



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Michaely Bejčkové a soudců Faisala Husseiniho a Ondřeje Mrákoty ve věci žalobce: **J. S.**, zastoupeného advokátem Mgr. Bohdanem Haltmarem, LL.M., Masarykovo náměstí 18, Zábřeh, proti žalované: **Vězeňská služba ČR, Věznice Mírov**, P. O. Box 1, Mírov, proti nezákonnému zásahu, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 25. 7. 2022, čj. 60 A 89/2021-43,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost proti výroku I rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 25. 7. 2022, čj. 60 A 89/2021-43, **se zamítá.**
- II. Výroky II a III rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 25. 7. 2022, čj. 60 A 89/2021-43, **se ruší** a věc **se vrací** krajskému soudu v tomto rozsahu k dalšímu řízení.
- III. Ustanovenému zástupci žalobce, advokátovi Mgr. Bohdanu Haltmarovi, LL.M., **se přiznává** odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů v celkové výši 3 400 Kč. Tato částka mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

[1] V této věci je spor o zásah vězeňské služby, který žalobce spatřoval jednak v tom, že ve věznici se užívá evidence negativních poznatků o odsouzených; jednak v tom, že kvůli konkrétnímu záznamu negativního poznatku o neuklizeném civilním oděvu nebyl zařazen do té skupiny odsouzených, která při výkonu trestu může požívat nejvýraznějších výhod.

[2] Ve vztahu k prvnímu tvrzení byla žaloba správně odmítnuta. Správností věcné argumentace, která se vztahovala ke konkrétnímu záznamu o žalobci, se NSS teď nemohl zabývat, protože musel zrušit napadený rozsudek pro procesní vadu.

1. Popis věci

[3] Žalobce vykonával trest odnětí svobody ve Věznici Mírov. Vězeňská služba při kontrole cel dne 22. 4. 2021 přibližně v 10:35 hodin zjistila, že žalobcův civilní oděv nebyl řádně uložen ve skříňce, ale byl pověšen přes konstrukci postele. To služba zaznamenala do vězeňského informačního systému formou *negativního poznatku*. O záznamu informovala žalobce o dva měsíce později, když vyhodnocovala plnění programu zacházení. Žalobce splnil tento plán jen částečně vzhledem k negativnímu poznatku. Nebyl proto přeřazen do I. přístupné skupiny vnitřní diferenciaci a nemohl čerpat výhody plynoucí z tohoto zařazení. Žalobce podal proti tomuto postupu stížnost, vězeňská služba ani Generální ředitelství vězeňské služby jí však nevyhověly.

[4] Žalobce se tedy bránil u Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci, a to žalobou na ochranu před nezákonnými zásahy. Ty spatřoval jak v tom, že věznice užívá evidenci negativních poznatků, tak v nepřerazení do výhodnější skupiny vnitřní diferenciaci kvůli záznamu negativního poznatku o neuklizeném civilním oděvu. Žalobce měl za to, že se skutek popsáný v záznamu vůbec nestal.

[5] Krajský soud však žalobci nepřisvědčil. Evidenci negativních poznatků upravuje vnitřní předpis vězeňské služby a ten nemůže být předmětem abstraktního soudního přezkumu. Záznam negativních poznatků navíc slouží jen k zachycení skutečnosti, sám o sobě tedy do žalobcových práv nezasahuje. Žaloba byla v této části nepřijatelná, a tak ji soud odmítl.

[6] Krajský soud dále zjistil, že žalobce opravdu neměl při kontrole cel dne 22. 4. 2021 uklizen civilní oděv ve skříňce, a že se tedy skutek zaznamenaný v negativním poznatku stal. Nepřerazení žalobce do I. přístupné skupiny vnitřní diferenciaci proto nelze považovat za nezákonný zásah. V této části tak soud žalobu zamítl.

2. Kasační řízení

[7] Žalobce podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost (NSS jej proto dále označuje jako *stěžovatele*). Stěžovatel trvá na tom, že pro evidenci negativních poznatků neexistuje zákonný podklad. Je totiž upravena jen vnitřním předpisem vězeňské služby. Proti záznamům negativních poznatků – na rozdíl od kázeňských trestů – se pak nelze bránit ani je nelze zahladit. Odsouzený o nich není informován bezprostředně po zápisu, ale často až s několikaměsíčním zpožděním. Přestože jsou negativní poznatky ukládány za často malicherná jednání, jejich následky jsou pro odsouzené často závažnější než kázeňské tresty.

[8] Zaznamenaný skutek spočívající v neuklizeném civilním oděvu se nestal. Kamerový záznam ho neprokazuje a na kontrolu si nevzpomínají ani spoluvězni. Skutek plyne

pokračování

jen ze záznamu výpovědí Bc. J. B. a Bc. L. P. Krajský soud měl ale provést výslech vychovatele Z., který nebyl sice kontrole přítomen, ale dosvědčil by žalobcovo bezproblémové chování. Stěžovatel za celý rok nespáchal jiný prohřešek, než že si údajně neuklidil civilní oděv. Nepřeřazení stěžovatele do I. prostupné skupiny vnitřní diferenciaci tak nebylo přiměřené a odporovalo cílům programu zacházení. Krajský soud se tím ale nezabýval.

[9] Vězeňská služba souhlasila se závěry krajského soudu. Podle ní nebyl výslech vychovatele Z. nutný, neboť podklady předložené krajskému soudu skutek dostatečně prokazují. Krajský soud nemusel zkoumat ani přiměřenost nepřeřazení stěžovatele.

3. Právní hodnocení

[10] Kasační stížnost je částečně důvodná, a to kvůli procesní vadě soudního řízení.

[11] Aby mohl soud poskytnout žalobci ochranu před nezákonným zásahem, musí být žalobce (1) přímo (2) zkrácen na svých právech zásahem správního orgánu, který (3) je nezákonný, (4) není rozhodnutím a (5) byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (§ 82 s. ř. s.; rozsudek NSS ze dne 17. 3. 2005, čj. 2 Aps 1/2005 - 65, č. 603/2005 Sb. NSS).

[12] Kázeňskou pravomoc nad odsouzenými vykonávají generální ředitel vězeňské služby a ředitelé věznic. Jiní zaměstnanci vězeňské služby mohou kázeňskou pravomoc vykonávat, pokud k tomu byli zmocněni generálním ředitelem nebo s jeho souhlasem ředitelem věznice (§ 51 odst. 1 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody).

Evidence negativních poznatků

[13] Stěžovatel spatřuje nezákonný zásah už v samotné existenci evidence negativních poznatků, neboť pro tu prý neexistuje zákonný podklad; kromě toho trpí evidence i dalšími nedostatky.

[14] Soud ale s těmito tvrzeními nesouhlasí. Záznam negativních poznatků upravuje § 21 nařízení generálního ředitele Vězeňské služby ČR č. 23/2020 o kázeňském řízení u obviněných, odsouzených a chovanců. Generální ředitel přitom vykonává kázeňskou pravomoc nad odsouzenými a jiní zaměstnanci vězeňské služby mohou vykonávat kázeňskou pravomoc, pokud k tomu byli zmocněni generálním ředitelem (§ 51 odst. 1 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody). Úprava evidence negativních poznatků vychází z tohoto zákonného zmocnění generálního ředitele, a má tedy oporu v zákoně.

[15] Podle § 21 nařízení č. 23/2020 se formou negativního poznatku zaznamená jednání, kterým podezřelý z kázeňského přestupku neplní své povinnosti, ale k nápravě postačí jen domluva nebo výzva. Záznamy negativních poznatků slouží jako interní informace pro zaměstnance, lze je však využít i při zpracování hodnocení odsouzených. Záznam obsahuje informace o času, místě, způsobu a okolnostech jednání, vylíčení průběhu jednání

a seznam případných svědků. Pokud jsou později zjištěny nové skutečnosti, negativní poznatek se nezahazuje, ale doplní se o tyto nové informace. Záznam negativního poznatku se sepiše zpravidla v den spáchání kázeňského přestupku.

[16] Negativní poznatek je tedy informativní záznam o jednání odsouzeného. Pouhá možnost vězeňské správy toto jednání zapsat bezprostředně neomezuje práva odsouzených. Záznam negativního poznatku tedy není zásahem podle § 82 s. ř. s. a nelze se proti němu bránit zásahovou žalobou.

[17] Kromě toho nelze soudně napadat přímo vnitřní předpis, zde nařízení č. 23/2020; zpochybňovat lze jen jeho použití v konkrétním případě (rozsudek NSS ze dne 13. 11. 2019, čj. 6 As 241/2018-25, č. 3993/2020 Sb. NSS, bod 23), a to stěžovatel udělal v další (konkrétnější) části své žaloby. Stěžovatel se naopak nemohl domáhat toho, aby soud obecně přezkoumával vytýkané nedostatky této evidence (nemožnost zahladit negativní poznatek či bránit se proti němu, nepřiměřené následky nebo častou neinformovanost odsouzených o provedení záznamu). Soud by se těmito okolnostmi mohl zabývat, jen pokud by je stěžovatel namítal v souvislosti s konkrétním postupem vězeňské služby. To ale neudělal (konkrétní záznam nezpochybňoval kvůli těmto okolnostem, ale kvůli tomu, že jej pokládal za nepravdivý a že kvůli němu nebyl příznivěji přerážen). Jeho námitky byly proto nepřipustné.

Nezařazení do I. prostupné skupiny vnitřní diferenciaci kvůli záznamu negativního poznatku o neuklizeném civilním oděvu

[18] Stěžovatel dále spatřuje nezákonný zásah v tom, že kvůli záznamu negativního poznatku o neuklizeném civilním oděvu nebyl zařazen do I. prostupné skupiny vnitřní diferenciaci. Podle něj se tento skutek vůbec nestal.

[19] NSS se nejprve zabýval otázkou dokazování v řízení před krajským soudem.

[20] Ve věcech, o nichž u soudu probíhá řízení o ochraně před nezákonným zásahem, žalovaný zpravidla nevede spis ve smyslu § 17 správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb.), který by odrážel průběh úředních úkonů vztahujících se k žalobci. Oproti správnímu řízení završenému rozhodnutím tu proto není obvyklý formální podklad, se kterým by se žalobce mohl seznámit dříve než v soudním řízení a k němuž by se mohl před podáním žaloby vyjádřit. Pokud chce tedy soud vycházet z listin či jiných materiálů, které mu předložil správní orgán, měl by jimi zásadně provést důkaz při jednání a umožnit žalobci na ně reagovat (rozsudek NSS ze dne 23. 10. 2023, čj. 10 As 326/2022 - 88, bod 25 a judikatura tam citovaná).

[21] Krajský soud ve svém rozsudku vyšel z těchto listinných a jiných podkladů:

- Služební záznam výpovědi vrchního inspektora ppor. J. B. ze dne 14. 7. 2021
- Záznam výpovědi vrchního komisaře mjr. Ing. Z. T. ze dne 21. 7. 2021
- Úřední záznam výpovědi ředitele věznice plk. Mgr. R. M. ze dne 26. 7. 2021
- Úřední záznam o výpovědi vychovatele Bc. J. D. ze dne 17. 8. 2021
- Úřední záznam o výpovědi vychovatele Bc. L. P. ze dne 23. 8. 2021
- Kamerový záznam chodby 9. oddělení Věznice Mírov ze dne 22. 4. 2021, 10:00 až 11:00

pokračování

- Úřední záznamy o výsledku spolupřeznů ze dne 1. 9. 2021 a 2. 9. 2021

[22] V odůvodnění uvedl, že je pokládá za součást spisového materiálu a že je všechny ve správním řízení vyhodnotila už vězeňská služba nebo Generální ředitelství vězeňské služby.

[23] V této věci – v níž byl předmětem sporu právě skutkový stav – ale neproběhlo žádné formalizované řízení, ve kterém by se stěžovatel mohl seznámit s obsahem uvedených listin a materiálů (například z nějakého systematicky vedeného spisu, do něž by mohl nahlížet). Vězeňská služba i Generální ředitelství vězeňské služby sice podklady shromáždily, ale jejich postup byl neformální. Šlo tu totiž jen o vyřízení stížností upravených vnitřním nařízením generálního ředitele vězeňské služby^{*)}. O těchto stížnostech se nevede žádné řízení – jde o pouhé interní prošetření (ostatně nařízení odkazuje na institut nenárokové stížnosti podle § 175 správního řádu). O výsledku vyřizování je podatel jen vyrozuměn; forma a rozsah vyrozumění nejsou nijak předepsány.

[24] Orgány, jimž stěžovatel své stížnosti adresoval, je vyřídily jen se stručným závěrem, že negativní poznatek byl zaznamenán oprávněně. Z jejich reakcí na stížnosti není zřejmé, jak orgány konkrétně hodnotily shromážděné podklady – tedy není zřejmé, že by jimi *dokazovaly* (ani k tomu neměly důvod, protože nevedly žádné řízení završené rozhodnutím). Právě v této práci s konkrétními skutkovými zjištěními (totiž v tom, že je správní orgán vyhodnotí jednotlivě i v jejich souhrnu a svůj myšlenkový postup přezkoumatelně popíše) ale spočívá podstata dokazování a vlastní cíl správního řízení – jehož obrazem je pak správní spis a výsledkem správní rozhodnutí. A právě proto správní soudy nedokazují správním spisem, protože ten je formálně souhrnem úkonů ve správním řízení, materiálně pak dokladem o jedné už proběhlém důkazním procesu. V této věci však podklady, které shromáždily správní orgány, ani výstupy z těchto podkladů (reakce orgánů na stížnosti) žádný takový proces nezachycují: dokazování totiž dosud neproběhlo (jakkoli správní orgány jistě shromážděná skutková zjištění musely nějak hodnotit, aby mohly dospět ke svým závěrům).

[25] Krajský soud rozhodl bez nařízení jednání, tedy ani on žádné dokazování neprováděl. Je pravda, že účastníci s tímto postupem souhlasili. Pokud ale soud dostal od vězeňské správy podklady vypovídající o skutkovém stavu – a jejich konkrétní obsah a důkazní váhu hodnotil (a ve svém rozsudku to přezkoumatelně popsal) *jako vůbec první*, měl jednání nařídit, aby se stěžovatel mohl s těmito jednotlivými zjištěními v úplnosti a prokazatelně seznámit. Obsah stěžovatelových podání totiž nasvědčuje tomu, že o konkrétním obsahu podkladů, z nichž správní orgány vycházely, se stěžovatel při podání žaloby spíše jen dohadoval. Přitom formální správní řízení (zachycené ve správním spisu) funguje i jako (byť omezený) dialog mezi správním orgánem a účastníkem. Účastník se v něm může seznamovat s podklady pro rozhodnutí, vyjadřovat se k nim a případně navrhnout jejich doplnění. Naproti tomu postup správních orgánů navazující na ony stížnosti, které stěžovatel využil, mu žádná taková práva nedává (a dávat nemá).

^{*)} nařízení generálního ředitele Vězeňské služby České republiky č. 55/2014 o vyřizování stížností a oznámení ve Vězeňské službě České republiky

[26] Pouhý fakt, že správní orgány shromáždily o vytýkaném stěžovatelově skutku určité listiny, tedy ještě neznamena, že vznikl správní spis a že už správní soud nemusí po podání žaloby dokazovat. Naopak dokazovat musí – jednak proto, aby sám našel rozhodný skutkový stav, jednak proto, aby stěžovateli umožnil na jednotlivá zjištění reagovat.

[27] Protože krajský soud jednání nenařídil a dokazování nevedl, dopustil se vady, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé – již je hodnocení (ne)zákonnosti zásahu v podobě nepřerazení stěžovatele do výhodnější skupiny vnitřní diferenciace kvůli negativnímu poznatku o neuklizeném oblečení. NSS proto rozsudek krajského soudu v této části zrušil. Stěžovatel tuto vadu sice v kasační stížnosti nenamítl, NSS k ní však musel přihlídnout z úřední povinnosti. Stěžovatelovým námitkám, které se týkají jeho kázeňského přestupku, se krajský soud věnoval pečlivě a systematicky. NSS však správnost jeho úvah nezkoumal, protože by to bylo zatím předčasné.

4. Závěr a náklady řízení

[28] Stěžovatel se svými námitkami týkajícími se systému záznamů negativních poznatků neuspěl, a NSS proto kasační stížnost v této části zamítl.

[29] Kasační stížnost týkající se dopadů konkrétního negativního poznatku o neuklizeném oblečení (tedy nepřerazení stěžovatele do I. přístupné skupiny vnitřní diferenciace) byla důvodná kvůli procesní vadě v řízení před krajským soudem. NSS proto v této části zrušil napadený rozsudek krajského soudu a vrátil mu věc k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku a při jednání provede důkaz listinami a jinými materiály poskytnutými vězeňskou službou. Provede případně i další vhodné důkazy, uzná-li toho potřebu, a bude přitom dbát na zásadu bezprostřednosti.

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

[31] NSS dále přiznal ustanovenému zástupci odměnu za jeden úkon právní služby, a to za písemné podání soudu ve věci samé – kasační stížnost [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb. (advokátní tarif)]. Za jeden úkon právní služby náleží odměna ve výši 3 100 Kč [§ 7 bod 5 a § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu]. Dále zástupci náleží 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů za jeden úkon právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Celkem odměna činí 3 400 Kč. Tato částka bude zástupci vyplacena z účtu NSS do 30 dnů ode dne 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 29. února 2024

pokračování

Michaela Bejčková
předsedkyně senátu