

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň Mgr. Daniely Zemanové a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci **žalobce: S. H.**, zast. JUDr. Jiřím Novákem, advokátem se sídlem Sokolská třída 60, Praha 2, proti **žalovanému: Vězeňská služba České republiky, Generální ředitelství,** se sídlem Soudní 1672/1a, Praha 4, proti rozhodnutí náměstka generálního ředitele Vězeňské služby České republiky pro bezpečnost a výkon služby ze dne 5. 8. 2008, č. j. 219/19/2008-50/005, ve věci ochrany před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2011, č. j. 6 Ca 329/2008 - 32,

takto:

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2011, č. j. 6 Ca 329/2008 - 32, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností brojí žalobce (dále jen „stěžovatel“) proti shora označenému usnesení Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“). Tímto usnesením byla bez jednání odmítnuta stěžovatelova žaloba, jíž se domáhal

zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 8. 2008, č. j. 219/19/2008-50/005, kterým byl zařazen do oddělení se zesíleným stavebně technickým zabezpečením ve věznici Valdice. Pro případ, že by městský soud dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí nesplňuje znaky rozhodnutí dle § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."), stěžovatel požadoval, aby předmětnou žalobu městský soud posoudil jako žalobu na ochranu před nezákonným zásahem dle § 82 a násl. s. ř. s. Nezákonný zásah spatřoval ve svém přemístění na oddělení se zesíleným stavebně technickým zabezpečením.

Městský soud žalobu odmítl jak v části, ve které se stěžovatel domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného, tak v části, ve které se domáhal ochrany před nezákonným zásahem. V odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že rozhodnutí o zařazení stěžovatele do oddělení se zesíleným stavebně technickým zabezpečením není rozhodnutím dle § 65 odst. 1 s. ř. s., napadené rozhodnutí žalovaného nezasáhlo do hmotněprávních oprávnění či povinností stěžovatele. Na jeho základě došlo pouze ke stěžovatelovu přeřazení z jednoho oddělení věznice do jiného při zachování jeho práv s uvedeným zařazením do oddělení spojených. Městský soud dále konstatoval, že režim výkonu trestu je důsledkem odsouzení, k němuž došlo na základě rozhodnutí soudu. Výkon trestu v sobě zahrnuje povinnost podřídit se určitému režimu, který výrazně zasahuje do osobní svobody a dalších základních práv a svobod svědčících odsouzeným. Všechna tato omezení jsou dle městského soudu důsledkem rozhodnutí o trestu. Ani formalizovaný způsob rozhodnutí o přeřazení žalobce do oddělení se zesíleným stavebně technickým zabezpečením nemůže nic změnit na charakteru tohoto úkonu, kterým se nezakládají, nemění, neruší ani závazně neurčují práva či povinnosti stěžovatele.

K té části žaloby, kde se stěžovatel domáhal ochrany před nezákonným zásahem, městský soud uvedl, že taková žaloba je dle § 85 s. ř. s. nepřípustná, nebyly-li vyčerpány jiné právní prostředky, jimiž se lze domáhat ochrany nebo nápravy. Za takový prostředek v daném případě městský soud považuje dozor státního zastupitelství nad dodržováním právních předpisů při výkonu trestu odnětí svobody, který je vymezen v § 78 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"). Městský soud tak uzavřel, že stěžovatel nevyčerpal jiné právní prostředky, jimiž se ve smyslu § 85 s. ř. s. lze domáhat ochrany nebo nápravy, a žalobu i v této části odmítl.

Usnesení městského soudu napadl stěžovatel kasační stížností, v níž namítá, že v řízení před městským soudem nebyly dány podmínky pro rozhodnutí věci bez jednání, jelikož ve svém podání ze dne 25. 5. 2009 doručeném městskému soudu vyjádřil nesouhlas s rozhodnutím věci bez jednání a k takovému postupu nebyly splněny předpoklady předvídané v § 51 nebo § 76 s. ř. s.

Stěžovatel poukázal na povrchnost odůvodnění usnesení městského soudu při hodnocení otázky, zda rozhodnutí žalovaného autoritativně zakládá, mění nebo ruší jeho práva či povinnosti. Rozhodnutí žalovaného o zařazení stěžovatele do oddělení se zesíleným stavebně technickým zabezpečením jednoznačně zpřísňuje způsob výkonu trestu odnětí svobody a zcela jistě tak mění či ruší jeho práva a povinnosti. Stěžovatel je toho názoru, že rozhodnutí žalovaného znamenalo umístění jeho osoby do de facto časově neomezené samovazby, v níž byl umístěn po dobu jednoho a půl měsíce, přičemž v době sepisu kasační stížnosti je na cele ještě s jedním vězněm. V cele je po dobu 23 hodin denně, do kontaktu s ostatními vězni se dostane jen na jednu hodinu denně při vycházce a jednou týdně je mu umožněna návštěva. Stěžovatel považuje režim na oddělení se zesíleným stavebně technickým zabezpečením v mnoha ohledech za přísnější než režim ve věznici se zvýšenou ostrahou. Oproti standardním dvěma hodinám vycházek denně má povolenu pouze jednu hodinu, a to na prostoru přibližně 3 × 3 m, když ve standardním režimu věznice se zvýšenou ostrahou probíhá vycházka na vězeňském dvoře poskytujícím možnost hrát s ostatními odsouzeným různé hry. Stěžovatel se může sprchovat pouze dvakrát týdně v pevně stanovený čas, a nevyužije-li sprchy v tento stanovený čas, ztrácí tuto možnost. V oddělení se zesíleným stavebně technickým zabezpečením probíhají návštěvy v místnosti o rozměru 2 × 3 m, kdy je odsouzený od návštěvy oddělen sklem či mříží, které v režimu zvýšené ostrahy nejsou.

Stěžovatel dále vychází z toho, že rozhodnutí žalovaného má všechny náležitosti rozhodnutí, i když některé jsou kvalitativně pochybné, a za rozhodnutí se samo označuje. Stěžovatel má tedy za to, že jde o rozhodnutí, o němž byl oprávněn rozhodovat městský soud. Upozornil také na to, že soudní přezkum rozhodnutí orgánů veřejné správy není možno odepřít, jde-li o základní práva a svobody.

Dle stěžovatele ze stanoviska Vězeňské služby České republiky ze dne 12. 12. 2008, č. j. 683/2008-50/St/135, vyplývá, že přeřazení stěžovatele do oddělení se zesíleným stavebně technickým zabezpečením bylo důsledkem kázeňských provinění, kterých se stěžovatel dopustil. Stěžovatel dovozuje, že ze zařazení odsouzeného k výkonu trestu odnětí svobody do jednoho z typů věznic vyplývá režim, v němž bude probíhat náprava odsouzeného. Pouze soud rozhodující v trestním řízení je oprávněn rozhodnout, ve věznici kterého typu bude trest vykonán. Ke změně tohoto režimu může dojít jen výjimečně a krátkodobě, obecně je taková změna režimu možná v rámci trestání kázeňských deliktů. Režim panující na oddělení se zesíleným stavebně technickým zabezpečením je nesrovnatelně přísnější než režim standardního výkonu trestu ve věznici se zvýšenou ostrahou a přeřazení u stěžovatele je svojí povahou dlouhodobé. V souladu s § 57 odst. 3 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku, ve znění pozdějších předpisů, rozhoduje o změně režimu výkonu trestu trestní soud. Přeřazení do oddělení se zesíleným stavebně technickým zabezpečením je dle stěžovatele změnou výkonu trestu odnětí svobody, a může tak o něm rozhodnout jen soud, nikoli orgán zajišťující výkon

trestu. Žalovaný tak k rozhodnutí nebyl vůbec příslušný, a toto rozhodnutí je nicotné, i uvedenou okolnost ponechal městský soud bez povšimnutí, přestože na ni stěžovatel poukazoval.

Další námitka stěžovatele se týká skutečnosti, že umísťování odsouzených do oddělení se zesíleným stavebně technickým zabezpečením nemá zákonný podklad. Úprava uvedeného oddělení existuje pouze ve vyhlášce Ministerstva spravedlnosti č. 345/1999 Sb., kterou se vydává řád výkonu trestu odnětí svobody, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „řád výkonu trestu odnětí svobody"), a to v jejím § 8 odst. 3. Není přitom zřejmé, jaký orgán je oprávněn o umístění na daném oddělení rozhodnout, za jakých podmínek a v jakých lhůtách. Stěžovatel tak rozhodnutí žalovaného, pro něž neexistuje zákonný podklad, považuje i z tohoto důvodu za nicotné a má za to, že městský soud měl z tohoto důvodu podle § 76 odst. 2 s. ř. s. i bez návrhu vyslovit jeho nicotnost.

Stěžovatel zastává názor, že proti rozhodnutí žalovaného není možný žádný opravný prostředek. Zákon o výkonu trestu odnětí svobody ani jiný právní předpis neobsahuje úpravu opravných prostředků proti rozhodnutí žalovaného v dané věci. Stěžovatel konstatoval, že přestože právní řád neupravuje žádný opravný prostředek proti rozhodnutí žalovaného, ten svá rozhodnutí o zařazení do oddělení se zesíleným stavebně technickým dozorem přezkoumává bez jakéhokoli zmocnění. Dále uvedl, že jelikož je arménské národnosti, neporozuměl formálnímu a odbornému textu rozhodnutí žalovaného. Nevěděl tedy o právu podat opravný prostředek do tří dnů ode dne oznámení rozhodnutí uvedeném v poučení u rozhodnutí žalovaného, ačkoli takový opravný prostředek není stanoven v žádném právním předpise.

V kasační stížnosti je poukázáno na skutečnost, že rozhodnutí žalovaného postrádá jakékoli odůvodnění výroku a pouze odkazuje na návrh ředitele věznice Valdice ze dne 30. 7. 2008, č. j. 40582008-22/Prev/11, který stěžovatel neměl k dispozici ani s ním nebyl seznámen. Rozhodnutí žalovaného tak dle stěžovatele nesplňuje požadavky ust. § 68 odst. 3 správního řádu a je nesrozumitelné.

Proti výroku II. usnesení městského soudu, jímž byla odmítnuta žaloba v části, v níž se stěžovatel domáhal ochrany před nezákonným zásahem, jsou v kasační stížnosti uvedeny následující námitky. Stěžovatel se podle svého vyjádření s podnětem k dozoru obrátil na státního zástupce již v říjnu roku 2008, podnětu ale nebylo vyhověno. Nicméně podnět státnímu zástupci stěžovatel neshledává účinným prostředkem ochrany proti zařazení do oddělení se zesíleným stavebně technickým zabezpečením, protože postavení, které stěžovatel při podání tohoto podnětu má, není plnohodnotné a srovnatelné s postavením strany v případě kontradiktorního řízení před soudem. Dále pak nepovažuje státní zastupitelství za nestranného arbitra při posuzování stěžovatelových práv, jelikož státní zastupitelství je součást stejné moci jako orgány zajišťující výkon trestu odnětí

svobody. Dle stěžovatele tak není možno považovat dozor státního zástupce nad výkonem trestu odnětí svobody za právní prostředek nápravy dle § 85 s. ř. s.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že odsouzeným umístěným do oddělení se zesíleným stavebně technickým zabezpečením náleží stejná práva a vztahují se na ně stejné povinnosti za podmínek a v rozsahu stanoveném v zákoně o výkonu trestu odnětí svobody s přihlédnutím, že jde o výkon trestu u odsouzených, u nichž jsou splněny podmínky uvedené v § 8 odst. 3 řádu výkonu trestu odnětí svobody. Podmínky a způsob zacházení s odsouzenými v oddělení se zesíleným stavebně technickým zabezpečením jsou stanoveny v nařízení generálního ředitele Vězeňské služby České republiky č. 55/2007, které bylo s účinností od 1. 2. 2010 změněno nařízením č. 6/2010. Žalovaný dále zrekapituloval nabídku jednotlivých aktivit v rámci realizace programu zacházení s odsouzenými umístěnými do oddělení se zesíleným stavebně technickým zabezpečením. Konstatoval, že v daném oddělení jsou odsouzení zpravidla ubytováni po dvou na cele, stěžovatel je v současné době ubytován sám a aktuálně o společné ubytování nežádá. Koupání odsouzených na uvedeném oddělení se provádí v souladu s § 21 odst. 2 řádu výkonu trestu odnětí svobody, rozsah koupání je stejný jako na ostatních ubytovnách stejného typu věznice. Návštěvy odsouzených zařazených do první skupiny vnitřní diference se může uskutečnit v prostorech, kde nejsou návštěvníci od odsouzených odděleni přepážkou. Vzhledem k tomu, že stěžovatel je zařazen do třetí skupiny vnitřní diferenciace, je od návštěv oddělen přepážkou. Žalovaný pak uzavírá, že v případě stěžovatele se jedná o výkon trestu odnětí svobody u nejzávažnější skupiny vnější diferenciace „zvýšená ostraha“, který je vykonáván v souladu s obecně závaznými předpisy. Žalovaný navrhuje kasační stížnost v plném rozsahu zamítnout.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána osobou k tomu oprávněnou, je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, stěžovatel je v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem. Důvod kasační stížnosti odpovídá důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Zdejší soud přezkoumal napadené usnesení městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, zkoumal při tom, zda napadené usnesení netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a odst. 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Stěžovatel v kasační stížnosti uvedl, že ji podává z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b), d) a e) s. ř. s. Z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že v případě kasační stížnosti směřující do usnesení krajských soudů o odmítnutí návrhu či zastavení řízení přichází v úvahu toliko důvod v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., který je v takovém případě k důvodům v § 103 odst. 1 písm. a) až d) s. ř. s. speciální. K tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, publikovaný pod č. 625/2005 Sb. NSS, či

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2009, č. j. 4 Aps 1/2009 - 52 (všechna v tomto rozhodnutí citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz). V případě, že kasační stížnost směřuje proti rozhodnutí městského soudu, který žalobu odmítl, Nejvyšší správní přezkoumává pouze, zda městský soud postupoval správně, když žalobu odmítl (srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005 - 65, či z poslední doby rozsudek ze dne 8. 9. 2011, č. j. 7 As 42/2011 - 67). V takovém řízení zdejší soud nemůže přezkoumávat námitky vážící se k zákonnosti rozhodnutí žalovaného, protože to v případě odmítnutí žaloby pro její nepřípustnost nebylo předmětem přezkumu ze strany městského soudu.

Podle § 65 odst. 1 s. ř. s., který upravuje žalobní legitimaci, platí, že *kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen „rozhodnutí"), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak*.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení č. j. 8 As 47/2005 - 86 ze dne 21. 10. 2008, publikovaném pod č. 1764/2009 Sb. NSS, ohledně citovaného ustanovení dovodil „*že žalobní legitimace ve správním soudnictví by napříště neměla být svázána s existencí ex ante přesně specifikovaných veřejných subjektivních hmotných práv žalobce, ale s tvrzeným zásahem do právní sféry žalobce. Tak tomu bude vždy v situaci, kdy se jednostranný úkon orgánu moci výkonné, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká právní sféry žalobce. Nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil či zrušil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se - podle tvrzení žalobce v žalobě – negativně projevil v jeho právní sféře (nejnověji viz např. též rozsudek ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007 - 197, www.nssoud.cz).*"

Dle § 70 písm. a) s. ř. s. jsou ze soudního přezkoumání vyloučeny úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími, a podle § 68 písm. e) s. ř. s. je žaloba je nepřípustná také tehdy, domáhá-li se přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkoumání podle tohoto nebo zvláštního zákona vyloučeno.

Ve smyslu výše uvedených ustanovení jsou ze soudního přezkumu vyloučeny úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., tedy úkony správního orgánu, jimiž se nezakládá, nemění, neruší či závazně neurčuje žádné právo nebo povinnost. Pro posouzení, zda rozhodnutí podléhá přezkumu ve správním soudnictví, je podstatné to, zda jím bylo, ve světle výše uvedeného usnesení rozšířeného senátu, v materiálním slova smyslu zasaženo do právní sféry žalobce.

Při prověřování, zda úkon správního orgánu je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., je třeba zhodnotit obecnou povahu takového úkonu a uvážit, zda uvedený úkon správního orgánu má schopnost dotknout se právní sféry žalobce. V této fázi se hodnotí, jaké účinky takový úkon obecně vyvolává a zda se jeho případné účinky dotýkají právní sféry osoby, která proti němu podala žalobu ve správním soudnictví. Pokud právní povaha takového úkonu vůbec nepřipouští, aby jím byla dotčena právní sféra, nejde o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a dle § 68 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 70 písm. a) s. ř. s. je proti němu žaloba nepřípustná, a je-li podána, tak je nutno ji odmítnout.

Naopak v případě, že dopad takového úkonu do právní sféry nastat může, a budou-li splněny i další podmínky přípustnosti, bude nutno v řízení o takové žalobě zkoumat a v rámci meritorního přezkumu žaloby prověřit, zda nastalo či nenastalo tvrzené zkrácení na právech, resp. v právní sféře přímo či v důsledku takového úkonu správního orgánu (zde se již dá hovořit o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s.). Při meritorním přezkumu žaloby se již neposuzuje obecná povaha rozhodnutí, ale konkrétní okolnosti případu – soud pak přezkoumává, zda v posuzované věci došlo či nedošlo ke zkrácení na právech, a to v rozsahu, v němž je soud k přezkumu rozhodnutí povolán. Po takovém meritorním přezkumu, pokud nedošlo k zastavení řízení, soud buď žalobu zamítne, pokud nedošlo ke zkrácení na právech, nebo napadené rozhodnutí správního orgánu zruší, pokud ke zkrácení došlo.

Městský soud ve svém rozhodnutí při zkoumání toho, zda žalobou napadený úkon žalovaného je správním rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., uvedl, že konkrétní žalobou napadený úkon žalovaného nezasáhl do subjektivních hmotněprávních oprávnění či povinností stěžovatele, že v daném případě došlo k přeřazení stěžovatele do jiného oddělení věznice, přičemž byla zachována práva a povinnosti s uvedeným zařazením spojená. Městský soud dále konstatoval, že výkon trestu odnětí svobody s sebou nese povinnost podřídit se určitému režimu, který výrazně zasahuje do osobní svobody odsouzeného i do jeho dalších základních práv, a všechna tato omezení jsou důsledkem rozhodnutí soudu o trestu.

Dle názoru zdejšího soudu právě předestřené hodnocení městského soudu odpovídá spíše meritornímu přezkumu žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Ze závěrů městského soudu je patrné, že byla hodnocena stěžovatelova situace a nebylo shledáno žádné porušení jeho práv při přeřazení do oddělení se zesíleným stavebně technickým zabezpečením. V usnesení městského soudu nejsou rozvedeny úvahy podstatné pro závěr, že úkon žalovaného není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., k němuž zřejmě městský soud dospěl, když žalobu proti rozhodnutí správního orgánu odmítal s odkazem na § 70 písm. a) s. ř. s. a § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. K řádnému zdůvodnění tohoto závěru je totiž, jak bylo již výše uvedeno, nutno rozebrat, že se takový úkon vůbec nemůže dotknout právní sféry žalobce,

což městský soud neprovedl, ani neuvedl, proč se v této konkrétní věci úkon žalovaného nemůže dotknout právní sféry stěžovatele.

Nelze také přehlédnout, že výsledkem meritorního přezkumu, kdy se zkoumá, zda došlo či nedošlo ke zkrácení na právech, či jinému negativnímu projevu v právní sféře, je buď výrok, kterým se žaloba zamítá, anebo se jí vyhovuje a napadené rozhodnutí se ruší. Meritorním přezkumem ovšem nelze odůvodnit odmítnutí žaloby z důvodu, že je požadován přezkum úkonu, který není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

Ze všech těchto důvodů shledal zdejší soud usnesení městského soudu nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Městský soud v dalším řízení bude muset obecně zhodnotit, zda se úkon žalovaného, jímž se ve výkonu trestu odnětí svobody zařazuje odsouzený do oddělení se zesíleným stavebně technickým zabezpečením, dotýká právní sféry takového odsouzeného. Uvedené hodnocení musí reflektovat právní povahu uvedeného úkonu. Při jejím zhodnocení se městský soud vypořádá s tvrzením stěžovatele uvedeným v žalobě a zopakovaným v kasační stížnosti, že oddělení se zesíleným stavebně technickým zabezpečením je regulováno pouze řádem výkonu trestu odnětí svobody, což je vyhláška Ministerstva spravedlnosti. Jde zejména o jeho ust. § 8 odst. 3, dle kterého: „*V oddělení se zesíleným stavebně technickým zabezpečením se zpravidla ubytuje odsouzený, který v posledních pěti letech uprchl z vazby nebo z výkonu trestu, odsouzený, proti němuž bylo zahájeno trestní stíhání pro zvlášť závažný trestný čin spáchaný během výkonu vazby nebo výkonu trestu, a odsouzený, u něhož to vyžadují výjimečné okolnosti, například hrozí-li z jeho strany vážné ohrožení bezpečnosti v případě úspěšného útěku, terorizování spoluodsouzených, vyhrožování personálu a jeho rodinám*.“ Městský soud je povinen se vypořádat také s vyjádřením žalovaného k žalobě, kde uvedl, že zařazování odsouzených do oddělení se zesíleným stavebně technickým zabezpečením je regulováno vnitřním předpisem žalovaného, a to nařízením generálního ředitele Vězeňské služby České republiky č. 55/2007, které je přílohou vyjádření k žalobě. Nejvyšší správní soud ze znění tohoto nařízení založeného ve spise ověřil, že se uvedené nařízení mj. vyjadřuje k tomu, kdo má rozhodnutí o zařazení odsouzeného do oddělení se zesíleným stavebně technickým zabezpečením vydávat a jakou procedurou, co má rozhodnutí obsahovat. I k existenci takového nařízení, na které poukazuje žalovaný, se městský soud vyjádří a zhodnotí, jako relevanci má uvedené nařízení pro jím posuzované otázky.

Městský soud tedy odůvodní, z jaké právní úpravy je při hodnocení charakteru oddělení se zesíleným stavebně technickým zabezpečením nutno vycházet. Dále vyhodnotí, zda režim na tomto oddělení, který pramení z jeho regulace, vede k závěru, že osoby zde umístěné jsou dotčeny na své právní sféře, tj. že na zmíněném oddělení se dostávají do jiného postavení, než v jakém byly ve

„standardním“ výkonu trestu odnětí svobody v určeném typu věznice ve smyslu § 8 zákona o výkonu trestu odnětí svobody.

Nejvyšší správní soud na tomto místě shrnuje, že odůvodnění výroku I. rozhodnutí městského soudu, kterým žalobu proti rozhodnutí žalovaného odmítl, je vzhledem k výše uvedenému nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Nemůže se tak zabývat stěžovatelovou argumentací v kasační stížnosti užitou na podporu jeho názoru, že žalobou napadený úkon žalovaného je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Pokud by tak učinil, nepřípustně by předurčoval podobu rozhodnutí městského soudu a nahrazoval jeho činnost.

Zdejší soud dále konstatuje, že výše rozebraná nepřezkoumatelnost rozhodnutí městského soudu ohledně přípustnosti žaloby dle § 65 a násl. s. ř. s. směřující proti úkonu žalovaného brání v přezkumu námitky, že městský soud odmítl jeho žalobu bez jednání. Nejvyšší správní soud však podotýká, že pokud je žaloba odmítnuta bez jednání, ačkoli s tím některý z účastníků nesouhlasil, nemusí jít vždy o nezákonnost. V daném ohledu lze zcela odkázat na rozhodnutí zdejšího soudu ze dne 15. 12. 2005, č. j. 2 Afs 86/2005 - 55, a to „*na obecnou zásadu prostupující napříč všemi procesními odvětvími, podle níž jednání soudu je určeno k projednání a rozhodnutí věci samé. Tato zásada má konkrétní odraz i v ustanoveních § 49 odst. 1, § 51 odst. 1 ve vazbě na § 53 odst. 1 s. ř. s. Jestliže tedy v projednávané věci bylo napadeno usnesení městského soudu, kterým byla odmítnuta žaloba z procesních důvodů (tzn. soud nerozhodoval ve věci samé), nelze v nenařízení jednání soudem spatřovat tvrzenou nezákonnost. Smyslem jednání před soudem je totiž především dokazování a v jeho rámci má být věc úplně, spravedlivě a bez průtahů projednána a také rozhodnuta. Tento smysl soudního jednání však zjevně není dán tam, kde podaný návrh procesně neobstojí a soud jej odmítne pro chybějící podmínky řízení, aniž by musel o těchto rozhodných skutečnostech vést dokazování.*“ Odůvodnění výroku o odmítnutí žaloby dle § 65 a násl. s. ř. s. v dané věci je nepřezkoumatelné a městský soud se k přípustnosti žaloby bude dále vyjadřovat. V dané věci tak nebyl s konečnou platností vysloven názor, že návrh procesně neobstojí a zdejší soud tak zatím nemůže činit úvahy, které by z tohoto závěru vycházely.

Za předčasné považuje zdejší soud i vypořádání námitky, že stěžovatel v žalobě poukazoval na to, že žalobou napadený úkon žalovaného považuje za rozhodnutí, které je ovšem nicotné, a to z důvodu nepříslušnosti žalovaného k vydání takového rozhodnutí. Městský soud měl dle stěžovatele tuto nicotnost dle § 76 odst. 2 s. ř. s. prohlásit. Nejvyšší správní soud si je vědom své judikatury, dle které v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu může soud vyslovit nicotnost rozhodnutí správního orgánu jen za procesního předpokladu, že žaloba sama není nepřípustná (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 4 As 31/2004 - 53, publikovaný pod č. 619/2005 Sb. NSS). Pro vypořádání této námitky je nutno mít v první řadě vyřešenou otázku přípustnosti

žaloby proti rozhodnutí, k této otázce se bude městský soud v dalším řízení ještě vyslovovat.

Nejvyšší správní soud již výše uvedl, že směřuje-li kasační stížnost proti rozhodnutí městského soudu, kterým byla žaloba odmítnuta pro nepřípustnost, nemůže se zabývat kasačními námitkami vážícími se k zákonnosti rozhodnutí žalovaného. Předmětem přezkumu ze strany zdejšího soudu v takovém případě je, zda městský soud postupoval správně, když žalobu odmítl a věcně se nezabýval námitkami týkajícími se vad napadeného úkonu. Stěžovatel v kasační stížnosti proti žalobou napadenému úkonu žalovaného vystoupil s tím, že neobsahuje žádné odůvodnění svého výroku a jen odkazuje na návrh ředitele věznice Valdice ze dne 30. 7. 2008, č. j. 40582008-22/Prev/11. Zdejší soud konstatuje, že v této námitce je poukazováno na vadu úkonu žalovaného. Městský soud se ale namítanými vadami úkonu žalovaného vůbec nezabýval, protože žalobu proti takovému úkonu považoval za nepřípustnou. Uvedená námitka se proto zcela míjí s rozhodnutím městského soudu a zdejší soud se jí v tomto řízení nemůže zabývat.

Stěžovatel v kasační stížnosti uvedl, že pokud mu snad bylo městským soudem vytýkáno, že nevyužil opravný prostředek proti rozhodnutí žalovaného a žaloba proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. měla být nepřípustná podle § 68 písm. a) s. ř. s., nesouhlasí s takovým závěrem a v kasační stížnosti uvedl argumentaci, proč zastává názor, že v daném případě není stížnost opravným prostředkem. Nejvyšší správní soud podotýká, že městský soud ve svém rozhodnutí na žádném místě neuvedl, že by žalobu proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s. odmítl pro nevyčerpání opravných prostředků. V rozhodnutí městského soudu je totiž uvedeno, že žalobu odmítl, protože napadený úkon žalovaného nepovažoval za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., i když nedostatečně odůvodnil, jak dospěl k tomuto závěru. Stěžovatelova námitka tak směřuje proti hodnocení, které městský soud neučinil a jímž nebyl podložen výrok I. o odmítnutí žaloby proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s.

Stěžovatel v žalobě k městskému soudu uplatnil eventuální petit. Pro případ, že by městský soud shledal, že žalobou napadený úkon žalovaného není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., požadoval, aby soud posoudil jeho žalobu jako žalobu proti nezákonnému zásahu správního orgánu dle § 82 a násl. s. ř. s. a zakázal žalovanému, aby stěžovatele držel v oddělení se zesíleným stavebně technickým zabezpečením a přikázal mu, aby u stěžovatele obnovil způsob výkonu trestu odnětí svobody před 6. 8. 2008, tj. před jeho přeřazením na uvedené oddělení.

Vzhledem k tomu, že městský soud žalobu proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s. odmítl, zabýval se i žalobou na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu dle § 82 a násl. s. ř. s., kterou také odmítl. Poukázal přitom na § 4 odst. 1 písm. b) zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státním

zastupitelství“), dle kterého státní zastupitelství v rozsahu, za podmínek a způsobem stanoveným zákonem vykonává dozor nad dodržováním právních předpisů v místech, kde se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranné léčení, zabezpečovací detence, ochranná nebo ústavní výchova, a v jiných místech, kde je podle zákonného oprávnění omezována osobní svoboda. Městský soud dodal, že tento dozor státního zástupce je dále regulován na zákonné úrovni v § 78 zákona o výkonu trestu. Dále uvedl, že dle § 16a zákona o státním zastupitelství se může osoba ve výkonu trestu odnětí svobody obrátit na státního zástupce s podnětem, aby v rámci dozoru nad výkonem trestu odnětí svobody zabezpečil její práva. Městský soud tak uzavřel, že dozor státního zástupce nad výkonem trestu odnětí svobody považuje za právní prostředek ochrany ve smyslu § 85 s. ř. s., který ovšem nebyl vyčerpán, takže je i tato žaloba dle § 85 s. ř. s. nepřípustná a výrokem II. svého usnesení ji odmítl.

Ačkoli i proti tomuto závěru městského soudu směřují kasační námitky, považuje jejich vypořádání Nejvyšší správní soud v této chvíli za předčasné. Z judikatury zdejšího soudu totiž vyplývá, že ve vztahu mezi žalobou proti rozhodnutí (§ 65 s. ř. s. a následující) a žalobou proti nezákonnému zásahu správního orgánu (§ 82 s. ř. s. a následující) má přednost žaloba proti rozhodnutí a možnost úspěšně podat žalobu proti nezákonnému zásahu nastupuje teprve tehdy, pokud žaloba proti rozhodnutí nepřipadá v úvahu (k tomu srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 Aps 3/2004 - 42, publikovaný ve Sbírce rozhodnutí NSS pod č. 720/2005). Pokud tedy v řízení před zdejším soudem ještě není otázka přípustnosti žaloby proti rozhodnutí podle § 65 a násl. s. ř. s. vyřešena a touto problematikou se bude městský soud v dalším řízení dále zabývat, je předčasné, aby se Nejvyšší správní soud vyslovoval k hodnocení, zda dozorová činnost státního zástupce je v daném případě prostředkem ochrany ve smyslu § 85 s. ř. s. Tuto otázku je totiž třeba řešit pouze v situaci, kdy by nepřicházela žaloba dle § 65 a násl. s. ř. s. v úvahu, což v dané věci ještě není postaveno na jisto.

I přesto, že zdejší soud vzhledem k výše uvedenému nepřezkoumal závěry městského soudu, kterými byl podložen výrok II. kasační stížností napadeného rozhodnutí o odmítnutí žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, Nejvyšší správní soud zrušil rozhodnutí městského soudu i v tomto výroku. Učinil tak proto, že tento výrok je závislý na výroku I., a to z výše uvedeného důvodu, že žaloba na ochranu před nezákonným zásahem přichází v úvahu až tehdy, když není možno se bránit žalobou proti rozhodnutí správního orgánu.

Nejvyšší správní soud nechává na zvážení městskému soudu, jestli v případě, že i v dalším řízení se bude zabývat u žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu její přípustností dle § 85 s. ř. s., zda nebude vhodné zohlednit při svých úvahách, zda je na provedení dozoru státním zástupcem na základě podnětu právní nárok a zda to má význam pro ust. § 85 s. ř. s. Při těchto

úvahách se může inspirovat i některými rozhodnutími Nejvyššího správního soudu v jiných věcech - např. rozsudkem ze dne 19. 12. 2006, č. j. 1 Afs 56/2004 - 114; rozsudkem ze dne 22. 5. 2008, č. j. 9 Ans 1/2008 - 135; či rozsudkem ze dne 30. 11. 2009, č. j. 5 As 38/2009 – 88. Nejvyšší správní soud také nechává městskému soudu na zvážení, zda se ve svém rozhodnutí vyjádří i k dalším institutům, u nichž by přicházelo v úvahu, že mohou být právním prostředkem ochrany nebo nápravy dle § 85 s. ř. s., a to i v případě, že nakonec městský soud shledá, že těmito prostředky nejsou, což je plně v jeho působnosti, a proto zdejší soud na tomto místě nechce nic předjímat. Zdejší soud má v této souvislosti na mysli instituty jako stížnost ve smyslu § 26 zákona o výkonu trestu odnětí svobody, stížnost, kterou předpokládá napadený úkon žalovaného, či činnost veřejného ochránce práv.

Ze všech shora uvedených důvodů dospěl zdejší soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná, proto usnesení městského soudu dle § 110 odst. 1, věty první, s. ř. s. zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v dalším řízení (§ 110 odst. 3, věta první, 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 12. ledna 2012

JUDr. Radan Malík
předseda senátu