



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Ivo Pospíšila, soudce JUDr. Josefa Baxy a soudkyně JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobce: **P. M.**, zastoupen Mgr. Filipem Wágnerem, advokátem se sídlem Olšanská 2643/1a, Praha 3, proti žalovanému: **Generální ředitelství Vězeňské služby České republiky**, se sídlem Soudní 1672/1a, Praha 4, o žalobě proti vyřízení stížnosti Generálním ředitelstvím Vězeňské služby ČR ze dne 2. 2. 2021, č. j. VS-170682-15/ČJ-2020-800012-STG, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 4. 5. 2021, č. j. 11 A 84/2021 - 11,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 4. 5. 2021, č. j. 11 A 84/2021 - 11, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :**I. Vymezení věci**

[1] Žalovaný shledal přípisem ze dne 2. 2. 2021, č. j. VS-170682-15/ČJ-2020-800012-STG (dále jen „vyřízení stížnosti“), jako nedůvodnou stížnost žalobce na špatné podmínky ve Vazební věznici Praha-Pankrác (dále jen „věznice“) i na pochybení zaměstnanců Vězeňské služby ČR (dále jen „vězeňská služba“).

[2] Městský soud žalobu, kterou žalobce napadl uvedený přípis a další postupy vězeňské služby, odmítl jako nepřipustnou podle § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Vyřízení obecné stížnosti podle § 26 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody (dále jen „zákon o VTOS“), není podle městského soudu rozhodnutím správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., nezasahuje do subjektivních práv odsouzeného, neboť se nejedná o rozhodnutí o řádném opravném prostředku či prostředku proti úkonům vězeňské služby (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2012, č. j. 5 As 43/2012 - 40, č. 2768/2013 Sb. NSS). Městský soud proto shledal, že žaloba nesměruje

proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., ale proti jinému úkonu žalovaného, který je ze soudního přezkumu vyloučen podle § 70 písm. a) s. ř. s.

II. Kasační stížnost

[3] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl usnesení městského soudu kasační stížností a navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[4] Městský soud dle stěžovatele nesprávně vyhodnotil typ jeho žaloby. Žalobce není povinen stanovit, jaký ze tří typů žalob podává, a soud tímto jeho návrhem není vázán. Městský soud měl jeho žalobu posoudit jako žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, konkrétně jako žalobu proti protiprávnímu vyřizování jeho stížností.

[5] V obecné rovině vystupuje žalovaný téměř vždy jako nadřízený správní orgán ve smyslu § 175 s. ř. Z toho důvodu se proti jeho rozhodnutí není možné bránit žalobou proti rozhodnutí, nýbrž žalobou na ochranu před nezákonným zásahem. Žalobce jako odsouzený vykonávající trest odnětí svobody nemá přístup k právním publikacím a nevlastní ani finanční prostředky na právní zastoupení. Proto nelze očekávat, že bude schopen bránit se žalobou proti správnímu rozhodnutí. Odsouzení jsou přímo „v rukou“ vězeňské služby a jediný způsob, jak prokázat její pochybení, jsou listinné důkazy. Právě proto by měla dodržovat správní řád.

[6] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a oprávněnou osobou. Stěžovatel je rovněž v řízení zastoupen advokátem, který mu byl kasačním soudem ustanoven usnesením ze dne 28. 7. 2021, č. j. 1 As 158/2021 - 22. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Po takto provedeném řízení dospěl k závěru, že kasační stížnost **je důvodná**.

[8] Soud předesílá, že 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, 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). Jelikož tedy kasační stížnost nesměruje proti meritornímu rozhodnutí, nebude se moci ani Nejvyšší správní soud zabývat věcí samou, tj. nebude se zabývat otázkou zákonnosti žalobou napadeného postupu žalovaného. Předmětem posouzení Nejvyššího správního soudu v daném řízení je toliko otázka, zda městský soud postupoval správně, pokud žalobu stěžovatele podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl.

[9] Stěžovatel v zásadě namítal, že městský soud neměl žalobu proti rozhodnutí správního orgánu odmítnout se zdůvodněním, že napadená písemnost není rozhodnutím, neboť nebyl vázán tím, jak stěžovatel sám žalobu označil. Městský soud měl naopak na základě obsahu žaloby dojít k závěru, že se jedná o žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, a jako takovou ji projednat.

pokračování

[10] Platí, že žalobce nemůže mít újmu z toho, že omylem zvolil nesprávný žalobní typ. Správní soudy jsou v případě nesprávné volby žalobního typu povinny procesně postupovat v souladu s rozsudkem rozšířeného senátu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 - 160, ve věci *EUROVLA*, a na něj navazující judikaturou (viz rozsudky ze dne 28. 2. 2018, č. j. 6 As 357/2017 - 26, ze dne 21. 3. 2018, č. j. 6 As 402/2017 - 41, a ze dne 6. 4. 2018, č. j. 4 As 57/2018 - 78). Žalobce musí být poučen o tom, že soud odlišně hodnotí povahu úkonu či nečinnosti správního orgánu, které mají být soudem přezkoumány, a vyzván, aby tomu přizpůsobil obsah žaloby. Správní soudy tedy nejsou oprávněny odmítnout žalobní návrh bez dalšího, nýbrž jsou povinny nejprve žalobci poskytnout lhůtu k úpravě žaloby (viz rozsudek ze dne 6. 4. 2018, č. j. 4 As 57/2018 - 78). Pokud by totiž správní soud odmítl žalobu pro nesprávnou volbu žalobního typu, aniž by předtím žalobce vyzval k úpravě žaloby na jiný žalobní typ, dopustil by se tím odepření spravedlnosti (viz výše citovaný rozsudek č. j. 6 As 357/2017). Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že citovaný rozsudek rozšířeného senátu zrušil Ústavní soud nálezem ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18. Ke zrušení však došlo z důvodů zcela nesouvisejících s problematikou žalobních typů (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 7. 2018, č. j. 2 As 93/2016 - 138, a nález Ústavního soudu ze dne 15. 1. 2019, sp. zn. III. ÚS 2634/18).

[11] Správní soudy nejsou povinny umožnit žalobcům úpravu žaloby a jejího petitu, pokud žalobce zvolil nesprávný žalobní typ úmyslně nebo pokud mu odmítnutím „nesprávné“ žaloby nemůže být způsobena újma, tj. tehdy, pokud pro projednání „správného“ žalobního typu nejsou splněny procesní podmínky, nebo žalobce zároveň podal „správnou“ věcně projednatelnou žalobu (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017 - 43, č. 3931/2019 Sb. NSS).

[12] Podle § 26 odst. 1 zákona o VTOS *smí odsouzený k uplatnění svých práv a oprávněných zájmů podávat stížnosti a žádosti orgánům příslušným k jejich vyřízení.*

[13] V rozsudku ze dne 29. 11. 2012, č. j. 5 As 43/2012 - 40, na který odkázal i městský soud, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že využití stížnosti dle § 26 odst. 1 zákona o VTOS nelze považovat za nezbytnou podmínku přípustnosti žaloby na ochranu před nezákonným zásahem ani ji nelze pokládat za řádný opravný prostředek v řízení před správním orgánem ve smyslu § 68 písm. a) s. ř. s., jehož vyčerpání by bylo nezbytnou podmínkou přípustnosti případné žaloby proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s. K zásahu do subjektivních práv odsouzeného samotným vyřízením jeho stížnosti tedy dojít nemůže, neboť se nejedná o rozhodnutí o řádném opravném prostředku či prostředku nápravy proti úkonům vězeňské služby, jež byly předmětem stížnosti. Pokud by do práv stěžovatele zasáhl přímo některý z úkonů vězeňské služby, které byly předmětem stížnosti, musel by stěžovatel, domáhal-li by se soudní ochrany, brojit proti takovému úkonu přímou žalobou, ať již by se jednalo, podle povahy daného úkonu, o žalobu na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu nebo o žalobu proti rozhodnutí správního orgánu.

[14] K poučení o tom, že soud odlišně hodnotí povahu úkonu či nečinnosti správního orgánu, které mají být soudem přezkoumány, a výzvě, aby tomu přizpůsobil obsah žaloby, však může dojít teprve poté, kdy má soud postaveno na jisto, čeho se žalobce domáhá a jaký typ žaloby vlastně podává. Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 7. 2009, č. j. 7 Aps 2/2009 - 197, je soud povinen nejprve žalobce vyzvat k odstranění vady žaloby dle § 37 odst. 5 s. ř. s., pokud je rozporný samotný petit či je rozpor mezi obsahem žaloby a navrženým petitem; jinak řečeno, pokud formulovaný petit jednoznačně nevypovídá o tom, čeho se žalobce ve skutečnosti podanou žalobou domáhá, resp. jaký typ žaloby podává, či z petitu vyplývá záměr podat dva různé typy žaloby. Pokud soud ve věci rozhodne, aniž

by bylo postaveno najisto, čeho se žalobce žalobou domáhá, zatíží tím své řízení vadou, která může mít vliv na zákonnost rozhodnutí.

[15] Z výše citované judikatury vyplývá pro nyní projednávaný případ následující. Povinností městského soudu bylo nejprve postavit najisto, čeho se stěžovatel vlastně domáhal, tedy zda petit nebyl rozporný a zda obsah žaloby odpovídal petitu. Z postupu městského soudu je zřejmé, že pochybnosti o tom, čeho se stěžovatel domáhal, neměl. Měl naopak postaveno najisto, že stěžovatel podal žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, konkrétně proti vyřízení stížnosti podle § 26 odst. 1 zákona o VTOS. Z žaloby podané dne 28. 5. 2021 je skutečně zřejmé to, že žalobce jí brojí proti vyřízení stížnosti, což vyplývá z označení věci, z obsahu žaloby i z části petitu (stěžovatel navrhl, aby soud prohlásil písemnost za nicotnou a žalovaný byl povinen vydat nové rozhodnutí, které bude v souladu s vyřízením stížnosti Ministerstvem spravedlnosti).

[16] Na druhou stranu však žaloba obsahovala další žalobní návrhy, které již neodpovídaly jejímu obsahu, a na něž městský soud vůbec nereagoval. Stěžovatel požadoval, aby městský soud uložil řediteli věznice a jeho podřízeným, aby postupovali v souladu s právními předpisy, konkrétně aby bylo vyhověno žádosti odsouzených o vydání kopie rozhodnutí či o písemné vyhotovení rozhodnutí, dále aby zakázal věznicí při zakládání práv a povinností odsouzených argumentovat nařízením generálního ředitele, a aby zrušil § 54 nařízení generálního ředitele č. 25/2015, dle kterého nemá odsouzený právo nahlížet do svého osobního spisu vedeného vězeňskou službou. Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že žalobní petit je do jisté míry nesrozumitelný. Městský soud byl jím však vázán a byl povinen v rozhodnutí vyčerpát celý předmět řízení, nikoli pouze jeho část týkající se návrhu na zrušení přípisu o vyřízení stížnosti.

[17] Dle Nejvyššího správního soudu z této části žalobního petitu není jednoznačně seznatelné, čeho se stěžovatel domáhal, resp. část petitu neodpovídá obsahu žaloby a je rozporná s částí petitu, o níž městský soud rozhodl. V takovém případě bylo povinností městského soudu vyzvat stěžovatele podle § 37 odst. 5 s. ř. s. k odstranění vad žaloby. Takový postup byl nutný zvláště s ohledem na skutečnost, že část výše uvedených žalobních návrhů se určitým způsobem dotýká jednotlivých úkonů vězeňské služby, které byly předmětem stížnosti adresované žalovanému (a tudíž je za splnění dalších podmínek možné napadnout je správní žalobou), zvláště pak stížnost na skutečnost, že zaměstnanci vězeňské služby odmítají vydat stěžovateli kopie písemností. Pouze pro úplnost soud dodává, že ve stížnosti stěžovatel dále poukazoval na nefunkčnost resocializace, programu zacházení a motivačních programů, na nerozdělení odsouzených dle zařazení v II. a III. přístupné skupině vnitřní diferenciaci, na obtížnost při přestupu mezi těmito skupinami, na nekompetentnost vedoucích pracovníků a s tím související špatné hospodaření, na zacházení s nepohodlnými vězni, na způsob vyřízení žádosti o poskytnutí obsahu jeho telefonických hovorů ředitelem věznice, na nečinnost při vyřízení předchozí stížnosti, na způsob, jakým probíhají návštěvy a jakým se ve věznicích rozhoduje, kdo z vězňů bude vykonávat práci.

[18] Pokud neměl městský soud postaveno na jisto, čeho se stěžovatel domáhal, stěžovník pak mohl vyhodnotit, zda není jeho snahou napadnout právě ty úkony vězeňské služby, které byly předmětem jeho stížnosti podle § 26 odst. 1 zákona o VTOS, a zda tedy není na místě poučit stěžovatele o nutnosti upravit žalobu tak, že je nutné zvolit jiný žalobní typ. Městský soud si ani nemohl vyhodnotit, zda jsou pro podání některého typu žaloby vůbec splněny procesní podmínky, či zda se požadovaných návrhů lze vůbec domáhat ve správním soudnictví. Za takové situace nemohl ani Nejvyšší správní soud rozhodnout, zda bylo na místě stěžovatele poučit o možnosti překvalifikovat žalobu na jiný žalobní typ, neboť by takové rozhodnutí bylo předčasné.

pokračování

[19] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že městský soud byl povinen stěžovatele vyzvat, aby odstranil zmiňované vady žaloby a upřesnil, čeho se touto žalobou domáhá, a na základě toho si ujasnit přípustnost žaloby a další podmínky řízení. Jelikož tak neučinil, zatížil řízení vadou, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí o odmítnutí žaloby ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

IV. Závěr a náklady řízení

[20] Kasační stížnost je důvodná, a proto Nejvyšší správní soud usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V něm bude vázán shora vysloveným právním názorem (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[21] Městský soud v souladu s § 110 odst. 3 s. ř. s. v dalším řízení rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 10. února 2022

JUDr. Ivo Pospíšil
předseda senátu