

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D. a soudců JUDr. Jakuba Camrdy, Ph.D. a JUDr. Ludmily Valentové 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 11. 7. 2011, č. j. 22 A 155/2010 - 12,

takto:

I. Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 11. 7. 2011, č. j. 22 A 155/2010 - 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:

Dne 27. 10. 2010 byl Krajskému soudu v Ostravě doručen návrh žalobkyně ze dne 20. 10. 2010, označený jako *„Správní žaloba proti rozhodnutí ředitele Věznice Opava, plk. Mgr. Ivo Turoka“*.

Ve svém podání žalobkyně uvádí, že podala dne 18. 10. 2010 žádost o umožnění návštěvy kostela. Téhož dne ředitel věznice, plk. Mgr. Ivo Turok, rozhodl, že se touto žádostí nebude zabývat, neboť obdobnou žádost řešil v době nedávné. Žalobkyně nicméně namítá, že ředitel věznice takto postupovat nemohl, protože v předmětné žádosti byly

uvedeny nové skutečnosti. Ředitel věznice dále podle názoru žalobkyně pochybil i v tom, že své rozhodnutí neodůvodnil. Konečně ředitel věznice sdělil, že mše a zpověď svatá budou žalobkyni zajištěny přímo ve věznici, neuvedl však přesný termín, přestože i to bylo jeho povinností. S ohledem na uvedené žalobkyně konstatuje, že proti rozhodnutí správního orgánu je osoba, jíž se takové rozhodnutí dotýká, oprávněna podat žalobu podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

Ve zmiňovaném podání ze dne 20. 10. 2010 žalobkyně zároveň navrhla, aby ji soud osvobodil od soudních poplatků a aby jí ustanovil zástupce z řad advokátů.

Krajský soud nejprve žalobkyni k její žádosti usnesením ze dne 1. 12. 2010, č. j. 22 A 155/2010 - 7, ustanovil zástupcem Mgr. Marka Urbiše, advokáta. Ten následně podáním ze dne 30. 12. 2010, doručeným Krajskému soudu v Ostravě dne 7. 1. 2011, doplnil žalobu o následující tvrzení. Vydáním žalobou napadeného rozhodnutí byla dle jeho názoru dotčena práva žalobkyně, zejména svoboda vyznání garantovaná Listinou základních práv a svobod, dále žalovaná vydáním napadeného rozhodnutí porušila příslušná ustanovení zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o výkonu trestu odnětí svobody“), a vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 345/1999 Sb., kterou se vydává řád výkonu trestu odnětí svobody, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 345/1999 Sb.“), a konečně došlo také k porušení Vnitřního řádu věznice pro odsouzené zařazené k výkonu trestu odnětí svobody do Věznice Opava - objekt Olomoucká. Ustanovený zástupce poukázal zejména na § 20 zákona o výkonu trestu odnětí svobody, podle kterého se odsouzenému zajišťuje právo na poskytování duchovních a dalších obdobných služeb sledujících humanitární cíle v rozsahu vyplývajícím ze zvláštních právních předpisů. Podle téhož ustanovení věznice dále umožňuje konat zpravidla v době pracovního klidu společné náboženské obřady odsouzených. Vzhledem k uvedenému se zástupce žalobkyně domnívá, že pakliže náboženský obřad nebyl uskutečněn v prostorách věznice, měla být žalobkyni umožněna návštěva kostela mimo prostory věznice za účasti zaměstnanců žalované. Tvrzení, že o obdobné žádosti žalobkyně již bylo rozhodnuto, nemůže za situace, kdy žalobkyni nebyla zajištěna účast na mši, obstát.

Vzhledem k uvedeným skutečnostem ustanovený zástupce žalobkyně navrhl, aby soud rozhodnutí žalované ze dne 18. 10. 2010 zrušil. Spolu s doplněním žaloby zástupce žalobkyně soudu předložil též kopii žalobou napadeného aktu, včetně kopie žádosti žalobkyně ze dne 18. 10. 2010 o sdělení důvodů zamítnutí předchozí žádosti o umožnění návštěvy kostela, kterou žalobkyně podala dne 7. 10. 2010.

Krajský soud v Ostravě předmětné podání žalobkyně posoudil jako žalobu proti rozhodnutí žalované ze dne 18. 10. 2010 týkající se žádosti o umožnění návštěvy kostela a tuto žalobu usnesením ze dne 11. 7. 2011, č. j. 22 A 155/2010 - 12, odmítl.

V odůvodnění usnesení krajský soud uvedl, že napadený výsledek činnosti žalované není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Rozhodnutím ve smyslu uvedeného ustanovení lze rozumět jen takové akty orgánů veřejné moci, jež jsou výsledkem příslušného, často formalizovaného řízení a s jejichž vydáním spojuje vznik, změnu,

zrušení či závazné určení práva a povinnosti některý z obecně závazných právních předpisů České republiky. Od takových rozhodnutí je však třeba odlišovat jiné faktické pokyny či donucení a další výsledky činnosti orgánů veřejné moci, které však rozhodnutími ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. nejsou. Krajský soud dospěl k závěru, že o takový případ se jedná i v posuzované věci, a proto žalobu podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl jako nepřípustnou, neboť 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.

Uvedené usnesení krajského soudu napadla žalobkyně (stěžovatelka) prostřednictvím ustanoveného advokáta kasační stížností, již výslovně opírá o důvody podle § 103 odst. 1 písm. d) a e) s. ř. s.

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). K tomu stěžovatelka blíže uvádí, že podle příslušných ustanovení zákona o výkonu trestu odnětí svobody má právo na poskytování duchovních služeb. Tyto služby jí ovšem nebyly ve věznici zajištěny a přes její žádost jí nebyly umožněny ani mimo areál věznice. V této souvislosti podotýká, že jakkoli její žádost ze dne 18. 10. 2010 byla ředitelem věznice zamítnuta s tím, že jde o žádost opakovanou, ani její předchozí žádosti o návštěvu kostela ze dne 7. 10. 2010 nebylo vyhověno. Předchozí žádost, resp. její vyřízení, jak stěžovatelka zmiňuje, jsou předmětem samostatného řízení vedeného u Krajského soudu v Ostravě pod sp. zn. 22 A 122/2010.

Žalovaná se ke kasační stížnosti ve stanované lhůtě nevyjádřila. Dne 7. 3. 2012 ovšem bylo Nejvyššímu správnímu soudu doručeno podání žalované datované ke dni 5. 3. 2012, ve kterém žalovaná soudu sděluje, že v předmětné věci nebyl vydán žádný správní akt; daná problematika byla řešena dne 18. 10. 2010 a stěžovatelka byla s řešením seznámena. Spolu s uvedeným podáním žalovaná soudu předložila originál žádosti stěžovatelky ze dne 18. 10. 2010 o umožnění návštěvy kostela ve městě Opava za účelem účasti na bohoslužbě a vykonání zpovědi a dále originál písemné odpovědi ředitele věznice z téhož dne.

Z předložených písemností vyplývá následující: ve své žádosti ze dne 18. 10. 2010 stěžovatelka uvádí, že o umožnění návštěvy kostela žádala již dne 7. 10. 2010, přičemž tato její první žádost byla zamítnuta. Stěžovatelka je přitom ve výkonu trestu již od 1. 10. 2008, jelikož do doby výkonu trestu se započítává i doba trvání vazby; vzhledem k tomu, že stěžovatelka byla odsouzena k trestu odnětí svobody v délce 4 let, vykonala již více než polovinu trestu. Kázeňské problémy stěžovatelka dle svých tvrzení nemá. Ke dni 15. 10. 2010, jak stěžovatelka v žádosti dále poukazuje, bylo vypracováno hodnocení programu zacházení stěžovatelky, a nadto jí bylo sděleno, že vězeňský kaplan hodlá podat návrh na udělení kázeňské pochvaly. Jelikož se tedy podstatně změnila situace, byl dle názoru stěžovatelky dán důvod pro podání nové žádosti.

Na uvedenou žádost reagoval ředitel věznice přípisem datovaným taktéž ke dni 18. 10. 2010, v němž uvádí, že obdobnou žádost stěžovatelky řešil nedávno, a to dne 13. 10. 2010, kdy stěžovatelce k její žádosti pobyt mimo věznici za účelem návštěvy kostela sv. Ducha v Opavě dne 23. 10. 2010 nepovolil; důvody pro takové vyřízení žádosti stěžovatelky přitom ředitel věznice podrobně popsal ve vězeňském informačním sytému. Konečně ředitel věznice podotýká, že mše a zpověď svatá bude stěžovatelce zajištěna katolickým knězem ve věznici. K písemné odpovědi ředitele ze dne 18. 10. 2010 je přiložena také kopie záznamu ve vězeňském informačním systému, ze které vyplývá, že ředitel věznice zmiňované první žádosti stěžovatelky o pobyt mimo věznici za účelem návštěvy kostela nevyhověl, neboť povolení tohoto pobytu nedoporučila odborná komise. Dále je zde uvedeno, že stanovený program zacházení nebyl doposud ani jedenou vyhodnocen, že odsouzená (stěžovatelka) je vyšetřována Policií ČR a konečně že dle sdělení kaplana lze zajistit zpověď svatou a mši uvnitř věznice formou návštěvy římskokatolického kněze.

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného usnesení (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatelka byla účastníkem řízení, z něhož napadené usnesení vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Posléze Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud v daném případě nad rámec důvodů uvedených v kasační stížnosti shledal, že rozhodnutí krajského soudu bylo zatíženo vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů.

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 po té, co 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.

V posuzovaném případě krajský soud návrh stěžovatelky ze dne 20. 10. 2010 posoudil jako žalobu proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Předmět řízení krajský soud vymezil v záhlaví kasační stížností napadeného rozhodnutí tak, že rozhodl *„o žalobě proti rozhodnutí ředitele žalovaného ze dne 18. 10. 2010 ve věci návštěvy kostela“*. Z odůvodnění usnesení vyplývá, že krajský soud žalobu odmítl, neboť dospěl k závěru, že napadený výsledek činnosti žalované není rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Přitom soud podotkl, že od takových rozhodnutí je třeba odlišovat jiné faktické pokyny či donucení a další výsledky činnosti orgánů veřejné moci, které však rozhodnutími ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. nejsou. Konečně krajský soud uvedl, že právě o takový případ se v posuzovaném případě jedná.

Nejvyšší správní soud je ovšem nucen konstatovat, že toto stručné a navíc obecné odůvodnění, které nijak nereaguje na skutkové okolnosti dané věci a nevypořádává se ani s relevantní právní úpravou, podle níž žalovaná v daném případě postupovala, je z hlediska posouzení, zda žalobou napadený výsledek činnosti žalované je rozhodnutím správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., zcela nedostatečné.

Povahou rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. se podrobně zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98, publikovaném pod č. 2206/2011 Sb. NSS, v němž uvedl, že *„formální definiční znaky (správního) rozhodnutí definice „rozhodnutí“ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. sice sama o sobě neobsahuje, jsou však přítomny jako znaky vymezující nezbytné vlastnosti přezkoumávaného aktu na těch místech dílu prvního části druhé s. ř. s., která se týkají např. časových podmínek podání žaloby (oznámení rozhodnutí jako zásadně písemného formalizovaného aktu) či vlastností, které nutně musí mít, aby obstál v přezkumu (přezkoumatelnost; náležitosti, mj. formální, které vylučují, že by šlo o akt nicotný)“*. Rozšířený senát tedy rozhodnutí definoval jako formalizovaný a standardizovaný akt se zákonem předepsanými náležitostmi umožňujícími rychle a jednoduše rozpoznat původce i adresáta (adresáty) takového aktu, obsah práv a povinností jím upravených i důvody, pro které je do nich zasahováno. Zároveň rozšířený senát vymezil i pojem rozhodnutí dle § 65 odst. 1 s. ř. s. v materiálním slova smyslu, přičemž zdůraznil, že na na neformální úkon správního orgánu by bylo možné nahlížet jako na rozhodnutí v materiálním smyslu tehdy, pokud by šlo o akt, který by po obsahové stránce měl povahu „rozhodnutí“ ve smyslu definice obsažené v § 65 odst. 1 s. ř. s. a měl mít podle zákona též formu správního rozhodnutí, avšak který by pro procesní pochybení správního orgánu nebyl v takto předepsané formě vydán.

Dále se rozšířený senát v citovaném usnesení zabýval také rozdílem mezi žalobou proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 s. ř. s. a zásahovou žalobou podle § 82 s. ř. s. Vycházel přitom z úvahy, že *„věcný rozsah tří základních typů žalob v řízení podle s. ř. s. je nutno v pochybnostech vykládat tak, aby pokud možno každý úkon veřejné správy směřující vůči jednotlivci a zasahující do sféry jeho práv nebo povinností (tj. stanovící mu nové povinnosti, které dosud neměl, anebo odmítající jej zbavit určitých povinností, které již má; přiznávající, anebo odmítající mu přiznat určitá jednotlivcem nárokovaná práva; jinak zasahující do jeho právem chráněné sféry konáním, anebo opomenutím, tedy mj. i nekonáním v případě, že právo stanovuje povinnost veřejné správy za stanovených podmínek konat, ať již předepsanou formou, anebo fakticky) byl podroben účinné soudní kontrole“*. Z toho pak

rozšířený senát dovodil, že *„[r]ozdíl mezi žalobou proti rozhodnutí správního orgánu a zásahovou žalobou proto primárně spočívá ve formě aktů nebo úkonů, proti nimž uvedené žaloby chrání. Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu chrání proti aktům majícím obecně povahu individuálního správního aktu, jak takovému pojmu rozumí hlavní proud doktríny správního práva (ať již vydávaného podle správního řádu, zákona o správě daní a poplatků či jakéhokoli jiného zvláštního zákona). Oproti tomu zásahová žaloba chrání proti jakýmkoli jiným aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností a které nejsou pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení. Nemusí jít nutně o akty neformální povahy či jen o faktické úkony, nýbrž i o jakékoli jiné konání či opomenutí konat, nelze-li je podřadit pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Zásahem proto může být i nezákonná nečinnost spočívající v neučinění nějakého úkonu jiného než rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.“*.

V nyní posuzované věci stěžovatelka ve svém návrhu na zahájení řízení výslovně uvedla, že se jedná o žalobu proti rozhodnutí ředitele věznice, plk. Mgr. Ivo Turoka, ze dne 18. 10. 2010, přičemž poukázala na možný přezkum v řízení podle § 65 a násl. s. ř. s. Spolu s podáním, jímž byla předmětná žaloba doplněna, stěžovatelka soudu předložila kopii přípisu, jímž ředitel věznice na příslušnou žádost stěžovatelky ze dne 18. 10. 2010 o umožnění návštěvy kostela reagoval. Originál tohoto přípisu následně v daném řízení o kasační stížnosti do spisu doložila žalovaná.

Předmětný přípis je podepsán ředitelem věznice ke dni 18. 10. 2010 a zároveň je podepsán též stěžovatelkou, která tímto podpisem stvrdila, že téhož dne byla s obsahem přípisu seznámena. Z uvedeného přípisu pak vyplývá, že ředitel stěžovatelce opakovaně nepovolil pobyt mimo věznici za účelem návštěvy kostela.

Podle § 20 odst. 1 zákona o výkonu trestu odnětí svobody se odsouzenému zajišťuje právo na poskytování duchovních a dalších obdobných služeb sledujících humanitární cíle v rozsahu vyplývajícím ze zvláštních právních předpisů. Podle odst. 2 téhož ustanovení *„věznice umožňují konat zpravidla v době pracovního klidu společné náboženské obřady odsouzených“*. Podle § 20 odst. 4 zákona o výkonu trestu odnětí svobody se může v rámci poskytování duchovní služby podílet na naplňování účelu výkonu trestu též církev, a to zejména konáním bohoslužeb pro zájemce z řad odsouzených [písm. a)] a dále též individuálními rozhovory, pastoračními návštěvami a umožněním individuálního přístupu k náboženským úkonům [písm. b)]. Podle ustanovení § 20 odst. 6 věty druhé zákona o výkonu trestu odnětí svobody konečně platí, že *„požádá-li odsouzený o umožnění návštěvy církví pověřené osoby, je věznice povinna jí tuto skutečnost neprodleně oznámit“*.

Uvedené ustanovení § 20 zákona o výkonu trestu odnětí svobody navazuje zejména na článek 15 odst. 1 Listiny základních práv a svobod zaručující svobodu myšlení, svědomí a náboženského vyznání, včetně práva změnit náboženství nebo víru nebo být bez vyznání a na článek 16 odst. 1 Listiny, podle něhož každý má právo svobodně projevovat své náboženství a víru buď sám, nebo společně s jinými, soukromě nebo veřejně, bohoslužbou, vyučováním, náboženskými úkony nebo zachováváním obřadu (dále srov. např. čl. 9 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod). Svoboda náboženského vyznání i právo svobodného projevu náboženství či víry náleží i odsouzeným k trestu odnětí svobody, samozřejmě v rozsahu a za podmínek vymezených v zákoně o výkonu trestu

odnětí svobody a odpovídajících účelu a povaze tohoto trestu (viz též § 27 zákona o výkonu trestu odnětí svobody). Odsouzení ve výkonu trestu odnětí svobody tedy mají veřejné subjektivní právo na poskytování duchovní služby v rozsahu vymezeném v § 20 zákona o výkonu trestu odnětí svobody.

Z písemností, jež jsou součástí spisu, je zřejmé, že stěžovatelka v rozhodné době vykonávala trest odnětí svobody ve věznici s ostrahou. Podmínky zajištění vnitřní bezpečnosti ve věznici s ostrahou stanoví § 53 vyhlášky č. 345/1999 Sb. Podle § 53 odst. 3 uvedené vyhlášky platí, že *„odsouzení pracují zpravidla na pracovištích uvnitř věznice nebo na střežených pracovištích mimo věznici"*. Podle odst. 4 téhož ustanovení však *„odsouzení, u nichž lze předpokládat, že toho nezneužijí, mohou být zaměstnáni na nestřežených pracovištích mimo věznici"*. V souladu s § 53 odst. 6 vyhlášky č. 345/1999 Sb. *„pro odsouzené uvedené v odstavci 4 a odsouzené umístěné ve výstupním oddělení lze organizovat též akce mimo věznici, kterých se vždy účastní zaměstnanec Vězeňské služby"*. Konečně podle odst. 7 téhož ustanovení platí, že *„návštěvy odsouzených se uskutečňují zpravidla za dohledu zaměstnance Vězeňské služby. V souvislosti s návštěvou může odsouzeným uvedeným v odstavci 6 ředitel věznice jednou za dva měsíce povolit dočasně opustit věznici nejdéle na dobu 24 hodin; o povolení dočasného opuštění věznice se odsouzenému vydá potvrzení na předepsaném tiskopisu, ze kterého je zřejmé, kde a po jakou dobu se může zdržovat."*.

Vede-li Vězeňská služba ČR správní řízení podle zákona o výkonu trestu odnětí svobody, postupuje podle § 76 tohoto zákona. Podle odstavce 1 tohoto ustanovení se na řízení nevztahuje správní řád. Ve druhém odstavci je stanoveno, že rozhodnutí je třeba oznámit osobě, jíž se týká, a v případě, že zákon proti takovému rozhodnutí připouští stížnost, je třeba je písemně vyhotovit a takové osobě doručit. Podle odstavce 3 se oznámení činí buď vyhlášením rozhodnutí v přítomnosti toho, jehož se týká, anebo doručením písemného vyhotovení takového rozhodnutí.

Jak již však bylo řečeno, zmiňovanými skutečnostmi se krajský soud nezabýval a povahu žalobou napadeného přípisu ředitele žalované ve světle uvedených ustanovení neposuzoval, resp. taková úvaha v odůvodnění usnesení krajského soudu absentuje. Usnesení krajského soudu je tedy nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, což je vada, k níž Nejvyšší správní soud přihlédl na rámec stížních námitek z úřední povinnosti [§ 109 odst. 4 ve spojení s § 103 odst. 1 písm. d) a e) s. ř. s.].

Bude tedy na krajském soudu, aby v dalším řízení posoudil, do jaké míry lze rozhodování ředitele žalované o žádosti stěžovatelky podřadit pod některá z citovaných ustanovení vyhlášky č. 345/1999 Sb. a do jaké míry mu tato ustanovení zakládají pravomoc rozhodovat o takových žádostech odsouzených o povolení pobytu mimo věznici a zda bylo či mělo být v konkrétním případě o této žádosti vedeno správní řízení podle § 76 zákona o výkonu trestu odnětí svobody, jehož výsledkem by byl nebo by měl být formální individuální správní akt, jenž by musel být osobě, jíž se týká, podle uvedeného ustanovení také oznámen. Na základě těchto úvah může teprve krajský soud dospět ke kvalifikovanému závěru, zda lze písemné vyrozumění o vyřízení žádosti stěžovatelky vyhotovené ředitelem věznice dne 18. 10. 2010 považovat za rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., které zasahuje do práva stěžovatelky na poskytování duchovní služby podle § 20 zákona o výkonu trestu odnětí svobody.

Ovšem i v případě, že krajský soud nebude považovat napadený akt žalované za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., bude se muset dále vypořádat s otázkou, zda s ohledem na značně široké vymezení pojmu zásahu správního orgánu by tento akt neměl být kvalifikován právě jako zásah podle § 82 s. ř. s. (viz výše citované usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98, v němž rozšířený senát dospěl k závěru, že zásahová žaloba vzhledem ke svému subsidiárnímu charakteru ve vztahu k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu i žalobě proti nečinnosti správního orgánu chrání jednotlivce proti jakémukoli konání či naopak opomenutí konat veřejné správy, které je způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností a není tedy pouhým procesním úkonem v řízení a které zároveň nelze podřadit pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. ani pod pojem nečinnost při vydání rozhodnutí nebo osvědčení ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s.).

K otázce podřazení návrhu na zahájení řízení pod konkrétní typ řízení dle soudního řádu správního se Nejvyšší správní soud vyjádřil již v rozsudku ze dne 19. 10. 2006, č. j. 6 Aps 2/2005 - 60, dostupném na www.nssoud.cz, v němž dospěl k závěru, že ve správním soudnictví není navrhovatel povinen výslovně určit, dle jakého ustanovení či dílu soudního řádu správního bude soud jeho návrh posuzovat, ani soud není tímto případným označením vázán. Dle § 2 odst. 1 s. ř. s. totiž soudy ve správním soudnictví poskytují ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem. Z tohoto ustanovení je zřejmé, že způsob poskytnutí ochrany (tj. volbu příslušného typu řízení v rámci hlavy druhé části třetí s. ř. s.) je stanoven zákonem, pouze jím je soud vázán, nikoli označením tohoto typu v žalobě.

Krajský soud ovšem v daném případě vycházel právě z toho, jak žalobu označila stěžovatelka, tedy jako žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, v daném případě rozhodnutí ředitele věznice plk. Mgr. Ivo Turoka. S ohledem na obsah žaloby ovšem nelze ani vyloučit, že stěžovatelka fakticky brojí proti zásahu žalované, který stěžovatelka považuje za nezákonný a jenž má spočívat v tom, že stěžovatelce bylo neschválením její návštěvy kostela znemožněno praktikovat její víru, resp. že jí nebyly zajištěny duchovní služby, konkrétně účast na bohoslužbě a zpověď svatá. Přitom je třeba vycházet z toho, že vůči stěžovatelce, která se v daném období nacházela ve výkonu trestu odnětí svobody, žalovaná skutečně vystupovala při výkonu veřejné moci jako správní orgán. Totiž, i přes úzkou souvislost činnosti Vězeňské služby ČR při zajišťování výkonu trestu odnětí svobody odsouzených s trestním řízením a i přes určité zákonem vymezené pravomoci soudů rozhodujících v trestním řízení a státních zastupitelství týkající se výkonu trestu odnětí svobody odsouzených, nevykonává tuto činnost Vězeňská služba ČR jako orgán činný v trestním řízení (viz mj. § 12 odst. 1 zákona č. 141/1961 Sb., trestní řád, *a contrario*), nezbývá tedy než tuto činnost, ať již je prováděna civilními zaměstnanci nebo příslušníky Vězeňské služby ve služebním poměru, v rozsahu, v jakém zasahuje do práv a povinností odsouzených, považovat za výkon veřejné správy.

V rozsudku ze dne 9. 7. 2009, č. j. 7 Aps 2/2009 - 197, dostupném na www.nssoud.cz, Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že pro účely určení žalobního typu je třeba žalobu posuzovat podle jejího obsahu, přičemž pro soud je závazný petit žaloby; přitom ovšem zdůraznil, že pokud by byl mezi obsahem žaloby a navrženým petitem

rozpor, případně pokud by žaloba žádný petit neobsahovala, bylo by třeba takovou vadu nejprve odstranit postupem dle § 37 odst. 5 s. ř. s. Není-li postaveno najisto, čeho se žalobce žalobou domáhá, a soud přesto ve věci rozhodne, zatíží tím své řízení vadou, která může mít vliv na zákonnost rozhodnutí (viz také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2004, č. j. 2 Ans 1/2004 - 64, publikovaný pod č. 670/2005 Sb. NSS).

Je pravdou, že v daném případě ustanovený zástupce stěžovatelky žalobu doplnil o její petit tak, že se zcela jednoznačně domáhá zrušení „rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 10. 2010“. Pokud by však krajský soud následně posoudil povahu úkonu či postupu žalované, proti němuž stěžovatelka žalobou fakticky brojí, jako zásah správního orgánu, byl by vzhledem k výše uvedenému povinen stěžovatelku o tom vyrozumět a poskytnout jí možnost ke změně žalobního petitu.

Na základě těchto úvah shledal Nejvyšší správní soud kasační stížnost důvodnou a v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. usnesení krajského soudu v plném rozsahu 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 úhradě 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.

Ustanovenému zástupci stěžovatelky byla přiznána odměna a náhrada hotových výdajů v celkové částce 2400 Kč [jeden úkon právní služby za 2100 Kč 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, a dále režijní paušál 300 Kč podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu], zvýšená o částku připadající na DPH ve výši 20 %, celkem tedy 2880 Kč.

Ustanovený zástupce spolu s vyúčtováním nákladů řízení o kasační stížnosti uplatnil nárok též na odměnu a náhradu hotových výdajů za tři úkony právní služby ve smyslu § 11 odst. 1 písm. b), c) a d) advokátního tarifu (tj. včetně převzetí zastoupení), které ovšem podle svého tvrzení vykonal v řízení před krajským soudem. O výši odměny a náhrady hotových výdajů za zmíněné úkony právní služby měl tedy rozhodnout Krajský soud v Ostravě, a pokud tak dosud neučinil, bude tak povinen učinit v dalším řízení.

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

V Brně dne 17. května 2012

JUDr. Lenka Matyášová, Ph.D.
předsedkyně senátu