

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové, soudkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudce 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 11. 7. 2011, č. j. 22 A 16/2011 - 12,

takto:

I. Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 11. 7. 2011, č. j. 22 A 16/2011 - 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 25. 1. 2011 byl Krajskému soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“) doručen návrh stěžovatelky ze dne 21. 1. 2011, označený jako „*Správní žaloba proti rozhodnutí ředitele věznice, plk. Mgr. Ivo Turoka, týkající se zamítnutí žádosti žalobkyně o umožnění návštěvy kostela ze dne 20. 12. 2010 a doplněné dne 27. 12. 2010.*“

Ve svém podání žalobkyně uvedla, že dne 20. 12. 2010 písemně požádala ředitele žalované o umožnění návštěvy kostela a tuto žádost doplnila dne 27. 12. 2010. Ředitel žádost zamítl s tím, že žalobkyně nepracuje na venkovním pracovišti. Jednalo se již o třetí žádost žalobkyně, u předchozích žádostí se tento důvod zamítnutí neuváděl. Dále

žalobkyně konstatovala, že proti rozhodnutí správního orgánu je osoba, jíž se takové rozhodnutí dotýká, oprávněna podat žalobu podle § 65 s. ř. s. Konečně žalobkyně avizovala, že svou žalobu dále doplní prostřednictvím svého zástupce. Podáním stejného data doručeným krajskému soudu žalobkyně požádala o osvobození od soudních poplatků a ustanovení zástupce z řad advokátů. Současně soud žádala, aby si tento pro účely soudního řízení zajistil u žalované důkazy - žádost o návštěvu kostela i její vyřízení.

Krajský soud žalobkyni k její žádosti ustanovil dne 10. 2. 2011 právního zástupce, Mgr. Marka Urbiše. Krajský soud zástupce vyzval postupem dle § 37 odst. 5 s. ř. s. k odstranění vad žaloby v tom smyslu, aby uvedl datum vydání napadeného rozhodnutí a číslo jednací, žalobní body a navrhl důkazy, které chce v řízení provést.

K výzvě krajského soudu ustanovený zástupce dne 14. 3. 2011 žalobu doplnil. V doplnění uvedl, že důvod, pro který žalovaná odmítla žádosti žalobkyně o návštěvu kostela vyhovět, není kritériem v žádném právním předpisu. Již v minulosti byla žádost žalobkyně podpořena doporučením vězeňského kaplana. Dle § 20 zákona č. 169/1999 Sb., má žalobkyně právo na poskytování duchovních služeb a dle § 43 citovaného zákona se církve mohou podílet na naplňování účelu trestu, když podle tohoto ustanovení je povinností žalované zabezpečit prostory a podmínky pro činnost těchto institucí. Žalovaná tedy na den 24. 11. 2011 naplánovala návštěvu katolického kněze. Tato návštěva však neproběhla z důvodu nepřítomnosti vězeňského kaplana. Žalobkyni bylo sděleno, že návštěva proběhne v pozdějším termínu. Návštěva však ani do 30 dnů neproběhla. Žalovaná svým postupem žalobkyni znemožňuje rozmluvu s římskokatolickým knězem a to ani 1x za 14 dní, a opakovaně zamítá žádosti o návštěvu kostela. Tímto porušuje právo na duchovní službu a vyhl. č. 345/1999 Sb., kterou se vydává řád výkonu trestu odnětí svobody. Žalobkyně doložila do spisu žádost o návštěvu kostela ze dne 20. 12. 2010 a její doplnění ze dne 27. 10. 2010 a požádala soud, aby si vyžádal spis č. N9L926 žalované, který obsahuje napadené rozhodnutí.

Krajský soud předmětné podání žalobkyně posoudil jako žalobu proti rozhodnutí ředitele žalované o žádosti žalobkyně ze dne 20. 12. 2010 ve věci návštěvy kostela a tuto žalobu kasační stížností napadeným usnesením 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 (dále jen „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 ji rozhodnutí žalované poškodilo, neboť je věřící a o návštěvu žádala z důvodu svaté zpovědi a účasti na katolické bohoslužbě, kterou žalovaná nebyla v areálu věznice schopna delší dobu zajistit. Stěžovatelka uvádí, že již dříve o návštěvu kněze žádala, přičemž tato žádost byla dne 22. 11. 2010 také zamítnuta. Rozhodnutí o zamítnutí žádostí o návštěvu katolického kněze jsou předmětem řízení sp. zn. 22 A 122/2010, 22 A 155/2010. Podle zákona o výkonu trestu odnětí svobody má stěžovatelka právo na poskytování duchovních služeb a je věcí žalované, aby zabezpečila prostory a podmínky pro činnost těchto institucí v areálu věznice. Rozhodnutí žalované předcházela úvaha a tedy i jistá formalizace a zároveň se jeho vydání negativně projevilo v právní sféře stěžovatelky. Stěžovatelka odkazuje na judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozhodnutí č. j. 6 A 25/2004 - 42). Dle názoru stěžovatelky nebyl dán důvod pro odmítnutí žaloby. Stěžovatelka navrhuje napadené usnesení zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

Žalovaná se ke kasační stížnosti ve stanované lhůtě nevyjádřila. K výzvě Nejvyššího správního soudu dne 12. 3. 2012 soudu sdělila, že ve věci návštěvy kostela nebyl vydán žádný správní akt. Odborná komise dne 5. 1. 2011 projednala návrh na povolení pobytu stěžovatelky mimo věznici za účelem návštěvy kostela v doprovodu kaplana věznice se stanoviskem, že povolení pobytu mimo věznici se nedoporučuje. Ředitel věznice toto stanovisko akceptoval a dne 5. 1. 2011 povolení k pobytu mimo věznici neschválil. Stěžovatelka byla s rozhodnutím ředitele věznice seznámena dne 5. 1. 2011. Z písemnosti předložené žalovanou ke kasační stížnosti vyplývá, že na základě žádosti stěžovatelky byl zpracován návrh na povolení pobytu mimo věznici podle § 53 odst. 6 vyhlášky č. 345/1999 Sb., kterou se vydává řád výkonu trestu odnětí svobody, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 345/1999 Sb.“), a to konkrétně na den 15. 1. 2011 od 7.30 do 10.30 hodin. Součástí písemnosti je též stanovisko odborné komise, která povolení pobytu mimo věznici podle návrhu nedoporučila. Dále z písemnosti vyplývá, že ředitel věznice předmětný návrh neschválil s odůvodněním, že stěžovatelka nesplňuje podmínky pro povolení pobytu mimo věznici podle § 53 odst. 6 vyhlášky č. 345/1999 Sb. Písemnost je datována ke dni 5. 1. 2011 a je zde také údaj o tom, že dne 5. 1. 2011 byla písemnost oznámena stěžovatelce, což je stvrzeno jejím podpisem.

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, když dospěl k závěru, že směřovala proti úkonu žalované, který je dle § 70 písm. f) s. ř. s. ze soudního přezkoumání vyloučen, neboť jeho přezkoumání vylučuje zvláštní zákon.

V posuzovaném případě krajský soud návrh stěžovatelky ze dne 25. 1. 2011 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 20. 12. 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 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 20. 10. 2010, přičemž poukázala na možný přezkum v řízení podle § 65 a násl. s. ř. s. Krajskému soudu doložila do spisu pouze žádost o návštěvu kostela ze dne 20. 12. 2010 a její doplnění ze dne 27. 10. 2010, nikoli žalobou napadené rozhodnutí. Současně jak v žalobě, tak v jejím doplnění žádala stěžovatelka krajský soud, aby si vyžádal spis č. N9L926 žalované, který podle ní napadené rozhodnutí obsahoval.

Krajský soud si napadené rozhodnutí ani přes opětovnou žádost stěžovatelky od žalované nevyžádal. Namísto vyžádání si napadeného „rozhodnutí" a obstarání si vyjádření žalované, přistoupil krajský soud k rozhodnutí o žalobě. Učinil tak bez toho, aniž by si řádně vymezil předmět řízení.

Rozhodnutí o návrhu na povolení pobytu mimo věznici, jímž ředitel věznice reagoval na žádost stěžovatelky o umožnění návštěvy kostela, následně až v řízení o kasační stížnosti do spisu doložila k výzvě zdejšího soudu žalovaná.

Předmětné rozhodnutí je podepsáno ředitelem věznice ke dni 5. 1. 2011 a zároveň je podepsáno též stěžovatelkou, která tímto podpisem stvrdila, že téhož dne byla s obsahem rozhodnutí seznámena. Z uvedeného rozhodnutí vyplývá, že ředitel stěžovatelce neschválil 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 rozhodnutí 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 nad rámec stižních 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 rozhodnutí o návrhu na povolení pobytu mimo věznici 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).

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 je 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 28. května 2012

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu