



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna a soudkyň Michaely Bejčkové a Sylvy Šiškeové v právní věci žalobce: **L. K.**, zast. Mgr. Ladislavem Preclíkem, advokátem se sídlem Velké náměstí 135/19, Hradec Králové, proti žalované: **Vězeňská služba České republiky, Věznice Valdice**, se sídlem náměstí Míru 55, Valdice, ve věci ochrany před nezákonným zásahem, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 27. 10. 2020, čj. 30 A 91/2018-70,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III.** Ustanovenému zástupci žalobce Mgr. Ladislavu Preclíkovi, advokátovi, **s e p ř i z n á v á** odměna a náhrada hotových výdajů ve výši **4 114 Kč**, která mu bude proplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Žalobce se žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu (§ 82 a násl. s. ř. s.) domáhal, aby krajský soud určil, že zásah žalované ze dne 5. 6. 2018, který spočíval v pořizování záznamů z průmyslových kamer umístěných v místnosti určené pro rozhovor žalobce s advokátem, je nezákonným zásahem (petit I), a dále aby žalované přikázal odstranit průmyslové kamery z místnosti určené pro rozhovor odsouzených s advokáty (petit II). Žalobce uvedl, že jak on, tak advokát byli snímáni dvěma průmyslovými kamerami s vysokým rozlišením. Kamery byly umístěny tak, aby osoba sledující na obrazovce přenesený obraz mohla číst i obsah listin a činěné poznámky. K tomu žalobce poukázal na právo advokáta hovořit s odsouzeným bez přítomnosti třetí osoby a vést s odsouzeným korespondenci, která nepodléhá kontrole apod.

[2] Krajský soud žalobu nejprve zamítl rozsudkem ze dne 20. 12. 2018, čj. 30 A 91/2018-36. Tento rozsudek zrušil NSS, jelikož zjistil, že rozsudek je nepřezkoumatelný (rozsudek

ze dne 26. 6. 2020, čj. 3 As 15/2019-29). NSS tehdy zavázal krajský soud, aby v dalším řízení nejprve posoudil, zda se žalobce mohl domáhat ochrany svého práva jinými prostředky (bod 6). Současně dal NSS (pro případ, že žádné takové jiné prostředky v daném případě nejsou dány) detailní instrukce ohledně věcného posouzení sporu (body 7 až 11 tamtéž).

[3] V dalším řízení krajský soud žalobu odmítl nyní napadeným usnesením (druhé rozhodnutí ve věci). Dle soudu se měl žalobce nejprve obrátit na státní zastupitelství (§ 16a zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství), které dle § 4 odst. 1 písm. b) téhož zákona vykonává dozor nad dodržováním právních předpisů též v místech, kde se vykonává trest odnětí svobody. Soud odkázal i na související § 78 odst. 2 písm. e) zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody, který opravňuje státního zástupce k vydávání příkazů za účelem zachování předpisů platných pro výkon trestu. Žalobce ani přes výzvu nesdělil, zda se obrátil na příslušné státní zastupitelství, resp. nepředložil vyrozumění o vyřízení takového svého podání. Jelikož žalobce před podáním zásahové žaloby nevyčerpal tento jemu dostupný jiný opravný prostředek, krajský soud žalobu pro nepřipustnost odmítl (§ 85 s. ř. s.).

[4] Žalobce (stěžovatel) podal proti usnesení krajského soudu kasační stížnost. Zpochybnil, že podání k státnímu zástupci, který vykonává dozor nad dodržováním právních předpisů při výkonu trestu odnětí svobody, je jiným právním prostředkem ve smyslu § 85 s. ř. s. Připomíná, že pokud by uplatnil neúčinný právní prostředek (podání ke státnímu zástupci dle § 16a zákona o státním zastupitelství), zmeškal by lhůtu k podání zásahové žaloby.

[5] Žalovaná navrhlá zamítnutí kasační stížnosti.

[6] NSS nejprve zvážil přípustnost opakované kasační stížnosti. Podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. je opakovaná kasační stížnost přípustná jen tehdy, je-li jako její důvod namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem vysloveným v předchozím rušícím rozsudku. Citovaná norma zajišťuje, aby se NSS nemusel znovu zabývat věcí, u které již jedenkrát právní názor závazný pro nižší soud vyslovil, a to v situaci, kdy se nižší soud tímto právním názorem řídil. Vztáhnout citované ustanovení též na případy, kdy NSS zrušil rozsudek pro nepřezkoumatelnost, aniž hodnotil opodstatněnost žaloby, není možné. Takovýto názor by totiž vedl k odepření spravedlnosti.

[7] Kasační stížnost je tedy sice přípustná, není však důvodná.

[8] Stěžovatel kasační stížností napadl usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby. Takovou kasační stížnost lze oprít pouze o § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Otázkou je, zda krajský soud postupoval správně, když žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85 s. ř. s.

[9] Úvodem NSS předesílá, že při posuzování této kauzy je vázán závěry prvního rozsudku NSS v této věci (shora cit. rozsudek 3 As 15/2019). Krajský soud měl podle tohoto rozsudku předně zjistit, zda právní řád poskytuje stěžovateli jiné právní prostředky, které je třeba využít před podáním zásahové žaloby, respektive zda stěžovatel takové prostředky uplatnil. Až poté, co by zjistil, že právní řád stěžovateli nenabízí žádný účinný prostředek ochrany, se mohl zabývat „věcnou“ stránkou tvrzeného zásahu (ve světle právního názoru, který NSS ve věci 3 As 15/2019 podal).

[10] V tomto případě jde o tzv. zápuřčí zásahovou žalobu. Vedle označení tvrzeného zásahu za nezákonný totiž stěžovatel usiluje i o odstranění kamer z návštěvní místnosti. Jelikož je zřejmé, že se stěžovatel obává *opakování* zásahu (pořizování dalších kamerových záznamů v místnosti určené pro rozhovor stěžovatele s jeho advokátem), nejde o deklaratorní zásahovou žalobu.

pokračování

[11] S krajským soudem lze plně souhlasit, že zápůřčí zásahová žaloba je přípustná, jen pokud stěžovatel předtím, než se obrátí na soud, využil jiného právního prostředku, který mu právní řád dal k dispozici (§ 85 s. ř. s.). Teprve poté, co nedosáhl ochrany nebo nápravy závadného stavu za pomoci takového právního prostředku, mohl podat žalobu dle § 82 a násl. s. ř. s. (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 8. 2005, čj. 2 Afs 144/2004-110, č. 735/2006 Sb. NSS, *Lesy Vyšší Brod*).

[12] Avšak ne každý prostředek (podání, stížnost apod.) je oním jiným právním prostředkem ve smyslu § 85 s. ř. s., tj. účinným prostředkem k ochraně hmotných či procesních práv. Za takový účinný prostředek nelze např. považovat stížnost dle § 175 správního řádu, ani stížnost dle § 261 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu (rozsudek rozšířeného senátu ze dne 5. 12. 2017, čj. 1 Afs 58/2017-42, č. 3686/2018 Sb. NSS, *HOPR TRADE CZ*, část III.2.B.).

[13] V nynější kauze je stěžejní otázkou, zda stěžovateli nabízí účinnou ochranu před tvrzeným zásahem institut podání dle § 16a zákona o státním zastupitelství, jímž se stěžovatel mohl domáhat dozoru státního zástupce nad dodržováním právních předpisů ve věznici, resp. domáhat se nápravy ve vztahu k umístění průmyslových kamer v návštěvní místnosti. Krajský soud dospěl k závěru, že stěžovatel měl využít práva, které mu toto ustanovení dává. Jelikož stěžovatel neprokázal, že podání bezúspěšně učinil, jeho žalobu krajský soud pro nepřípustnost odmítl (§ 85 s. ř. s.).

[14] NSS souhlasí s krajským soudem. Stěžovatel měl využít podání dle § 16a zákona o státním zastupitelství, jímž by ve věci umístění sporných kamer inicioval dozor státního zástupce.

[15] Je to na prvním místě právě státní zástupce, nikoli správní soud, kdo hlídá dodržování právních předpisů v prostorách, kde se vykonává trest odnětí svobody. V rámci dozoru je také oprávněn vydávat příkazy k zachování předpisů platných pro výkon trestu [§ 4 odst. 1 písm. b) zákona o státním zastupitelství a § 78 odst. 2 písm. e) zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody, obdobně také § 29 zákona č. 293/1993 Sb., o výkonu vazby]. Vedle orgánů, které projednávají stížnosti a žádosti dle § 26 zákona o výkonu trestu odnětí svobody (které ovšem nejsou účinnými ochrannými prostředky; rozsudek ze dne 29. 11. 2012, čj. 5 As 43/2012-40, č. 2768/2013 Sb. NSS), je osobám omezeným na svobodě nejbližší právě státní zástupce, jelikož dobře zná podmínky ve věznicích.

[16] Jako garant zákonnosti dokáže státní zástupce nejrychleji a nejúčinněji poskytnout osobě ve výkonu trestu odnětí svobody ochranu před jí tvrzenou nezákonností. Jeho dozor má být systematický a žádoucím způsobem má ovlivňovat postupy Vězeňské služby. Státní zástupce je povinen přezkoumat důvodnost podání dle § 16a zákona o státním zastupitelství, obsahuje-li potřebné náležitosti a spadá-li do jeho působnosti. Pokud státní zástupce zjistí porušení právních předpisů, je povinen přijmout příslušná opatření ke zjednání nápravy a také podatele ve stanovené lhůtě vyrozumět o způsobu vyřízení jeho podání (srov. např. stanovisko Nejvyššího státního zastupitelství ze dne 25. 9. 2019, č. 4/2019*, ke sjednocení výkladu zákonů a jiných právních předpisů při výkonu dozoru státního zastupitelství nad dodržováním právních předpisů v místech, kde se vykonává vazba, trest odnětí svobody a zabezpečovací detence – byť toto stanovisko se věcně týká odlišné otázky, a to dozoru nad prodejem zboží v prodejně věznice za nepřiměřeně vysoké ceny).

* Dostupné na: https://verejnazaloba.cz/wp-content/uploads/2020/03/1_SL_725-2019.pdf

[17] Správní soudnictví poskytuje subsidiární ochranu (§ 5 s. ř. s.). Do vztahu mezi osobou ve výkonu trestu odnětí svobody a konkrétní věznicí může správní soud vstoupit až poté, co tato osoba bezúspěšně požádala příslušného státního zástupce o *dozor* (§ 16a odst. 5 zákona o státním zastupitelství) a s žádostí o přezkoumání způsobu vyřízení jejího podání neuspěla ani u nejbližšího vyššího státního zastupitelství (§ 16a odst. 7 téhož zákona), který ve věci vykonává instanční *dobled* [k významu dohledové činnosti státního zástupce srov. náleze ze dne 2. 3. 2015, sp. zn. I. ÚS 1565/14 (N 51/76 SbNU 691), bod 31]. NSS nepochybuje, že právě popsaná dozorová pravomoc státního zástupce (v kombinaci s dohledem nadřízeného státního zastupitelství) je plnohodnotným prostředkem nápravy v oblasti zásahů Vězeňské služby do práv osob ve výkonu trestu odnětí svobody.

[18] Jakkoli NSS dosud k této otázce nezaujal jednoznačný postoj, v rozsudku ze dne 4. 4. 2019, čj. 5 As 5/2017-23, ve věci jiného odsouzeného, jemuž *nebyla umožněna návštěva*, návodně upozorňoval Městský soud v Praze, aby v dalším řízení při posuzování tehdejší zásahové žaloby vzal v úvahu povahu podání dle § 16a zákona o státním zastupitelství, formalizovaný postup vyřízení takového podání i to, že v konečném důsledku takové podání může vést k uplatnění některých významných pravomocí státního zastupitelství (opačné tendence lze vyčíst z rozsudku ze dne 12. 1. 2012, čj. 9 Aps 1/2011-93, který ovšem ke sporné otázce také nevyslovil definitivní právní názor).

[19] V posuzované kauze NSS sdílí východiska rozsudku 5 As 5/2017, na která ostatně odkázal i krajský soud v nyní napadeném usnesení. Zejména je třeba upozornit na to, že Ústavní soud považuje podání dle § 16a zákona o státním zastupitelství ve spojení s § 78 odst. 2 písm. e) zákona o výkonu trestu odnětí svobody za procesní prostředek k ochraně práva ve smyslu § 72 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu (pokud stěžovatel nevyčerpal všechny procesní prostředky, které mu zákon k ochraně jeho práva poskytuje, je ústavní stížnost dle § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu nepřipustná). V usnesení ze dne 4. 2. 2010, sp. zn. II. ÚS 3239/09, odkázal Ústavní soud mj. na § 78 zákona o výkonu trestu odnětí svobody, za jehož pomoci se tehdejší stěžovatel měl před podáním ústavní stížnosti bránit proti *nucenému úklidu kolem vězeňských budov*. V usnesení ze dne 4. 10. 2011, sp. zn. III. ÚS 1780/11, odmítl ústavní stížnost jiné stěžovatelky proti *odepření návštěvy vězeňské kaple*, jelikož nevyčerpala všechny procesní prostředky, které jí zákon k ochraně jejího práva poskytuje (tam také odkázal na § 78 zákona o výkonu trestu odnětí svobody). Takřka stejně postupoval v usneseních ze dne 15. 2. 2012, sp. zn. III. ÚS 3848/11, ve věci *umístění na uzavřené oddělení*, ze dne 12. 3. 2012, sp. zn. IV. ÚS 3834/11, ve věci *přeražení do jiné skupiny vnitřní diferenciaci*, či ze dne 24. 2. 2016, sp. zn. IV. ÚS 2742/15, ve věci *nevydání potřebných léčivých prostředků*. V usnesení ze dne 13. 10. 2015, sp. zn. I. ÚS 2480/15, ve věci *nezajištění řádného programu zacházení a nezabránění šikaně*, pak Ústavní soud nejenom odkázal na § 78 zákona o výkonu trestu odnětí svobody, ale v bodě 11 upozornil i na možnost podání zásahové žaloby dle § 82 s. ř. s. Následně Ústavní soud potvrdil, že osoba ve výkonu trestu odnětí svobody se proti postupům Vězeňské služby může bránit také zásahovou žalobou [náleze ze dne 6. 4. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1351/16 (N 55/85 SbNU 35), bod 35].

[20] Z právě cit. ustálené ústavní judikatury tedy plyne, že Ústavní soud považuje podání, jež má iniciovat dozor státního zástupce, za prostředek právní ochrany, který je třeba bezúspěšně vyčerpat před podáním ústavní stížnosti. Ústavní stížnost přitom – podobně jako zásahová žaloba dle § 85 s. ř. s. – poskytuje subsidiární ochranu (viz shora cit. § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu). Ústavní soud navíc v nálezu IV. ÚS 1351/16, bod 35, přehledně seřadil prostředky ochrany, které je třeba postupně využít před podáním ústavní stížnosti. Z toho jednoznačně plyne závěr, že osoba ve výkonu trestu odnětí svobody, která se domnívá,

pokračování

že byla přímo zkrácena na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením Vězeňské služby (podrobněji § 82 s. ř. s.), musí nejdříve hledat ochranu u státního zastupitelství, následně u správních soudů. Teprve poté může její ústavní stížnost věcně posoudit Ústavní soud.

[21] Na právě uvedených závěrech nic nemění ani skutečnost, že zákonná úprava dozorcí pravomoci státního zástupce se v mnohém zdánlivě podobá institutu stížnosti dle § 175 správního řádu či § 261 daňového řádu. Žádnou z těchto stížností přitom rozšířený senát neuznal jako prostředek ochrany ve smyslu § 85 s. ř. s. (viz shora cit. rozsudek rozšířeného senátu 1 Afs 58/2017, *HOPR TRADE*). Mechanické přenášení závěrů rozšířeného senátu ve věci *HOPR TRADE* na věc nyníjší by však bylo chybné. Závěry judikatury nelze přenášet bezmyšlenkovitě, aniž by soud zvážil, nakolik tyto závěry obstojí s ohledem na odlišný skutkový a právní rámec rozhodovaných případů. Věc *HOPR TRADE* se týkala obvyklé situace, kdy tvrzené důvody nezákonnosti údajného zásahu spočívaly v působení žalovaného správního orgánu (šlo konkrétně o nevydání určitého dokumentu správcem daně). Stížnost lze v takovém případě uplatnit buď přímo u původce zásahu, či v instanční hierarchii, s níž je původce zásahu svázán. V případech zásahových žalob proti Vězeňské službě jde o jinou situaci. Dozor totiž nevykonává správní orgán, který podle žalobce do jeho práv sám zasáhl. Zde dozor vykonává třetí osoba – státní zástupce, který jako širší součást trestní justice bdí nad právy osob ve výkonu trestu odnětí svobody.

[22] Stěžovatel se nemusí obávat, že by v důsledku podání ke státnímu zástupci dle § 16a zákona o státním zastupitelství zmeškal lhůtu k podání zásahové žaloby. Protože podání ke státnímu zástupci lze považovat za účinné prostředky nápravy ve smyslu § 85 s. ř. s., je třeba je před podáním (jiné než deklaratorní) žaloby vyčerpat. Před jejich vyčerpáním by tak lhůta pro podání zásahové žaloby dle § 84 odst. 1 s. ř. s. vůbec nemohla začít běžet [ostatně lhůta nezačne u trvajících zásahu běžet, dokud tento zásah trvá – viz náleze ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18 (N 94/89 SbNU 387), *EUROVIA*, body 32 násl.].

[23] NSS si je vědom, že Krajský soud v Hradci Králové rozhodoval i v obdobné kauze s mírně odlišným skutkovým základem (usnesení ze dne 24. 11. 2020, čj. 30 A 88/2019-118; tvrzený zásah spočíval v přemístění odsouzeného do jiné věznice). V tomto usnesení krajský soud použil – ve vztahu ke stěžejní otázce sporu – v podstatě stejné odůvodnění jako ve věci nyníjší. NSS ovšem toto usnesení krajského soudu zrušil pro nepřezkoumatelnost (rozsudek ze dne 18. 2. 2021, čj. 9 As 298/2020-16). Devátý senát zdejšího soudu v bodu 18 rozsudku 9 As 298/2020 poukázal na to, že z § 4 odst. 1 písm. b) zákona o státním zastupitelství ani z § 78 zákona o výkonu trestu odnětí svobody nutně neplyne, že § 16a zákona o státním zastupitelství je právním prostředkem ve smyslu § 85 s. ř. s. Ani z rozsudku 5 As 5/2017, na který odkázal krajský soud, takový kategorický závěr neplyne (viz 5 As 5/2017, bod 31). Právě proto nemohl krajský soud žalobu pouze s odkazem na rozsudek 5 As 5/2017 odmítnout. Devátý senát k otázce výkladu § 85 s. ř. s. nezaujal žádný právní závěr, vyzval jen krajský soud k opětovnému zvážení, zda podání ke státnímu zastupitelství je prostředkem, který bylo třeba vyčerpat před podáním žaloby ve smyslu § 85 s. ř. s.

[24] Na rozdíl od věci řešené devátým senátem krajský soud v této věci vydal již druhé rozhodnutí, podruhé rozhoduje též NSS. Jistě není smyslem činnosti NSS jako soudu kasačního „donutit“ krajský soud podat naprosto bezchybné a zcela vyčerpávající odůvodnění rozhodnutí. NSS v nyníjší věci vzal především do úvahy, že eventuální další zrušení rozhodnutí krajského soudu by zbytečně donutilo krajský soud již potřetí precizovat odůvodnění rozhodnutí, proti kterému by pak do třetice mohl podat stěžovatel kasační stížnost. Takovýto pomyslný „ping pong“ by nijak nepřispěl k ochraně práv stěžovatele. Byť se tedy i v nyníjší věci nabízel stejný

postup, jaký zvolil devátý senát ve věci 9 As 298/2020 (ovšem v procesně odlišné situaci, kdy rozhodoval poprvé), NSS celou věc posoudil finálně a nikoli dokonalou argumentací krajského soudu doplnil a následně potvrdil.

[25] NSS proto kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.).

[26] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch; žalované náklady řízení nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

[27] NSS stěžovateli ustanovil zástupce, kterým je Mgr. Preclík, advokát (usnesení ze dne 28. 12. 2020). Odměnu za zastupování v tomto případě hradí stát (§ 35 odst. 10 s. ř. s.). NSS přiznal ustanovenému zástupci odměnu za jeden úkon právní služby, a to převzetí věci [§ 11 odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. NSS v této věci obdržel přímo od stěžovatele perfektní kasační stížnost, proto ustanoveného zástupce nevyzýval k jejímu doplnění. Pouze jej informoval o možnosti kasační stížnost rozhojnit. Mgr. Preclík nijak nedoplnil stěžovatelem podanou kasační stížnost, v podání ze dne 9. 2. 2021 se omezil jen na sdělení, že nenamítá podjatost, a dále jen vyčíslil náklady řízení. Zástupci stěžovatele tedy náleží odměna ve výši 3 100 Kč [§ 7 bod 5 aplikovaný na základě § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu] a 300 Kč jako paušální náhrada hotových výdajů (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), celkem tedy 3 400 Kč. Mgr. Preclík je plátcem DPH; přiznaná odměna se mu tudíž zvyšuje o 21 % na konečných 4 114 Kč. Tato částka mu bude vyplacena z účtu NSS do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 24. března 2021

Zdeněk Kühn
předseda senátu