



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudkyň JUDr. Milady Haplové a Mgr. Daniely Zemanové v právní věci žalobce **A. Ž.**, zastoupeného JUDr. Radimem Divišem, advokátem se sídlem Pražská 15, Plzeň 3, proti žalovanému **Ministerstvu spravedlnosti**, se sídlem Vyšehradská 16, Praha 2, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 11. 3. 2005, č.j. 5 Ca 176/2004 - 41,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 11. 3. 2005, č.j. 5 Ca 176/2004 – 41, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal v zákonné lhůtě kasační stížnost proti shora označenému usnesení Městského soudu v Praze. Tímto usnesením uvedený soud odmítl žalobu stěžovatele na ochranu před nezákonným zásahem. Stěžovatel spatřoval nezákonný zásah ve vydání vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 345/1999 Sb., kterou se vydává řád výkonu trestu odnětí svobody, a ve vydání vnitřního řádu Věznice P. ze dne 1. 7. 2004. Stěžovatel žádal zrušení uvedených předpisů a uložení povinnosti žalovanému, aby při tvorbě norem nižší právní síly plně respektoval Čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy ČR a zajistil toto dodržování i ze strany všech subjektů spadajících pod jeho pravomoc.

Městský soud v Praze o žalobě rozhodoval dle části třetí hlavy druhé dílu třetího zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Odkázal na znění § 82 s. ř. s., které vymezuje, co je možno považovat za nezákonný zásah. Dle jeho názoru je zřejmé, že vydání právního předpisu nelze považovat za nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s., přestože pojmy „zásah, pokyn, donucení“ nejsou zákonem přesně definovány. Dále odkázal na rozsah pravomoci správních soudů zakotvené v ust. § 4 s. ř. s., z něhož nelze dovodit pravomoc soudu přezkoumávat právní předpisy. Tento nedostatek pravomoci založil

neodstranitelný nedostatek podmínek řízení, soud proto žalobu dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl.

Stěžovatel v kasační stížnosti napadl usnesení Městského soudu v Praze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), d) a e) s. ř. s., tj. pro nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, v nedostatku důvodů rozhodnutí a v nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Stěžovatel namítá porušení Čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, konkrétně porušení práva na řádný proces spočívající v porušení práva na přístup k soudu a práva na veřejné sporné řízení. Ke své námitce poukázal na několik rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva a na skutečnost, že jeho žaloba směřovala proti porušení výše uvedených ústavních principů. Stěžovatel považoval odůvodnění soudu za zcela nedostatečné a nepřezkoumatelné. Jím napadené předpisy nejsou zákony, ale podzákonná nařízení orgánů moci výkonné, která jsou v rozporu s Ústavou ČR. Soud byl povinen ve věci nařídít ústní jednání. Stěžovatel nesouhlasí s tvrzeným nedostatkem pravomoci správních soudů, ve správním soudnictví by měly být řešeny nezákonné zásahy orgánů exekutivy bez ohledu na to, zda mají povahu „rozhodnutí“, „nařízení“, „vyhlášky“ či „vnitřního řádu“. Z uvedených důvodů navrhl stěžovatel zrušení napadeného rozhodnutí.

Žalovaný se k podané kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadené usnesení v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 s. ř. s. v rozsahu důvodů, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti. Z úřední povinnosti poté přihlédl k vadě, která měla za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (§ 109 odst. 3 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud předně neshledal k námitce stěžovatele usnesení Městského soudu v Praze nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů. Městský soud v Praze v odůvodnění srozumitelně označil důvody, které jej vedly k odmítnutí žaloby dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. nedostatek pravomoci soudu přezkoumávat právní předpisy, na základě kterého dovedl neodstranitelný nedostatek podmínek řízení. Přestože Nejvyšší správní soud se s tímto právním posouzením neztotožnil, jak je uvedeno níže, dle jeho názoru napadené rozhodnutí není nepřezkoumatelné, nýbrž ve smyslu ust. § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. nezákonné. Vada napadeného usnesení spočívá v nesprávném posouzení podmínek řízení, nikoli v nedostatku důvodů rozhodnutí či jeho nesrozumitelnosti.

Městský soud v Praze dospěl k závěru, že meritornímu projednání věci brání neodstranitelný nedostatek podmínek řízení, neboť není v pravomoci soudů ve správním soudnictví dle § 4 s. ř. s. ani dle jiného zákonného ustanovení přezkoumávat či rušit právní předpisy. Stěžovatel se však primárně domáhal ochrany před nezákonným zásahem správního orgánu dle části třetí hlavy druhé dílu třetího s. ř. s., v rámci této žaloby pak označil za nezákonný zásah vydání vyhlášky Ministerstva spravedlnosti a vnitřního řádu Věznice Plzeň. Procesní legitimace dle § 82 s. ř. s. se nezakládá zkrácením na právech nezákonným zásahem, nýbrž tvrzením o tom, že ke zkrácení došlo (obsahově shodně posoudil procesní legitimaci Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 2. 2006, č. j. 1 Afs 40/2005 - 62). Pravomoc Městského soudu v Praze rozhodnout o žalobě stěžovatele dle § 82 s. ř. s. je dána ustanovením § 4 odst. 1 písm. c) s. ř. s., dle kterého soudy ve správním soudnictví rozhodují, mimo jiné, o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu.

Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s právním názorem Městského soudu v Praze v té části rozhodnutí, ve které dovozuje, že vydání právního předpisu nelze považovat za nezákonný zásah. Dle ust. § 82 s. ř. s. je nezákonným zásahem, proti němuž je možno žádat ochranu ve správním soudnictví, „zásah, pokyn nebo donucení správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasazeno“. Takovým zásahem může být pouze individuální akt směřující vůči konkrétní osobě navrhovatele, což vydání vyhlášky Ministerstva spravedlnosti či vnitřního organizačního předpisu věznice z povahy věci není a nemůže být. Nelze vyloučit, že jejich aplikací může ze strany správního orgánu k nezákonnému zásahu vůči stěžovateli dojít, ovšem předmětem žaloby dle § 82 s. ř. s. pak musí být takovéto určité jednání, nikoli jeho právní rámec.

Výše uvedené posouzení splnění podmínek § 82 s. ř. s. a následné vyslovení závěru, zda jde či nejde o nezákonný zásah, je však dle názoru Nejvyššího správního soudu rozhodováním o věci samé. Pokud soud zvažoval splnění jednotlivých podmínek, kterými je definován nezákonný zásah, přičemž dospěl k závěru, že tomu v dané věci tak není, nejednalo se o nedostatek podmínek řízení dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., nýbrž o nesplnění definičních znaků nezákonného zásahu dle § 82 s. ř. s. Žaloba je v důsledku nesplnění podmínek ust. § 82 s. ř. s. podle § 87 odst. 3 s. ř. s. nedůvodná, nikoli neprojednatelná.

Za podmínky řízení lze označit předpoklady, při jejichž splnění lze ve věci meritorně rozhodnout. V případě žaloby dle § 82 s. ř. s. musí být splněny obecné podmínky na straně účastníků řízení, tj. způsobilost být účastníkem řízení, procesní způsobilost a dále dle citovaného ustanovení musí být též splněna povinnost tvrzení žalobce, že byl zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, který není rozhodnutím. Závěr o tom, zda se skutečně jednalo o nezákonný zásah, je již závěrem hmotněprávním, dle něhož je posouzena důvodnost žaloby.

Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že Městský soud v Praze nesprávně posoudil podmínky stanovené § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a v důsledku toho vydal nezákonné rozhodnutí o odmítnutí žaloby. Přestože v samotném hmotněprávním posouzení důvodnosti žaloby Nejvyšší správní soud rozhodnutí Městského soudu v Praze nezpochybil, byl v souladu s § 109 odst. 3 s. ř. s. povinen z úřední povinnosti vytknout nesprávnou formu rozhodnutí, jakožto vadu řízení před soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Je-li návrh soudem odmítnut, má toto rozhodnutí pro navrhovatele jiné právní důsledky, nežli meritorní zamítnutí žaloby. Pochybení Městského soudu v Praze proto nelze posoudit jako formální nedostatek, který by neměl vliv na práva a povinnosti stěžovatele, vzhledem k tomu jej Nejvyšší správní soud dle § 110 odst. 1 ve spojení s § 109 odst. 3 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

K ostatním námitkám stěžovatele Nejvyšší správní soud uvádí, že vzhledem k výše uvedenému závěru je možno shledat důvodnou námitku ohledně nedodržení ústavně zaručeného práva na řádný proces, které v sobě též zahrnuje dodržení zákonné procesní formy rozhodnutí. Dalšími námitkami se stěžovatel domáhal práva na přezkoumání souladu právních předpisů s ústavními principy. K této skupině námitek Nejvyšší správní soud souhrnně podotýká, že stěžovatel nebyl v předmětném řízení na takovém právu zkrácen, neboť v řízení o jím podané žalobě na ochranu před nezákonným zásahem byl soud povinen postupovat dle části třetí, hlavy druhé, dílu třetího s. ř. s., tj. v první řadě posoudit, zda došlo k nezákonnému zásahu správního orgánu. Pokud tato podmínka nebyla splněna, soud neměl

možnost dále posuzovat soulad vyhlášky Ministerstva spravedlnosti či Vnitřního řádu Věznice P. s Ústavou ČR.

V dalším řízení je Městský soud v Praze vázán právním názorem vysloveným v rozsudku zdejšího soudu (§ 110 odst. 3 s. ř. s.); o žalobě rozhodne v zákonem předepsané formě. Ve svém rozsudku rozhodne též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 20. září 2006

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu