by podle něj nebylo efektivní, jestliže zásah by byl v průběhu soudního řízení tak jako tak ukončen. Nebyl proto povinen vyčerpat před podáním žaloby jiné prostředky ochrany nebo nápravy. Krajský soud ze sdělení žalobce dovodil, že tvrzené zásahy skutečně v době podání žaloby ještě trvaly, avšak žalobce se rozhodl, že po soudu bude požadovat pouze deklaraci jejich nezákonnosti za (nikoli zcela přesně) ohraničené období v minulosti, konkrétně „*od prosince 2020 do března 2021*“.

[3] Poté krajský soud usnesením ze dne 9. 11. 2021, č. j. 60 A 56/2021 – 32, žalobu jako nepřípustnou podle § 46 odst. 1 písm. d) soudního řádu správního (dále jen „*s. ř. s.*“), ve spojení s § 85 s. ř. s. odmítl. Konstatoval, že přípustnost žaloby je třeba posuzovat ke dni, kdy byla podána. Nemůže se tedy odvíjet od okolností, které nastanou teprve během řízení o žalobě, jež však byla od počátku nepřípustná. Přípustnost žaloby nemůže být závislá na tom, kdy o žalobě rozhodne soud, ani na svévolném rozhodnutí žalobce, že dosud neukončený zásah sám časově ohraničí a prezentuje jej soudu jako již ukončený. Jelikož v posuzované věci zásahy vymezené v žalobě v době jejího podání trvaly, považoval krajský soud žalobu za zápůrčí, a nezbylo mu tak, než trvat na splnění podmínek podle § 85 s. ř. s., tj. na bezvýsledném vyčerpání prostředku obrany. Na tom nemohlo nic změnit, že žalobce žádal jen o určení nezákonnosti těchto zásahů.

[4] Krajský soud dále s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu dovodil, že prostředkem ochrany či nápravy, který byl žalobce povinen před podáním žaloby vyčerpat, je podání podle § 16a zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství (dále jen „*zákon o státním zastupitelství*“). Státní zástupce totiž vykonává dozor nad dodržováním právních předpisů v prostorách, v nichž se vykonává trest odnětí svobody. Dozorová pravomoc státního zástupce je proto plnohodnotným prostředkem nápravy v oblasti zásahů Vězeňské služby do práv osob ve výkonu trestu odnětí svobody.

[5] S ohledem na uvedené krajský soud uzavřel, že žalobce výše popsaný prostředek nápravy neuplatnil. Podle krajského soudu by bylo v rozporu se zásadou subsidiarity soudní ochrany, pokud by se za daných okolností žalobou věcně zabýval.

[6] Žalobce (dále jen „*stěžovatel*“) napadá usnesení krajského soudu kasační stížností z důvodů, které podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[7] Stěžovatel namítá, že ačkoli v žalobě žádal pouze deklaraci nezákonnosti zásahů žalované, což soudní řád správní nespojuje s povinností vyčerpat jakékoli prostředky nápravy, krajský soud rozhodl, že takovou volbu nemá a na jeho vůli, zda podá zápůrčí nebo určovací žalobu, nezáleží. S tím stěžovatel nesouhlasí. Zdůrazňuje, že soudní řízení správní je založeno na dispoziční zásadě, která umožňuje žalobci spor zahájit a také vymezit jeho předmět. Z logiky věci plyne, že u ukončeného zásahu není efektivní bránit se zápůrčí žalobou, neboť v takovém případě již není správnímu orgánu co zakazovat. Při trvajícím zásahu ale takové omezení neexistuje a je to žalobce, který rozhodne, zda bude po soudu požadovat ukončení takového zásahu nebo jen deklaraci jeho nezákonnosti. V dané věci stěžovatel při podání žaloby věděl, že zásah bude brzy ukončen (další den po jejím podání), bylo by proto zcela nelogické a neefektivní, aby jednak žádal po krajském soudu jeho ukončení, a dále aby se nejprve obracel na státní zastupitelství, které stejně neposkytuje ochranu „*ze dne na den*“. Státní zástupce nadto není oprávněn vyslovit nezákonnost zásahu žalované a není schopen poskytnout stěžovateli přesně ten typ ochrany, kterého se domáhal. V závěru kasační stížnosti stěžovatel podobně jako v žalobě (respektive jejím doplnění) opakuje, že stížnost ke státnímu zástupci ve smyslu § 16a zákona o státním zastupitelství nepovažuje za prostředek ochrany, který je třeba vyčerpat před podáním zásahové žaloby. Judikatura správních soudů je v tomto ohledu rozporná.

[8] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti předně uvádí, že nesdílí přesvědčení stěžovatele o nezákonnosti rozhodnutí krajského soudu, naopak se s jeho závěry v napadeném usnesení ztotožňuje. Navrhuje proto zamítnutí kasační stížnosti. Dále se vyjadřuje k meritu věci a má za to, že právní předpisy v případě stěžovatele neporušila.

[9] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátkou. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2, věta první s. ř. s.

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Jádrem sporu v posuzované věci je, zda mohl stěžovatel u trvajícího zásahu v době podání žaloby požadovat po krajském soudu jen deklaraci jeho nezákonnosti, aniž by zároveň žádal, aby soud žalované zakázal pokračovat v porušování stěžovatelových práv. Dle stěžovatele při trvajícím zásahu při formulaci žalobního návrhu neexistuje žádné omezení, a je to právě jen žalobce, který rozhodne, zda bude po soudu požadovat ukončení takového zásahu nebo jen deklaraci jeho nezákonnosti.

[12] V tomto názoru se však stěžovatel mýlí. Nejvyšší správní soud již v minulosti judikoval, že „**[u]*rčovací žalobu nelze uplatnit za trvání zásahu*** *(srov. sloveso „byl“ v § 82 a § 87 odst. 2 s. ř. s.). Naopak výroku přikazujícího či zakazujícího je možné se domáhat výlučně u zásahu, který trvá (nebo trvají jeho důsledky či hrozí jeho opakování).* ***Žalobce*** *tak* ***musí v závislosti na skutkové situaci volit adekvátní obranu****. Jestliže zásah trvá (trvají jeho*

důsledky či hrozí jeho opakování) je na místě navrhnout soudu vydání výroku na plnění (zakazujícího či přikazujícího). ***Pokud byl zásah před podáním žaloby ukončen, může se žalobce domáhat určení, že zásah byl nezákonný.*** *V řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem tedy* ***nemůže žalobce požadovat vydání určovacího výroku, že žalovaný zásah byl nezákonný, dokud tento zásah nebo jeho důsledky trvají anebo hrozí jeho opakování.*** *Došlo-li k ukončení zásahu (netrvá zásah, jeho důsledky ani nehrozí jeho opakování), nelze se domáhat, aby soud zakázal správnímu orgánu pokračovat v porušování žalobcova práva a přikázal mu obnovit stav před zásahem*" (viz rozsudek ze dne 28. 5. 2014, č. j. 1 Afs 60/2014 – 48, zvýraznění přidáno – pozn. NSS; všechna zde citovaná rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

[13] Není přitom sporu o tom, ostatně stěžovatel to sám připouští, že **v době podání žaloby**, tj. **dne 28. 4. 2021**, tvrzené **zásahy do stěžovatelových práv**, kterých se měla žalovaná dopouštět jeho umístěním na celu č. 202 ve V., stále **trvaly**, neboť jak krajský soud posléze zjistil, žalobce byl v dané cele umístěn od 12. 12. 2020 **do 29. 4. 2021**. Stěžovatel v žalobě ze dne 26. 4. 2021, respektive v jejím doplnění ze dne 4. 8. 2021 a ze dne 26. 10. 2021, jednoznačně navrhoval, aby krajský soud toliko určil, že umístění stěžovatele do cely č. 202 bylo nezákonným zásahem. Jak ovšem vyplývá z výše uvedeného, v době podání žaloby tento zásah stále trval, stěžovatel proto nemohl uplatnit toliko určovací žalobu.

[14] Stěžovatel má v obecné rovině pravdu v tom, že ve správním soudnictví platí zásada dispoziční, z toho však nelze vyvozovat závěry, k jakým dospěl v kasační stížnosti. Z dikce zákona totiž vyplývá, že podání „čistě deklaratorní" žaloby je omezeno na zásahy, které již netrvají a došlo k nim v minulosti (srov. § 82 s. ř. s. a § 87 odst. 1 a 2 téhož zákona). Ostatně to plyne i z logiky věci, protože pouhá deklarace nezákonnosti zásahu neposkytuje žalobci žádnou účinnou ochranu jeho subjektivních práv veřejné povahy, má význam toliko morální a satisfakční, případně může hrát roli ve sporu o náhradu škody či újmy způsobené nezákonným zásahem. Proti zásahu, který stále trvá, je proto třeba brojit žalobou zápůrčí, což je i zcela racionální, neboť lze předpokládat, že žalobce nechce zásah, který považuje za nezákonný, dále trpět. Až jakmile zásah skončí, otevírá se žalobci prostor pro podání určovací žaloby ke správnímu soudu, a to bez ohledu na to, zda si předtím střežil svá práva a využil existující jiné prostředky nápravy.

[15] Procesní předpisy nadto umožňují efektivně řešit i situaci, v níž se nacházel stěžovatel, totiž stav, při němž je zásah v průběhu soudního řízení, tedy až po podání žaloby, ukončen. Dojde-li ke změně skutkového stavu teprve v průběhu řízení před krajským soudem, je žalobce oprávněn změnit žalobní petit. Žalobce rovněž může již v žalobě navrhnout eventuální petit: primárně se bude domáhat zákazu pokračování v porušování svého konkrétního práva nebo příkazu obnovit stav před zásahem a eventuálně (pokud zásah v mezidobí skončí) bude požadovat určení, že zásah byl nezákonný (srov. již výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Afs 60/2014 – 48).

[16] Stěžovatel však takto nepostupoval a žalobu podal toliko s petitem určovacím. Přitom sám tvrdí, že si byl vědom, že v době podání žaloby zásah stále trval, pouze předpokládal, že bude brzy ukončen. To však na věci nic nemění a stěžovatel byl oprávněn

toliko k podání žaloby zápůrčí (případně žaloby s eventuálním petitem), u níž však platí podmínka stanovená v § 85 s. ř. s., tj. vyčerpání jiných prostředků ochrany před podáním žaloby; jinak je žaloba nepřípustná. Krajský soud má rovněž pravdu v tom, že podmínky přípustnosti žaloby se odvíjí od okamžiku, kdy byla žaloba soudu podána, a nepřípustnost žaloby tak nemůže být „zhojena" okolnostmi, které nastaly až po jejím podání. Výklad zastávaný stěžovatelem (o právu ničím neomezené volby žalobce mezi zápůrčí a určovací žalobou u trvajících zásahů) by navíc vedl k tomu, že by zákonná podmínka v § 85 s. ř. s. byla fakticky vyprázdněna – žalobce by se vždy mohl vyhnout uplatnění jiných prostředků obrany právě tím, že by od správního soudu požadoval jen deklaraci nezákonnosti zásahu, aniž by zároveň požadoval jeho ukončení. Tím by však byl popřen základní princip subsidiarity soudní ochrany (§ 5 s. ř. s.). Případná nezákonnost má být nejprve odstraněna vlastními mechanismy uvnitř veřejné správy a až v případě jejich selhání nastupuje ochrana ve správním soudnictví.

[17] Jinými slovy, podá-li žalobce klasickou zápůrčí zásahovou žalobu, aniž by vyčerpal prostředky ochrany, je taková žaloba nepřípustná dle odkazovaného § 85 s. ř. s. Pokud v průběhu řízení o žalobě zásah pomine a žalobce změní žalobu na „čistě deklaratorní", nestává se jen proto podaná žaloba zpětně přípustnou. Přípustnost je nutné v tomto pohledu zkoumat k okamžiku podání žaloby, a to včetně požadavku vyčerpání prostředků ochrany či nápravy [shodně též KÜHN, Zdeněk, Tomáš KOCOUREK aj. *Soudní řád správní: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-7598-479-1. Dostupné v Systému ASPI (ASPI_ID KO150_2002CZ).]). Byť stěžovatel v nynějším případě formuloval žalobu jako deklaratorní, nebyl k tomu oprávněn a krajský soud ji správně posoudil jako žalobu – ke dni jejího podání – zápůrčí.

[18] Kasační soud dále nepřehlédl, že stěžovatel rovněž namítá, že podání (stížnost) k příslušnému státnímu zástupci ve smyslu § 16a zákona o státním zastupitelství nepovažuje za prostředek ochrany, který je třeba vyčerpat před podáním zásahové žaloby. Judikaturu správních soudů má v tomto směru za rozpornou.

[19] Ani s touto námitkou se Nejvyšší správní soud neztotožňuje. Na půdorysu skutkově obdobného případu, v němž šlo o tvrzený nezákonný zásah, který spočíval v tom, že tehdejší žalobce – rovněž osoba nacházející se ve výkonu trestu odnětí svobody – byl přemístěn z V. do V., zdejší soud s odkazem na svou předešlou rozhodovací činnost judikoval, že „[n]*eshledal důvod se v projednávané věci od výše uvedeného závěru rozsudku č. j. 10 As 350/2020 – 36 odchýlit. Podání dle § 16a zákona o státním zastupitelství je tedy třeba považovat za jiný právní prostředek, jehož nevyužití dle § 85 s. ř. s. způsobuje nepřípustnost žaloby proti nezákonnému zásahu (...). Jednalo se (...) o zásah, který v době podání žaloby stále trval a byl ukončen až přemístěním stěžovatele zpět do v. dne 5. 3. 2020, tedy po podání žaloby. Proto bylo třeba, aby před podáním žaloby využil jiných právních prostředků ochrany před daným zásahem, což ale neučinil. Krajský soud proto žalobu správně odmítl dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., jelikož byla nepřípustná dle § 85 s. ř. s.*" (viz rozsudek ze dne 29. 7. 2021, č. j. 9 As 90/2021 – 42, a v podrobnostech dále tam citovaná judikatura).

[20] Stěžovatel na podporu své argumentace odkázal na rozsudek ze dne 22. 9. 2020, č. j. 2 As 263/2020 – 22, ve kterém podle něj Nejvyšší správní soud podání ke státnímu zastupitelství dle § 16a zákona o státním zastupitelství za *jiný právní prostředek ochrany*

či nápravy (viz § 85 s. ř. s.) nepovažoval. I s tímto rozhodnutím se však kasační soud v již výše citovaném rozsudku č. j. 9 As 90/2021 – 42 vypořádal, neboť i tehdejší žalobce (a stěžovatel) na něj poukazoval. Uvedl přitom, že „[v] *tehdejším případě* [tj. v případě řešeném pod sp. zn. 2 As 263/2020 – pozn. NSS] *však na rozdíl od nyní projednávané věci stěžovatel brojil proti zásahu, jenž spočíval v jeho přemístění z jedné cely do druhé v rámci jedné věznice, přičemž dle NSS byl jádrem tohoto zásahu samotný proces přemístění, tedy povinnost sbalit si své věci a přesunout se z jednoho místa na druhé, a jednalo se o zásah skončený již ukončením procesu přemístění, u něhož není nutné využít jiné právní prostředky ochrany před podáním žaloby, neboť může jít z povahy věci pouze o žalobu domáhající se deklarace nezákonnosti skončeného zásahu. Proto v tehdejším případě NSS nevyžadoval, aby stěžovatel využil před podáním správní žaloby jiné právní prostředky*.“ Jak je z uvedeného patrné, judikatura Nejvyššího správního soudu není v otázce využití podání podle § 16a zákona o státním zastupitelství rozporná, jak se domnívá stěžovatel.

[21] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou, a to dle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. (výrok I. tohoto rozsudku).

[22] O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto ve smyslu § 60 odst. 1, věta první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu nenáleží. Pokud jde o procesně úspěšného účastníka – žalovanou – nelze jí přiznat náhradu nákladů, které nepřevyšují rámec její běžné úřední činnosti. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že se žádnému z účastníků náhrada nákladu řízení nepřiznává (výrok II. tohoto rozsudku).

[23] Stěžovateli byla usnesením krajského soudu ze dne 2. 6. 2021, č. j. 60 Na 4/2021 – 15, ustanovena zástupkyní pro řízení JUDr. Lucia Madleňáková, Ph.D., advokátka se sídlem Nádražní 381/9, Mohelnice. Podle § 35 odst. 10, věty poslední s. ř. s. zástupce ustanovený v řízení před krajským soudem, je-li jím advokát, zastupuje navrhovatele i v řízení o kasační stížnosti. Ze spisu vyplývá, že ustanovená zástupkyně ve věci učinila jeden úkon právní služby, a to sepsání kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif) – dále jen „*advokátní tarif*“]. Za něj jí náleží odměna podle § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu, ve spojení s § 7 téhož předpisu ve výši 3 100 Kč. K tomuto úkonu se přiznává náhrada hotových výdajů podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu ve výši 300 Kč. Ustanovená zástupkyně doložila, že je plátkyní DPH, proto jí výše odměny byla navýšena o 714 Kč, tedy o částku představující sazbu této daně (21 %). Zástupkyni stěžovatele se přiznává odměna za zastupování v řízení o kasační stížnosti a náhrada hotových výdajů v celkové výši 4 114 Kč. Tato částka jí bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dní od právní moci tohoto rozsudku. Náklady zastoupení stěžovatele nese stát (§ 60 odst. 4 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s.; viz výrok III. tohoto rozsudku).

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

V Brně dne 15. března 2023

pokračování

JUDr. Tomáš Rychlý
předseda senátu