



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: J. P., zast. JUDr. Karlem Davidem, advokátem se sídlem Sladkovského 1640, Louny, proti žalované: **Vězeňská služba České republiky, Věznice Bělušice**, se sídlem Bělušice 66, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 11. 6. 2025, č. j. 16 A 22/2024-156,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 11. 6. 2025, č. j. 16 A 22/2024-156, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.
- II. Odměna a náhrada hotových výdajů advokáta JUDr. Karla Davida **se určují** částkou 6 135 Kč. Tato částka mu 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] Žalobou podanou dne 12. 8. 2024 se žalobce domáhal soudní ochrany před přerazením z II. do III. prostupné skupiny vnitřní diferenciaci v rámci Věznice Bělušice. Původně svou žalobu kvalifikoval jako žalobu na ochranu před nečinností žalované (namítal, že vůbec nebylo vydáno rozhodnutí, na jehož základě měl být přerazen), následně jako žalobu proti rozhodnutí žalované (tím měl být akt ředitele věznice ze dne 15. 7. 2024, jímž byl žalobce přerazen z II. do III. prostupné skupiny vnitřní diferenciaci). Krajský soud však vyhodnotil, že toto „rozhodnutí“ ředitele žalované nebylo rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Nebylo totiž vydáno v rámci správního (ani jiného formalizovaného) řízení, ale jednalo se o operativní motivační opatření. Proto soud dospěl k závěru, že „rozhodnutí“ o přerazení mezi prostupnými skupinami vnitřní diferenciaci může představovat nezákonný

zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. a usnesením ze dne 10. 3. 2025, č. j. 16 A 22/2024-46, vyzval žalobce k přizpůsobení obsahu žaloby.

[2] Žalobce byl přesvědčen, že splňoval podmínky pro zařazení do II. prostupné skupiny vnitřní diferenciací (částečně plnil program zacházení a převážně se choval v souladu s vnitřním řádem), nikoli do III. prostupné skupiny vnitřní diferenciací (tam mají být zařazeni odsouzení, kteří odmítají přijmout nebo neplní program zacházení, odmítají své povinnosti či se chovají a jednají v rozporu s vnitřním řádem). Zařazení do III. prostupné skupiny vnitřní diferenciací přitom představuje zhoršení podmínek ve výkonu trestu odnětí svobody (např. omezení možnosti pracovního zařazení či dosažení podmíněného propuštění). Žalobce poznamenal, že mu nebyly sděleny důvody přearažení, s návrhem vychovatelky byl seznámen až ze strany soudu po podání žaloby. Zdůraznil, že program zacházení plnil, byl mu uložen pouze jediný kázeňský trest (za nekvalitně ustlané lůžko; navíc v době, kdy pobýval na zdravotním středisku). Fakticky tak byl 2x potrestán za jeden nezávažný delikt. Tento postup žalované žalobce považoval za reakci na kritiku fungování Věznice Bělušice. Podle žalobce byly porušeny základní zásady výkonu trestu odnětí svobody, důstojnost jeho osobnosti, jakož i základní účel výkonu tohoto trestu (podporovat takové postoje a dovednosti, které odsouzeným pomohou k návratu do společnosti a umožní jim vést soběstačný život v souladu se zákonem). Žalobce shrnul, že „rozhodnutí“ ředitele žalované je zásahem správního orgánu, tento zásah byl nezákonný, směřoval přímo proti žalobci, žalobce jím byl zkrácen na svých právech a zásah stále trval.

[3] Krajský soud se nejprve zabýval otázkou, zda žalobce v souladu s § 85 s. ř. s. vyčerpал jiné právní prostředky ochrany nebo nápravy. Takovým prostředkem bylo podle krajského soudu podání dle § 16a zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, v relevantním znění, žádající uplatnění dozorové pravomoci příslušného státního zastupitelství nad zákonností výkonu trestu odnětí svobody. Z dopisu žalobce adresovaného původně Vrchnímu soudu v Praze (a postoupeného Krajskému státnímu zastupitelství v Ústí nad Labem) krajský soud dovodil, že žalobce tento prostředek ochrany či nápravy neúspěšně vyčerpал. Krajský soud tudíž shledal žalobu přípustnou.

[4] Shora uvedeným rozsudkem ze dne 11. 6. 2025, č. j. 16 A 22/2024-156, krajský soud podle § 87 odst. 3 s. ř. s. žalobu zamítl. Úvodem shrnul podmínky, které dle jeho názoru vymezuje judikatura pro to, aby určitý akt orgánu veřejné správy mohl být vyhodnocen jako nezákonný zásah. Žalobce musí být podle krajského soudu přímo (1. podmínka) zkrácen na svých veřejných subjektivních právech (2. podmínka) zásahem správního orgánu, který je nezákonný (3. podmínka). Takový zásah zároveň nesmí být rozhodnutím (4. podmínka) a musí být namířen přímo proti žalobci (5. podmínka). S odkazem na své zmiňované usnesení ze dne 10. 3. 2025, č. j. 16 A 22/2024-46, vydané v nyní posuzovaném řízení, krajský soud vyhodnotil, že sporný akt nebyl rozhodnutím. Bylo podle něj rovněž evidentní, že zásah směřoval přímo proti žalobci. Poslední dvě podmínky tedy byly splněny.

[5] Krajský soud však dospěl k závěru, že nebyla splněna 2. podmínka, tedy zkrácení žalobce na veřejných subjektivních právech. Zkoumal jednotlivé motivační činitele, v nichž se podle Vnitřního řádu věznice Bělušice (ze dne 1. 2. 2024, č. j. VS-268836/ČJ-2023-801800-VŘV, dále jen „vnitřní řád“) liší II. a III. prostupná skupina vnitřní diferenciací. U každého motivačního činitele soud vyhodnotil, že daná výhoda nepředstavuje veřejné subjektivní právo odsouzeného (umístění do oddělení s určitým stupněm zabezpečení je přezkoumatelné trestním soudem; ředitel věznice není povinen

pokračování

podat návrh na podmíněné propuštění odsouzeného; obdobně není nárok na kázeňskou odměnu či na účast na kulturních akcích, příp. vycházku delší než 1 hodina). Podrobněji se krajský soud zabýval otázkou snížení limitu jednorázového nákupu z 800 Kč na 500 Kč a omezení sledování TV do 22:00 hod. namísto 23:00 hod. I zde vysvětlil, že odsouzenému sice svědčí právo nakupovat potraviny a věci osobní potřeby, ovšem nikoli za neomezenou částku. Stanovení maximální částky je v působnosti vnitřního řádu stejně jako určení, dokdy je možné sledovat TV. Krajský soud dále podotkl, že zařazení odsouzeného do určité přístupné skupiny vnitřní diferenciace ani podle zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů, v relevantním znění (dále jen „zákon o výkonu trestu odnětí svobody“), ani podle vnitřního řádu nemá vliv na pracovní zařazení odsouzeného.

[6] Vzhledem k tomu, že podle krajského soudu nebyla splněna 2. podmínka, krajský soud se již podrobně nezabýval splněním podmínek ostatních. Konstatoval však, že i kdyby bylo možné považovat přeřazení do jiné přístupné skupiny vnitřní diferenciace za zásah do veřejných subjektivních práv žalobce, takový zásah by v jeho případě nebyl přímý. K přímému zásahu by totiž podle krajského soudu došlo až tehdy, pokud by byl žalobce skutečně omezen ve výkonu některého konkrétního práva, např. v délce vycházky, nákupu o určité hodnotě či sledování TV po 22. hodině. Nebyla by tudíž splněna ani 1. podmínka úspěšnosti žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu.

II.

Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalované

[7] Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, a to z důvodů, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[8] Stěžovatel uvádí, že krajský soud izoluje jednotlivé motivační činitele a pomíjí jejich roli v systému výkonu trestu odnětí svobody, jehož účelem je podle zákona o výkonu trestu odnětí svobody i zachování výchovné a resocializační funkce. Zdůrazňuje rovněž, že zařazení do určité přístupné skupiny vnitřní diferenciace představuje základní vymezení okruhu práv, povinností a možností odsouzeného. Přeřazením totiž odsouzený nejen pozbývá možnost o určité benefity se ucházet, ale dostává se do horšího postavení v navazujících rozhodovacích procesech (např. o podmíněném propuštění). Dochází tedy k přímému zkrácení veřejných subjektivních práv odsouzeného. Podle stěžovatele není správný ani názor krajského soudu, dle něhož by zásah představovalo až neumožnění konkrétního oprávnění. Takový závěr je v přímém rozporu s judikaturou, která přezkum (ne)zákonnosti a přiměřenosti přeřazení odsouzeného do přísnější přístupné skupiny vnitřní diferenciace připouští (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 2. 2024, č. j. 10 As 250/2022-33, a ze dne 13. 11. 2024, č. j. 10 As 182/2024-35; všechna zde zmiňovaná rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na www.nssoud.cz). Již samotné přeřazení do jiné přístupné skupiny vnitřní diferenciace totiž může zakládat zkrácení práv. Žalobu tudíž podle stěžovatele nebylo možné zamítnout pro nesplnění 1. a 2. podmínky. Vzhledem k uvedenému stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[9] Žalovaná ve svém vyjádření ke kasační stížnosti konstatovala, že přeřazení stěžovatele do III. přístupné skupiny vnitřní diferenciace nelze považovat za formu trestu, ale za výchovný prostředek odrážející jeho chování. Přeřazení je výsledkem posouzení řady

odborných pracovníků, kteří nepřihlížejí jen k prohřeškům, kvůli kterým bylo zahájeno kázeňské řízení, ale i k těm, které jsou zaznamenány pouze formou negativního záznamu. Ke kázeňskému trestu žalovaná doplňuje, že stěžovatel měl kromě neupraveného lůžka v ložním prádle ukryty potraviny a léky, připínáčky a neoprávněně držení radiopřijímač. Dále měl na konstrukci lůžka zavěšenou tašku s plastovým odpadem a tašku s potravinami na věšáku, který je určen k zavěšení výstrojních součástek. Kasační stížnost považuje žalovaná za „*nedůvodnou a nicotnou*“, neboť nevychází z merita věci. Žalovaná se ztotožňuje s napadeným rozsudkem a navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí krajského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté soud přistoupil k přezkoumání napadeného rozsudku v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí krajského 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.

[11] Podle § 82 s. ř. s. „*[k]aždý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.*“.

[12] Krajský soud vycházel z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005-65, publ. pod č. 603/2005 Sb. NSS, podle něhož zásahová žaloba může být úspěšná pouze při kumulativním splnění následujících podmínek: „*Žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením (zásahem správního orgánu v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka).*“ Je ovšem třeba v první řadě podotknout, že tento právní názor sice dosud nebyl zcela překonán, ale v každém případě byl v některých ohledech podstatně modifikován pozdější judikaturou zejména rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, a to mj. v tom, že zásahem správního orgánu může být i jeho nečinnost, pokud nejde o nečinnost při vydání správního rozhodnutí (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), ale také v tom, že je třeba rozlišovat podmínky nezbytné pro samotnou projednatelnost zásahové žaloby od těch, které se skutečně týkají její úspěšnosti, tedy důvodnosti. Zejména závěr, že napadené konání (příp. opomenutí konat) správního orgánu nemůže být pojmově zásahem, neboť přímo nezasahuje do právní sféry žalobce, nemá podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160, publ. pod č. 3687/2018 Sb. NSS, vést k zamítnutí podané žaloby, nýbrž k jejímu odmítnutí podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť k řízení o zásahové žalobě, která však vůbec nesměruje proti zásahu správního orgánu, chybí podmínky řízení (tento rozsudek rozšířeného senátu byl sice následně zrušen nálezem Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, avšak z jiných důvodů, a naopak závěr o nutnosti

pokračování

odmítnutí žaloby, nesměruje-li pojmově proti zásahu správního orgánu, si i pozdější judikatura Nejvyššího správního soudu plně osvojila, srov. např. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39, publ. pod č. 4178/2021 Sb. NSS, bod [115]).

[13] Krajský soud ovšem tuto pozdější judikaturu rozšířeného senátu pominul a nechal se do určité míry zastaralým právním názorem vyjádřeným v rozsudku zdejšího soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005-65, který ještě sám nesprávně nazývá „*algoritmem*“, svést ze správné cesty již v tom ohledu, že na jednu stranu dospěl k závěru, že napadený akt žalované přímo nezasahuje do veřejných subjektivních práv stěžovatele, na straně druhé však z tohoto důvodu žalobu namísto odmítnutí dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro nedůvodnost zamítl. Tím se patrně nechala zmást i žalovaná, která se v řízení o kasační stížnosti vyjadřovala právě jen k otázce důvodnosti žaloby, tedy k otázce, zda byl stěžovatel po právu přerazen do jiné přístupné skupiny vnitřní diferenciace, ačkoliv krajský soud tuto otázku (i přes zamítnutí žaloby) vůbec neposuzoval. I kdyby se tedy Nejvyšší správní soud ztotožnil s uvedeným závěrem krajského soudu o tom, že napadený akt žalované pojmově nemůže být zásahem správního orgánu, nemohl by jeho rozsudek obstát a naopak by ho musel Nejvyšší správní soud zrušit pro zmatečnostní vadu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., k níž by zdejší soud musel dle § 109 odst. 4 s. ř. s. přihlídnout z úřední povinnosti a která by spočívala v tom, že by krajský soud i přes chybějící podmínku řízení o žalobě meritorně rozhodl (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2021, č. j. 5 As 354/2019-36). Zdejší soud se však především s uvedeným závěrem krajského soudu, podle něhož napadený akt žalované přímo nezkracuje stěžovatele na jeho právech, nezotožnil.

[14] Nejprve se ovšem Nejvyšší správní soud zabýval jinou nezbytnou podmínkou projednatelnosti zásahové žaloby, podle níž napadený akt žalované, tedy přerazení z II. do III. přístupné skupiny vnitřní diferenciace, nesmí být rozhodnutím správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. (jež lze po vyčerpání řádných opravných prostředků ve správním řízení napadnout právě jen žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s.). Splnění této podmínky, byť ji stěžovatel nerozporuje, totiž není zřejmé na první pohled (i krajský soud původně posuzoval „rozhodnutí“ žalované o přerazení ze dne 15. 7. 2024 jako rozhodnutí správního orgánu dle § 65 odst. 1 s. ř. s. v materiálním smyslu), Nejvyšší správní soud však s finálním posouzením této otázky krajským soudem souhlasí.

[15] Podle § 65 odst. 1 s. ř. s., v relevantním znění, *„[k]do tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen „rozhodnutí“), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak“.*

[16] Nejvyšší správní soud se již mnohokrát zabýval otázkou, zda lze určitý akt správního orgánu považovat za rozhodnutí ve smyslu autonomní definice § 65 odst. 1 s. ř. s., či nikoli. V usnesení dne 10. 7. 2018, č. j. 9 As 79/2016-41, publ. pod č. 3779/2018 Sb. NSS, rozšířený senát zdejšího soudu zdůraznil, že *„[r]ozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. je do určité míry formalizovaný projev vůle správního (dohledového) orgánu, který obsahuje zákonem stanovené náležitosti. Formální znaky rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. jako znaky vymezující nezbytné vlastnosti přezkoumávaného aktu (...) vyplývají z těch míst dílu prvního části druhé soudního řádu správního, která se týkají např. časových podmínek podání žaloby (oznámení rozhodnutí*

jako zásadně písemného aktu) či vlastností, které tento akt nutně musí mít, aby obstál v přezkumu (přezkoumatelnost; náležitosti, které vylučují, že by šlo o akt nicotný). Těmito formálními znaky (srov. zejména § 71, 72 a 76 s. ř. s.) tedy jsou: i) předepsaná formalizovaná podoba úkonu, který obvykle obsahuje výrok a odůvodnění; ii) skutečnost, že úkon je vydáván v rámci formalizovaného postupu, byť nemusí jít o řízení ve smyslu správního řádu či daňového řádu; iii) o průběhu a výsledku postupu je pořizována dokumentace, iv) výsledný úkon je oznamován účastníkům řízení (srov. L. Jemelka, M. Podbrázský, P. Vetešník, J. Zavřelová, D. Bohadlo, P. Šuránek.: Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 487-521).“.

[17] Jak již v nynější věci podrobně vyhodnotil krajský soud v usnesení ze dne 10. 3. 2025, č. j. 16 A 22/2024-46, příslušné zákonné ani podzákonné právní předpisy přerazování odsouzených mezi prostupnými skupinami vnitřní diferenciaci podrobně neupravují; „rozhodnutí“ ředitele věznice nemusí obsahovat žádné formální náležitosti ani přezkoumatelné odůvodnění. Jde tedy pouze o operativní motivační opatření, které má přispět k efektivnímu naplňování účelu výkonu trestu odnětí svobody. Povaze operativního aktu rovněž odpovídá soudní ochrana formou žaloby proti nezákonnému zásahu správního orgánu, jelikož tento typ žalob (od 1. 1. 2026 s výjimkou deklaratorních zásahových žalob) správní soudy projednávají přednostně (§ 56 odst. 3 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud nyní posuzovanou problematiku dosud explicitně nehodnotil, zabýval se však případem srovnatelným, kdy se odsouzený domáhal přerazení z II. do I. prostupné skupiny vnitřní diferenciaci. Pokud by mělo být přerazení odsouzeného mezi prostupnými skupinami vnitřní diferenciaci považováno za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., nevydání takového rozhodnutí by bylo namíste přezkoumávat jako potenciální nečinnost správního orgánu (§ 79 a násl. s. ř. s.). Zdejší soud však k takovému závěru nedospěl a v rozsudcích ze dne 29. 2. 2024, č. j. 10 As 250/2022-33, a ze dne 13. 11. 2024, č. j. 10 As 182/2024-35, na které v kasační stížnosti upozorňuje i stěžovatel, posuzoval nepřerazení odsouzeného na základě rozsudků Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci vydaných v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu.

[18] Pokud jde konečně o závěr krajského soudu, podle něhož napadený akt žalované stěžovatele přímo nezkracuje na jeho právech (přičemž úzce související otázky přímosti zkrácení a samotného zkrácení na veřejných subjektivních právech nelze od sebe ani ve jménu „*algoritmu*“ zcela oddělovat, jak to nesprávně činí krajský soud), je zapotřebí v první řadě poznamenat, že již z jazykového výkladu § 82 s. ř. s. vyplývá, že postačuje přímý příčinný vztah mezi konáním či opomenutím konat správního orgánu a potenciálním zásahem do veřejných subjektivních práv adresáta veřejné správy. V tomto duchu již správní soudy dovodily, že zásah může představovat např. již samotné vedení daňové kontroly (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004-110, publ. pod č. 735/2006 Sb. NSS), přímo vynutitelný pokyn policisty (rozsudek zdejšího soudu ze dne 27. 8. 2014, č. j. 2 As 35/2014-109) či evidování údajů o přestupku v registru řidičů (rozsudek zdejšího soudu ze dne 19. 2. 2015, č. j. 1 As 151/2014-23). Přerazení odsouzeného z II. do III. prostupné skupiny vnitřní diferenciaci je s uvedenými situacemi srovnatelné. Právě tak jako až jednotlivé výzvy či jiné úkony v rámci daňové kontroly fakticky zasahují do práv daňového subjektu (samotné formální zahájení či trvání daňové kontroly do práv nezasahuje bezprostředně), obdobně zařazení do prostupné skupiny vnitřní diferenciaci poskytuje obecný rámec pro průběh výkonu trestu odnětí svobody a určuje meze, ve kterých lze uplatňovat určitá práva,

pokračování

a rovněž možnosti získání určitých výhod. K této změně navíc dochází okamžitě a trvale (resp. do případného dalšího „rozhodnutí“ o přearažení).

[19] Lze dodat, že právě tak, jako by bylo neefektivní bránit se proti každé jednotlivé výzvě vydané v rámci daňové kontroly, bylo by absurdní požadovat po odsouzeném, aby se domáhal každého jednotlivého režimového opatření v podobě, která odpovídá jiné přístupné skupině vnitřní diferenciaci (např. delší vycházka, delší sledování TV či nákup za vyšší částku). Pro celý systém výkonu trestu odnětí svobody a soudního přezkumu správními soudy nepochybně dává větší smysl posuzovat již samotné zařazení do přístupné skupiny vnitřní diferenciaci, nikoli až veškerá dílčí opatření, která jsou v jeho důsledku správním orgánem vůči odsouzenému uplatňována. To platí jak z pohledu ekonomie řízení, tak i z pohledu právní jistoty a eliminace možných nesouladných rozhodnutí v dílčích záležitostech. Pokud by totiž měla být ochrana poskytována pouze ve vztahu k jednotlivým faktickým úkonům, úplně by se vyprázdnil smysl rozdělování odsouzených do různých přístupných skupin vnitřní diferenciaci, které zahrnují celý soubor motivačních opatření.

[20] Nelze rovněž přehlédnout, že odsouzení jsou podle § 28 odst. 1 zákona o výkonu trestu odnětí svobody povinni zachovávat ustanovení vnitřního řádu věznice. Jak správně argumentuje stěžovatel, již samotné zařazení do určité přístupné skupiny vnitřní diferenciaci dává odsouzenému právo o určité benefity vůbec usilovat. Pokud by jedinou obranou proti potenciálně nezákonnému přearažení do jiné přístupné skupiny vnitřní diferenciaci byla snaha o výhody či jiná opatření v rozporu se zařazením do přístupné skupiny vnitřní diferenciaci, odsouzení by tím byli *de facto* nuceni k porušování vnitřního řádu věznice či alespoň k podávání žádostí, jimž podle vnitřního řádu v žádném případě nemůže být vyhověno. Taková situace by jistě nebyla v souladu s hlavními zásadami výkonu trestu odnětí svobody, zejména podporou postojů a dovedností, které odsouzeným pomohou k návratu do společnosti a umožní vést po propuštění soběstačný život v souladu se zákonem (§ 2 odst. 2 zákona o výkonu trestu odnětí svobody).

[21] Jak tedy vyplývá z výše uvedeného, zařazení do přístupné skupiny vnitřní diferenciaci je třeba při posouzení, zda přímo zasahuje do veřejných subjektivních práv odsouzeného, hodnotit komplexně ve vztahu ke všem opatřením a výhodám, které z takového zařazení pramení. Stěžovatel správně namítá, že nelze jednotlivé motivační činitele izolovat a posuzovat závažnost zásahu do práv u každého jednoho z nich, ale je zapotřebí přihlídnout k celému kontextu. I kdyby totiž žádná z jednotlivých dílčích změn nebyla s to změnit podmínky výkonu trestu odnětí svobody natolik, že by bylo možné hovořit o zásahu do veřejných subjektivních práv odsouzeného, celý soubor změn, které v případě přearažení do jiné přístupné skupiny vnitřní diferenciaci nastávají kumulativně, takové důsledky mít může.

[22] Krajský soud správně poznamenal, že odsouzeným nesvědčí veřejná subjektivní práva účasti na kulturních akcích, nákupu za určitou částku, sledování TV do pozdějších nočních hodin apod. Zákon o výkonu trestu odnětí svobody a vyhláška č. 345/1999 Sb., kterou se vydává řád výkonu trestu odnětí svobody, v relevantním znění (dále jen „řád výkonu trestu odnětí svobody“), však na vnitřní řád delegují úpravu konkrétních aspektů průběhu výkonu trestu odnětí svobody (§ 14 zákona o výkonu trestu odnětí svobody, § 39 odst. 6 řádu výkonu trestu odnětí svobody). Odsouzení jsou zároveň povinni vnitřní řád věznice dodržovat (§ 28 odst. 1 zákona o výkonu trestu odnětí svobody). Byť tedy vnitřní řád nepředstavuje obecně závazný právní předpis, pokud odsouzenému na základě zákona

i obecně závazného podzákonného právního předpisu za jistých okolností přiznává určitá oprávnění, má na ně odsouzený při naplnění stanovených podmínek nárok. Bylo by absurdní, pokud by správní orgán, jemuž zákon svěřuje pravomoc konkretizovat určitá oprávnění adresátů veřejné správy, nemusel svá vlastní pravidla (tedy i meze správního uvážení, které si sám tímto vnitřním předpisem stanovil) dodržovat.

[23] K závěru, že (ne)přeražení do jiné prostupné skupiny vnitřní diferenciací zasahuje do veřejných subjektivních práv odsouzeného, již dospěl Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci v rozsudku ze dne 16. 7. 2024, č. j. 60 A 89/2021-100. Ten sice posuzoval případ týkající se jiné věznice, jednotlivé motivační činitele však byly uplatňovány obdobně: „*Právní úprava PSVD je poměrně stručná a lze z ní dovodit jen to, že PSVD je motivačním faktorem, jehož cílem je pozitivně motivovat odsouzené, aby plnili stanovený program zacházení, řádně plnili své povinnosti a v důsledku toho požívali výhody, které jsou v jednotlivých třídách PSVD stanoveny. O zařazení do konkrétní třídy PSVD rozhoduje ředitel věznice na návrh odborných zaměstnanců. Bližší úprava PSVD je vyhrazena interním předpisům věznic. Konkrétně v nyní řešené věci je rozhodující čl. 28 vnitřního řádu, který vymezuje podmínky, jež musí odsouzený splnit, aby mohl být zařazen do konkrétní třídy PSVD. Jednotlivé výhody plynoucí ze zařazení do jednotlivých tříd PSVD jsou popsány v odst. 11 až 19. Namátkou lze zmínit, že odsouzení zařazení do I. PSVD mohou sledovat televizní programy do 24 hodin, ředitel věznice u nich může podat návrh na podmíněné propuštění, mohou realizovat vycházky v rozsahu až 1,5 hodiny, mohou obdržet povolení k jednorázovému nákupu až do výše 800 Kč, jsou přednostně zařazováni do práce apod. Tyto výhody mohou odsouzení zařazení do II. PSVD požívat jen výjimečně s tím, že jinak mohou sledovat televizní programy do 23 hodin a lze jim umožnit jednorázový nákup do výše 600 Kč. Odsouzení zařazení do III. PSVD výhody popsané v rámci třídy I nepožívají s výjimkou sledování televizních programů do 22 hodin a umožnění jednorázového nákupu do výše 400 Kč. Z uvedeného vyplývá, že rozhodování o zařazení odsouzeného do PSVD se dotýká práv odsouzených.*“ Ani Nejvyšší správní soud následně nerozporoval, že přeražení či naopak nepřeražení do jiné prostupné skupiny vnitřní diferenciací skutečně představuje zásah do veřejných subjektivních práv odsouzeného, a věcně přezkoumal přiměřenost tohoto zásahu (již zmiňovaný rozsudek zdejšího soudu ze dne 13. 11. 2024, č. j. 10 As 182/2024-35).

[24] Krajský soud v projednávané věci správně vyhodnotil, že podle žádného z relevantních právních předpisů či vnitřního řádu nemá zařazení do jednotlivých prostupných skupin vnitřní diferenciací vliv na pracovní zařazení. Dostatečně se však nezabýval otázkou, zda takové zařazení (či jeho změna) může mít vliv na podmíněné propuštění odsouzeného. K tomu soud pouze poznamenal, že neexistuje nárok na to, aby ředitel věznice podal návrh na podmíněné propuštění odsouzeného, a že není nutné, aby ředitel věznice vyjádřil souhlas s návrhem samotného odsouzeného. Nejvyšší správní soud nerozporuje, že o návrhu na podmíněné propuštění rozhodují soudy trestní. Jak však uvádí komentář k § 88 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník: „*Významné je i zařazení odsouzeného do příslušné skupiny vnitřní diferenciací (§ 39 odst. 7 až 8 ŘVTOS), popřípadě změna takového zařazení (§ 39 odst. 9, 10 ŘVTOS), která odráží změny v přístupu, plnění programu zacházení, plnění povinností a chování a jednání odsouzeného (srov. § 39 odst. 9 ŘVTOS).*“ (KALVODOVÁ, V. § 88 [Podmíněné propuštění z výkonu trestu odnětí svobody]. In: ŠČERBA, F. a kol. Trestní zákoník. 1. vydání (3. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2025, marg. č. 22. Dostupné na beck-online.cz). Z toho je zřejmé, že změnou zařazení z II. do III. prostupné skupiny vnitřní diferenciací došlo k omezení perspektivy stěžovatele na

pokračování

podmíněné propuštění z výkonu trestu odnětí svobody. I tím byla jeho právní sféra zasažena.

[25] Z výše uvedeného vyplývá, že přearažení z II. do III. prostupné skupiny vnitřní diferenciaci žalovanou představuje přímý zásah do veřejných subjektivních práv stěžovatele. Vzhledem k opačnému závěru krajského soudu tedy nemůže jeho rozsudek obstát. Pokud budou v dalším řízení splněny i veškeré ostatní podmínky projednatelnosti stěžovatelovy zápuřčí zásahové žaloby, posoudí krajský soud její důvodnost, tedy bude se zabývat otázkou zákonnosti přearažení stěžovatele z II. do III. prostupné skupiny vnitřní diferenciaci.

IV.

Závěr a náklady řízení

[26] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, a proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

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

[28] Byť Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu ruší a věc mu vrací k dalšímu řízení, je povinen zároveň rozhodnout o odměně a náhradě hotových výdajů zástupce stěžovatele, kterého mu ustanovil usnesením ze dne 22. 8. 2024, č. j. 15 Na 222/2024-10, již krajský soud a který v souladu s § 35 odst. 10 s. ř. s. zastupoval stěžovatele i v řízení o kasační stížnosti. Odměna a náhrada hotových výdajů ustanoveného advokáta, kterou hradí dle téhož ustanovení stát, totiž sice 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. po zrušení napadeného rozhodnutí krajského soudu rozhodovat v dalším řízení krajský soud.

[29] Pro určení výše odměny a náhrady hotových výdajů zástupce stěžovatele se použije v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. vyhláška č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), v aktuálním znění (dále jen „advokátní tarif“). Ustanovenému zástupci tedy náleží dle § 9 odst. 5 a § 7 bodu 5 advokátního tarifu odměna za úkon právní služby ve smyslu § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu (podání kasační stížnosti včetně jejího doplnění) ve výši 4 620 Kč a paušální náhrada jeho hotových výdajů ve výši 450 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). K tomu je nezbytné přičíst částku připadající na DPH ve výši 21 %. Celkem tedy přísluší zástupci stěžovatele za jeho zastupování v řízení o kasační stížnosti částka 6 135 Kč, která mu bude vyplacena ve lhůtě 60 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí. Usnesení krajského soudu ze dne 18. 6. 2025, č. j. 16 A 22/2024-165, jímž bylo rozhodnuto o odměně a náhradě hotových výdajů zástupce stěžovatele za jeho zastupování v dosavadním řízení o žalobě, zůstává tímto rozsudkem nedotčeno.

Poučení:

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

V Brně dne 6. února 2026

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu