

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 Mgr. Lukášem Kučerou, advokátem se sídlem Královdvorská 16, Praha 1, 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 31. 3. 2011, č. j. 22 A 48/2011 - 7,

takto:

Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 31. 3. 2011, č. j. 22 A 48/2011 - 7, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Dne 9. 3. 2011 byl Krajskému soudu v Ostravě doručen návrh žalobkyně ze dne 4. 3. 2011, označený jako *„Správní žaloba proti rozhodnutí ředitele Věznice Opava Mgr. Ivo Turoka ze dne 2. 3. 2011, jímž zamítl žádost žalobkyně týkající se návštěvy kostela“*.

Ve svém podání žalobkyně uvádí, že dne 21. 2. 2011 podala žádost o umožnění návštěvy kostela formou vycházky se zaměstnancem věznice. Dne 2. 3. 2011 ředitel věznice tuto žádost zamítl a vycházku nepovolil s tím, že na ni žalobkyně nemá nárok. Žalobkyně namítá, že takové tvrzení se nezakládá na pravdě. V mezidobí byl totiž podán návrh na udělení kázeňské odměny žalobkyni, přičemž jednou z forem kázeňských odměn je právě povolení opustit věznici až na 24 hodin v souvislosti s návštěvou nebo s programem zacházení. Jelikož měla žalobkyně v programu zacházení také náboženství, návštěvy kaple

a spolupráci s kaplanem, podmínky pro povolení vycházky splňovala, resp. měla na povolení vycházky nárok. Žalobkyně 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 4. 3. 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 ze dne 2. 3. 2011, jímž byla zamítnuta žádost žalobkyně o návštěvu kostela, a tuto žalobu prvním výrokem usnesení ze dne 31. 3. 2011, č. j. 22 A 48/2011 - 7, odmítl. Druhým a třetím výrokem pak zamítl návrh žalobkyně na osvobození od soudních poplatků a na ustanovení zástupce z řad advokátů.

V odůvodnění usnesení krajský soud uvedl, že předmětná žaloba proti rozhodnutí žalované o zamítnutí žádosti žalobkyně o návštěvu kostela je nepřípustná podle § 68 písm. e) ve spojení s § 70 písm. f) s. ř. s., neboť přezkoumání tohoto úkonu žalované vylučuje zvláštní zákon, konkrétně § 76 odst. 6 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody o změně některých souvisejících zákonů, ve znění účinném do 30. 6. 2011 (dále jen „zákon o výkonu trestu odnětí svobody"), ve spojení s § 46 odst. 3 písm. a), resp. písm. i) téhož zákona. Krajský soud proto žalobu podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl. K návrhu žalobkyně na osvobození od soudních poplatků a na ustanovení zástupce z řad advokátů krajský soud uvedl, že vzhledem ke zjištěným 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, již opírá o důvody podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Konkrétně stěžovatelka namítá, že krajský soud napadeným usnesením odmítl její žalobu s odkazem na § 46 odst. 3 písm. a) zákona o výkonu trestu odnětí svobody, ačkoliv její žaloba směřovala proti rozhodnutí žalované, jímž byla zamítnuta žádost stěžovatelky o návštěvu kostela; předmětná žaloba jako taková tedy neměla s problematikou kázeňských trestů nic společného. Dále stěžovatelka v kasační stížnosti navrhuje, aby jí soud ustanovil zástupce z řad advokátů.

Samostatným podáním ze dne 10. 6. 2011 stěžovatelka dále požádala o osvobození od soudních poplatků.

Usnesením ze dne 13. 10. 2011, č. j. 22 A 48/2011 - 30, Krajský soud v Ostravě osvobodil stěžovatelku od soudních poplatků; zároveň zamítl její žádost o ustanovení zástupce z řad advokátů, neboť do spisu bylo doloženo sdělení Mgr. Lukáše Kučery, advokáta, ze dne 22. 6. 2011, z něhož vyplývá, že v předmětné věci byl rozhodnutím České advokátní komory podle § 18 odst. 2 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, určen stěžovatelce

k poskytnutí právních služeb, konkrétně k zastupování stěžovatelky ve věci kasační stížnosti proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 31. 3. 2011, č. j. 22 A 48/2011 - 7. Uvedený advokát následně soudu doložil též příslušnou plnou moc ze dne 10. 6. 2011, kterou jej stěžovatelka zmocnila, aby ji v předmětném řízení zastupoval.

Podáním ze dne 14. 7. 2011 doplnil zástupce stěžovatelky kasační stížnost o konkrétní důvody. V doplnění kasační stížnosti namítá, že v posuzované věci není předmětem přezkumu rozhodnutí o uložení kázeňského trestu, a proto nebylo možné žalobu odmítnout s odkazem na § 76 odst. 6 zákona o výkonu trestu odnětí svobody, ve znění účinném do 30. 6. 2011. Uvedené ustanovení nebylo možné použít ani na základě analogie, neboť rozhodnutí vydané v kázeňském řízení má zcela jiný charakter a účel než žalobou napadené rozhodnutí, jež bylo vydáno na základě žádosti stěžovatelky o umožnění návštěvy kostela, resp. žádosti o to, aby jí udělená odměna měla konkrétní podobu. Zástupce stěžovatelky dále poukazuje na to, že stěžovatelka je křesťanka; vydání žalobou napadeného rozhodnutí, v jehož důsledku stěžovatelce nebyla umožněna účast na bohoslužbě, tedy představuje zásah do její svobody náboženského vyznání.

Žalovaná se ke kasační stížnosti ve stanované lhůtě nevyjádřila. K výzvě Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2012, č. j. 5 As 75/2012 - 24, nicméně předložila soudu originál vyřízení žádosti stěžovatelky na povolení pobytu mimo věznici, a to 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 předmětná žádost stěžovatelky byl projednána v odborné komisi dne 2. 3. 2011. Odborná komise nedoporučila povolení pobytu mimo věznici, ředitel věznice toto doporučení akceptoval a pobyt mimo věznici neschválil.

Z předložené písemnosti 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 19. 3. 2011 od 7.30 do 10,00 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 2. 3. 2011 a je zde také údaj o tom, že dne 3. 3. 2011 byla písemnost oznámena stěžovatelce, což je stvrzeno jejím podpisem. Konečně je součástí písemnosti i obecné poučení v souvislosti s povolením opustit věznici.

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 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. f) s. ř. s. ze soudního přezkoumání vyloučen, neboť jeho přezkoumání vylučuje zvláštní zákon.

V posuzovaném případě krajský soud návrh stěžovatelky ze dne 4. 3. 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 přezkoumání rozhodnutí o zamítnutí vycházky - návštěvy kostela“*. V odůvodnění usnesení krajský soud blíže uvádí, že předmětnou žalobou se stěžovatelka domáhá přezkoumání rozhodnutí žalované ze dne 2. 3. 2011, jímž byla zamítnuta její žádost o návštěvu kostela. Následně krajský soud uvádí, že žalobu odmítl, neboť dospěl k závěru, že je nepřípustná, jelikož přezkum žalobou napadeného úkonu žalované vylučuje zvláštní zákon, konkrétně § 76 odst. 6 zákona o výkonu trestu odnětí svobody, ve znění účinném do 30. 6. 2011.

Podle § 76 odst. 6 zákona o výkonu trestu odnětí svobody, ve znění účinném do 30. 6. 2011, platilo, že nestanovil-li tento zákon jinak, nepodléhala rozhodnutí vydaná v kázeňském řízení přezkoumání soudu.

Jakkoli tedy krajský soud v kasační stížností napadeném rozhodnutí výslovně uvádí, že předmětem přezkumu v dané věci je rozhodnutí žalované, jímž byla zamítnuta žádost stěžovatelky o návštěvu kostela, v odůvodnění rozhodnutí se zabývá otázkou možného přezkumu rozhodnutí vydaných v kázeňském řízení. Následně pak žalobou napadený úkon žalované odmítl s odkazem na § 76 odst. 6 zákona o výkonu trestu odnětí svobody, ve znění účinném do 30. 6. 2011, jež ze soudního přezkumu vylučoval právě jen rozhodnutí vydaná v kázeňském řízení.

Nejvyššímu správnímu soudu nezbývá než konstatovat, že vzhledem k uvedenému je kasační stížností napadené rozhodnutí krajského soudu nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost [§ 103 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.].

Bude-li tedy žaloba stěžovatelky dle svého petitu v dalším řízení směřovat proti rozhodnutí správního orgánu, bude muset krajský soud v prvé řadě posoudit, zda žalobou napadený úkon žalované vůbec takovým rozhodnutím správního orgánu podle § 65 odst. 1 s. ř. s. je, nebo zda jde o úkon, který je v souladu s § 70 písm. a) s. ř. s. ze soudního přezkoumání na základě žaloby podle § 65 a násl. s. ř. s. vyloučen, protože není rozhodnutím.

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 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 2. 3. 2011, přičemž poukázala na možný přezkum v řízení podle § 65 a násl. s. ř. s. Originál žalobou napadeného aktu následně v daném řízení o kasační stížnosti do spisu doložila žalovaná.

Předmětná listina je podepsána ředitelem věznice ke dni 2. 3. 2011 a zároveň je podepsána též stěžovatelkou, která tímto podpisem stvrdila, že byla následujícího dne s obsahem písemnosti seznámena. Z uvedené písemnosti pak vyplývá, že ředitel stěžovatelce nepovolil 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 výše uvedené písemnosti 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.

Bude tedy na krajském soudu, aby se zabýval povahou žalobou napadené písemnosti, jíž ředitel žalované nevyhověl žádosti stěžovatelky, a posoudil ji ve světle uvedených ustanovení. Krajský soud bude tedy muset zvážit, 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 písemné vyřízení žádosti stěžovatelky ze dne 2. 3. 2011 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. 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).

Předmětná žaloba ovšem 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.] vůbec neobsahuje. 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 měl tedy stěžovatelku vyzvat, aby odstranila zmiňované vady žaloby a upřesnila, čeho se touto žalobou domáhá, a to třeba i tak, že by k žalobě doplnila primární i eventuální petit.

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 navíc dospěl k nesrozumitelnému závěru, že se jedná o rozhodnutí správního orgánu, které ze soudního přezkoumání vylučuje zvláštní zákon, a proto žalobu podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. jako nepřípustnou odmítl. 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 4. 3. 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 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.).

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

V Brně dne 17. května 2012

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu