

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Ludmily Valentové a JUDr. Jakuba Camrdy 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 26. 5. 2011, č. j. 22 A 158/2010 – 7,

takto:

I. Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 26. 5. 2011, č. j. 22 A 158/2010 – 7, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

II. Odměna advokáta Mgr. Marka Urbiše **se určuje** částkou 4800 Kč. Tato částka bude vyplacena k rukám advokáta z účtu Nejvyššího správního soudu do šedesáti dnů od právní moci rozhodnutí.

Odůvodnění:

V záhlaví označeným usnesením Krajský soud v Ostravě odmítl žalobu žalobkyně proti rozhodnutí žalované ze dne 27. 10. 2010, jímž byla zamítnuta žádost ze dne 25. 10. 2010 o umístění do výstupního oddělení Věznice Opava, do něhož se odsouzení umísťují zpravidla šest měsíců před očekávaným skončením výkonu trestu, ale i před eventuálním podmíněným propuštěním. Žalobkyně uváděla, že při podání žádosti vykonala již více než ½ uloženého trestu a u Okresního soudu v Opavě probíhalo od 13. 10. 2010 řízení o jejím podmíněném propuštění. Má 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.

V odůvodnění usnesení krajský soud uvedl, že napadený výsledek činnosti žalované není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „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 jinému výsledku činnosti orgánu veřejné moci, který není rozhodnutím a je ze soudního přezkumu dle § 68 písm. e) s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 70 písm. a) s. ř. s. vyloučen.

Již v řízení o žalobě krajský soud žalobkyni usnesením ze dne 1. 12. 2010, č. j. 22 A 158/2010 - 4, 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 právní sféře stěžovatelky (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 konkrétně namítá, 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., bylo porušeno ust. § 35 odst. 5 vyhlášky 345/1999 Sb., kde je upravena povinnost ředitele dbát, aby odsouzení, kteří mohou být vystaveni násilí nebo ponižování, byli ubytováni samostatně.

Žalovaná k výzvě Nejvyššího správního soudu dne 6. 6. 2012 sdělila, že v posuzované věci nebyl vydán žádný správní akt, současně v příloze zaslala žádost stěžovatelky o zařazení do výstupního oddělení ze dne 25. 10. 2010 a dále písemnost ze dne 27. 10. 2010 označenou jako návrh na zařazení odsouzené do výstupního oddělení. Dále žalovaná uvedla, že odborná komise dne 27. 10. 2010 projednala návrh stěžovatelky se stanoviskem, že zařazení do výstupního oddělení nedoporučuje. Ředitel stanovisko akceptoval a zařazení do výstupního oddělení neschválil. S uvedeným rozhodnutím byla stěžovatelka dne 27. 10. 2012 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. Rovněž definuje další postup soudu a právní následky toho, není-li podání doplněno a vady odstraněny. Náležitosti žaloby v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.) vyplývají v první řadě z ustanovení § 37 s. ř. s. (zejm. z jeho odst. 3), kde jsou stanoveny obecné („minimální“) náležitosti každého podání adresovaného soudu, které se vztahují na všechna řízení podle soudního řádu správního, pokud z jeho ustanovení o jednotlivých typech řízení neplyne (ať již přímo nebo z povahy věci), že podání některé z náležitostí podle § 37 s. ř. s. v rámci daného konkrétního typu řízení nemusí splňovat.

Ze soudního spisu vyplývá, že dne 2. 11. 2010 byl krajskému soudu doručen návrh stěžovatelky ze dne 27. 10. 2010, označený jako „*Správní žaloba proti rozhodnutí ředitele věznice, plk. Mgr. Ivo Turoka ze dne 27. 10. 2010*“. Ve svém podání stěžovatelka uvedla, že dne 25. 2. 2010 podala žádost o umístění ve výstupním oddělení, přičemž tuto ředitel žalované dne 27. 10. 2010 zamítl, ačkoli podmínky pro umístění ve výstupním 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 1. 12. 2010, č. j. 22 A 158/2010 - 4, byl stěžovatelce pro řízení o žalobě ustanoven advokát, Mgr. Marek Urbiš a současně byl vyzván, aby uvedl 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 doplněné žalobě ze dne 30. 12. 2010 zástupce stěžovatelky uvedl, že dle čl. 42 odst. 7 vnitřního řádu Věznice pro odsouzené zařazené do výkonu trestu odnětí svobody ve Věznici Opava rozhoduje o umístění odsouzených ředitel věznice na návrh odborné komise. Zástupce uvedl, že 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. Rovněž bylo navrženo, aby byl jako důkaz vyžádán osobní spis, který má k dispozici žalovaná.

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

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 tedy sice správně vyzval zástupce stěžovatelky k odstranění vad žaloby dle § 37 odst. 5 s. ř. s., avšak opis napadeného „rozhodnutí“ vč. vyjádření žalované si nevyžádal a přistoupil přímo k vydání usnesení o odmítnutí žaloby. V napadeném usnesení soud konstatoval, že rozhodnutí o umístění do výstupního oddělení není rozhodnutím dle § 65 s. ř. s., přičemž návrh stěžovatelky vyložil pouze s ohledem na jeho označení, tedy jako žalobu proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Výše uvedené závěry krajský soud učinil bez toho, aniž by si od žalované vyžádal žalobou napadený akt.

Dle § 41 odst. 4 zákona č. 169/1999 Sb., 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, spec. pedagoga, sociálního pracovníka a vedoucího oddělení výkonu trestu, nýbrž tento akt obsahuje stanovisko a důvody zařazení resp. nezařazení dalších pracovníků, např. vychovatele.

Jakkoli krajský soud v napadeném usnesení argumentuje tím, že na zařazení do výstupního oddělení nemá stěžovatelka právní nárok, nelze v dané věci odhlédnout od skutečnosti, že za správní rozhodnutí, které může být napadeno žalobou ve správním soudnictví, by bylo lze považovat i neformální sdělení, jestliže by jím správní orgán rozhodoval o veřejném subjektivnímu právu žadatele. V takovém případě by se mohlo jednat např. o rozhodnutí v materiálním smyslu (viz např. nález ze dne 27. 4. 2010, sp. zn. III. ÚS 542/09, rozhodnutí sp. zn. IV. ÚS 233/02), tj. jednoznačně definující neformální úkon jako rozhodnutí, pokud se jedná o materiálně významný postoj k žádosti, dotýkající se subjektivního práva žadatele. Zda se však v tomto konkrétním případě mohlo, v případě postupu žalované, jednat o rozhodnutí ve smyslu legislativní zkratky dle ust. § 65 odst. 1 s. ř. s., krajský soud neposoudil, a to právě z toho důvodu, že si správní akt, který byl předmětem řízení, od žalované nevyžádal. Absentoval-li v soudním řízení před soudem I. stupně napadený akt, nemohl v daném případě bez dalšího krajský soud dojít k závěru o tom, že se o rozhodnutí ve smyslu výše naznačeném nejedná. Proto je třeba posoudit, zda v daném případě existuje nějaké subjektivní právo stěžovatelky, o kterém by mělo být rozhodnuto.

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 a 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.

Krajský soud výše uvedeným způsobem nepostupoval, a tím zatížil své řízení vadou, která mohla mít vliv na zákonnost jeho rozhodnutí [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

Vzhledem k výše uvedenému Nejvyšší správní soud shledal 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 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 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 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 4800 Kč [dva úkony právní služby po 2100 Kč podle § 11 odst. 1 písm. b) a 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 dva režijní paušály po 300 Kč podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu], celkem tedy 4800 Kč.

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

V Brně dne 31. srpna 2012

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu