



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **Mgr. T. T.**, zastoupený Mgr. Dmitrijem Pavlenko, advokátem se sídlem Husova 393, Jičín, proti žalovaným: **1) Vězeňská služba České republiky**, se sídlem Soudní 1672/1a, Praha 4, **2) Ministerstvo spravedlnosti**, se sídlem Vyšehradská 16, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 10. 6. 2019, č. j. 11 A 249/2018 - 15,

**t a k t o :**

- I. Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 10. 6. 2019, č. j. 11 A 249/2018 - 15, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.
- II. Odměna a náhrada hotových výdajů advokáta Mgr. Dmitrije Pavlenka **se určuje** částkou 6800 Kč. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do šedesáti (60) dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I.**

**Průběh dosavadního řízení**

[1] Žalobce se žalobou podanou dne 10. 12. 2018 u Městského soudu v Praze domáhal ochrany před zásahem žalované 1), Vězeňské služby České republiky, „*resp.*“ žalovaného 2), Ministerstva spravedlnosti, který měl dle označení žaloby spočívat v neučinění nezbytných opatření k zajištění možnosti žalobci jakožto odsouzenému ve výkonu trestu odnětí svobody udržovat plnohodnotný kontakt s rodinou. V žalobě žalobce popsal, že se nachází ve výkonu trestu odnětí svobody na území České republiky, kde nemá blízké osoby. Na základě toho nemá faktickou možnost udržovat dostatečný, plnohodnotný kontakt s blízkými osobami a realizovat nárok na návštěvu dle § 19 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů, v relevantním znění (dále jen „zákon č. 169/1999 Sb.“). Vzhledem k této skutečnosti se žalobce dle svého tvrzení několikrát obrátil na žalovaného 2) s žádostí o předání k dalšímu výkonu trestu odnětí svobody na Ukrajinu. Žalobce dále uvedl, že mu není umožněn styk s jinými osobami z České republiky, jestliže o to mají zájem, a návštěvy

rodinných příslušníků jsou v podstatě vyloučeny vzhledem ke vzdálenosti, finančním prostředkům rodiny, stáří rodičů žalobce a věku dcery, která je nezletilá. Žalobce dále konstatoval, že v této věci podal dne 10. 5. 2018 stížnost generálnímu ředitelství žalované 1), která byla dne 12. 6. 2018 postoupena k vyřízení žalovanému 2), v níž tyto skutečnosti dle svého vyjádření uvedl spolu s požadavkem na opatření k zajištění možnosti pravidelného kontaktu s blízkými osobami v zahraničí a realizaci návštěvy cestou videokonference [pozn. NSS: ze správního spisu vyplývá, že žalobce podal v uvedené věci v průběhu roku 2018 vícero stížností adresovaných žalované 1) i žalovanému 2), přičemž přípisem ze dne 4. 6. 2018 si žalovaný 2) od žalované 1) vyžádal veškeré dosavadní podklady týkající se vyřizování těchto podání žalovanou 1) a sám v přípise ze dne 23. 11. 2018, č. j. MSP-75/2018-OVTP-OV/9, adresovaném žalobci shledal opakovanou stížnost žalobce na způsob vyřízení jeho předchozích stížností žalovanou 1) nedůvodnou].

[2] V žalobě žalobce citoval některá ustanovení zákona č. 169/1999 Sb., mezinárodních smluv, doporučení mezinárodních orgánů a odkázal na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva. Postup orgánů veřejné moci, kdy žalobci nebylo umožněno vykonat trest odnětí svobody na území domovského státu, nebylo mu umožněno přijímat návštěvy přátel nacházejících se v České republice a současně ani nebyla učiněna opatření k zajištění možnosti realizovat návštěvu rodinných příslušníků pomocí videokonference, je dle žalobce porušením čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a zásahem do práva žalobce na soukromý a rodinný život.

[3] Žalobce v bodu 1) petitu žaloby žádal, aby soud zavázal „žalovanou k učinění speciálních opatření pro zajištění zvláštních potřeb vězňů, kteří patří k etnickým menšinám, aby tito měli možnost udržovat vztahy s rodinnými příslušníky mimo území ČR co možná nejrozsáhlejší způsobem, tedy měli možnost realizovat nárok na návštěvu prostřednictvím videokonference internetovým spojením“. Současně žalobce žádal v bodu 2) petitu vzhledem k morální škodě údajně způsobené tvrzeným protiprávním jednáním „žalované“ o „příslušné finanční odškodnění“. Zároveň žalobce žádal městský soud vzhledem ke své nemajetnosti (kterou dokládá potvrzením VS ČR, Věznice Valdice, ze dne 28. 11. 2018) a dále vzhledem „k právní složitosti této věci“, [své] právní ngramotnosti ...i absenci možnosti zajistit si řádnou obhajobu svých práv“ o osvobození od soudních poplatků a ustanovení zástupce pro řízení před městským soudem.

[4] Městský soud v Praze žalobu usnesením ze dne 10. 6. 2019, č. j. 11 A 249/2018 – 15, odmítl a současně zamítl žádost žalobce o osvobození od soudních poplatků i jeho návrh na ustanovení zástupce z řad advokátů.

[5] Městský soud podání žalobce v rozsahu bodu 1) petitu žaloby posoudil jako žalobu na ochranu před nezákonným zásahem správních orgánů a napadeným usnesením ji odmítl dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení spočívající v neexistenci zásahu správního orgánu. Ve vztahu k bodu 2) petitu městský soud žalobu odmítl dle § 46 odst. 2 s. ř. s., neboť se žalobce domáhal rozhodnutí v právní věci, o které má jednat a rozhodnout soud v občanském soudním řízení.

[6] Městský soud v odůvodnění svého usnesení uvedl, že zkoumal otázku podmínek řízení. Vyšel přitom z právní úpravy zásahové žaloby dle § 82 až § 87 s. ř. s. Městský soud dovedl, že návrhem dle bodu 1) petitu žaloby se žalobce domáhá, aby soud zavázal „žalovaného“ k učinění úkonů, které jsou ovšem zcela nad rámec možných opatření, jež v souvislosti s návštěvami u odsouzených upravuje zákon č. 169/1999 Sb. Ani § 72 tohoto zákona týkající se výkonu trestu u odsouzených cizinců ani § 19 téhož zákona stanovící podmínky návštěv u odsouzených možnost videokonferencí internetovým spojením s příbuznými odsouzeného neupravují. Je tedy patrné, že žádný relevantní právní předpis neukládá „žalovanému“ povinnost zajistit styk

pokračování

odsouzeného s jeho rodinou právě tímto způsobem. Městský soud následně dovodil, že aby mohl rozhodnout o tom, zda se jedná o nezákonný zásah, musí být forma jednání správního orgánu, jehož se podanou žalobou žalobce domáhá, upravena zákonem a zákon musí takové jednání v konkrétním případě umožnit. V nečinnosti „žalovaného“ proto nelze dle městského soudu spatřovat zásah do žalobcových práv, u návrhu dle bodu 1) petitu žaloby proto dle městského soudu nejsou splněny podmínky řízení a tento nedostatek je neodstranitelný.

[7] Pokud jde o bod 2) petitu žaloby, městský soud poukázal na to, že náhrada majetkové a nemajetkové újmy je upravena v § 2894 a násl. zákona č. 89/2012 Sb. občanský zákoník, v relevantním znění (dále jen „občanský zákoník“). Městský soud žalobce dle § 46 odst. 2 s. ř. s. poučil, že se ochrany svých práv může domáhat podáním žaloby ve lhůtě jednoho měsíce od právní moci daného usnesení u místně příslušného okresního (obvodního) soudu.

[8] Městský soud současně dospěl k závěru, že žaloba zjevně nemůže být úspěšná, a proto výrokem III. usnesení dle § 36 odst. 3 s. ř. s. zamítl žádost žalobce o osvobození od soudních poplatků a v návaznosti na tento závěr výrokem IV. usnesení dle § 35 odst. 10 s. ř. s. zamítl návrh žalobce na ustanovení zástupce z řad advokátů pro nesplnění předpokladu spočívajícího v dodržení podmínek pro osvobození od soudních poplatků.

## II.

### Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaných

[9] Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností, přičemž zopakoval svou žalobní argumentaci a dodal, že městský soud se žalobou nezabýval a „zamítl“ ji z formálních důvodů, ačkoliv stěžovatel v žalobě poukazyval na svoji „právní negramotnost“ a absenci finančních prostředků. Jeho žádost o ustanovení zástupce byla dle stěžovatele soudem ignorována, čímž došlo k porušení práva stěžovatele na obhajobu a na spravedlivý proces.

[10] Prostřednictvím ustanoveného zástupce (resp. jeho substituta) pak stěžovatel doplnil, že závěr městského soudu týkající se bodu 1) petitu žaloby je nesprávný, neboť nelze odhlédnout od kontextu zákona č. 169/1999 Sb., především od § 2 tohoto zákona, tedy požadavku, aby s odsouzenými bylo jednáno tak, aby byly podporovány takové postoje a dovednosti, které po skončení výkonu trestu pomohou k návratu do společnosti. S ohledem na trest vyhoštění udělený stěžovateli je nezbytné, aby zůstaly zachovány jeho vazby na osoby žijící na Ukrajině, a to tím spíše, pokud se jedná o nezletilou dceru stěžovatele. K tomu stěžovatel odkázal na nález Ústavního soudu ze dne 8. 8. 2017, sp. zn. II. ÚS 22/17 (všechna zde citovaná konečná rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na [www.nalus.usoud.cz](http://www.nalus.usoud.cz)), týkající se práva dítěte na styk s rodičem, který je ve výkonu trestu odnětí svobody. Závěry Ústavního soudu v dané věci je dle stěžovatele možné aplikovat i na projednávaný případ, včetně práva realizovat nepřímý styk rodiče s dítětem prostřednictvím nejrůznějších forem komunikace, zahrnující také elektronickou komunikaci, např. program Skype či sociální síť Facebook.

[11] Dále stěžovatel odkázal na nález Ústavního soudu ze dne 20. 12. 2017, sp. zn. I. ÚS 3296/17, stanovící podle jeho názoru pozitivní závazek státu umožnit a pomoci udržovat kontakt odsouzeného s rodinou, jehož součástí je také povinnost zajistit co možná nejvhodnější podmínky pro návštěvy dětí. V případě, kdy dojde k oddělení dítěte od rodiče, je povinností rozhodujícího orgánu zajistit, aby si dítě udrželo vztahy s tímto rodičem. Vyloučení osobního styku rodiče a nezletilého dítěte je výjimkou, která musí být postavena na přesvědčivých a závažných důvodech, tedy pokud by byl takový styk v rozporu s nejlepším zájmem dítěte. Stěžovatel také poukázal na to, že v citovaném nálezu Ústavní soud odkazuje na rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 17. 7. 2014, ve věci *T. proti České republice*, stížnost

č. 19315/11, ze dne 29. 10. 1992, *Messina proti Itálii*, stížnost č. 13803/88, a ze dne 28. 11. 2002, *Lavents proti Lotyšsku*, stížnost č. 58442/00. Stěžovatel dospěl k závěru, že pokud existují možnosti, jak nahradit osobní návštěvu ve věznici, nemá jim být bráněno. Účelem trestu odnětí svobody by mělo mj. být i ovlivnit pachatele trestného činu a vést ho k nápravě, aby mohl po jeho řádném vykonání vést soběstačný život, jak je uvedeno i v § 1 odst. 2 zákona č. 169/1999 Sb.

[12] Stěžovatel uzavřel, že u části žaloby, v níž se domáhal ochrany před nezákonným zásahem správních orgánů, se nejedná o návrh, který nelze projednat v řízení před správním soudem. S ohledem na tuto skutečnost má stěžovatel za to, že splnil podmínky pro osvobození od soudních poplatků, a proto měl městský soud stěžovateli ustanovit zástupce pro řízení o žalobě.

[13] Žalovaná 1) ani žalovaný 2) se ke kasační stížnosti nevyjádřili.

### III.

#### **Posouzení věci Nejvyšším správním soudem**

[14] Nejvyšší správní soud přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí městského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí městského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[15] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k posouzení kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí městského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[16] Nejvyšší správní soud předesílá, že v posuzovaném případě stěžovatel kasační stížností napadl usnesení městského 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, publ. 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).

[17] V případech, v nichž kasační stížnost nesměruje proti meritornímu rozhodnutí, Nejvyšší správní soud není oprávněn zabývat se věcí samou, tj. zabývat se otázkou zákonnosti žalobou napadeného postupu správních orgánů. Předmětem posouzení Nejvyššího správního soudu v daném řízení je toliko otázka, zda městský soud postupoval správně, když žalobu stěžovatele odmítl. Věcnými námitkami stěžovatele ohledně zákonnosti postupu žalovaných se tedy Nejvyšší správní soud v této fázi řízení nezabýval.

[18] Městskému soudu stěžovatel vytýkal nesprávný závěr o nesplnění podmínek řízení o žalobě. Pokud jde o posuzování podmínek řízení o zásahové žalobě, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu se této otázce věnoval ve svém rozsudku ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 – 160, publ. pod č. 3687/2018 Sb. NSS. Je pravdou, že Ústavní soud nálezem ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, citovaný rozsudek rozšířeného senátu zrušil, ovšem v podstatě výlučně z důvodu rozdílného názoru na běh lhůt pro podání zásahové žaloby u trvajících zásahů. Pokud jde o otázku, jak má soud postupovat při hodnocení jednotlivých podmínek řízení

pokračování

o zásahové žalobě, je tento rozsudek stále aplikovatelný. V citovaném rozsudku rozšířený senát Nejvyššího správního soudu uvedl:

*„Včasnost žaloby je jednou ze vstupních („procesních“) podmínek její věcné projednatelnosti. Krajský soud je povinen zkoumat z úřední povinnosti včasnost žaloby, a pokud zjistí, že žaloba je opožděná, je povinen ji odmítnout. Již z toho je zřejmé, že posouzení včasnosti žaloby musí být opřeno o objektivní skutkové okolnosti. Jinak řečeno, bylo by jen obtížně představitelné, aby zejména objektivní žalobní lhůta mohla být ve vztahu k témuž jednání veřejné správy u různých žalobců, vůči nimž toto jednání mířilo, posuzována odlišně. Právě užitý pojem došlo, vyjadřuje jeden časový moment nezávislý na vůli toho či onoho žalobce, jde-li o situaci, kdy bylo jedním aktem zasaženo zároveň více osob. Ani subjektivní lhůta však nemůže spočívat jen na přesvědčení žalobce, odrážejícím se v jeho žalobním tvrzení, že se o rozhodných okolnostech dozvěděl v určitý okamžik, nýbrž na objektivním zjištění, které rozhodné okolnosti to jsou a kdy se dostaly do sféry žalobce.*

*Je tedy zřejmé, že pro účely posouzení včasnosti žaloby si musí soud v řadě ohledů udělat jasno v tom, zda jednání, jež je žalobcem označováno za nezákonný zásah, se vskutku událo, a jaké jsou relevantní okolnosti, za nichž se tak stalo, tedy jakou má napadený akt povahu a čeho se týká. Dále si musí ujasnit, pokud vskutku k jednání došlo, kdy se relevantní informace o něm dostaly do sféry žalobce. Bez postavení uvedených skutečností na jisto, jen na základě pouhých tvrzení žalobce, není-li na první pohled z nich opožděnost zřetelná, nemůže soud včasnost žaloby posoudit.*

*Soud si proto musí v první řadě ozřejmit, jaké jednání veřejné správy žalobce označuje za nezákonný zásah. Musí žalobce, případně i postupem podle § 37 odst. 5 s. ř. s., „přimět“ k natolik jednoznačnému a konkrétnímu (zejména skutkovému) popisu uvedeného jednání, aby bylo možno v dalším kroku zkoumat, zda, kdy a za jakých okolností se takto specifikované jednání vskutku odebrálo, případně zda, kdy a za jakých okolností se udály další skutečnosti rozhodné pro posouzení včasnosti žaloby (zejm. kdy se do sféry žalobce dostaly relevantní informace o dotyčném jednání).*

*Závěry soudu, které učiní na základě výše popsaného dvouступňového postupu (nejprve dostatečná konkretizace tvrzení žalobce, poté ověření, zda odpovídají skutečnosti, příp. v jakých ohledech se skutečnost od tvrzení liší), budou logicky záviset na výsledku zjištění. Soud může zjistit (i po případném upřesnění a ujištění se, že je správně chápe), že tvrzení žalobce popisují jednání nebo jiný objektivně existující jev, který z povahy věci nezákonným zásahem být nemůže. (...)*

*Pokud je zjevné a nepochybné, že jednání popsané v žalobě nemůže být vzhledem ke své povaze, povaze jeho původce či jiným okolnostem „zásahem“ ve smyslu legislativní zkratky v § 84 s. ř. s., i kdyby byla tvrzení žalobce pravdivá, musí být taková žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jelikož chybí podmínka řízení spočívající v přípustitelném (plausibilním) tvrzení nezákonného zásahu. V tomto ohledu je třeba upřesnit závěry vyslovené v usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 8 Aps 6/2007 – 247, č. 1773/2009 Sb. NSS. Je však třeba zdůraznit, že odmítnout žalobu z uvedeného důvodu lze jen tehdy, je-li nemožnost, aby v žalobě tvrzené jednání bylo nezákonným zásahem, zjevná a nepochybná. Soud zde bude přihlížet též k závěrům ustálené judikatury, která dále vysvětluje, které úkony veřejné správy nezákonným zásahem nejsou a nemohou být (např. jednotlivé procesní úkony správního orgánu, které směřují k vydání rozhodnutí a samy o sobě nepředstavují zásah do práv účastníka řízení – viz rozsudek ze dne 31. 7. 2006, č. j. 8 Aps 2/2006 - 95, shodně usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 1 Afs 183/2014 – 55, bod 42). Existuje-li rozumná pochybnost, například není-li zcela zřejmé, že jednání osoby, které je za nezákonný zásah označeno, vskutku nelze přičítat veřejné správě, je třeba zkoumat další „procesní“ podmínky věcné projednatelnosti žaloby, a pokud jsou splněny, žalobu věcně projednat.“ (důraz doplněn)*

[19] Městský soud postavil svůj závěr o odmítnutí žaloby na předpokladu, že v projednávaném případě se pojmově nemůže jednat o zásah správního orgánu do práv stěžovatele. V první řadě však měl městský soud stěžovatele vyzvat, aby, příp. v součinnosti se svým zástupcem (viz dále), dostatečně specifikoval, jaký akt pokládá za nezákonný zásah, kterému správnímu orgánu tento

zásah přičítá a čeho se v této souvislosti přesně domáhá. Je totiž zřejmé, že v dané věci existuje určitý rozpor mezi bodem 1) petitu žaloby a obsahem žaloby. Na jedné straně se totiž stěžovatel jakousi „*actio popularis*“ skutečně nemůže domáhat speciálních opatření směřujících k možnosti komunikace prostřednictvím videokonference, resp. za pomoci internetu pro všechny odsouzené, kteří patří k „*etnickým menšinám*“ (míněni patrně odsouzení cizinci), na straně druhé z obsahu žaloby by bylo možné usuzovat, že stěžovatel se ve skutečnosti domáhá zajištění uvedených možností pro svou osobu.

[20] Bylo tedy povinností městského soudu vyzvat stěžovatele v souladu s § 37 odst. 5 s. ř. s. k odstranění tohoto rozporu mezi petitum a obsahem žaloby a také k tomu, aby specifikoval, zda nezákonný zásah správního orgánu či správních orgánů spatřuje v neumožnění komunikace se svými příbuznými na Ukrajině pouze prostřednictvím videokonferenčního zařízení, které vězeňská služba používá výlučně ke služebním účelům, či zda má na mysli i jiné formy komunikace prostřednictvím internetu či mobilního telefonu, které umožňují přenos nikoliv pouze zvuku, ale i obrazu mezi komunikujícími osobami (jako je technologie Skype apod.).

[21] Bylo také třeba, aby stěžovatel, případně ve spolupráci se svým právním zástupcem, identifikoval správní orgán, který dle jeho tvrzení provedl nezákonný zásah. V této souvislosti Nejvyšší správní soud připomíná, že tam, kde žalobou napadený akt, např. tvrzený nezákonný zásah, je přičitatelný konkrétní organizační složce žalované 1), zejména konkrétní věznicí, kde je odsouzený umístěn (v daném případě je to Věznice Valdice), má se za to, že tato organizační složka (věznice) Vězeňské služby ČR vystupuje v daném ohledu jako samostatný správní orgán (srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 1. 2019, č. j. 5 As 367/2018 - 16, či *a contrario* též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2018, č. j. 4 As 269/2018 – 15, který se však vztahuje pouze na věci týkající se postupu dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím).

[22] Podle § 83 s. ř. s. je žalovaným v řízení o zásahové žalobě „*správní orgán, který podle žalobního tvrzení provedl zásah; jde-li o zásah ozbrojených sil, veřejného ozbrojeného sboru, ozbrojeného bezpečnostního sboru nebo jiného obdobného sboru, který není správním orgánem, anebo příslušníka takového sboru, je žalovaným správní orgán, který takový sbor řídí nebo jemuž je takový sbor podřízen, a u obecní policie obec*“. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 9. 12. 2014, č. j. Nad 224/2014 – 53, publ. pod č. 3196/2015 Sb. NSS, ovšem dospěl k závěru, že dle § 83 s. ř. s. „*soud na základě tvrzení žalobce, eventuálně doplněného na výzvu soudu, a s přihlédnutím k dalším informacím, které má soud případně k dispozici, po právní stránce posoudí, kterému správnímu orgánu je s ohledem na tato tvrzení přičitatelné jednání, jež má být podle žalobce nezákonným zásahem. Liší-li se tento závěr soudu od projevu vůle žalobce označujícího žalovaného, upozorní soud žalobce na svůj závěr a výzve jej, aby případně reagoval úpravou označení žalovaného. Pokud žalobce i poté, co byl soudem upozorněn na jiný právní závěr soudu ohledně otázky, kdo má být v dané věci žalovaným, setrvá na svém původním náhledu na tuto otázku a nezpůsobí patřičně označení žalovaného a návrh výroku rozhodnutí soudu [§ 84 odst. 3 písm. d) s. ř. s.], nemůže být jeho žalobě vyhověno*“.

[23] I v tomto případě měl městský soud uvedeným způsobem postupovat, neboť stěžovatel sice označil v žalobě za žalované správní orgány Vězeňskou službu ČR jako celek a dále Ministerstvo spravedlnosti, zároveň je však z žalobních tvrzení patrné, že mu komunikaci s příbuznými prostřednictvím videokonference, příp. jiného technického zařízení, neumožnila věznice, ve které vykonává trest odnětí svobody, tedy Vězeňská služba ČR, Věznice Valdice. Zároveň není jasné, proč stěžovatel označil za žalované Vězeňskou službu ČR jako celek a dále Ministerstvo spravedlnosti, tedy zda tomu tak bylo z toho důvodu, že se tyto orgány [resp. v případě žalované 1) její generální ředitelství] zabývaly stížnostmi stěžovatele na postup Věznice Valdice v jeho věci (k tomu viz dále), nebo zda se stěžovatel domnívá, že Ministerstvo spravedlnosti má být žalovaným správním orgánem v této věci z důvodu uplatnění § 83 s. ř. s.,

pokračování

věty za středníkem, či zda mělo být Ministerstvo spravedlnosti (resp. ČR - Ministerstvo spravedlnosti) považováno za žalovaného v části žaloby dle bodu 2) žalobního petitu, kterou městský soud správně odmítl dle § 46 odst. 2 s. ř. s., neboť k jejímu projednání je věcně příslušný soud v občanském soudním řízení (ovšem k nutnosti předběžného projednání takového uplatňovaného nároku s příslušným úřadem srov. § 14 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem).

[24] Ani petit žaloby není z hlediska označení žalovaných dostatečně určitý, neboť, jak vyplývá rovněž z jeho výše uvedené rekapitulace, je v jeho bodu 1) zmiňována pouze „žalovaná“, aniž by bylo jasné, kterým z uvedených subjektů mají být uloženy povinnosti, jejichž splnění se stěžovatel domáhal. Pouze pro úplnost kasační soud dodává, že označení žalovaného správního orgánu či žalovaných správních orgánů po případném upřesnění žaloby na základě příslušné výzvy soudu může mít vliv i na otázku místní příslušnosti soudu k projednání žaloby, neboť dle § 7 odst. 2 s. ř. s. je k řízení o zásahových žalobách místně příslušný soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který zasáhl do práv žalobce.

[25] Teprve po uvedené konkretizaci tedy mohl městský soud posuzovat, zda se pojmově může jednat o zásah správního orgánu či správních orgánů. Již nyní je však možné konstatovat, že i nečinnost správního orgánu lze v některých případech považovat za nezákonný zásah. Zásahová žaloba chrání proti jakýmkoli aktům či úkonům veřejné správy (odlišným od rozhodnutí) směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout do jeho práv a povinností a které nejsou pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení. Nemusí jít nutně jen o akty neformální povahy či o faktické úkony, nýbrž i o jakékoli jiné konání správního orgánu při výkonu veřejné správy či opomenutí konat, nelze-li je podřadit pod pojem rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. ani pod pojem nečinnost při vydání takového rozhodnutí či osvědčení ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 – 98, publ. pod č. 2206/2011 Sb. NSS).

[26] Městský soud odmítnutí žaloby v části dle bodu 1) petitu odůvodnil tím, že jeho případné rozhodnutí, zda se v dané věci jedná o nezákonný zásah, je podmíněno tím, aby „forma jednání“ správního orgánu, jehož se stěžovatel domáhá, byla explicitně upravena zákonem a aby zákon takové jednání v konkrétním případě umožňoval. V daném případě dle názoru městského soudu zákon ani jiný právní předpis takovou povinnost „žalovanému“ (není jasné, kterému) neukládá, a proto se dle městského soudu nemůže jednat o nezákonný zásah správního orgánu. Tím dle městského soudu není splněna podmínka řízení o dané žalobě. Ani ohledně tohoto závěru však Nejvyšší správní soud nemůže městskému soudu přisvědčit. Městský soud zde směřuje hodnocení toho, zda napadený akt (či opomenutí konat) správního orgánu zjevně pojmově nemůže být zásahem správního orgánu do práv a povinností stěžovatele, a věcně posouzení toho, zda tvrzený zásah nastal, zda byl nezákonný a zda jím by stěžovatel zkrácen na svých právech. Tyto dvě roviny posuzování je však nutné oddělovat, neboť ta první se týká posouzení existence podmínky řízení, zatímco druhá již meritorního hodnocení důvodnosti žaloby. Svou úvahou sice městský soud dospěl k závěru, že se nemůže jednat o nezákonný zásah, avšak posuzoval spíše to, zda tvrzeným zásahem - který ovšem navíc nebyl, jak již bylo konstatováno, v žalobě jednoznačně vymezen - nebyl stěžovatel zkrácen na svých právech.

[27] Pokud by měl tvrzený zásah skutečně spočívat v neumožnění komunikace stěžovatele s blízkými osobami za pomoci audiovizuální technologie, nelze dle názoru Nejvyššího správního soudu dospět k závěru, že se pojmově nemohlo jednat o zásah správního orgánu, resp. takový závěr není ve smyslu výše citovaného rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 – 160, zjevný ani nepochybný. Ačkoliv není právo

odsouzeného na kontakt s blízkými osobami prostřednictvím informačních technologií a služeb, jako je Skype či Facebook, stanoveno v zákoně č. 169/1999 Sb. explicitně, neznamená to, že takové právo nemůže být v jednotlivých případech dovozeno z ustanovení daného zákona upravujících jiná práva odsouzených či účel výkonu trestu odnětí svobody či z jiných právních norem, včetně ústavního pořádku, tedy zejména z Listiny základních práv a svobod a z mezinárodních smluv o lidských právech, jimiž je Česká republika vázána. Na základě informací obsažených v žalobě tudíž nelze *a priori* vyloučit, že se o zásah správního orgánu do práv stěžovatele může jednat. Otázka, zda k zásahu dle žalobního tvrzení došlo, zda byl zákonný a zda jím byl stěžovatel zkrácen na svých právech, má být, jak již bylo konstatováno, až předmětem meritorního posouzení této věci. V daném případě tedy dle Nejvyššího správního soudu nebylo na místě odmítnout žalobu dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť nebylo zřejmé, že by se v této věci nemohlo vůbec pojmově o zásah správního orgánu či správních orgánů ve smyslu legislativní zkratky dle § 82 s. ř. s. jednat.

[28] V dalším řízení bude na městském soudu, aby v první řadě vyzval stěžovatele k odstranění zmíněných vad žaloby a následně, budou-li tyto vady odstraněny, v souladu s již uvedeným rozsudkem rozšířeného senátu posoudil (vzhledem k tomu, že se dle dosavadní díkce petitu žaloby nejedná pouze o deklaratorní, ale o tzv. záporní zásahovou žalobu) splnění podmínek přípustnosti této žaloby dle § 85 s. ř. s. V závislosti na případném upřesnění žaloby tak bude městský soud povinen se zabývat možnostmi stěžovatele domáhat se nápravy tvrzeného nezákonného zásahu jinými právními prostředky. Bude tedy nutné posoudit, zda měl stěžovatel k dispozici takové jiné právní prostředky nápravy a zda je před podáním žaloby vyčerpal. Zjistí-li soud, že uvedené právní prostředky měl stěžovatel k dispozici, avšak nevyužil jich, musí být žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85 s. ř. s. V tomto smyslu by měl městský soud zvážit také povahu stížností podaných stěžovatelem k žalované 1) i žalovanému 2), tedy posoudit, zda se v případě těchto stížností jedná o takový prostředek nápravy ve smyslu § 85 s. ř. s. a zda je pro přípustnost žaloby postačující, že stěžovatel právě tyto stížnosti bezvýsledně podal.

[29] Teprve pokud městský soud postaví najisto, že se jedná o žalobu přípustnou, může posuzovat včasnost žaloby (viz výše uvedený rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 – 160). K této otázce bude zásadní mj. zodpovězení otázky, zda se jedná i dle případně upřesněného žalobního tvrzení o zásah trvající (viz již také zmiňovaný náleží Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18). Dojde-li městský soud k závěru, že se jedná o žalobu včasnou, a budou-li splněny i ostatní podmínky řízení, je povinen přistoupit k meritornímu projednání žaloby.

[30] Zároveň je pro posouzení zákonnosti napadeného usnesení městského soudu i pro nastínění jeho dalšího postupu v této věci třeba vzít v úvahu, že stěžovatel již současně s podáním žaloby uplatnil i žádost o osvobození od soudních poplatků a návrh na ustanovení zástupce z řad advokátů, a to zjevně také za účelem případného doplnění a upřesnění žaloby. Městský soud žádost o osvobození od soudních poplatků i návrh na ustanovení zástupce zamítl výroky III. a IV. napadeného usnesení, což odůvodnil tím, že s ohledem na odmítnutí žaloby, tedy zjevnou bezúspěšnost návrhu, nejsou splněny podmínky dle § 36 odst. 3 a § 35 odst. 10 s. ř. s. pro osvobození od soudních poplatků ani ustanovení zástupce. Takový postup (resp. i eventuální nerozhodování o žádosti o osvobození od poplatků ani o návrhu na ustanovení zástupce – srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2008, č. j. 5 Ans 6/2008 – 48, publ. pod č. 1741/2009 Sb. NSS) by byl možný pouze v případě, pokud by skutečně bylo lze žalobu odmítnout bez dalšího; tato podmínka ovšem v posuzované věci, jak již bylo vysvětleno, splněna nebyla.



pokračování

[31] Městský soud v Praze bude tedy muset v dalším řízení v první řadě posoudit žádost stěžovatele o osvobození od soudních poplatků a návrh na ustanovení zástupce, neboť usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2019, č. j. 5 As 153/2019 – 21, byl stěžovatel osvobozen od soudních poplatků pouze pro účely řízení o kasační stížnosti a byl mu ustanoven zástupce pouze pro účely tohoto řízení (k tomu srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2018, č. j. 8 As 167/2017 – 58, publ. pod č. 3766/2018 Sb. NSS), resp. nejprve si za tímto účelem obstarat od stěžovatele patřičné podklady, a to i vzhledem k možné změně poměrů na straně stěžovatele. Od rozhodnutí městského soudu o návrhu stěžovatele na ustanovení zástupce se následně bude odvíjet další postup městského soudu ohledně výzvy k odstranění zmíněných vad žaloby, což bude posléze nezbytným předpokladem již nastíněného posouzení podmínek řízení a případně i věci samé.

#### IV.

#### **Závěr a náklady řízení**

[32] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost ve výše vymezeném rozsahu důvodnou a v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. usnesení městského soudu zrušil, včetně výroků III. a IV. vztahujících se k žádosti stěžovatele o osvobození od soudních poplatků a k návrhu na ustanovení zástupce, a věc městskému soudu vrátil k dalšímu řízení.

[33] Pokud by městský soud rozhodl o odmítnutí části žaloby týkající se bodu 2) jejího petitu podle § 46 odst. 2 s. ř. s. samostatným výrokem, tento výrok by obstál, ostatně stěžovatel ani jeho nezákonnost v kasační stížnosti nenamítal. Ovšem vzhledem k tomu, že napadené usnesení městského soudu obsahovalo v daném ohledu pouze nedělitelný výrok o odmítnutí žaloby, bude muset městský soud o odmítnutí části žaloby vymezené bodem 2) jejího petitu, zůstane-li i po odstranění vad žaloby zachována, rozhodnout dle § 46 odst. 2 s. ř. s. znovu.

[34] V dalším řízení bude Městský soud v Praze vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

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

[36] Byť Nejvyšší správní soud rozhodnutí městského soudu ruší a věc mu vrací k dalšímu řízení, je povinen zároveň rozhodnout o odměně a náhradě hotových výdajů ustanovenému zástupci stěžovatele, které dle § 35 odst. 10 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 městského soudu rozhodovat v dalším řízení městský soud.

[37] Ustanovený zástupce stěžovatele, advokát Mgr. Dmitrij Pavlenko (ustanoven usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2019, č. j. 5 As 153/2019 – 21), učinil, byť prostřednictvím svých substitutů, v řízení před Nejvyšším správním soudem dva úkony právní služby, a to první poradu s klientem, včetně převzetí a přípravy zastoupení, a písemné podání soudu ve věci samé ve smyslu § 11 odst. 1 písm. b) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, kterými byla návštěva klienta dne 5. 9. 2019 a doplnění kasační stížnosti. Za jeden úkon právní služby náleží odměna ve výši 3100 Kč podle § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu a dále 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu, celkem tedy 6800 Kč. Tato částka bude ustanovenému zástupci

stěžovatele vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku.

[38] Nejvyšší správní soud ještě pro úplnost dodává, že byl oprávněn rozhodnout pouze o přiznání odměny a náhrady hotových výdajů ustanovenému zástupci. Odměna či náhrada hotových výdajů advokátů, kteří zmiňované úkony právní služby na základě substituční plné moci fakticky vykonali, je již věcí vzájemného vypořádání mezi ustanoveným zástupcem a jeho substituty.

**Poučení:**

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 6. prosince 2019

JUDr. Jakub Camrda  
předseda senátu