



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Ivo Pospíšila a JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobce: **J. S.**, zastoupen JUDr. Luciou Madleňákovou, Ph.D., advokátkou se sídlem Nádražní 381/9, Mohelnice, proti žalované: **Vězeňská služba ČR, Věznice Mírov**, se sídlem Mírov 27, o žalobě na ochranu proti nečinnosti, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 12. 10. 2020, č. j. 65 A 39/2020 - 31,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalované **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává**.
- IV. Ustanovené zástupkyni, advokátce JUDr. Lucie Madleňákové, Ph.D., **se** odměna za zastupování v řízení o kasační stížnosti **nepřiznává**.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce brojí proti v záhlaví označenému usnesení, kterým Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci (dále jen „krajský soud“) odmítl žalobu proti nečinnosti žalované spočívající v nezahájení přezkumného řízení ve věci přemístění žalobce z věznice Mírov do věznice Valdice. V důsledku přemístění byl žalobce vyřazen z placené pracovní pozice ve vězeňské kuchyni Mírov.

[2] Žalobce dne 21. 1. 2020 zaslal žalované podnět k zahájení přezkumného řízení podle § 94 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“). Na podnět žalovaná nereagovala. Následně dne 27. 2. 2020 podal u Generálního ředitelství Vězeňské služby ČR podnět k opatření proti nečinnosti žalované, na který taktéž reakci neobdržel.

[3] Žalobce brojil proti nečinnosti žalobou, v níž uvedl, že žalovaná měla buď zahájit přezkumné řízení, nebo mu sdělit důvody, proč je nezahájí (§ 94 odst. 1 správního řádu). Krajský

soud v napadeném usnesení konstatoval, že přezkumné řízení je tzv. dozorčím prostředkem, kterým lze z moci úřední přezkoumat pravomocné rozhodnutí správního orgánu. Přemístění do konkrétní věznice však není rozhodnutím ve smyslu § 67 správního řádu, ale pouze úkonem vězeňské služby. Současně soud vyšel z nálezů Ústavního soudu ze dne 10. 9. 2008, sp. zn. II. ÚS 1749/08, podle kterého na umístění do konkrétního typu věznice není právní nárok a právní řád nezná řízení, které by umožnilo postup vězeňské služby přezkoumat. Žalovaný o přemístění žalobce ani žádné řízení nevedl. Krajský soud také zvážil, zda nebyly dány podmínky pro poskytnutí ochrany prostřednictvím řízení o ochraně před nezákonným zásahem podle § 82 zákona č. 150/2000 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), který měl spočívat v nesdělení důvodů pro nezahájení přezkumného řízení žalobci. Konstatoval, že tyto podmínky splněny nebyly, protože podle judikatury není nesdělení důvodů pro nezahájení přezkumného řízení nezákonným zásahem. Závěrem uvedl, že žalobce ani netvrdil důvody, ze kterých by bylo možné uvažovat o existenci nezákonného zásahu do jeho veřejných subjektivních práv.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozhodnutí krajského soudu kasační stížností, jejíž důvody spatřuje v nesprávném posouzení právní otázky krajským soudem [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Krajský soud věc posuzoval pouze optikou přemístění stěžovatele do jiné věznice a nepřihlédl ke ztrátě placeného pracovního zařazení ve vězeňské kuchyni Mírov. Stěžovatel je přesvědčen, že i když je použití správního řádu ve vztahu k zákonu č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody (dále jen „zákon o výkonu trestu“), vyloučeno, je jeho situace odlišná. Z dopisu Ministerstva spravedlnosti ze dne 24. 7. 2020, č. j. MSP-264/2020-OMI-OV/5, stěžovatel dovozuje, že pokud mělo nezákonné přemístění za následek ztrátu placeného pracovního zařazení, pak tyto dvě skutečnosti spolu souvisí. Pracovním zařazením vznikají odsouzenému práva a povinnosti, a jelikož zákon o výkonu trestu neupravuje proces vyřazení odsouzených z pracovního zařazení, je třeba užít obecné zásady podle § 2 až 8 správního řádu. Ty se použijí podle § 177 odst. 1 správního řádu tam, kde se správní řád jako celek nepoužije za předpokladu, že dotčený právní předpis neupravuje obdobné zásady. Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[5] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že žalobce byl přemístěn do jiné věznice z kapacitních důvodů. Veškeré stížnosti, které v souvislosti s přemístěním podal, vyhodnotily příslušné orgány jako nedůvodné. S ohledem na vyjádření veřejné ochránkyně práv byl stěžovatel v mezidobí přemístěn zpět do věznice Mírov. Pracovní zařazení ve věznici v průběhu výkonu trestu odnětí svobody je však podle žalované nenárokové, a tudíž se žádného zásahu do stěžovatelových práv nedopustila.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil splnění zákonných podmínek řízení o kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná. Poté přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a dospěl k závěru, že **není** důvodná.

[7] Klíčovou otázkou v této věci je, zda krajský soud postupoval v souladu se zákonem, pokud stěžovatelu žalobu odmítl. Posouzení této otázky se odvíjí od vyhodnocení, zda lze ve věci přemístění stěžovatele do jiné věznice vést přezkumné řízení a zda z povahy věci postup žalované lze vůbec označit jako nečinnost nebo nezákonný zásah.

[8] Přezkumné řízení podle § 94 a násl. správního řádu patří mezi tzv. dozorčí prostředky. Na rozdíl od opravných prostředků nejsou dozorčí prostředky zahájeny na návrh účastníka řízení. Správní orgán řízení o dozorčích prostředcích zahajuje výlučně z moci úřední. Nejinak je tomu v případě přezkumného řízení, ve kterém „*správní orgány z moci úřední přezkouvávají **pravomocná***“

rozhodnutí v případě, kdy lze důvodně pochybovat o tom, že rozhodnutí je v souladu s právními předpisy. [...] Účastník může dát podnět k provedení přezkumného řízení; tento podnět není návrhem na zahájení řízení; jestliže správní orgán neshledá důvody k zahájení přezkumného řízení, sdělí tuto skutečnost s uvedením důvodů do 30 dnů podatelů.“ (zvýraznění doplnil Nejvyšší správní soud). Na zahájení přezkumného řízení tak není právní nárok, na rozdíl od zahájení řízení o opravných prostředcích (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008, č. j. 7 As 55/2007 – 71) Jedná se o nástroj „sebekontroly“ veřejné správy, kdy zpravidla nadřízený orgán přezkoumá rozhodnutí orgánu nižšího stupně. Přestože účastník řízení může podat podnět k zahájení přezkumného řízení, nevede podnět sám o sobě k jeho zahájení, neboť zvážení důvodů přezkumného řízení je zcela v diskreci správního orgánu (usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 6. 2009, sp. zn. III. ÚS 1344/09).

[9] Z výše uvedeného plyne, že hlavní podmínkou zahájení přezkumného řízení je existence pravomocného rozhodnutí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2010, č. j. 6 As 36/2009 – 162). Ve stěžovatelsvě případě však žalovaná žádné rozhodnutí nevydala. Postup podle zákona o výkonu trestu nelze označit za rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu, jak správně uvedl krajský soud. O umístování do konkrétní věznice rozhoduje Generální ředitelství vězeňské služby spolu s ředitelem věznice, ve které odsouzený nastoupil do výkonu trestu (§ 9 odst. 3 zákona o výkonu trestu). Podle vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 345/1999 Sb., kterou se vydává řád výkonu trestu odnětí svobody (dále jen „vyhláška“), je pak k trvalému přemístění zapotřebí dohody ředitelů jednotlivých věznic [§ 10 odst. 1 písm. b) vyhlášky]. Jakkoliv zákon o výkonu trestu hovoří o rozhodnutí, nelze je chápat jako rozhodnutí ve smyslu správního řádu. Tento závěr potvrzuje i soudní judikatura, která dovodila, že samotné přemístění může být nezákonným zásahem (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2020, č. j. 4 As 193/2020 – 26). S ohledem na to však v daném případě nepřichází v úvahu, aby přemístění bylo přezkoumáváno v tzv. přezkumném řízení podle § 94 a násl. správního řádu. Jinak řečeno, nevede-li se ve věci přemístění řízení, jehož výsledkem je rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu, pak nadřízený správní orgán nemá co přezkoumat. Z povahy věci pak nepřichází v úvahu, aby se správní orgán dopustil nečinnosti, pokud na podnět stěžovatele k zahájení přezkumného řízení nijak nereagoval.

[10] Stěžovatel dále namítal, že je na řízení podle zákona o výkonu trestu třeba užít zásad správního řízení uvedených v § 2 až 8 správního řádu, jak uvádí § 177 odst. 1 správního řádu. Z aplikace zásad správního řízení tam, kde je jinak použití správního řádu vyloučeno, dovozuje, že žalovaná měla zahájit přezkumné řízení. Krajský soud dle něj pochybil, pokud věc neposoudil ve světle těchto zásad. Nejvyšší správní soud ani tento výklad nesdílí. Legislativní konstrukce zvolená v § 177 odst. 1 správního řádu má za cíl, aby řízení podle zákonů vylučujících použití správního řádu neodporovala principům výkonu veřejné správy v demokratickém právním státě. Zásady správního řízení tak vyžadují, aby postup vězeňské služby byl včasný, transparentní a šetřil důstojnost odsouzeného. Proto je lze použít například při udělování kázeňských trestů (viz rozsudek krajského soudu v Hradci Králové ze dne 28. 1. 2015, č. j. 30 A 84/2013 – 65 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2016, č. j. 2 As 14/2016 - 36). Ze samotných zásad správního řízení však nelze dovodit povinnost k zahájení přezkumného řízení tam, kde z povahy věci nelze přezkumné řízení vůbec vést, jak již kasační soud vyložil výše. Opačný závěr nelze dovodit ani z použití obecných zásad činnosti správních orgánů, jak namítal stěžovatel. Lze sice připustit, že žalovaná mohla na podněty stěžovatele aktivně a včas reagovat a poučit jej o jeho procesním postavení, avšak její pasivitu nelze považovat za nečinnost, proti níž by stěžovatel mohl brojit v řízení před správními soudy.

[11] Stejný závěr lze vztáhnout i k úvaze krajského soudu o tom, zda stěžovateli případně nelze poskytnout ochranu prostřednictvím zásahové žaloby (§ 82 s. ř. s.). Pokud v daném případě nelze vést přezkumné řízení, neboť o přemístění stěžovatele žalovaná nevydává správní

rozhodnutí, pak z povahy věci nelze hovořit o nezákonném zásahu, pokud žalovaná na jeho podnět k zahájení přezkumného řízení nereagovala, případně jej nezahájila.

[12] S ohledem na výše uvedené je usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby zákonné a kasační soud neshledal důvody pro jeho zrušení.

[13] Pro úplnost kasační soud konstatuje, že pokud stěžovatel měl přemístění do věznice Valdice za nezákonné, mohl tento postup (tj. samotné přemístění) napadnout žalobou proti nezákonnému zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s. do dvou měsíců ode dne, kdy se o něm dozvěděl (§ 84 odst. 1 s. ř. s.). Jak plyne již z uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2020, č. j. 4 As 193/2020 – 26, přemístění, které se neopírá o zákonem aprobované důvody, může být nezákonným zásahem. Jelikož zákon o výkonu trestu neupravuje vyřazování odsouzených z práce, je vyřazení faktickým důsledkem přemístění odsouzeného do jiné věznice. Proto i proti vyřazení z práce mohl stěžovatel brojit společně s přemístěním zásahovou žalobou. V takovém případě by však jeho nynější žaloba, i pokud by byla kvalifikovaná jako zásahová žaloba směřující proti přemístění, nebyla včasná a musela by být krajským soudem tak jako tak odmítnuta, jelikož stěžovatel byl eskortován do věznice Valdice dne 29. 8. 2019 a žalobu ke krajskému soudu podal až dne 27. 4. 2020 (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2020, č. j. 2 As 263/2020 – 22).

IV. Závěr a náklady řízení

[14] Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a s ohledem na to ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[15] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel v řízení úspěch neměl, proto mu nevzniklo právo na náhradu nákladů řízení. Žalované, která byla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, pak soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť jí žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

[16] Stěžovateli byla pro řízení o kasační stížnosti usnesením ze dne 17. 12. 2020, č. j. 1 As 438/2020 – 15, ustanovena zástupkyní advokátka JUDr. Lucia Madleňáková, Ph.D. Zástupkyně stěžovatele však do rozhodování kasačního soudu neučinila v této věci vůči soudu jakýkoliv procesní úkon a ani nepředložila záznam o učiněných úkonech právní služby, ačkoliv ve výše uvedeném usnesení byla poučena o tom, že má soudu oznámit jakékoliv úkony, které ve věci učinila a které nejsou patrné ze spisu. S ohledem na to jí Nejvyšší správní soud odměnu za zastupování nepřiznal.

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

V Brně dne 4. února 2021

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu