

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu 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 JUDr. Petrem Filipkem, advokátem se sídlem Dolní nám. 13, 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 24. 6. 2011, č. j. 22 A 83/2011 - 5,

takto:

I. Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 24. 6. 2011, č. j. 22 A 83/2011 - 5, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

II. Odměna a náhrada hotových výdajů advokáta JUDr. Petra Filipka **se určuje** částkou 5760 Kč. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do šedesáti dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

Odůvodnění:

Dne 12. 5. 2011 byl Krajskému soudu v Ostravě doručen návrh žalobkyně ze dne 9. 5. 2011, označený jako „Správní žaloba proti rozhodnutí ředitele věznice, plk. Mgr. Ivo Turoka, použít pro zdravotní eskortu žalobkyně dne 29. 4. 2011 poutací opasek“.

Ve svém podání žalobkyně uvádí, že byla na den 29. 4. 2011 objednána do civilního zdravotnického zařízení. Ředitel věznice, plk. Mgr. Ivo Turok, rozhodl, že při zmíněné eskortě bude žalobkyně spoutána poutacím opaskem, a nikoli pouze pouty na rukou. Žalobkyně podotýká, že je ve výkonu trestu odnětí svobody poprvé, není zvlášť nebezpečnou recidivistkou, nebyl jí udělen trest odnětí svobody delší než 5 let, tento trest jí nebyl uložen za spáchání násilného trestného činu a žalobkyně se nedopustila ani násilného

činu vůči odsouzeným či příslušníkům Vězeňské služby ČR. Žalobkyně dále nikdy nenarušila průběh eskorty, nepokusila se o útěk a ve výkonu trestu se chová slušně. Vzhledem k uvedenému má žalobkyně za to, že k použití poutacího opasku při zmíněné eskortě nebyl zákonný důvod, a naopak lze takový postup posoudit jako projev šikany vůči její osobě. Napadené „rozhodnutí“ je tedy dle jejího názoru nezákonné. Dále 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.“). Konečně žalobkyně uvádí, že svou žalobu dále doplní prostřednictvím svého zástupce.

Ve zmiňovaném podání ze dne 9. 5. 2011 žalobkyně zároveň navrhla, aby jí soud osvobodil od soudních poplatků a aby jí ustanovil zástupce z řad advokátů.

Krajský soud v Ostravě uvedené podání žalobkyně posoudil jako žalobu proti rozhodnutí žalované ze dne 29. 4. 2011 o použití poutacího opasku při eskortě žalobkyně a tuto žalobu prvním výrokem usnesení ze dne 24. 6. 2011, č. j. 22 A 83/2011 - 5, odmítl. Druhým výrokem pak zamítl návrh žalobkyně na osvobození od soudních poplatků a na ustanovení zástupce z řad advokátů.

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 právě o takový případ se jedná v posuzované věci, a proto žalobu podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl jako nepřípustnou, jelikož 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. K návrhu žalobkyně na osvobození od soudních poplatků a na ustanovení zástupce z řad advokátů krajský soud uvedl, že vzhledem k uvedeným důvodům pro odmítnutí žaloby tento návrh zjevně nemohl být úspěšný. Žalobkyně tedy dle krajského soudu nenaplnila předpoklady pro osvobození od soudních poplatků podle § 36 odst. 3 s. ř. s.; jednou ze zákonných podmínek pro ustanovení zástupce soudem pak je v souladu s § 35 odst. 8 s. ř. s. to, že u navrhovatele jsou předpoklady, aby byl osvobozen od soudních poplatků.

Uvedené usnesení krajského soudu napadla žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížností. Stěžovatelka obecně namítá, že usnesení krajského soudu, jímž odmítl její žalobu proti „faktickému rozhodnutí“ žalované, je nezákonné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., neboť žalobou napadené „rozhodnutí“ je přezkoumatelné ve správním soudnictví. Stěžovatelka zároveň soud žádá o osvobození od soudních poplatků a o ustanovení zástupce z řad advokátů.

Usnesením ze dne 30. 9. 2011, č. j. 22 A 83/2011 - 16, Krajský soud v Ostravě osvobodil stěžovatelku od soudních poplatků a zároveň jí ustanovil zástupce JUDr. Petra Filipka, advokáta.

Podáním ze dne 4. 11. 2011 doplnil ustanovený zástupce jménem stěžovatelky výše zmíněnou kasační stížnost o konkrétní důvody. V doplnění kasační stížnosti připouští, že žalobou napadený výsledek činnosti žalované není rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s., krajskému soudu však vytýká, že tuto skutečnost vyhodnotil jako důvod pro odmítnutí žaloby. Dle jeho názoru je z žaloby zcela zřejmé, proti jakému výsledku činnosti žalované stěžovatelka svou žalobu směřuje. Krajský soud tudíž měl předmětnou žalobu posoudit dle jejího obsahu, tedy jako žalobu proti nezákonnému zásahu správního orgánu ve smyslu § 82 s. ř. s., případně měl stěžovatelku vyzvat k odstranění vad podání. Zároveň měl soud stěžovatelce za tímto účelem ustanovit zástupce. V této souvislosti ustanovený zástupce podotýká, že hranice mezi rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. na jedné straně a zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. na straně druhé je v mnoha případech velmi nezřetelná; domnívá se proto, že po stěžovatelce nebylo možné požadovat, aby bez adekvátní právní pomoci takovou složitou právní otázku sama posoudila. Ustanovený zástupce dále považuje za nezákonný také výrok kasační stížností napadeného usnesení, jímž krajský soud zamítl návrh stěžovatelky na osvobození od soudních poplatků a na ustanovení zástupce z řad advokátů. Ten se totiž opírá o závěr soudu, že žaloba v daném případě zjevně nemohla být úspěšná. K tomuto závěru soud dospěl ze stejných důvodů, pro které předmětnou žalobu odmítl, přičemž si ani nevyžádal žalobou napadený akt žalované ani její vyjádření k věci.

Žalovaná se ke kasační stížnosti ve stanované lhůtě nevyjádřila. K výzvě Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2012, č. j. 5 As 65/2012 - 19, nicméně předložila soudu dva dokumenty, a to Pokyn k provádění eskort do civilních zdravotnických zařízení a Trvale platné závěry z porad vedoucích oddělení vězeňské a justiční stráže, spolu s písemným sdělením ze dne 3. 2. 2012, v němž uvádí, že v posuzované věci nebyl vydán žádný správní akt; dále z podání vyplývá, že poutání odsouzených pouty s poutacím opaskem upravuje zmíněný pokyn, který vydal dne 7. 9. 2010 vedoucí oddělení vězeňské a justiční stráže a schválil ředitel Věznice a ústavu pro výkon zabezpečovací detence Opava. Danou problematiku upravují také doložené Trvale platné závěry z porad vedoucích odboru vězeňské a justiční stráže, které zpracoval ke dni 28. 12. 2011 ředitel odboru vězeňské a justiční stráže a které dne 29. 12. 2011 schválil generální ředitel Vězeňské služby ČR.

Uvedené sdělení žalovaná následně doplnila samostatným podáním ze dne 23. 3. 2012, se kterým soudu předložila originál seznamu eskort na den 24. 9. 2011. Z podání vyplývá, že seznam eskort je součástí denního rozkazu vedoucího oddělení vězeňské a justiční stráže. Seznam zpracovává vrchní inspektor strážní služby pro eskortní službu dle požadavků zdravotního střediska a schvaluje jej vedoucí oddělení vězeňské a justiční stráže. Dále z podání vyplývá, že eskorta se stěžovatelkou proběhla dne 24. 9. 2011, přičemž byla použita pouta s poutacím opaskem v souladu s Pokynem k provádění eskort do civilních zdravotnických zařízení a Trvale platnými závěry z porad vedoucích oddělení vězeňské a justiční stráže.

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.).

Nejvyšší správní soud dále 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 shledal kasační stížnost důvodnou.

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.

V posuzovaném případě krajský soud návrh stěžovatelky ze dne 9. 5. 2011 vyložil dle jeho označení, tedy že se jedná o 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 žalovaného ze dne 29. 4. 2011 o použití poutacího opasku při eskortě žalobkyně“*. V odůvodnění usnesení krajský soud blíže uvádí, že předmětnou žalobou se stěžovatelka domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí, že při eskortě stěžovatelky do zdravotnického zařízení dne 29. 4. 2011 bude použit poutací opasek, a nikoliv jen pouta. Následně krajský soud uvádí, že 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 předně uvádí, že nikterak nezpochybňuje závěr krajského soudu, podle kterého žalobou napadený výsledek činnosti žalované není rozhodnutím správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

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 postup 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.

Dále se rozšířený senát v citovaném usnesení zabýval také rozdílem mezi žalobou proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a s. ř. s. a zásahovou žalobou podle § 82 a 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, přičemž poukázala na možný přezkum v řízení podle § 65 a násl. s. ř. s. Kopii napadeného „rozhodnutí" ovšem stěžovatelka k žalobě nepřiložila; napadené „rozhodnutí" pak v žalobě ani nikterak blíže nespecifikuje, tj. neuvádí datum, kdy mělo být „rozhodnutí" vydáno, ani jeho číslo jednací, a dále neuvádí ani den doručení, resp. jiného oznámení napadeného „rozhodnutí" stěžovatelce. Z obsahu žaloby tedy nelze ani usuzovat na to, že žalovaná v dané věci vskutku správní rozhodnutí vydala. Formulace žalobních námitek naopak nasvědčuje tomu, že žaloba je ve své podstatě namířena proti postupu žalované, kdy stěžovatelka byla při zmíněné eskortě do zdravotnického zařízení spoutána poutacím opaskem. Stěžovatelka výslovně namítá, že tímto postupem žalované (v kasační stížnosti jej již sama označuje jako „faktické rozhodnutí") byla zkrácena na svých právech.

Ve svém sdělení ze dne 3. 2. 2012, doplněném samostatným podáním ze dne 23. 3. 2012, žalovaná taktéž uvádí, že v posuzované věci nebyl vydán individuální správní

akt. Konkrétně ze sdělení a z předložených dokumentů vyplývá, že seznam eskort, který obsahuje mimo jiné údaj o složení eskorty, o výstroji a výzbroji, o způsobu poutání či o účelu eskorty, je součástí denního rozkazu vedoucího oddělení vězeňské a justiční stráže, přičemž tento seznam eskort v souladu s interním předpisem zpracovává vrchní inspektor strážní služby pro eskortní službu a vedoucí oddělení vězeňské a justiční stráže jej následně schvaluje.

Napadený výsledek činnosti žalované pak nemůže být posouzen ani jako správní rozhodnutí v materiálním smyslu. Podle § 3 odst. 1 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“), zajišťuje střežení odsouzených, dozor nad nimi, metody zacházení s odsouzenými a stanovené podmínky výkonu trestu Vězeňská služba ČR. Podle § 3 odst. 2 téhož zákona je pak Vězeňská služba ČR oprávněna odsouzeným vydávat pokyny a příkazy a používat vůči nim jen taková omezení a donucovací prostředky, které připouští zvláštní zákon. Tímto zvláštním zákonem je zákon č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční stráži České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Vězeňské službě“), jenž obsahuje výčet donucovacích prostředků, přičemž v tomto výčtu uvedeném v § 17 odst. 2 uvádí pod písm. e) také pouta s poutacím opaskem. Podle § 17 odst. 1 zákona o Vězeňské službě platí, že *„[p]okud je to nezbytné k zajištění pořádku a bezpečnosti, je příslušník* (rozuměj příslušník Vězeňské služby - pozn. Nejvyššího správního soudu) *při plnění svých úkolů oprávněn použít donucovací prostředky proti osobám, které ohrožují život nebo zdraví, úmyslně poškozují majetek nebo násilím se snaží mařit účel výkonu zabezpečovací detence, výkonu vazby nebo výkonu trestu odnětí svobody, anebo narušují pořádek nebo bezpečnost v prostorách Vězeňské služby, ve věznici pro místní výkon trestu, v budovách soudů, jakož i jiných místech činnosti soudů, budovách státních zastupitelství nebo ministerstva a v bezprostřední blízkosti střežených objektů“*. Podle odst. 3 téhož ustanovení *„příslušník rozhoduje, který z donucovacích prostředků použije podle konkrétní situace tak, aby dosáhl účelu sledovaného služebním zákrokem. Přitom je povinen dbát, aby použití donucovacího prostředku bylo přiměřené účelu zákroku a aby jím nebyla způsobena újma zřejmě nepřiměřená povaze a nebezpečnosti protiprávního jednání“*. Konečně § 17 odst. 4 zákona o Vězeňské službě stanoví, že při předvádění osoby ve výkonu zabezpečovací detence, ve výkonu vazby nebo výkonu trestu odnětí svobody mimo objekt ústavu lze použít donucovací prostředky uvedené v odstavci 2 pod písmeny b), c) a e) - tj. i pouta s poutacím opaskem - i bez splnění podmínek uvedených v odstavci 1; příslušník je oprávněn je použít, pokud to je ke splnění účelu úkonu nezbytné.

Z citovaných ustanovení je zřejmé, že zákonodárce nepředpokládal, že by o použití pout s poutacím opaskem jako donucovacího prostředku při eskortách odsouzeného do civilních zařízení mělo být v konkrétním případě vydáváno správní rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Jakkoli § 17 odst. 3 zákona o Vězeňské službě stanoví, že příslušník *rozhoduje*, který z donucovacích prostředků použije podle konkrétní situace tak, aby dosáhl účelu sledovaného služebním zákrokem, nelze z tohoto ustanovení dovozovat, že by se o takové věci vedlo správní řízení, jehož výsledkem by byl formální individuální správní akt. Uvedená zákonná ustanovení tak pouze stanoví možné donucovací prostředky, které je Vězeňská služba ČR oprávněna vůči odsouzeným používat, a zároveň stanoví meze jejich použití.

Jakkoli se tedy Nejvyšší správní soud ztotožnil se závěrem krajského soudu, že žalobou napadený výsledek činnosti žalované není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s, zůstává otázkou, zda krajský soud v daném případě postupoval správně, když návrh stěžovatelky ze dne 9. 5. 2011 bez dalšího posoudil jako žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 s. ř. s. a tuto žalobu jako nepřípustnou odmítl. S ohledem na značně široké vymezení pojmu zásahu správního orgánu totiž nelze vyloučit, že žalobou napadený výsledek činnosti žalované by v daném případě mohl být kvalifikován jako zásah podle § 82 s. ř. s.

Jak již Nejvyšší správní soud nastínil výše, byla žaloba stěžovatelky v posuzovaném případě nejasná, neboť z ní nebylo zřejmé, zda se jedná o žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 s. ř. s., nebo o zásahovou žalobu ve smyslu § 82 s. ř. s. Ze samotného přezkoumávaného usnesení pak je zřejmé, že krajský soud si byl problematické formulace návrhu na zahájení řízení, resp. rozporu plynoucího z obsahu předmětné žaloby a jejího označení, vědom: krajský soud sice žalobu odmítl, neboť dospěl k závěru, že napadený výsledek činnosti žalované není rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s., zároveň ovšem 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, přičemž krajský soud uvedl, že právě o takový případ se v posuzovaném případě jedná, tedy výslovně připustil, že žaloba stěžovatelky mohla mířit proti faktickému pokynu či donucení správního orgánu.

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 že ji označila jako správní žalobu proti rozhodnutí ředitele věznice, plk. Mgr. Ivo Turoka, použít pro zdravotní eskortu stěžovatelky dne 29. 4. 2011 poutací opasek, přičemž zároveň stěžovatelka odkázala na příslušná zákonná ustanovení o řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Krajský soud tímto způsobem postupoval i přes skutečnost, že s ohledem na obsah žaloby se dalo usuzovat na to, že stěžovatelka fakticky brojí proti zásahu žalované, který stěžovatelka považuje za nezákonný a který spočívá v tom, že při eskortě stěžovatelky do civilního zdravotnického zařízení jí byl nasazen poutací opasek, a nikoliv jen pouta na rukou. S ohledem na formulaci žaloby tedy nebylo možné vyloučit, že se jednalo o žalobu proti nezákonnému zásahu správního orgánu ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s. Krajský soud přitom v odůvodnění svého usnesení dokonce sám připustil, že žalobou napadený výsledek činnosti žalované by mohl být kvalifikován jako faktický pokyn či donucení orgánu veřejné moci, přičemž není pochyb o tom, že takové úkony Vězeňská služba ČR činí při výkonu veřejné správy, tedy jako správní orgán. 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 ČR 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 dále zdůraznil, že pro účely určení žalobního typu je třeba žalobu posuzovat podle jejího obsahu, přičemž pro soud je závazný petit žaloby. Obdobný závěr Nejvyšší správní soud učinil již dříve v rozsudku ze dne 24. 6. 2004, č. j. 2 Ans 1/2004 - 64, publikovaném pod č. 670/2005 Sb. NSS, v němž uvedl, že „*soud rozhoduje o návrhu, jaký žalobce učiní, a ten je dán petitem a jemu odpovídající věcnou argumentací*".

Z uvedené judikatury zdejšího soudu ovšem také vyplývá, 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 cit. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 7. 2009, č. j. 7 Aps 2/2009 - 197).

Je zřejmé, že stěžovatelka nesprávně označila svůj návrh jako žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, což bylo v rozporu s obsahem žaloby, kterým stěžovatelka brojí proti faktickému úkonu žalované. K tomu přistupuje vada podání spočívající v tom, že předmětná žaloba neobsahuje petit, jenž představuje nutnou náležitost jak žaloby proti rozhodnutí [viz § 71 odst. 1 písm. f) s. ř. s.], tak i žaloby proti nezákonnému zásahu [viz § 84 odst. 3 písm. d) s. ř. s.]. V každém případě se ovšem jednalo o vadu odstranitelnou, soud tedy nebyl oprávněn vydat rozhodnutí, aniž by se pokusil tyto vady postupem dle § 37 odst. 5 s. ř. s. odstranit.

Krajský soud tedy byl povinen ujasnit si přípustnost žaloby a dalším podmínky řízení v souladu s obsahem žaloby; nebyl přitom vázán označením žaloby. Jinými slovy, krajský soud měl stěžovatelku vyzvat, aby odstranila zmiňované vady žaloby a upřesnila, čeho se touto žalobou domáhá.

Teprve pokud by stěžovatelka na výzvu soudu podle § 37 odst. 5 s. ř. s. neupřesnila a nedoplnila své podání, byl by krajský soud povinen zkoumat, zda lze v řízení o podání stěžovatelky i přes tuto skutečnost pokračovat, a pokud by to možné nebylo, byl by povinen podání podle § 37 odst. 5 s. ř. s. odmítnout (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 2. 2010, č. j. 1 As 78/2009 - 76, dostupný na www.nssoud.cz).

Krajský soud ovšem namísto toho návrh na zahájení řízení bez dalšího posoudil jako žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 odst. 1 s. ř. s. a jelikož dospěl k závěru, že v daném případě žalobou napadený výsledek činnosti žalované není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., odmítl žalobu podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. jako nepřípustnou. Tím krajský soud zatížil své řízení vadou, která mohla mít vliv na zákonnost jeho rozhodnutí.

V této souvislosti je dále podstatná i okolnost, že stěžovatelka ve svém podání ze dne 9. 5. 2011 spolu s návrhem na zahájení řízení krajskému soudu adresovala také návrh, aby jí soud osvobodil od soudních poplatků a aby jí ustanovil zástupce z řad advokátů. Krajský soud nicméně o tomto návrhu rozhodl až v předmětném usnesení o odmítnutí žaloby, kterým se řízení před krajským soudem končí, ačkoliv s ohledem na zachování procesních práv stěžovatelky tak měl učinit na prvním místě, tedy ještě před tím, než by se pokusil odstranit vady žaloby, jak bylo popsáno výše. Je pravděpodobné, že pokud by soud shledal, že v daném případě jsou splněny podmínky pro ustanovení zástupce z řad advokátů, stěžovatelka by prostřednictvím ustanoveného advokáta vady žaloby snáze odstranila. I v tomto ohledu tedy krajský soud pochybil, a zatížil tak řízení vadou, která mohla mít vliv na zákonnost jeho rozhodnutí.

Samotný výrok kasační stížností napadeného usnesení, jímž krajský soud zamítl návrh stěžovatelky na osvobození od soudních poplatků a na ustanovení zástupce z řad advokátů, pak nemůže obstát ani s ohledem na důvody, pro které krajský soud návrh stěžovatelky zamítl. Krajský soud zde totiž vycházel ze závěrů, na základě kterých předmětnou žalobu stěžovatelky odmítl. Jak ovšem vyplývá z již uvedeného, tyto závěry neobstojí, neboť v dané věci nejde o případ, kdy žaloba stěžovatelky zjevně nemohla být úspěšná.

Vzhledem k 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 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 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], zvýšená o částku připadající na DPH ve výši 20 %, celkem tedy 5760 Kč.

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

V Brně dne 19. dubna 2012

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu