

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy, Ph.D. a JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D. v právní věci žalobkyně: **G. M. G.,** zastoupená Mgr. Markem Urbišem, advokátem se sídlem Partyzánská 18, Opava, proti žalované: **Vězeňská služba České republiky, Věznice a ústav pro výkon zabezpečovací detence Opava, Krnovská 68, Opava,** v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 4. 8. 2011, č. j. 22 A 111/2010 – 12,

takto:

I. Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 4. 8. 2011, č. j. 22 A 111/2010 – 12, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

II. Odměna a náhrada hotových výdajů advokáta Mgr. Marka Urbiše **se určuje** částkou 2880 Kč. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do šedesáti dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

Odůvodnění:

V záhlaví označeným usnesením Krajský soud v Ostravě odmítl žalobu žalobkyně proti rozhodnutí žalované ze dne 15. 9. 2010, jímž byl zamítnut návrh na umístění žalobkyně do výstupního oddělení Věznice a ústavu pro výkon zabezpečovací detence Opava. Žalobkyně uváděla, že v době podání žádosti vykonala již více než polovinu uloženého trestu a u Okresního soudu v Opavě hodlala podat návrh na své podmíněné propuštění na svobodu. Měla za to, že napadeným rozhodnutím bylo zasaženo do jejích práv, neboť výstupní oddělení jsou zřízena pro odsouzené, kteří se před očekávaným skončením výkonu trestu potřebují intenzivněji připravovat na život na svobodě. Nadto

poukázala na skutečnost, že namísto ní jsou na předmětné oddělení umisťovány odsouzené, které pro to nesplňují zákonné podmínky nebo je splňují jen částečně.

V odůvodnění usnesení se krajský soud odvolal na usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 11. 2006, č. j. 57 Ca 166/2006 – 14, publikované pod č. 1144/2007 Sb. NSS, v němž se mj. uvádí: „*Působení na odsouzené prostřednictvím programů zacházení realizovaných konkrétními pokyny a příkazy a tomu odpovídajícími povinnostmi odsouzených není rozhodováním o právech či povinnostech odsouzených v oblasti veřejné správy, nýbrž projevem ‚řízení' odsouzených individuálními pokyny a rozkazy Vězeňské služby v rámci právního vztahu nuceně založeného vykonatelným rozsudkem soudu o uložení trestu odnětí svobody. Pouze v případě, že by tímto aktem ‚řízení' bylo rozhodováno o právu či povinnosti odsouzeného, na které je za splnění zákonných podmínek právní nárok, vystupovala by v konkrétní věci Vězeňská služba či její složka jako správní orgán ve smyslu s. ř. s.*"

K tomu Krajský soud v Ostravě dodal, že uvedené závěry bylo třeba vztáhnout také na rozhodnutí o umístění odsouzené do výstupního oddělení; nejedná se o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť je součástí programu zacházení, kdy podle § 41 odst. 4 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody (dále jen „zákon o výkonu trestu odnětí svobody") se v rámci programu zacházení pro odsouzeného nejméně 3 měsíce před propuštěním vytvářejí podmínky pro jeho samostatný způsob života, což lze mimo jiné realizovat také umístěním odsouzeného do výstupního oddělení. Bližší úpravu pak stanoví § 12 vyhlášky č. 345/1999 Sb., kterou se vydává řád výkonu trestu odnětí svobody, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 345/1999 Sb."), dle které do výstupního oddělení umísťuje odsouzené zpravidla šest měsíců před očekávaným skončením výkonu trestu ředitel věznice na návrh odborných zaměstnanců (§ 8 odst. 1 vyhlášky č. 345/1999 Sb.). Dle krajského soudu z použití výrazu „zpravidla" v § 12 vyhlášky č. 345/1999 Sb. plyne, že na umístění do výstupního oddělení šest měsíců před očekávaným skončením výkonu trestu nemá žalobkyně jako odsouzená právní nárok, a navíc lze takto postupovat jen na návrh odborných zaměstnanců věznice (a nikoliv na návrh žalobkyně jako odsouzené). Proto krajský soud dospěl k závěru, že žalobu je třeba dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítnout jako nepřípustnou, neboť směřovala proti jinému výsledku činnosti orgánu veřejné moci, který není rozhodnutím a je ze soudního přezkumu dle § 68 písm. e) s. ř. s. ve spojení s § 70 písm. a) s. ř. s. vyloučen.

Již v řízení o žalobě krajský soud žalobkyni usnesením ze dne 29. 9. 2010, č. j. 22 A 111/2010 - 5, ustanovil zástupce z řad advokátů, Mgr. Marka Urbiše. Ten jménem žalobkyně (stěžovatelky) napadl výše uvedené usnesení krajského soudu včasnou kasační stížností.

V kasační stížnosti stěžovatelka namítá, že žalobou napadený akt je rozhodnutím podle § 65 s. ř. s., neboť vydání napadeného aktu se negativně projevilo v její právní sféře (stěžovatelka poukazuje na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, publikované pod č. 906/2006 Sb. NSS). Stěžovatelka taktéž poukázala na charakter Vězeňské služby ČR jakožto správního orgánu ve smyslu § 4 a § 65 s. ř. s.; přitom v důsledku povahy celého řízení, jehož výsledkem byl žalobou napadený akt, se dle stěžovatelky v daném případě nemohlo jednat o bezprostřední zásah,

pokyn nebo donucení, stejně tak jako na tento akt nelze vztáhnout některou z kompetenčních výluk, které by ve smyslu § 70 s. ř. s. vylučovaly soudní přezkum.

Stěžovatelka pak konkrétně namítala, že žalovaná zamítla žádost stěžovatelky o přeřazení do výstupního oddělení, přestože podmínky beze zbytku splňovala. Krajský soud v usnesení argumentuje tím, že na zařazení do výstupního oddělení není právní nárok, dle stěžovatelky však není možné, aby toto rozhodnutí záviselo pouze na libovůli žalované. Jednou ze zásad spravedlivého procesu je to, že skutkově totožné případy je třeba rozhodovat stejně. Je běžnou praxí ve věznici Opava, že do výstupního oddělení jsou umísťovány odsouzené, které podmínky nesplňují např. proto, že mají velmi krátké tresty (kratší než 1 rok) nebo mají dlouhý trest. Tím, že stěžovatelka nebyla přeřazena a současně byla napadena odsouzenou p. B., byl porušen § 35 odst. 5 vyhlášky č. 345/1999 Sb., v němž je upravena povinnost ředitele věznice dbát, aby odsouzení, kteří mohou být vystaveni násilí nebo ponižování, byli ubytováni samostatně.

Stěžovatelka následně podáním doručeným dne 2. 1. 2012 krajskému soudu navrhla, aby byl Mgr. Marek Urbiš zproštěn povinnosti ji zastupovat. O totéž požádal podáním doručeným dne 18. 1. 2012 Nejvyššímu správnímu soudu i sám Mgr. Marek Urbiš. Tyto návrhy Nejvyšší správní soud zamítl usnesením ze dne 3. 4. 2012, č. j. 5 As 25/2012 – 26.

Žalovaná k výzvě Nejvyššího správního soudu dne 20. 2. 2012 sdělila, že v posuzované věci nebyl vydán žádný správní akt. Současně v příloze zaslala písemnost ze dne 15. 9. 2010 označenou jako návrh na zařazení odsouzené do výstupního oddělení a obsahující rovněž rozhodnutí ředitele věznice o tomto návrhu. Dále žalovaná uvedla, že odborná komise dne 15. 9. 2010 projednala tento návrh a přijala stanovisko, že zařazení do výstupního oddělení nedoporučuje. Ředitel věznice stanovisko akceptoval a zařazení do výstupního oddělení neschválil. S uvedeným rozhodnutím byla stěžovatelka dne 16. 9. 2010 seznámena.

Nejvyšší správní soud předesílá, že v posuzovaném případě stěžovatelka kasační stížností napadla usnesení krajského soudu o odmítnutí návrhu. Takovou kasační stížnost lze opřít pouze o důvody nezákonnosti tohoto rozhodnutí dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. [viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, publikovaný pod č. 625/2005 Sb. NSS]. Pod tento důvod spadá i případ, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu (viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2005, č. j. 6 As 4/2004 - 53, dostupný na www.nssoud.cz).

Jelikož tedy kasační stížnost nesměřuje proti meritornímu rozhodnutí, nebude se ani Nejvyšší správní soud moci zabývat věcí samou, tj. nebude se zabývat otázkou zákonnosti žalobou napadeného výsledku činnosti žalované. Předmětem posouzení Nejvyššího správního soudu v daném řízení bude toliko otázka, zda krajský soud postupoval správně, když žalobu stěžovatelky podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl, když dospěl k závěru, že směřovala proti úkonu žalované, který je dle § 70 písm. a) s. ř. s. ze soudního přezkoumání vyloučen, neboť není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

Soudní řád správní stanoví pro každé podání účastníka vůči soudu určité náležitosti, jež toto podání musí splňovat. Pokud je nesplňuje, definuje zákon postup soudu při doplňování náležitostí podání a odstraňování jeho vad. Ze spisu krajského soudu vyplývá, že dne 20. 9. 2010 byl krajskému soudu doručen návrh stěžovatelky ze dne 17. 9. 2010, označený jako „*Správní žaloba proti rozhodnutí ředitele věznice, plk. Mgr. Ivo Turoka*“. Ve svém podání stěžovatelka uvedla, že dne 9. 9. 2010 podala žádost o umístění do výstupního oddělení, přičemž tuto žádost ředitel žalované dne 15. 9. 2010 zamítl, ačkoli podmínky pro umístění do výstupního oddělení stěžovatelka splňuje. Dále stěžovatelka konstatovala, že proti rozhodnutí správního orgánu je osoba, jíž se takové rozhodnutí dotýká, oprávněna podat žalobu podle § 65 s. ř. s. Konečně též avizovala, že svou žalobu dále doplní prostřednictvím svého zástupce a současně požádala o osvobození od soudních poplatků a ustanovení zástupce z řad advokátů.

Kopii napadeného „rozhodnutí“ ovšem stěžovatelka k žalobě nepřiložila; napadené „rozhodnutí“ pak v žalobě ani nikterak blíže nespecifikovala. Usnesením ze dne 29. 9. 2010, č. j. 22 A 111/2010 - 5, byl stěžovatelce ustanoven advokát, Mgr. Marek Urbiš. Následně byla stěžovatelka prostřednictvím svého ustanoveného zástupce usnesením ze dne 1. 12. 2010, č. j. 22 A 111/2010 – 8, vyzvána, aby uvedla žalobní body, z nichž musí být patrno, z jakých skutkových a právních důvodů považuje napadené výroky rozhodnutí za nezákonné, a dále, jaké důkazy navrhuje provést.

V doplnění žaloby ze dne 30. 12. 2010 stěžovatelka prostřednictvím svého zástupce uvedla, že dle čl. 42 odst. 7 vnitřního řádu věznice rozhoduje o umístění odsouzených ředitel věznice na návrh odborné komise. Napadeným rozhodnutím bylo zasaženo do práv stěžovatelky, když výstupní oddělení jsou zřízena pro odsouzené, kteří se před očekávaným skončením výkonu trestu potřebují intenzivněji připravovat na život na svobodě. Stěžovatelka dále navrhla, aby byl jako důkaz vyžádán její osobní spis, který má k dispozici žalovaná. Stěžovatelka rovněž doplnila petit žaloby.

Nejvyšší správní soud shledal, že napadené usnesení krajského soudu je nepřezkoumatelné [§ 103 odst. 1 písm. d) a e) s. ř. s.], neboť řízení u něj vedené bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonnost napadeného rozhodnutí o odmítnutí žaloby.

Nejvyšší správní soud předesílá, že soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu přezkoumává napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů (srov. § 75 odst. 2 s. ř. s.). Předmět soudního řízení je určen obsahem podaného návrhu na zahájení řízení - žaloby, která v případě řízení podle § 65 a násl. s. ř. s. směřuje proti jednomu či více konkrétně označeným rozhodnutím jednoho či více správních orgánů.

Krajský soud sice vyzval stěžovatelku k odstranění vad žaloby dle § 37 odst. 5 s. ř. s., avšak opis napadeného „rozhodnutí“, včetně případného vyjádření žalované, si nevyžádal a přistoupil přímo k vydání usnesení o odmítnutí žaloby. V napadeném usnesení soud konstatoval, jak již bylo uvedeno výše, že rozhodnutí o návrhu na umístění do výstupního oddělení není rozhodnutím správního orgánu dle § 65 s. ř. s. Uvedené závěry krajský soud učinil, aniž by si od žalované vyžádal žalobou napadený akt.

Dle § 41 odst. 4 zákona o výkonu trestu odnětí svobody se v rámci programu zacházení pro odsouzeného nejméně 3 měsíce před propuštěním vytvářejí podmínky pro jeho samostatný způsob života. Dle § 74 odst. 1 citovaného zákona se ve věznicích zřizují výstupní oddělení, do nichž se přiměřenou dobu před očekávaným skončením výkonu trestu zpravidla umísťují odsouzení, kterým byl uložen trest na dobu delší než 3 roky, a odsouzení, jimž je třeba pomáhat při vytváření příznivých podmínek pro samostatný způsob života. Programy zacházení s odsouzenými zařazenými do výstupního oddělení jsou zaměřeny na jejich přípravu pro samostatný způsob života (odst. 2). Dle § 12 vyhlášky č. 345/1999 Sb. odsouzené do výstupního oddělení umísťuje zpravidla šest měsíců před očekávaným skončením výkonu trestu ředitel věznice na návrh odborných zaměstnanců (§ 8 odst. 1).

V prvé řadě je tedy cílem umístění odsouzeného na výstupní oddělení plynulý přechod z výkonu trestu do občanského života, zmírnění vlivu a dopadu dlouhodobého pobytu ve vězení (prizonizace), posílení adaptability, příprava reintegrace do společnosti, seznámení se změnou sociálních reálií, trhem práce a sociálními službami, vytvoření či posílení pozitivních životních perspektiv, výcviku k sebeobslužným dovednostem a zvýšení sociální kompetence. V řadě druhé pak představuje rozhodnutí o umístění či neumístění odsouzeného do výstupního oddělení jistý formalizovaný úkon, kdy rozhodnutí ředitele věznice předchází nejen stanoviska členů odborné komise sestávající se z psychologa, speciálního pedagoga, sociálního pracovníka a vedoucího oddělení výkonu trestu, ale také stanovisko a důvody dalších pracovníků (např. vychovatele) k zařazení, resp. nezařazení odsouzeného na předmětné oddělení.

Jakkoli krajský soud v napadeném usnesení argumentuje tím, že na zařazení do výstupního oddělení nemá odsouzený právní nárok, nevyplývá z tohoto konstatování nutně ještě závěr, že se rozhodnutí ředitele věznice o návrhu na takové zařazení netýká veřejných subjektivních práv odsouzeného. Zda se však v tomto konkrétním případě mohlo, v případě postupu žalované, jednat o rozhodnutí ve smyslu legislativní zkratky dle § 65 odst. 1 s. ř. s., krajský soud řádně neposoudil, a to právě z toho důvodu, že si správní akt, který byl předmětem řízení, od žalované nevyžádal. Absentoval-li v soudním řízení před krajským soudem napadený akt, nemohl v daném případě bez dalšího krajský soud dojít k závěru o tom, že se o rozhodnutí dle § 65 odst. 1 s. ř. s. nejedná. Je třeba posoudit, zda v daném případě existovalo nějaké subjektivní právo stěžovatelky, o kterém by mělo být rozhodnuto (pozornost je tak třeba věnovat i argumentu stěžovatelky, že při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nemají vznikat nedůvodné rozdíly). To ostatně nevylučuje ani krajským soudem citované usnesení Krajského soudu v Plzni.

V daném ohledu lze kromě zmíněných ustanovení týkajících se výstupních oddělení či programu zacházení odkázat např. na § 2 odst. 2 zákona o výkonu trestu odnětí svobody, dle kterého se s odsouzenými ve výkonu trestu musí mj. jednat tak, aby se, pokud to doba výkonu trestu umožní, podporovaly takové postoje a dovednosti, které odsouzeným pomohou k návratu do společnosti a umožní vést po propuštění soběstačný život v souladu se zákonem. V potaz je možné brát též samotný účel výkonu trestu odnětí svobody (viz např. § 1 odst. 2 zákona o výkonu trestu odnětí svobody). V tomto kontextu Nejvyšší správní soud upozorňuje mj. na skutečnost, že ze strukturálně obdobné úpravy

výkonu trestu odnětí svobody v případě Spolkové republiky Německo odborná literatura i judikatura s ohledem na ústavní požadavky dovozuje nárok na resocializaci (srov. Calliess, R.-P., Müller-Dietz, H. Strafvollzugsgesetz. 11. vydání. München: C. H. Beck, 2008, s. 42 a násl.). V rámci mezinárodního srovnání lze dodat, že (při respektování pozitivně právních odlišností) i rakouská praxe vychází z existence subjektivního veřejného práva na zvýšenou péči v rámci přípravy propuštění na svobodu [viz např. Drexler, K. Strafvollzugsgesetz (StVG). 2. vydání. Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 2010, s 286 a násl.].

Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že krajský soud byl povinen ujasnit si přípustnost žaloby a další podmínky řízení nejen v souladu s obsahem žaloby, nýbrž i s ohledem na povahu úkonu, jehož přezkumu se stěžovatelka domáhala. Jinými slovy, krajský soud měl od žalované vyžádat žalobou napadený akt a teprve poté mohl kvalifikovaně rozhodnout o povaze toho aktu.

Vzhledem k uvedenému Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, a to pro vady řízení před krajským soudem, k nimž přihlédl podle § 109 odst. 4 s. ř. s. ve spojení s § 103 odst. 1 písm. d) a e) s. ř. s. z úřední povinnosti, a v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude Krajský soud v Ostravě vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne Krajský soud v Ostravě v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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 ustanoveného zástupce stěžovatelky, které dle § 35 odst. 8 s. ř. s. hradí stát. Odměna a hotové výdaje ustanoveného advokáta sice totiž 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. v případě náhrady nákladů řízení o kasační stížnosti po zrušení napadeného rozhodnutí krajského soudu rozhodovat v dalším řízení krajský soud.

Ustanovený zástupce vyčíslil odměnu a hotové výdaje v přípise ze dne 27. 2. 2012. Nejvyšší správní soud ovšem přiznal ustanovenému zástupci pouze odměnu ve výši 2100 Kč za jeden úkon právní služby podle § 11 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 9 odst. 3 písm. f) a § 7 bodem 5 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), v účinném znění, spočívající v podání kasační stížnosti a dále režijní paušál 300 Kč podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu, vše zvýšeno o částku 480 Kč připadající na DPH ve výši 20 %, celkem tedy 2880 Kč. Ostatní zástupcem uplatňované nároky se vztahují k úkonům, které zástupce učinil jménem stěžovatelky v řízení o žalobě před krajským soudem, nikoliv v řízení o kasační stížnosti, přísluší tedy o nich rozhodnout krajskému soudu.

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

V Brně dne 29. listopadu 2012

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu