

USNESENÍ

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudců Mgr. Heleny Konečné a JUDr. Pavla Kumprechta ve věci

navrhovatele: **L. K.**
toho času Věznice Valdice, náměstí Míru 55, 507 11 Valdice
proti
odpůrci: **Vězeňská služba České republiky - Generální ředitelství**
se sídlem Soudní 1977/1a, Praha 4

v řízení o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy

takto:

- I. **Žádost žalobce o osvobození od soudních poplatků se zamítá.**
- II. **Návrh se odmítá.**
- III. **Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

Odůvodnění:

Návrhem doručeným zdejšímu soudu dne 27. 6. 2018 se navrhovatel domáhá zrušení části opatření obecné povahy dle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Konkrétně zrušení § 16 odst. 3, 5 a 6 Nařízení generálního ředitele Vězeňské služby České republiky č. 14/2018, kterým se stanoví postup při rozúčtování pracovní odměny vězněných osob a postup při správě a evidenci jejich pracovních prostředků (dále jen „NGŘ“)

Navrhovatel v úvodu návrhu bez dalšího objasnění a odůvodnění konstatoval, že NGŘ je opatřením obecné povahy a že jím byl zkrácen na svých právech. Následně se již věnoval vysvětlování důvodů, proč je podle něj NGŘ v rozporu s § 25 (zejména jeho odst. 4) zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 169/1999 Sb.“), a nálezem Ústavního soudu ze dne 6. 4. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1351/16. V důsledku tohoto rozporu odpůrce dle navrhovatele překročil svoji pravomoc, pokud blokuje polovinu přijatých peněz odsouzeného (navrhovatele) na podúctu rezerva „R“ pro neuhrazené náklady výkonu trestu, pro které ještě nebylo vydáno vykonatelné rozhodnutí, až do doby rozúčtování pracovní odměny odsouzeného v následujícím měsíci, a neumožní odsouzenému od okamžiku přijetí peněz z jedné poloviny hradit vykonatelné pohledávky uvedené v § 25 odst. 4 zákona č. 169/1999 Sb. Odpůrce měl překročit svoji pravomoc také tím, pokud dle § 16 odst. 6 NGŘ požaduje, aby v exekučním příkazu jako oprávněný byl uveden soud, zdravotnické zařízení, popř. lékárna nebo Vězeňská služba, kterým byla způsobena škoda nebo nemajetková újma během výkonu trestu.

Navrhl proto, aby krajský soud zrušil § 16 odst. 3, 5 a 6 NGŘ s účinností dnem doručení rozsudku.

Odpůrce v podání ze dne 1. 8. 2018 k návrhu uvedl, že dle jeho názoru není možné napadené NGŘ podřadit pod zákonnou definici pojmu opatření obecné povahy. Jedná se o vnitřní předpis Vězeňské služby ČR, který stanovuje postup jejích zaměstnanců při rozúčtování pracovní odměny vězněných osob a postup při správě a evidenci jejich finančních prostředků. Nelze jej tedy považovat za správní akt, který směřuje vůči obecně vymezenému okruhu adresátů, neboť jejich okruh je jednoznačně vymezen. Navíc upozornil, že navrhovatel ve svém návrhu neuvedl, jestli a jakým způsobem byl uvedeným postupem odpůrce uvedeným v NGŘ zkrácen na svých právech, což je jednou z podmínek návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

Návrh proto považoval za nepřijatelný a navrhl jeho odmítnutí.

Navrhovatel reagoval replikou ze dne 31. 8. 2018. V ní nejprve polemizoval, zda osoba, která vyjádření podala, je k takovému podání vůbec oprávněna. Dále odkázal na znění § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. Skutková situace vymezená v tomto ustanovení dle navrhovatele nastala, tedy je-li současně s návrhem na zrušení části opatření obecné povahy podána žaloba na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, jejímž předmětem je tvrzené a specifikované zkrácení práv v důsledku opatření obecné povahy, není již třeba tvrdit a specifikovat zkrácení práv navrhovatele v návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Tuto podmínku tedy považoval za splněnou.

Navrhovatel se dále zabýval povahou napadeného NGŘ a obecně institutem opatření obecné povahy, když odkázal zejména na závěry nálezu Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07.

NGŘ podle jeho názoru není adresováno pouze pracovníkům Vězeňské služby, ale také odsouzeným, neboť určuje kdy a za jakých podmínek může odsouzený nakládat se svým vlastnictvím, tj. každou polovinou ze zaslaných peněz, dále také oprávněným, kteří nejsou soudem, zdravotnickým zařízením, lékárnou nebo Vězeňskou službou, aby byli srozuměni, že výkon rozhodnutí příkázáním jiné peněžité pohledávky nebude v jejich prospěch prováděn a bezúčelně zaplatí náklady řízení, a konečně je adresováno i soudům, soudním exekutorům a správcům daně, aby nevydávali exekuční příkazy k provedení exekuce příkázáním jiné peněžité pohledávky ve prospěch oprávněných, kteří nejsou soudem, zdravotnickým zařízením, lékárnou nebo Vězeňskou službou, neboť takové exekuční příkazy nebudou akceptovány. NGŘ tedy dle navrhovatele opatřením obecné povahy je.

Krajský soud se v první řadě musel zabývat tím, zda jsou v dané věci naplněny podmínky řízení.

Ustanovení § 171 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), vymezuje institut opatření obecné povahy negativně, když stanoví, že není ani právním předpisem ani rozhodnutím. Správní řád tedy ponechává na zvláštních zákonech, aby podle povahy věci stanovily, ve kterých případech a za jakých podmínek má být vydáno opatření obecné povahy namísto právního předpisu nebo rozhodnutí.

Přes absenci pozitivního vymezení tohoto právního institutu v právním řádu lze ovšem konstatovat, že právní doktrina považuje opatření obecné povahy za úkon správního orgánu v určité věci, který se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmů blíže neurčeného okruhu osob.

Prvotně tedy musel krajský soud posoudit, zda návrhem napadené NGR naplňuje shora vymezené definiční znaky právního institutu opatření obecné povahy. A ve shodě s odpůrcem dospěl k závěru, že nikoliv.

Navrhovatel se mylí, pokud tvrdí, že NGR se dotýká práv, povinností nebo zájmů blíže určeného okruhu osob, tedy nikoliv pouze příslušných zaměstnanců Vězeňské služby České republiky, ale i jiných osob a subjektů, jak je shora vymezil.

Nařízení bylo vydáno generálním ředitelem Vězeňské služby České republiky. Způsob nakládání s peněžními prostředky odsouzených je zejména upraven zákonem č. 169/1999 Sb. Účet odsouzeného zřizuje a vede věznice (§ 25 odst. 1 věty první citovaného zákona). Podle zákona č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční stráží České republiky, ve znění pozdějších předpisů, řídí Vězeňskou službu generální ředitel Vězeňské služby. Organizačními jednotkami Vězeňské služby jsou generální ředitelství, vazební věznice, věznice, ústavy pro výkon zabezpečovací detence, Střední odborné učiliště a Akademie Vězeňské služby. Generální ředitelství zabezpečuje plnění společných úkolů ostatních organizačních jednotek, které metodicky řídí a kontroluje.

Z § 1 NGR (a ostatně i ze samotného jeho názvu) zřetelně plyne jeho účel, kterým je stanovit závazné postupy při správě finančních prostředků osob vykonávajících trest odnětí svobody a trestní opatření odnětí svobody, osob ve výkonu vazby a ve výkonu zabezpečovací detence včetně provádění srážek z pracovní odměny, způsob úhrady nákladů výkonu vazby, výkonu trestu odnětí svobody a výkonu rozhodnutí ředitele vazební věznice, věznice a ústavu pro výkon zabezpečovací detence, kterým se ukládá peněžité plnění v průběhu omezení osobní svobody.

Také z dalšího jeho obsahu (materiální aspekt) pak plyne, že napadené NGR upravuje postupy zaměstnanců Vězeňské služby ČR při shora uvedených činnostech. Samozřejmě, jiné subjekty, tedy např. odsouzení, oprávněné osoby, soudy, exekutoři či správci daně, jak je uváděl navrhovatel, se mohou setkat s důsledky jeho realizace. Ovšem žádná konkrétní práva či povinnosti NGR těmto subjektům nestanovuje.

Na podporu tohoto závěru krajský soud odkazuje na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 12. 2010, č. j. 3 Ao 6/2010-57. Předmětem dané věci byl návrh na zrušení instrukce Ministerstva spravedlnosti coby tvrzeného opatření obecné povahy. Nejvyšší správní soud se v tomto rozhodnutí rovněž zabýval vymezením právního institutu opatření obecné povahy a z odborné literatury této problematice se věnující citoval mimo jiné: *„Veřejná správa se nikde na světě bez vnitřních předpisů neobejde. V nich jsou obsaženy závazné pracovní postupy, stanoveny informační toky, konkrétní instrukce podřízeným pracovníkům nebo úřadům a zařízením. Rozmanitost těchto aktů způsobuje, že jen obtížně pro ně nalzáme společný název. Pokud jsou povahy abstraktní, převažuje dnes u nás označení vnitřní předpis nebo vnitřní instrukce. ... Vnitřní předpis ve veřejné správě představuje souhrnné označení pro akty abstraktní povahy, které slouží k uspořádání poměrů uvnitř jedné nebo více organizačních jednotek nebo zařízení veřejné správy a jejichž vydání se opírá o právně zakotvený vztah podřízenosti k vydavateli aktu. ... k jeho vydání je oprávněn toliko orgán, který takovou pravomoc odvozuje z právního postavení nadřízeného a může ji uplatnit vůči svým podřízeným.“*

Proto dospěl k závěru, že: *„Jak již bylo shora uvedeno, Ministerstvo spravedlnosti je ústředním orgánem státní správy pro ty subjekty, které jsou uvedeny v § 11 zákona č. 2/1969*

Sb. V tomto rámci je oprávněno řídit podřízené složky vydáváním tzv. aktů řízení, tedy mj. instrukcí. V projednávané věci je okruh adresátů instrukce omezen na podřízené subjekty, jak jsou vymezeny v § 2 instrukce. Pro úplnost se poznamenává, že k vydání (resp. vydávání) instrukcí neexistuje žádné speciální zákonné zmocnění, protože, jak bylo shora vyloženo, možnost či povinnost vydávat instrukce plyne ze vztahu nadřízenosti a podřízenosti. Instrukci nelze považovat za opatření obecné povahy již proto, že žádný zvláštní zákon odpůrci (Ministerstvu spravedlnosti) neukládá vydat závazné opatření obecné povahy (§ 171 správního řádu), jehož návrh by navíc musel být projednáván postupem podle části šesté správního řádu.“

S těmito závěry se krajský soud zcela ztotožňuje a přejímá je. Ze zcela stejných důvodů není a nemůže být opatřením obecné povahy ani napadené NGR.

Jak již soud konstatoval, navrhovatel podal návrh na zrušení opatření obecné povahy ve smyslu § 101a s. ř. s. Jednou z podmínek tohoto řízení je existence opatření obecné povahy, které má být v rámci tohoto soudního řízení způsobem vymezeným v § 101d odst. 2 s. ř. s. přezkoumáno. Existence opatření obecné povahy však v posuzované věci z důvodů shora uvedených prokázána nebyla. Za této situace se již krajský soud dalšími aspekty projednávané věci, např. zda navrhovatel v návrhu řádně tvrdil dotčení svých práv ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s., zabývat nemusel a ani nemohl, protože návrh proti opatření obecné povahy vůbec nesměřoval.

Krajskému soudu tak nezbylo, než návrh výrokem II. odmítnout s odkazem na § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., dle něhož soud usnesením odmítne návrh, jestliže soud o téže věci již rozhodl nebo o téže věci již řízení u soudu probíhá nebo nejsou-li splněny jiné podmínky řízení a tento nedostatek je neodstranitelný nebo přes výzvu soudu nebyl odstraněn, a nelze proto v řízení pokračovat.

Krajský soud nepřehlédl, že navrhovatel současně s návrhem požádal o osvobození od platby soudních poplatků. O ustanovení zástupce navrhovatel nežádal.

Dle § 36 odst. 3 s. ř. s. účastník, který doloží, že nemá dostatečné prostředky, může být na vlastní žádost usnesením předsedy senátu zčásti osvobozen od soudních poplatků. Přiznat účastníkovi osvobození od soudních poplatků zcela lze pouze výjimečně, jsou-li pro to zvlášť závažné důvody, a toto rozhodnutí musí být odůvodněno. Dospěje-li však soud k závěru, že návrh zjevně nemůže být úspěšný, takovou žádost zamítne. S ohledem na neexistenci předmětu řízení návrh zjevně úspěšným býti nemohl, proto krajský soud rozhodl, jak je uvedeno ve výroku I.

Ohledně nákladů řízení postupoval krajský soud s odkazem na § 60 odst. 3 s. ř. s., dle kterého žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta (výrok III.).

Obiter dictum krajský soud uvádí, že uvedené rozhodnutí neznamena odepření práva navrhovateli. Jak uvedl on sám v návrhu, ale jak je krajskému soudu známo i z úřední činnosti, navrhovatel se postupu Vězeňské služby České republiky ohledně srážek z účtu povinných osob a následnému nakládání s těmito penězi brání prostřednictvím zásahových žalob ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s. (např. věci vedené u zdejšího soudu pod s. zn. 30 A 131/2017, 30 A 143/2017, 30 A 152/2017, 30 A 19/2018, 30 A 25/2018, 30 A 30/2018, 30 A 36/2018, 30 A 45/2018, 30 A 66/2018, 30 A 87/2018 a další). Podstata a důvodnost jeho tvrzení, potažmo zákonnost postupu Vězeňské služby České republiky, tedy budou v rámci těchto soudních řízení meritorně posouzeny.

Poučení:

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům (§ 54 odst. 5 s. ř. s.)

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Hradec Králové 18. září 2018

JUDr. Jan Rutsch v. r.
předseda senátu