



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **L. K.**, proti žalované: **Vězeňská služba České republiky, Věznice Jiřice**, se sídlem Ruská cesta 404, Jiřice, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 29. 7. 2025, č. j. 54 A 4/2024-73,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 29. 7. 2025, č. j. 54 A 4/2024-73, **se ruší** a věc **se mu vrací** k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Kasační stížností se žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení shora označeného rozsudku krajského soudu, jímž bylo vyhověno žalobě na určení nezákonnosti zásahu stěžovatelky, spočívajícího ve vyřazení žalobce z práce na pracovišti SHČ (střediska hospodářské činnosti) u společnosti Bilsing Automation Czech s. r. o. (dále jen „společnost Bilsing“).

[2] V **žalobě** žalobce uvedl, že byl shledán zdravotně způsobilým k pracovnímu zařazení na pracovišti u společnosti Bilsing ve Věznici Jiřice a s tímto zařazením udělil souhlas; jeho pracovní zařazení doporučila odborná komise stěžovatelky a dne 6. 12. 2023 jej schválil ředitel stěžovatelky. Ve dnech 3., 4. a 5. 1. 2024 žalobce odpracoval celou směnu a na konci směny dne 5. 1. 2024 mu vedoucí zaměstnanec na pracovišti předložil k podpisu listinu, v níž bylo uvedeno, že žalobce „*nebyl přijat pro nadbytečnost*“. Žalobce dne 8. 1. 2024 informoval ředitele stěžovatelky o tom, že trvá na svém pracovním zařazení u společnosti Bilsing. Na žádost ředitele stěžovatelky o vysvětlení společnost Bilsing uvedla, že začátkem ledna došlo ke snížení objemu předpokládaných zakázek a v návaznosti na to byl vydán pokyn snížit počet pracovníků na původní stav. Podle vedoucího oddělení zaměstnávání vězněných osob je stanovení počtu pracovníků, organizace práce a výběr konkrétních pracovníků výlučným právem společnosti Bilsing; neshledal přitom, že by k vyřazení žalobce došlo z diskriminačních důvodů a dodal, že v nejbližší době navrhne vyřazení žalobce z pracoviště.

[3] Zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů v pozdějších zněních (dále jen „zákon o výkonu trestu odnětí svobody“) ani vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 345/1999 Sb., kterou se vydává řád výkonu trestu odnětí svobody (dále jen „řád výkonu trestu“) nestanoví postup při vyřazení odsouzeného z práce. Proto je dle žalobce třeba postupovat analogicky podle § 52 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, ve znění účinném do 30. 6. 2024 (dále jen „zákoník práce“). Společnost Bilsing nebyla dle žalobce oprávněna rozhodnout o nepřijetí žalobce pro nadbytečnost, protože žalobce již byl pracovním zařazen rozhodnutím ředitele stěžovatelky. Argumentaci společnosti Bilsing uvedenou ve sdělení vedoucího oddělení zaměstnávání vězněných osob nelze dle žalobce podřadit pod důvod výpovědi ze strany zaměstnavatele podle § 52 písm. c) zákoníku práce, nýbrž jde o překážku v práci na straně zaměstnavatele podle § 209 odst. 1 zákoníku práce, pro kterou nelze dát zaměstnanci výpověď, a tedy ani podnět k vyřazení žalobce z práce.

[4] Podle žalobce je smlouva mezi věznicí (stěžovatelkou) a jiným subjektem na základě které se uskutečňuje zařazení odsouzených do práce (§ 30 odst. 2 zákona o výkonu trestu odnětí svobody) obdobou kolektivní smlouvy u agenturního zaměstnávání podle § 309 odst. 8 zákoníku práce. Podle druhé věty § 23 odst. 1 téhož zákona se nepřihlíží k ustanovením kolektivní smlouvy, která ukládají zaměstnancům povinnosti nebo zkracují jejich práva stanovená tímto zákonem. S odkazem na § 29 odst. 2 písm. a) zákona o výkonu trestu odnětí svobody žalobce uvedl, že nelze sjednat zkušební dobu podle § 35 zákoníku práce, protože vhodného uchazeče již vybral ředitel stěžovatelky. Odsouzený navíc nemá právo zrušit pracovní poměr ve zkušební době podle § 66 zákoníku práce; sjednání zkušební doby by tak zvýhodňovalo pouze zaměstnavatele. Žalobce zpochybnil naplnění deklarovaného důvodu pro jeho vyřazení z pracoviště společnosti Bilsing, kterým měla být jeho nadbytečnost, tedy organizační důvody podle § 12 odst. 2 písm. c) NGR č. 45/2015.

[5] Žalobním návrhem se žalobce domáhal, aby krajský soud určil, „že zásah žalované spočívající ve vyřazení žalobce z práce na pracovišti SHČ – u společnosti Bilsing Automation Czech s. r. o., je nezákonný.“

[6] **Krajský soud žalobu** shledal důvodnou a určil, že zásah žalované (stěžovatelky) spočívající ve vyřazení žalobce z pracoviště rozhodnutím ředitele žalované (stěžovatelky) ze dne 18. 1. 2024 je nezákonný. Podle krajského soudu může rozhodnutí o vyřazení odsouzeného ze střeženého pracoviště představovat nezákonný zásah ve smyslu § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění účinném do 31. 12. 2025 (dále jen „s. ř. s.“), který je přičitatelný stěžovateli.

[7] Krajský soud poukázal na související právní úpravu a poznamenal, že ředitel věznice má poměrně širokou míru uvážení v otázce, zda a na jakou pracovní pozici vězně zařadí. Do tohoto uvážení by soudy měly zasahovat jen výjimečně a v omezené míře; současně však upozornil na skutečnost, že i správní uvážení musí mít své meze, k jejichž posouzení jsou správní soudy naopak povolány. Krajský soud poukázal na § 16 odst. 2 větu první a druhou nařízení Generálního ředitele Vězeňské služby České republiky č. 45/2015 (dále jen „NGR č. 45/2015“), podle něhož se rozhodnutí o vyřazení vězněné osoby z pracoviště (příloha č. 1 a č. 2) vydává jako písemné rozhodnutí ředitele věznice a založí se do osobního spisu vězněné osoby.

pokračování

[8] Podle krajského soudu žalobce neprokázal svá tvrzení ohledně toho, že jeho zařazením byl doplněn početní stav pracovníků na stav původní, nikoliv že byl navýšen; rovněž neprokázal, že by odsouzeným zařazeným na dané pracoviště bylo před jeho nástupem řečeno, že žalobce přijde jen na chvíli a po jeho vyřazení byli na pracoviště zařazení tři jiní odsouzení. Krajský soud rovněž neměl za prokázané, že vyřazení žalobce z pracoviště společnosti Bilsing iniciovala sama stěžovatelka.

[9] Krajský soud dále nepřisvědčil námitce, že ředitel stěžovatelky rozhodl o vyřazení žalobce z pracoviště dne 6. 1. 2024, neboť rozhodnutí o vyřazení žalobce z pracoviště je datováno ke dni 18. 1. 2024. Krajský soud sice přisvědčil žalobci, že formulář *Popis činnosti* není návrhem podle § 12 odst. 1 NGR č. 45/2015, avšak pouhým podnětem; samotný podnět nicméně stěžovatelku k podání návrhu nezavazuje, a proto není případné „oprávnění“ společnosti Bilsing podat podnět k vyřazení odsouzeného z jejího pracoviště podstatné pro rozhodnutí v projednávané věci.

[10] Krajský soud však přisvědčil žalobci, že stěžovatelka v projednávané věci soudu a zřejmě ani žalobci nepředložila žádný návrh na vyřazení žalobce z pracoviště. Stěžovatelka ve vyjádření k žalobě sice uvedla, že její ředitel rozhodl na základě doporučení komise odborných zaměstnanců ze dne 18. 1. 2024; tato listina je nicméně označena jako „*Návrh na zrušení volného pohybu ve věznici*“. Žalobci dal za pravdu v tom směru, že rozhodování o volném pohybu odsouzeného je odlišným institutem od rozhodování o pracovním zařazení odsouzeného, což vyplývá z § 5 NGR č. 45/2015. Podle krajského soudu tak rozhodnutí o vyřazení žalobce z pracoviště společnosti Bilsing nepředcházelo návrh na vyřazení žalobce z pracoviště a jeho projednání odbornou komisí, jak to vyžaduje § 12 NGR č. 45/2015. Odborná komise totiž projednala jiný návrh, jímž je zrušení volného pohybu ve věznici, který ale nemůže být podkladem pro rozhodnutí ředitele věznice (stěžovatelky) o vyřazení odsouzeného z pracoviště. Odborná komise navíc nejednala ve správném složení. S ohledem na tyto závěry se již krajský soud nezabýval námitkami žalobce týkajícími se použitelnosti zákoníku práce a oprávněním rozhodnout o jeho vyřazení z pracoviště s účinky k datu předcházejícímu tomuto rozhodnutí.

[11] V **kasací stížnosti** stěžovatelka namítá kasací důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b), c) a d) s. ř. s. Podle stěžovatelky bylo řízení u krajského soudu zmatečné a nezákonné, neboť nebyla ve věci dána pravomoc a příslušnost krajského soudu k projednání věci. S odkazem na usnesení zvláštního senátu podle zákona č. 131/2002 Sb. ze dne 30. 1. 2025, č. j. Konf 9/2024-14 (dále jen „usnesení zvláštního senátu ze dne 30. 1. 2025, č. j. Konf 9/2024-14“), stěžovatelka poznamenala, že předmět sporu, tj. vyřazení žalobce z pracoviště a náhrada pracovní odměny, přísluší řešit soudům v rámci civilního soudnictví. Dále stěžovatelka namítá, že žalobce svůj nárok již neúspěšně uplatňoval před civilním soudem – viz usnesení Městského soudu v Praze ze dne 28. 5. 2025, č. j. 30 Co 172/2025-73.

[12] I kdyby byl krajský soud nadán pravomocí a příslušností, nebyly dle stěžovatelky splněny podmínky řízení, neboť nebyla podána žaloba proti rozhodnutí správního orgánu, ale žaloba proti nezákonnému zásahu; napadený úkon, tj. vyřazení žalobce z pracoviště, byl totiž proveden rozhodnutím ředitele věznice na základě formalizovaného procesu.

[13] Krajský soud podle stěžovatelky zatížil řízení dalšími vadami, když písemnosti jak stěžovatelky, tak žalobce posuzoval příliš formalisticky, nikoliv materiálně; stěžovatelka

rovněž namítla, že ve věci nechyběl návrh na vyřazení žalobce z pracoviště a komise byla řádně obsazena dle vnitřního předpisu.

[14] Žalobce ve **vyjádření ke kasační stížnosti** uvádí, že námitka týkající se zmatečnosti řízení nebyla uplatněna v řízení před krajským soudem, tudíž je nepřípustná dle § 104 odst. 4 s. ř. s. Zvláštní senát navíc v uvedeném usnesení rozhodoval kompetenční spor týkající se druhého žalobního návrhu, tj. „na zaplacení náhrady pracovní odměny...“, a výrokem I. vyslovil, že příslušný vydat rozhodnutí je soud v civilním soudnictví. Napadený rozsudek podle žalobce vydal příslušný soud. Jde-li o usnesení Městského soudu v Praze ze dne 28. 5. 2025, č. j. 30 Co 172/2025-73, tímto bylo potvrzeno usnesení Obvodního soudu pro Prahu 4, kterým žalobci nebylo přiznáno osvobození od soudního poplatku; meritem věci se soud vůbec nezabýval. Dále žalobce uvádí, že samotný proces jeho pracovního zařazení vznik tohoto právního vztahu má původ ve smlouvě uzavřené mezi žalobcem a stěžovatelkou. Vězeňská služba ČR-Věznice Jirice při pracovním zařazení žalobce a potažmo i při jeho vyřazení z pracoviště nevystupuje jako orgán výkonné moci, nýbrž jako zaměstnavatel. Pokud však stěžovatelka nedodrží procesní postup pro zařazení žalobce do práce nebo jeho vyřazení nebo překročí dané limity, pak již nejedná jako zaměstnavatel, ale jako správní orgán a takový postup je nezákonným zásahem správního orgánu. Proces vyřazení z pracoviště je zakončen schválením nebo neschválením odpovědného pracovníka zaměstnavatele (tj. ředitele věznice) a z logiky věci toto uvážení odpovědného pracovníka zaměstnavatele nemůže mít charakter rozhodnutí správního orgánu, které by bylo možno napadnout žalobou podle § 65 s. ř. s.

[15] **Nejvyšší správní soud** přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost 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 stěžovatelka byla účastnicí řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a jedná za ni k tomu pověřená osoba s náležitým právnickým vzděláním (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[16] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k posouzení kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda rozhodnutí krajského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[17] Stěžovatelka primárně namítá kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., tedy zmatečnost řízení spočívající v tom, že krajský soud podle jejího názoru neměl ve věci pravomoc, neboť dle usnesení zvláštního senátu ze dne 30. 1. 2025, č. j. Konf 9/2024-14, má ve věci pravomoc rozhodnout soud v civilním řízení; podle stěžovatelky krajský soud rovněž nebyl příslušný o věci rozhodnout.

[18] Přestože tato námitka nebyla uplatněna v řízení před krajským soudem, pravomoc a příslušnost soudu patří mezi procesní podmínky řízení, jejichž splnění soud zkoumá po dobu celého řízení. Ostatně podle § 109 odst. 4 s. ř. s. patří zmatečnost řízení, jakožto kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., mezi takovou vadu řízení před krajským soudem, ke které musí Nejvyšší správní soud přihlížet z úřední povinnosti. Námitka proto není nepřípustná, jak se domnívá žalobce.

pokračování

[19] V usnesení zvláštního senátu ze dne 30. 1. 2025, č. j. Konf 9/2024-14, se zvláštní senát zabýval kompetenčním sporem mezi Krajským soudem v Praze jako soudem rozhodujícím ve správním soudnictví a Obvodním soudem pro Prahu 4 jako soudem rozhodujícím v občanském soudním řízení (a to právě v nyní posuzované věci žalobce) o žalobě na „zaplacení náhrady pracovní odměny ve výši 9 450 Kč měsíčně (zkrácené o odpracovanou dobu) za období od 8. 1. 2024 do doby, kdy mu bude umožněno v práci pokračovat či bude platně vyřazen z práce.“ Žalobce ve věci vedené u Krajského soudu v Praze pod sp. zn. 37 A 30/2024 je totožný jako v nyní projednávané věci (tj. L. K.).

[20] Zvláštní senát shrnul, že žalobce v rozhodné době vykonával trest odnětí svobody ve Věznici Jiřice (nyní stěžovatelka), kde byl následně vyřazen z práce u společnosti Bilsing. Dne 1. 2. 2024 proto u Obvodního soudu pro Prahu 4 (dále jen „obvodní soud“) jako soudu rozhodujícího v občanském soudním řízení podal žalobu, jíž se domáhal určení, že jeho vyřazení z práce u společnosti Bilsing v areálu Věznice Jiřice, oznámené žalobci dne 22. 1. 2024, je neplatné (dále též „první žalobní petit“), a aby mu žalovaná do 3 dnů od právní moci rozsudku zaplatila náhradu pracovní odměny ve výši 9 450 Kč měsíčně (zkrácenou o odpracovanou dobu) za období od 8. 1. 2024, do doby, kdy mu bude umožněno v práci pokračovat či bude platně vyřazen z práce (dále též „druhý žalobní petit“). Obvodní soud pro Prahu 4 usnesením ze dne 8. 4. 2024, č. j. 7 C 35/2024-17, vyslovil ve věci svou věcnou nepříslušnost (výrok I.) a rozhodl, že po právní moci usnesení bude věc postoupena Krajskému soudu v Praze (výrok II.). Krajský soud po postoupení věci obvodním soudem v rozsahu druhého žalobního petitu vyloučil věc k samostatnému projednání (řízení vedené u krajského soudu pod sp. zn. 37 A 30/2024); v tomto rozsahu totiž krajský soud nesouhlasil s postoupením věci s tím, že je k projednání a rozhodnutí věcně příslušný. V rozsahu prvního žalobního petitu vzal žalobce civilní žalobu zpět, neboť již dříve podal žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, která je předmětem tohoto řízení. V této části tudíž bylo řízení o žalobě, původně podané u obvodního soudu, zastaveno.

[21] Zvláštní senát dospěl k závěru, že příslušným soudem k projednání věci týkající se druhého petitu (náhrada pracovní odměny) a k vydání rozhodnutí je soud v občanském soudním řízení. Svůj závěr opřel o usnesení zvláštního senátu ze dne 30. 12. 2020, č. j. Konf 10/2020-14, který již v minulosti rozhodl, že pravomoc soudů k rozhodnutí o žalobě na plnění spočívající v odměňování za práci ve výkonu trestu odnětí svobody náleží soudům v občanském soudním řízení, neboť vztah mezi žalobcem a žalovaným (věznicí) má svůj původ v právu soukromém.

[22] Z výše uvedeného tedy vyplývá, že zvláštní senát se v usnesení ze dne 30. 1. 2025, č. j. Konf 9/2024-14, vůbec nezabýval předmětem nyní projednávané věci, tj. tím, zda zásah stěžovatelky spočívající ve vyřazení žalobce z práce na pracovišti SHČ – u společnosti Bilsing, byl nezákonný či nikoliv, ale ani tím, zda posouzení zásahu spadá do správního či civilního soudnictví. Předmětem řízení před zvláštním senátem byl negativní kompetenční spor o to, který soud (zda v občanském soudním řízení nebo správním soudnictví) má pravomoc rozhodnout o žalobě na zaplacení náhrady pracovní odměny osobě ve výkonu trestu odnětí svobody.

[23] Podle § 2 s. ř. s. poskytují soudy ve správním soudnictví ochranu „veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak

stanoví tento zákon.“ Ustanovení 4 odst. 1 s. ř. s. týkající se vymezení pravomoci správních soudů uvádí výčet žalobních typů, o nichž jsou soudy ve správním soudnictvím oprávněny rozhodovat, a v odst. 2 téhož ustanovení uvádí další výčet věcí, které rovněž spadají do pravomoci správních soudů. Podle § 7 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen „o. s. ř.“), *„[v] občanském soudním řízení projednávají a rozhodují soudy spory a jiné právní věci, které vyplývají z poměrů soukromého práva, pokud je podle zákona neprojednávají a nerozhodují o nich jiné orgány.“*

[24] Podle § 29 odst. 1 zákona o výkonu trestu odnětí svobody *„[o]dsouzený, který byl zařazen do práce, je povinen pracovat, pokud je k práci zdravotně způsobilý.“*

[25] Podle § 29 odst. 2 zákona o výkonu trestu odnětí svobody *„[p]ři zaměstnávání a vzdělávání odsouzených věznic zajišťuje a) zařazování odsouzených do práce odpovídající jejich zdravotní způsobilosti s přihlédnutím k jejich odborným znalostem a dovednostem včetně způsobilosti poskytovat zdravotní služby, b) odměňování odsouzených za práci, c) vytváření podmínek pro to, aby odsouzení mohli získat a zvyšovat si svoji pracovní kvalifikaci a rozšiřovat si svoji všeobecnou informovanost.“*

[26] Podle § 41 odst. 1 řádu výkonu trestu *„[o]dsouzený je zařazen do práce rozhodnutím ředitele věznice, a to zpravidla na základě doporučení odborných zaměstnanců (§ 8 odst. 1) a s přihlédnutím k odborným znalostem odsouzeného, zákazu odsouzenému určitou činnost vykonávat, nebo k dopadu na pořádek nebo bezpečnost ve věznici.“*

[27] Postup při zařazování odsouzených na pracoviště, jejich přerazování a vyřazování z pracoviště, upravuje NGR č. 45/2015. Podle § 12 tohoto nařízení předkládá návrh na vyřazení vězněné osoby z pracoviště zaměstnanec, jemuž je vězněná osoba svěřena do péče, nebo, ve výjimečných případech, který vězněnou osobu dobře zná; tento návrh projedná a se stanoviskem předloží odborná komise řediteli věznice.

[28] Dle § 1 odst. 3 zákona č. 555/1992 Sb., o Vězeňské a justiční strážci České republiky (dále jen „zákon o Vězeňské a justiční strážci ČR“), je vězeňská služba správním úřadem a účetní jednotkou; dle odst. 4 téhož ustanovení je v čele věznice, jakožto organizační jednotky Vězeňské služby, její ředitel.

[29] Z citovaných ustanovení plyne, že o vyřazení vězněné osoby z pracoviště rozhoduje věznice (prostřednictvím jejího ředitele, jakožto funkcionáře v rámci vnitřní organizace správního úřadu, srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2006, č. j. 4 As 57/2005-64, *mutatis mutandis*). Věznice zde tedy vystupuje v pozici správního orgánu. Důvody pro podání a posouzení návrhu pro vyřazení jsou vyjmenovány v § 12 odst. 2 a 3 NGR č. 45/2015.

[30] Nejvyšší správní soud konstatuje, že jakkoli zvláštní senát dospěl k závěru, že žaloba na zaplacení (plnění) nespadá do pravomoci soudů ve správním soudnictví, uvedené závěry nelze bez dalšího vztáhnout na všechny situace týkající se výkonu práce odsouzených. Zvláštní senát svůj závěr opřel zejména o to, že uplatněný nárok nemá původ ve vztazích veřejného práva, že osoba ve výkonu trestu odnětí svobody může práci vykonávat pouze na základě smluvního vztahu se zaměstnavatelem a že procesní úprava správního soudnictví neposkytuje správním soudům – na rozdíl od soudů v občanském soudním řízení – procesní nástroje k rozhodnutí o žalobě na plnění. Tyto důvody se však neuplatní v situacích, kdy

pokračování

správní orgán (věznice) rozhoduje o tom, zda bude vězněná osoba vyřazena z pracoviště, či nikoliv. V takovém případě totiž věznice (stěžovatelka) vystupuje v pozici správního orgánu, jenž je schopen autoritativně vnutit svoji vůli adresátu úkonu (viz § 1 odst. 3 zákona o Vězeňské a justiční strážci ČR). Nejedná se tedy o spor nebo jinou právní věc, která vyplývá z poměrů soukromého práva ve smyslu § 7 odst. 1 o. s. ř.

[31] Nejvyšší správní soud uzavírá, že četná judikatura dovodila, že jakékoli přerazení či vyřazení z pracovního místa či jiné úkony věznice týkající se postavení vězněné osoby mohou být zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. a jsou tedy přezkoumatelné ve správním (nikoli v civilním) soudnictví. Stěžovatelce tudíž nelze přisvědčit, že o věci má rozhodnout civilní soud.

[32] Nejvyšší správní soud dále podotýká, že vadu zmatečnosti řízení před krajským soudem nemůže založit ani nedostatek místní příslušnosti, pokud již krajský soud vydal ve věci rozhodnutí, neboť v takovém případě soud již místní příslušnost nezkontroluje [srov. § 105 odst. 1 o. s. ř., ve spojení s § 64 s. ř. s.]. Nutno konstatovat, že krajský soud byl rovněž věcně příslušný k řízení (§ 7 s. ř. s.). Námitka zmatečnosti řízení vznesená stěžovatelkou není důvodná.

[33] Stěžovatelka dále namítá, že nebyly splněny podmínky řízení, neboť nebyla podána žaloba proti rozhodnutí správního orgánu, nýbrž žaloba proti nezákonnému zásahu. Dle jejího názoru došlo k vyřazení žalobce z pracoviště na základě rozhodnutí ředitele věznice, jemuž předcházela formalizovaný proces. Ani této námitce nelze přisvědčit.

[34] Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. „[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.“

[35] Povahou rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 10. 7. 2018, č. j. 9 As 79/2016-41, č. 3779/2018 Sb. NSS; v něm připomněl, že veřejná moc je vykonávána různými formami, přičemž jedním z významných kritérií jejich rozlišování je otázka, jaké má ten který akt právní důsledky. Přestože některé úkony právní důsledky mít nemusejí, veškeré formy správní činnosti musí mít svůj právní základ. V bodě 78. rozšířený senát konstatoval, 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 – jak uvádí shora citované usnesení rozšířeného senátu – 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.“

[36] Právní forma ani postup stěžovatelky při vyřazování vězněných osob z pracoviště nejsou upraveny zákonným ani podzákonným právním předpisem, nýbrž pouze vnitřním předpisem stěžovatelky (NGŘ č. 45/2015). Právní úprava rovněž nepočítá s žádným formalizovaným procesem takového rozhodování, který by zahrnoval projednání s odsouzeným, dokazování, možnost nahlížet do spisu apod. Vyřazení vězněné osoby z pracoviště se děje na základě stanoviska odborné komise, nicméně hlediska, respektive důvody pro rozhodnutí o vyřazení vězněné osoby jsou upraveny toliko v NGŘ č. 45/2015. Rozhodnutí ředitele věznice je zachyceno na formuláři, v němž ředitel věznice pouze přeškrtnutím příslušné části předtištěného pole „schvaluji – neschvaluji“, a připojením podpisu projevuje vůli ohledně návrhu na vyřazení odsouzeného ze střeženého pracoviště. Zákon ani podzákonný předpis přitom neupravuje formu ani náležitosti rozhodnutí. Je to pouze vnitřní předpis, podle něhož rozhodnutí vydává ředitel věznice jako písemné rozhodnutí s využitím stanoveného formuláře a zakládá se do osobního spisu vězněné osoby (§ 16 odst. 1 a 2 NGŘ č. 45/2015). Rozhodnutí neobsahuje výrok, odůvodnění ani poučení účastníků. Pouze v „*Návrhu na zrušení volného pohybu ve věznici*“ je podání návrhu stručně odůvodněno organizačními důvody na straně společnosti Bilsing.

[37] Ze všech výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že akt ředitele stěžovatelky, jímž je rozhodnuto o vyřazení žalobce z pracoviště, nesplňuje formální znaky rozhodnutí ve smyslu závěrů výše citovaného rozhodnutí rozšířeného senátu, tudíž není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Proti tomuto aktu se lze tedy bránit zásahovou žalobou (srov. např. rozsudky NSS ze dne 29. 2. 2024, č. j. 10 As 250/2022-23, ze dne 13. 11. 2024, č. j. 10 As 182/2024-35, ze dne 1. 10. 2021, č. j. 8 As 36/2021-53, či ze dne 6. 2. 2026, č. j. 5 As 135/2025-33).

[38] Vyřazení žalobce z pracoviště má nezanedbatelný dopad do jeho práv. Vyřazením totiž dochází k zásahu žalobce do práva získávat prostředky pro své životní potřeby prací. Tím se negativně promítá do majetkových poměrů odsouzeného, neboť mu ztěžuje hradit své závazky, náklady výkonu trestu, omezená je též jeho možnost spořit si finanční prostředky například na dobu po propuštění z výkonu trestu apod.

[39] Podle čl. 4 Ústavy jsou základní práva a svobody pod ochranou soudní moci. To je dále rozvedeno mj. v čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle něhož *kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkouvání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny*. Jakkoliv dané ustanovení hovoří o „rozhodnutí“, jedná se o autonomní pojem ústavního práva, který nelze vykládat např. ve smyslu pojmu „rozhodnutí“ podle § 65 s. ř. s. Podstatou je, aby v právním systému existoval účinný právní prostředek nápravy umožňující jednotlivci domoci se ochrany svých práv (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 15. 1. 2019, sp. zn. III. ÚS 2634/18, odst. 30).

[40] Odepření soudní ochrany ve věcech přezkumu rozhodnutí orgánů veřejné správy je možné pouze v případech, že tak stanoví zákon. Není to však možné v případech, kdy se jedná o rozhodnutí, která se týkají základních práv a svobod podle Listiny základních práv a svobod, Ústavy a mezinárodních smluv o lidských právech. Jakýkoli jiný postup je v rozporu s čl. 6 odst. 1 a 2 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a čl. 4 Ústavy (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 17. 1. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 9/2000). Byť tento

pokračování

závěr není bez dalšího plně použitelný také na posuzování žalob na ochranu před nezákonným zásahem (takovým zásahem může být *de facto* jakékoliv jednání veřejné správy, a nelze si proto představit lpění na podmínce výslovného vyloučení soudního přezkumu zákonem), zkoumání možného dotčení základních práv a svobod je třeba i nyní považovat za nosné kritérium. Judikatura zdejšího soudu dovodila, že odmítnutí zásahové žaloby z důvodu chybějícího veřejného subjektivního práva (tj. z důvodu chybějící aktivní žalobní legitimace) lze připustit pouze v případě, kdy je skutečně pojmově vyloučeno, že by se tvrzený zásah mohl negativně projevit v právní sféře žalobce (srov. rozsudek ze dne 15. 5. 2008, čj. 2 Aps 1/2008-77). V této souvislosti lze obdobně odkázat na judikaturu, která připouští odmítnutí zásahové žaloby z důvodu, že jednání popsané v žalobě nemůže být vzhledem ke své povaze, povaze jeho původce či jiným okolnostem „zásahem“ ve smyslu § 84 s. ř. s. I ta připouští odmítnutí žaloby pouze tehdy, pokud je takový závěr zcela zjevný a nepochybný (srov. odst. 63 rozsudku rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 11. 2017, čj. 7 As 155/2015-160, č. 3687/2018 Sb. NSS). K odmítnutí soudní ochrany je tedy nutno přistupovat nanejvýš zdrženlivě.

[41] Nejvyšší správní soud nemá pochybnosti o tom, že rozhodnutí ředitele věznice o vyřazení žalobce z pracoviště – SHČ – Bilsing s. r. o. – areál věznice, lze klasifikovat jako „zásah“ v širším smyslu. Žalobce byl přímo zkrácen na svých právech tím, že mu bylo znemožněno nadále pracovat u společnosti Bilsing.

[42] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že rozhodnutí ředitele stěžovatelky o vyřazení žalobce z pracoviště představuje zásah správního orgánu, proti němuž je možné brojit zásahovou žalobou dle § 82 a násl. s. ř. s., nikoliv žalobou proti rozhodnutí správního orgánu. Podmínkou řízení o zásahové žalobě je připustitelné (plausibilní) tvrzení nezákonného zásahu, které musí být patrné již ze žaloby.

[43] Nejvyšší správní konstatuje, že byt nepřisvědčil stěžovatelce, co se týče námitky (ne)příslušnosti krajského soudu o věci rozhodovat, ani uplatněného žalobního typu, shledal důvody, k nimž je povinen kasační soud přihlížet *ex offio* (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), pro které nemohl rozsudek krajského soudu z hlediska jeho přezkoumatelnosti obstát, proto mu nezbylo než jej zrušit.

[44] Krajský soud si především neujasní, co má být předmětem přezkumu. Zcela pominul nesrovnalosti obsahu žaloby s navrhovaným petitem. Z textu žaloby je zcela zjevné, že žalobce směřuje veškeré své námitky včetně tomu odpovídající argumentace ke společnosti Bilsing; nesouhlasí s důvody pro které bylo jeho zaměstnávání ukončeno, zmiňuje relevantní ustanovení zákoníku práce; žalobní důvody tudíž zcela zjevně směřují k „nezákonnému propuštění“ z práce. Z uvedeného vyplývá, že nezákonnost jednání (zásahu) přičítá žalobce právě této společnosti, ani náznakem je nespojuje se stěžovatelkou (ta ostatně stěžovatele do pracovního procesu zařadila). Petitem žaloby pak žalobce požaduje určit, že zásah žalované (který však nenachází žádný odraz v žalobních tvrzeních) je nezákonný. Bylo tedy na místě si *a priori* vyjasnit, o jaký zásah se jedná a komu je přičitatelný.

[45] Dále krajský soud ani nezkoumal naplnění podmínek řízení. Žalobce požadoval, aby soud vyslovil, že zásah je nezákonný. Krajský soud se však dostatečně nezabýval tím, o jaký typ zásahu se jedná. Krajský soud bez dalšího převzal závěr, že se jedná o zásah jednorázový s trvajícím následky, ze svého rozsudku ze dne 25. 8. 2022, zn. 55 A 57/2021, který ve věci

zcela nepřipadně dále bez dalšího aplikoval; v tam projednávaném případě se však jednalo o zásah (umístění osoby na samostatné ubytování uzavřeného oddílu z důvodu podezření z užití omamných a psychotropních látek), jehož účinky již pominuly, neboť vězněná osoba byla přemístěna do jiné věznice; logicky se tedy nemohlo jednat o zásah původní věznice, který nadále trvá. Ve věci nyní projednávané se žalobce nachází stále ve stejné věznici a jeho vyřazení ze zaměstnání (zřejmě) stále trvá. V případě trvajících zásahu nebo zásahu, jehož důsledky trvají, musí být užitá záporní nikoli deklaratorní zásahová žaloba; pro ni je třeba před podáním žaloby využít právní prostředky ochrany nebo nápravy ve smyslu § 85 s. ř. s. a to podání žádající příslušné státní zastupitelství o dozor dle § 16a odst. 5 zákona č. 283/1993 S., o státním zastupitelství (viz např. rozsudky NSS č. j. 10 As 350/2020-36, ze dne 24. 3. 2021, č. j. 9 As 90/2021-42, ze dne 29. 7. 2021, č. j. 8 As 36/2021-53, ze dne 1. 10. 2021).

[46] Po vyjasnění podmínek řízení, bylo pro závěr krajského soudu o nezákonnosti zásahu, za dané situace, kdy překážka zaměstnávání nastala zcela zjevně na straně společnosti Bilsing, nikoli stěžovatelky, třeba zabývat se rovněž tím, zda a jak mohla stěžovatelka dané situaci zabránit. Bylo proto třeba vycházet ze smlouvy uzavřené mezi stěžovatelkou a uvedenou společností, a v ní stanovených podmínek zaměstnávání vězňů. Tím se však krajský soud vůbec nezabýval, byť sám žalobce na smlouvu v žalobě poukazoval.

[47] Nejvyšší správní soud závěrem nad rámec uvedeného, které zcela postačuje zrušení napadeného rozsudku, podotýká, že lze přisvědčit stěžovateli v tom, že postup krajského soudu byl značně formalistický. Je pravdou, že podkladem pro rozhodnutí o vyřazení žalobce z pracovní pozice ve spise byl formulář „*návrh na zrušení volného pohybu ve věznici*“, nikoli „*návrh na vyřazení vězněné osoby z pracoviště*“. Na (nesprávně) užitém formuláři je však zcela zjevně uveden důvod vyřazení z pracoviště „z důvodu organizačních změn u společnosti Bilsing“. Souvislost je rovněž zřejmá ze shodného spisového čísla uvedeného na návrhu a rozhodnutí o vyřazení ze zaměstnání. Nelze tedy zjednodušeně konstatovat, že pro vyřazení žalobce ze zaměstnání neexistoval zákonný podklad.

[48] Nejvyšší správní soud shledal napadený rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný, jakož i vnitřně rozporný, proto nezbylo než jej zrušit. V dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem výše uvedeným. V novém rozhodnutí rozhodne krajský soud rovněž o nákladech 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 2. března 2026

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu