

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. Ivo Hešíkem, advokátem se sídlem Lepařova 8, 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 87/2011 - 5,

takto:

I. Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 11. 7. 2011, č. j. 22 A 87/2011 - 5, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

II. Odměna a náhrada hotových výdajů advokáta JUDr. Ivo Hešíka **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 Opava, plk. Mgr. Ivo Turoka, nezajišťovat dostatečnou duchovní péči pro žalobkyni“*.

Ve svém podání žalobkyně uvádí, že v červenci roku 2010 jí bylo povoleno navštěvovat vězeňskou kapli třikrát týdně, a to za účelem společných modliteb s vězeňským kaplanem, duchovních cvičení a hovorů o víře a náboženství. Dne 21. 3. 2011

byl vězeňský kaplan propuštěn, aniž by žalovaná zajistila dostatečnou náhradu. Následující měsíc žalobkyně strávila ve zdravotnickém zařízení. Po jejím návratu do věznice jí byl zajištěn dne 27. 4. 2011 rozhovor s duchovním z řad protestantů (žalobkyně je katolička), jenž dle tvrzení žalobkyně neměl dostatečné znalosti Bible a historie církve a nadto se nevyjadřoval vhodně o katolické církvi. V následujících dnech, konkrétně ve dnech 29. 4., 2. 5., 4. 5., 6. 5. a 9. 5., duchovní služby žalobkyni zajištěny nebyly, a to i přes skutečnost, že dne 4. 5. 2011 věznici navštívil katolický kněz. Žalobkyně v žalobě dále 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 ji 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 nezajišťovat dostatečnou duchovní péči žalobkyni, přičemž tuto žalobu prvním výrokem usnesení ze dne 11. 7. 2011, č. j. 22 A 87/2011 - 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.

K žádosti stěžovatelky Krajský soud v Ostravě usnesením ze dne 30. 9. 2011, č. j. 22 A 87/2011 - 16, stěžovatelku osvobodil od soudních poplatků a zároveň ustanovil jejím zástupcem JUDr. Ivo Hešíka, advokáta.

Podáním ze dne 2. 12. 2011 doplnil ustanovený zástupce jménem stěžovatelky výše zmíněnou kasační stížnost o konkrétní důvody. V doplnění kasační stížnosti předně krajskému soudu vytýká, že o žalobě rozhodl, aniž by se náležitě zabýval skutkovým stavem, když si ani neopatřil příslušné listinné podklady. Jeho rozhodnutí je přitom zcela obecné a nekonkrétní, a proto nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Zástupce jménem stěžovatelky dále blíže uvádí, že podle § 20 odst. 1 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"), má stěžovatelka 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. Konečně § 20 odst. 6 zákona o výkonu trestu odnětí svobody stanoví, že požádá-li odsouzený o umožnění návštěvy církví pověřené osoby, je věznice povinna jí tuto skutečnost neprodleně oznámit. Bez znalosti řádného stanoviska žalované ke konkrétním okolnostem neposkytnutí možnosti rozhovoru stěžovatelky s katolickým knězem v době od 26. 4. 2011 do 9. 5. 2011, nelze objektivně posoudit, zda došlo k tvrzenému výraznému zásahu do práv stěžovatelky. V případě takového zásahu by závěr krajského soudu o vyloučení soudního přezkumu nebyl správný, byť by se mělo jednat o přezkum neformálního (faktického) rozhodnutí žalované.

Žalovaná se ke kasační stížnosti ve stanované lhůtě nevyjádřila. Dne 7. 3. 2012 ovšem bylo Nejvyššímu správnímu soudu doručeno podání žalované datované ke dni 5. 3. 2012, v němž soudu sděluje, že v dané věci nebyl vydán žádný správní akt. Dále žalovaná ve svém podání uvádí, že s vězeňským kaplanem byl pracovní poměr rozvázán ke dni 21. 3. 2011 dohodou, a to na jeho vlastní žádost; duchovní péče je odsouzeným zajišťována v souladu s dohodou o duchovní službě a do věznice dochází dobrovolní zástupci církví a náboženských společností.

Spolu s uvedeným podáním žalovaná soudu předložila originál povolení vstupu zástupců církví a náboženských společností a dále zpracované plnění dohody o duchovní službě, které bylo ke dni 28. 12. 2011 zasláno hlavní kaplance Vězeňské služby ČR.

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 krajského soudu 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, byť zčásti na základě jiné argumentace, než kterou uplatnila stěžovatelka v kasační stížnosti.

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 postupu žalované. Předmětem posouzení Nejvyššího správního soudu v daném řízení bude toliko otázka, zda krajský soud postupoval správně, když žalobu stěžovatelky podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl po té, co dospěl k závěru, že směřovala proti úkonu žalované, který je dle § 70 písm. a) s. ř. s. ze soudního přezkoumání vyloučen, neboť není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

V posuzovaném případě krajský soud návrh stěžovatelky ze dne 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 nezajišťovat dostatečnou duchovní péči žalobkyni“*. 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 předně uvádí, že souhlasí se stěžovatelkou v tom, že krajský soud své usnesení jen velmi stručně a navíc obecně odůvodnil, aniž by se blíže vypořádal s konkrétními žalobními tvrzeními. Nicméně přesto zdejší soud neshledal nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů závěr krajského soudu, podle něhož žalobou napadený postup žalované není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1. s. ř. s., neboť tento závěr je v daném případě zcela zřejmý.

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.

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 Opava, plk. Mgr. Ivo Turoka nezajišťovat dostatečnou duchovní péči pro stěžovatelku. 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. To ostatně potvrdila též žalovaná ve svém sdělení ze dne 5. 3. 2012. Za rozhodnutí správního orgánu podle § 65 odst. 1 s. ř. s. pak rozhodně nelze považovat samotný dvoustranný soukromoprávní úkon, jímž došlo k rozvázání pracovního poměru s vězeňským kaplanem.

Formulace žalobních námitek naopak nasvědčuje tomu, že žaloba je ve své podstatě namířena proti postupu žalované, kdy stěžovatelce nebyly ve vymezeném období poskytovány podle jejího názoru dostatečné duchovní služby ve smyslu § 20 zákona o

výkonu trestu odnětí svobody, a to v důsledku toho, že s vězeňským kaplanem byl dne 21. 3. 2011 rozvázán pracovní poměr a podle tvrzení stěžovatelky nebyla za něj zajištěna dostatečná náhrada. Stěžovatelka výslovně namítá, že tímto postupem žalované (v kasační stížnosti jej již sama označuje jako „faktické rozhodnutí") byla zkrácena na svých právech.

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.

S ohledem na značně široké vymezení pojmu zásahu správního orgánu pak nelze vyloučit, že žalobou napadený postup žalované by v daném případě mohl 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.).

Jakkoli se tedy Nejvyšší správní soud ztotožnil se závěrem krajského soudu, že žalobou napadený postup 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.

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.

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. volba 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 nezajišťovat stěžovatelce dostatečnou duchovní péči, 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 má spočívat v tom, že v žalobě vymezeném období jí žalovaná nezajistila poskytování duchovní služby. 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. 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 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 zásahu 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 [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

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 ji 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, byť primárně pro vady řízení před krajským soudem, k nimž přihlédl podle § 109 odst. 4 ve spojení s § 103 odst. 1 písm. d) a e) s. ř. s. z úřední povinnosti, 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.).

Nad rámec nutného odůvodnění Nejvyšší správní soud připomíná, že pakliže krajský soud v dalším řízení dospěje k závěru, že stěžovatelka v posuzovaném případě vskutku brojila nikoli proti rozhodnutí, ale proti zásahu správního orgánu a že jsou ve věci splněny podmínky řízení o této žalobě, a následně přistoupí k posouzení otázky, zda postup žalované, v němž podle žalobního tvrzení spočívá nezákonný zásah, může být pojmově zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., bude muset o žalobě rozhodnout rozsudkem, nikoliv usnesením. Posouzení otázky, zda úkon či postup správního orgánu může být pojmově zásahem, pokynem nebo donucením ve smyslu § 82 s. ř. s., je totiž otázkou důvodnosti žaloby, tj. součástí rozhodnutí ve věci samé (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 8 Aps 6/2007 - 247, publikované pod č. 1773/2009 Sb. NSS).

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 2 100 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.

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

V Brně dne 17. května 2012

JUDr. Ludmila Valentová

předsedkyně senátu