

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D. a soudců JUDr. Vojtěcha Šimíčka 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 189/2010 - 9,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalované se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

III. Odměna a náhrada hotových výdajů advokáta Mgr. Marka Urbiše se určuje částkou 2400 Kč. Tato částka bude vyplacena k rukám advokáta z účtu Nejvyššího správního soudu do šedesáti dnů od právní moci rozhodnutí.

Odůvodnění:

Dne 26. 11. 2010 byl Krajskému soudu v Ostravě doručen návrh žalobkyně označený jako *„Správní žaloba proti rozhodnutí ředitele Věznice Opava, plk. Mgr. Ivo Turoka o nevyhovění žádosti o zajištění návštěvy katolického kněze na 24. 11. 2010“*.

Ve svém podání žalobkyně uvádí, že podala dne 15. 11. 2010 žádost o zajištění návštěvy katolického kněze k rukám ředitele věznice. Dne 17. 11. 2010 sdělil žalobkyni vězeňský kaplan Mgr. N., že toto zajistí, a že se dne 24. 11. 2010 dostaví katolický kněz p. M. P. Dne 22. 11. 2010 byla žalobkyně seznámena s rozhodnutím ředitele, jímž žádost

žalobkyně zamítl. Žalobkyně uvedla, že bylo nutné, aby se návštěva uskutečnila právě v uvedený den z důvodu jednání OS Opava o podmíněném propuštění žalobkyně dne 25. 11. 2010. Žalobkyně konstatovala, 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.“).

V podání ze dne 23. 11. 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 189/2010 - 5, 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 a uvedl, že postupem žalovaného byla dle jeho názoru dotčena práva žalobkyně, zejména svoboda vyznání garantovaná Listinou základních práv a svobod. Problematika duchovní služby je upravena § 20 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o výkonu trestu odnětí svobody“), tak, že odsouzenému se zajišťuje právo na poskytování duchovních a dalších služeb v rozsahu vyplývajícím ze zvláštních právních předpisů. Tímto zvláštním právním předpisem je třeba rozumět vnitřní řád věznice, v tomto konkrétním případě řád Věznice Opava - objekt Olomoucká. Ustanovený zástupce poukázal na čl. 13 vnitřního řádu, z něhož vyplývá, že duchovní službu ve věznici koordinuje kaplan vězeňské služby. Právě vězeňským kaplanem Mgr. J. N. dne 17. 11. 2010 bylo žalobkyni sděleno, že její žádosti ze dne 15. 11. 2010 bylo vyhověno, a že se dne 24. 11. 2010 za žalobkyní dostaví katolický kněz P. M. P. Pro žalobkyni pak zcela neočekávaně bylo žalovaným rozhodnuto dne 22. 11. 2010 tak, že žádost byla zamítnuta a smluvená návštěva katolického kněze se neuskutečnila.

Vzhledem k uvedeným skutečnostem ustanovený zástupce žalobkyně navrhl, aby soud rozhodnutí žalované ze dne 22. 11. 2010 zrušil.

Krajský soud v Ostravě předmětné podání žalobkyně posoudil jako žalobu proti rozhodnutí žalované ze dne 22. 11. 2010 ve věci zajištění návštěvy katolického kněze a tuto žalobu usnesením ze dne 11. 7. 2011, č. j. 22 A 189/2010 - 9, 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; 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 nebyla umožněna svatá zpověď a účast na katolické bohoslužbě ani mimo areál věznice. V této souvislosti podotýká, že je věřící katolička a podle zákona č. 169/1999 Sb. je věcí žalovaného, aby zabezpečil prostory a podmínky pro činnost těchto institucí v areálu věznice. Rozhodnutí žalovaného předcházela úvaha a jistá formalizace a zároveň se jeho vydání negativně projevilo ve sféře stěžovatelky.

Žalovaná se ke kasační stížnosti ve stanované lhůtě nevyjádřila. Dne 8. 6. 2012 bylo k výzvě Nejvyššího správního soudu doručeno podání žalované, v němž žalovaná soudu sděluje, že v předmětné věci nebyl vydán žádný správní akt; návštěva kněze byla řešena v rámci žádosti o úpravu pracovní doby a odsouzené bylo sděleno, že plánovaná bohoslužba se v daném termínu neuskuteční a bude realizována později. Odsouzená byla se stanoviskem seznámena dne 22. 11. 2010. Spolu s uvedeným podáním žalovaná soudu předložila originál žádosti stěžovatelky ze dne 18. 11. 2010 a dále originál stanoviska vrchního komisaře mjr. Mgr. I. K.

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, příst. na www.nssoud.cz). 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, nepřísluší ani Nejvyššímu správnímu soudu zabývat se věcí in meritum, tj. zákonností napadeného výsledku činnosti žalované. Předmětem posouzení Nejvyššího správního soudu v daném řízení tak může být toliko otázka, zda krajský soud postupoval správně, když žalobu stěžovatelky podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl, přitom 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.

Z předložených písemností vyplývá, že stěžovatelka ve své žádosti ze dne 18. 11. 2010, vzhledem k pracovnímu zařazení v prádelně od 22. 11. 2010, požádala o úpravu pracovní doby tak, aby nebyla narušena a omezena doba jejích návštěv v kapli (pondělí, středa, pátek 9 - 10 hod.), v náboženském klubu (čtvrtek 14 - 15 hod.), přednášek

Mgr. H. (čtvrtek 8,30 - 10 hod.), výuky francouzštiny a doba účasti na bohoslužbě M. P. (dne 24. 11. 2010 zřejmě v 9 hod. a dále dle dohody).

Na uvedenou žádost reagoval vrchní komisař mj. Mgr. I. K. přípisem ze dne 19. 11. 2010, v němž uvádí, že v 47. týdnu, dle sdělení kaplana Mgr. N., nebude realizována návštěva kaple, výuka francouzštiny a náboženský klub se budou realizovat v odpoledních hodinách (stanoví speciální pedagog Mgr. H.). V případě účasti na bohoslužbě s M. P. v 9,00 hod. dne 24. 11. 2010 bude jmenovaná uvolněna z práce. Ze stanoviska rovněž dále vyplývá, že dle sdělení kaplana bohoslužba v příštím týdnu nebude a bude realizována v pozdějším termínu. Přednáška Mgr. H. odpadá (z důvodu služební cesty). Konkrétní údaje k aktivitám odsouzené budou zapracovány do týdenních plánů aktivit programu zacházení s ohledem na pracovní směnu odsouzené vždy po pracovní době. Z výše uvedených důvodů je ve stanovisku konstatováno, že není třeba úprava pracovní doby.

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.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud předně, s odkazem na svá četná předchozí rozhodnutí, která vydal v jiných věcech, v nichž stěžovatelka brojila proti postupu žalované v jednotlivě určených případech (např. sp. zn. 5 As 27/2012 - použití poutacího opasku pro zdravotní eskortu žalobkyně dne 30. 5. 2011, sp. zn. 5 As 22/ 2012 – dtto dne 13. 6. 2011, sp. zn. 5 As 90/2012 - nepředání korespondence dne 9. 5. 2011, sp. zn. 5 As 87/2012 - otevření a kontrola korespondence od Mgr. P. H. ze dne 27. 5. 2011, sp. zn. 5 As 71/2012 - neumožnění duchovní péče, a další) považuje za nutné předeslat, že zatímco ve všech případech výše uvedených se stěžovatelka domáhala ochrany svého veřejného subjektivního práva, které jí dle zákona náleželo, resp. brojila proti postupu žalované, která svým jednáním jí údajně ve výkonu zákonem garantovaného práva bránila, resp. neumožnila jeho naplnění, popř. uplatnila vůči stěžovatelce prostředky či postup, které zákon v tom kterém případě nepředvídá, ve věci nyní projednávané sice stěžovatelka namítá, že jí byla zamítnuta žádost o zajištění návštěvy katolického kněze, avšak ve skutečnosti předmětem její žádosti byla úprava doby pracovního zařazení v prádelně v rámci programu zacházení.

S odkazem na výše uvedené Nejvyšší správní soud považuje za nutné uvést, že např. podle § 20 odst. 1 zákona o výkonu trestu odnětí svobody, má odsouzený právo na poskytování duchovních služeb. Podle § 20 odst. 4 písm. b) téhož zákona se pak duchovní služby poskytují mimo jiné též individuálními rozhovory a pastoračními návštěvami; odst. 6 cit. zákona stanoví, že požádá-li odsouzený o umožnění návštěvy církví pověřené osoby, je věznice povinna mu tuto skutečnost neprodleně oznámit; podle ust. § 17 cit. zákona má odsouzený právo na přijímání a odesílání korespondence, v odst. 3 tohoto ustanovení jsou uvedeny případy, kdy je kontrola korespondence nepřípustná.

Z uvedeného vyplývá, že ve věcech výše příkladmo naznačených se jednalo o případy, kdy právo stěžovatelky bylo garantováno zákonem.

Jak vyplývá z ust. § 40 odst. 1 a 2 zákona o výkonu trestu odnětí svobody, je během výkonu trestu odsouzený povinen podrobit se vnitřnímu řádu věznice, který kromě jiného vymezuje druh a obsah činností, které jsou pro jednotlivé skupiny odsouzených buď povinné nebo dobrovolné. Okruh konkrétních činností, kterých je odsouzený povinen se zúčastnit nebo které může vykonávat, jsou stanoveny v programu zacházení. K dosažení účelu výkonu trestu věznice stanoví pro každého odsouzeného program zacházení jako základní formu cílevědomého a komplexního působení na odsouzeného. Dále zákon také stanoví povinnosti odsouzených, a mimo jiné i jejich pracovní podmínky a nároky. Dle § 41 odst. 3 cit. zákona, program zacházení obsahuje konkrétně formulovaný cíl působení na odsouzeného, metody zacházení s odsouzeným směřující k dosažení cíle a způsob a četnost hodnocení. Pravidelnou součástí programu zacházení je určení způsobu zaměstnávání odsouzeného, jeho účasti na pracovní terapii, vzdělávání anebo jiné náhradní činnosti, směřující k vytvoření předpokladů pro jeho samostatný způsob života. Pokud u odsouzeného přichází v úvahu více variant programu zacházení, umožní se mu výběr. Dle ust. § 43 odst. 1 – 4 cit. zákona se na naplňování účelu trestu v souladu se zvláštními právními předpisy mohou podílet po dohodě s generálním ředitelem Vězeňské služby, případně ředitelem věznice registrované církve a náboženské společnosti, zájmová sdružení občanů, nevládní organizace a další orgány a instituce, se kterými odsouzený udržuje styk a které mohou přispět k plnění účelu výkonu trestu (dále jen "orgány a instituce"). Pověření zástupci orgánů a institucí mohou po dobu výkonu trestu udržovat s odsouzeným osobní styk, zajímat se o jeho chování ve výkonu trestu a pomáhat mu při vytváření příznivých podmínek pro jeho samostatný způsob života. Na požádání je věznice informuje o stavu převýchovy a chování odsouzeného, pokud s tím odsouzený souhlasí. Zástupce orgánů a institucí pověřené výkonem oprávnění podle odstavce 2 věznice poučí o povinnosti dodržovat právní předpisy pro výkon trestu a respektovat vnitřní řád věznice včetně časového režimu života odsouzených. Věznice v případě potřeby zabezpečí vhodné prostory a podmínky pro činnost orgánů a institucí tak, aby nebylo narušeno nebo ohroženo plnění programů zacházení.

Samotná úprava aktivit odsouzeného v rámci programu zacházení je svěřena vždy konkrétnímu zařízení výkonu trestu odnětí svobody, v jehož rámci se vymezí okruh konkrétních činností, kterých je odsouzený povinen se zúčastnit nebo které může vykonávat (viz vyhláška č. 345/1999 Sb., kterou se vydává řád výkonu trestu odnětí svobody). Při volbě jednotlivých aktivit se předpokládá vnitřní organizační úprava programu zacházení. Konkrétní úpravy těchto programů jsou tedy možné, avšak k jejich úpravě či změně může dojít vždy ve vztahu ke konkrétním okolnostem, tj. vzhledem k organizačním možnostem věznice, povaze trestné činnosti odsouzeného, dále s ohledem jeho osobnost, jeho vlastnosti, schopnosti, dovedností apod. Nejedná se však o zákonem garantovaný nárok na úpravu programu zacházení tak, jak se domnívá stěžovatelka, tedy, že pouhá organizační změna jejích některých aktivit, resp. změna termínu či její odložení na pozdější dobu by byla s to zasáhnout stěžovatelku na jejích veřejných subjektivních právech, jejichž ochrana je správním soudnictvím garantována.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že z předložených písemností, zejména z její žádosti ze dne 18. 11. 2010, je zjevné, že stěžovatelka nesouhlasí s organizační úpravou některých jejích aktivit, tj. ačkoliv měla být uvolněna z práce v případě bohoslužby, která se měla konat dne 24. 11. 2010, nesouhlasí s jejím odložením na pozdější termín.

Z výše uvedeného je zřejmé, že stěžovatelka sice v posuzovaném případě žalobou napadla údajné zkrácení na právech vyplývajících z ust. § 20 zákona o výkonu trestu odnětí svobody, tj. právo na poskytování duchovních a dalších obdobných služeb; ve skutečnosti se však domáhá pouze organizačních úprav jejích aktivit dle jejích konkrétních požadavků a nesouhlasí s přesunem předmětné bohoslužby ze dne 24. 11. 2010 na pozdější termín. Stanoviskem, které jí žalovaná sdělila k požadované úpravě pracovní doby, stěžovatelka ovšem nijak nemohla být zkrácena na svých právech, neboť takový úkon ještě sám o sobě nezakládá, nemění, neruší ani závazně neurčuje její práva nebo povinnosti, když ze samotného stanoviska ze dne 19. 11. 2010 pro stěžovatelku nevyplývají žádné právní důsledky. V daném případě stěžovatelce nebylo bráněno v právu na poskytování duchovních a dalších podobných aktivit, a to už jen z toho důvodu, že se v daný termín, na který požadovala úpravu pracovní doby, bohoslužba nekonala, byla přeložena na jiný termín, s čímž však stěžovatelka nesouhlasila.

Nejvyšší správní soud proto považuje za nutné rozlišovat, při posuzování jednotlivých věcí stěžovatelky, o nichž jsou vedena řízení před zdejším soudem, zda se stěžovatelka domáhá přezkoumání postupu žalované, který by důvodně mohl být předmětem soudního přezkumu (stěžovatelka se dovolá práv nebo postupu žalované zákonem stanovených), a to buď v intencích ust. § 65 s. ř. s. anebo § 82 an. s. ř. s., popř. § 79 s. ř. s., anebo se dovolává práv nebo postupů, která ze zákona nevyplývají, resp. nejsou zákonem garantována.

Jakkoli krajský soud odůvodnil své rozhodnutí poměrně stručně, vyplývá z něj, proč nepovažoval rozhodnutí žalované za rozhodnutí dle § 65 s. ř. s., neboť, jak uvedl, napadený výsledek činnosti žalované není výsledkem rozhodování o právu či povinnosti stěžovatelky jako odsouzené v oblasti veřejné správy a uvedený úkon tak nelze považovat za rozhodnutí dle § 65 s. ř. s., neboť jím nebyly žalobkyni založeny, měněny, rušeny nebo závazně určeny její práva a povinnosti.

Nejvyšší správní soud s přihlédnutím k výše uvedenému se se závěrem krajského soudu ztotožňuje.

Nad rámec uvedeného Nejvyšší správní soud konstatuje, že 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 neformální úkon správního orgánu by bylo možné

nahlížet jako na rozhodnutí v materiálním smyslu jen 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.

V projednávané věci nelze nalézt žádný z definičních znaků rozhodnutí ve smyslu ust. § 65 s. ř. s., (ale ani např. znaky žaloby zásahové). Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, proto ji dle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

Stěžovatelce byl pro řízení o kasační stížnosti ustanoven zástupce z řad advokátů, v takovém případě platí náklady zastoupení stát. Ustanovenému zástupci stěžovatelky byla přiznána odměna a náhrada hotových výdajů v celkové částce 2400 Kč [jeden úkon právní služby 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, dále režijní paušál ve výši 300 Kč podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu].

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 11. července 2012

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu