

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Silvie Mechová

**Správní žaloba v kontextu práv osob ve výkonu
trestu**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. David Kryška, Ph. D.

Katedra: Katedra správního práva a správní vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 31. 12. 2024

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval/a samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 196 307 znaků včetně mezer.

Silvie Mechová

V Praze dne 31. 12. 2024

Obsah

Úvod	1
Právní základ správní žaloby a jejích žalobních typů v kontextu práv odsouzených	5
I. Správní žaloba jako nástroj ochrany veřejných subjektivních práv	5
II. Ochrana veřejných subjektivních práv	6
III. Triáda správních žalob	9
1. Žaloba proti rozhodnutí	10
2. Žaloba proti nečinnosti	14
3. Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu	15
IV. Volba žalobního typu	18
1. Změna ve vývoji judikatury Nejvyššího správního soudu zásahem Ústavního soudu	18
2. Kompromisní řešení	21
3. Úvahy k volbě žalobního typu ve světle práv odsouzených	23
V. Závěry v rámci triády správní žaloby	26
Právní základ řízení o kázeňském přestupku vedený Vězeňskou službou	27
I. Právní předpisy vymezující řízení o ukládání kázeňských trestů.....	28
II. Řízení o kázeňském přestupku a ukládání kázeňských trestů	31
1. Řízení před správním orgánem	31
2. Soudní přezkum před správními soudy	35
III. Posuzování soudních výluk Nejvyšším správním soudem a Ústavním soudem	36
IV. Závěry týkající se řízení o kázeňském přestupku a soudního přezkumu rozhodnutí o uložení kázeňského trestu	42
Disproporce v právech odsouzeného při uložení kázeňského trestu důtky	44
I. Ústavnost a vliv soudního přezkumu na práva odsouzeného	46
1. Vliv na řízení o žádosti o podmíněné propuštění z výkonu trestu	46
2. Právo odsouzeného na rovný přístup k soudu	48
3. Právo odsouzeného na spravedlivý proces	50
4. Nenárokovost institutu jako prostředek neústavnosti?	52
5. Meze zákonného zásahu a vliv uložené důtky	53
II. Úvahy de lege ferenda a shrnutí této kapitoly	55
Možnosti ochrany práv odsouzeného, jehož žaloba proti rozhodnutí o uložení kázeňského trestu důtky je nepřipustná	57
I. Ochrana proti nicotnému rozhodnutí	57
II. Podání podle §16a zákona o státním zastupitelství	59
III. Podání podnětu k zahájení přezkumného řízení	62
IV. Podání žaloby na ochranu proti nezákonnému zásahu správního orgánu	64
1. Zásah obsahem rozhodnutí	65

2. Zásah předchozím procesním úkonem	66
3. Jak s nezákonným zásahem správní soud naloží?	69
V. Činnost Veřejného ochránce práv	70
VI. Podání Ústavní stížnosti	72
VII. Závěry možného řešení odsouzeného	75
Závěr	77
Seznam použitých zdrojů	82
1. Seznam použité literatury.....	82
2. Seznam použitých internetových zdrojů	83
3. Seznam použitých právních předpisů	84
4. Seznam použité judikatury	85
5. Seznam ostatních zdrojů	86
Správní žaloba v kontextu práv osob ve výkonu trestu	87
Administrative action in the context of the imprisoned person´s right	88

Úvod

Bylo by těžké hledat jiné místo, kde dochází k tak významné ingerenci do ústavně zaručených práv jednotlivců než při výkonu nepodmíněného trestu odnětí svobody. Za branami věznic se jedinec dostává pod drobnýhled státní moci, kdy nad ním Vězeňská služba vykonává dozor a dohlíží na nerušený průběh výkonu trestu. V moderním demokratickém právním státě má docházet k okleštění jen takových práv, která jsou pro dosažení účelu trestu nezbytná.

Vnímání ochrany odsouzených osob se neustále rozšiřuje a vyvíjí v souladu s celospolečenským diskurzem, a to jak na celostátní, tak mezinárodní úrovni. Vězeňství a omezování práv odsouzených osob jdou ruku v ruce s moderními poznatky týkající se retributivní justice, kriminologických výzkumů a statistik.

Na řádný výkon trestu dohlíží Vězeňská služba. Na řádný výkon dozoru dohlíží jak státní zastupitelství, tak hlavně správní soudy. Odsouzený má zaručeno právo soudní ochrany před činností správního orgánu, a to plynoucí z článku 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, kdy může proti této činnosti podat správní žalobu. Vězeňská služba musí jednat jen a pouze v souladu s právními předpisy a může zasahovat do práv odsouzeného jen způsobem v nich vymezených.

Tato ochrana však nemusí být komplexní. Zákon může stanovit určité výluky, dle kterých nemusí být některé úkony správních orgánů přezkoumatelné před správními soudy. Výluka může být odůvodněna různými skutečnostmi. K jedné z takových výluk přistoupil zákonodárce i v případě odsouzených, a to v případě soudního přezkumu rozhodnutí o uložení kázeňského trestu důtky.

Při řešení jednoho právního případu jsem narazila na zvláštní závěry Ústavního soudu týkající se zmíněné soudní výluky. Rozhodla jsem se tak do problematiky podrobněji zhloubat, když jsem zjistila, že závěry Ústavního soudu se mi zdají vnitřně rozporné a nekonzistentní s dosaženou úrovní ochrany osob omezených na osobní svobodě při výkonu nepodmíněného trestu odnětí svobody. Bylo mi to impulsem se této soudní výluce věnovat podrobně, přičemž mi přišlo, že na první pohled zdánlivě nenápadné závěry Ústavního soudu mohou pro odsouzeného znamenat významnou ingerenci do jeho zaručených práv.

Pro pochopení zákonné výluky soudního přezkumu a s tím související ústavnosti takové právní úpravy jsem dospěla k několika dalším otázkám, které je nutné si ve vztahu k dané výluce objasnit a zodpovědět. Soudní výluka se týká vyloučení rozhodnutí o uložení kázeňského trestu,

tedy je nutné se zabývat jak problematikou správní žaloby, tak samotným ukládáním kázeňského trestu v řízení o kázeňském přestupku.

V oblasti podávání správních žalob vnímám za účelné se zaměřit na tzv. triádu správních žalob a na rozdíly mezi jednotlivými žalobními typy, a to v kontextu specifických situací, v nichž tyto žaloby odsouzení podávají. Abych se mohla následně věnovat samotné výluce ze soudního přezkumu, považuji za vhodné se pozastavit prvně nad samotným pojmem veřejných subjektivních práv a jaká je jeho role v rámci správního soudnictví. Dále bych chtěla rozebrat specifika jednotlivých žalob a typizaci výluk žaloby proti rozhodnutí a způsobům její nepřipustnosti. Následně bych se chtěla blíže zabývat výběrem správního žalobního typu a judikaturou, která dostála v této oblasti určitého posunu. Tyto skutečnosti bych chtěla ujasnit co do specifického postavení odsouzeného, který je při výkonu nepodmíněného trestu odnětí svobody omezen jak na svobodě jako takové, ale též v určité míře může trpět informačním deficitem týkající se odborných znalostí potřebných k podání bezvadné žaloby.

Východiskem pro posouzení situace odsouzeného tak bude otázka přítomnosti poučovací povinnosti soudu při užití nesprávného žalobního typu, stejně jako způsob postupu správního soudu při užití tzv. eventuálního petitu. Obě tyto otázky souvisí právě se zvláštní situací odsouzeného, který se snaží domoci ochrany svých práv a případné judikatorní závěry mu ve věznicí nemusí být známy. Chtěla bych objasnit, jak aktuální právní úprava potřeby odsouzeného v rámci správního soudnictví reflektuje.

Ve druhé části bych se chtěla věnovat právní úpravě ukládání kázeňských trestů a soudnímu přezkumu již konkrétního rozhodnutí o uložení kázeňského trestu. Mám ambici blíže popsat celé řízení o kázeňském přestupku a způsob ukládání kázeňských trestů, přičemž chci zjistit, jaká právní úprava na dané řízení dopadá a jaké to může činit aplikační potíže. Následně si chci položit otázku, jakého vývoje dostála právní úprava soudního přezkumu rozhodnutí o uložení kázeňských trestů, a to ve světle judikatury a změn, které zákonodárce v návaznosti na ni učinil. Za důležité považuji se podrobně zabývat argumenty, které vedly Nejvyšší správní soud a Ústavní soud k jejich závěrům, a to pro pochopení aktuálního argumentačního rámce, ve kterém se soudní ochrana práv odsouzených pohybuje. Zejména bych se chtěla zaměřit na závěry týkající se posouzení vlivu daných kázeňských trestů na práva odsouzeného, které přímo souvisí s naplněním standardu dle čl. 36 odst. 2 Listiny na soudní ochranu.

Poté bych se již chtěla zabývat konkrétní analýzou dopadů uložení kázeňského trestu ve formě důtky na práva odsouzeného, a to zejména s ohledem na řízení o žádosti o podmíněné propuštění z výkonu nepodmíněného trestu odnětí svobody. Položila bych si tedy otázku, zda může mít uložení důtky vliv na práva odsouzeného, a pokud ano, tak do jaké míry, a zda by byl takový vliv nějak podmíněn dalšími skutečnostmi. S ohledem na odpověď na výše zmíněné bych se pak věnovala posuzování práva na spravedlivý proces, práva na rovný přístup k soudu a dalším skutečnostem týkajícím se zvláštní povahy uložené důtky v řízení o žádosti o podmíněné propuštění.

Cílem této analýzy by měla být odpověď, zda uložení důtky dochází jen k takovým důsledkům, které předvídá zákon a vyvozuje judikatura, a pokud tomu není, tak jaký vliv tedy skutečně důtka na práva odsouzeného má a případně jaká práva jsou zasažena vyloučením soudního přezkumu daného rozhodnutí. Současně s tímto cílem si budu klást i otázku týkající se disproporce mezi ochranou práv ovlivněných uložením tzv. výtky a důtky. Rozhodnutí o uložení výtky je totiž přezkoumatelné v rámci správního soudnictví, považuji tak za účelné se více zabývat i judikatorními závěry v dané věci a konečně otázkou, zda by mohlo dojít k disproporci mezi ochranou poskytovanou osobám zasažených uložením výtky a důtky.

V poslední části se chci věnovat následnému posouzení, zda se odsouzenému v dané situaci nenabízí nějaké jiné řešení, které by dostatečně nahradilo vyloučený soudní přezkum rozhodnutí o uložení kázeňského trestu ve formě důtky odsouzenému. Zajímá mě, zda aktuální právní úprava poskytuje dostatečné prostředky ochrany odsouzeného a jaké prostředky by měl odsouzený vlastně k dispozici. V této části se pokusím zaměřit na několik vybraných institutů, prostřednictvím kterých by se odsouzený mohl bránit vůči rozhodnutí o uložení kázeňského trestu ve formě důtky.

V této části budu pracovat s předpokladem, že odsouzený vůči danému rozhodnutí podal v zákonné lhůtě stížnost, která byla zamítnuta. Pokládám si zde otázku, zda vůbec existuje dostatečně vhodné řešení k ochraně práv odsouzeného a zda není odsouzený v důsledku specifického prostředí věznice nějak znevýhodněn či jak jsou tyto instituty provázány se samotnou existencí výluky ze soudního přezkumu. Pokusím se zároveň zjistit, zda dané prostředky mohou v konečném důsledku nahradit standard ochrany podle čl. 36 odst. 2 Listiny.

Tyto dílčí otázky a aspekty budu rozebírat s pomocí jak odborné literatury, tak judikatury Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu. Pokusím se uvažovat o daných závěrech v širším kontextu, a to právě s ohledem na práva odsouzeného.

Účelem mé práce tak bude analyzování konkrétního problému výluky rozhodnutí o uložení kázeňského trestu ve formě důtky ze soudního přezkumu, což budu činit nejprve v širším rámci problematiky podávání správních žalob odsouzenými, následně již v rámci samotné výluky ze soudního přezkumu u rozhodnutí týkající se kázeňských přestupků odsouzených ve věznicích. Na základě recentní judikatury tak budu hlouběji analyzovat některé klíčové argumenty zaznívající v této věci a polemizovat nad závěry v kontextu specifického postavení odsouzeného.

Cílem mé práce by tak měla být s ohledem na výše zmíněné cíle odpověď na otázku, zda je závěr Ústavního soudu o výluce soudního přezkumu rozhodnutí o uložení kázeňského trestu důtky neústavní?

Právní základ správní žaloby a jejích žalobních typů v kontextu práv odsouzených

Při výkonu trestu odnětí svobody dochází k širokému zásahu do práv odsouzené osoby, a to tak významně, že je zásahem správního orgánu omezeno a zasaženo hned několik ústavně zaručených práv a svobod jedince.¹ Při výkonu trestu dochází k odnětí svobody v předem určené hranici práv, a to v nezbytné míře a pouze pro dosažení účelu trestu, přičemž v důsledku uložených režimových opatření dochází k omezení i dalších souvisejících práv, které nemůže odsouzený de facto vykonávat.² Hranice může být vytyčena pouze zákonem, a to v souladu s čl. 4 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.³

Aby probíhal výkon trestu v souladu s garancemi Listiny a dalších lidskoprávních úmluv, je nutné zajistit ústavnost celého výkonu trestu ve věznici. Odsouzený není ve výkonu trestu odnětí svobody ovlivněn pouze trestním řízením, ale též se hojně seznámí i postupy správních orgánů, a to v podobě činnosti Vězeňské služby.⁴ Ta může vůči odsouzenému postupovat nejen fakticky, ale též vydáváním správních rozhodnutí. Pokud dojde vydáním správního rozhodnutí k zásahu do práv odsouzeného, může se domáhat ochrany ve správním soudnictví.

S ohledem na potřeby této práce je nutné se nejprve věnovat podstatě správní žaloby, a to jak v kontextu předmětu ochrany správního soudnictví, problematiky žalobních typů, tak i nepřipustnosti jejího podání. Cílem bude si ujasnit, jaká jsou specifika žalobní typologie, jaké to může v praxi přinášet interpretační potíže, a to zejm. v kontextu ochrany práv odsouzených, kteří mohou žalobu podávat.

I. Správní žaloba jako nástroj ochrany veřejných subjektivních práv

Správní soudnictví je upraveno zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen "SŘS"). Před správními soudy je možné hájit svá práva prostřednictvím podání taxativně vymezeného počtu žalob, které jsou zákonem vymezeny a k nimž se vztahuje odlišná procesní úprava.

¹ KALVODOVÁ, V.: *Zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody: komentář*. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. ISBN 978-80-7357-706-3, str. 83.

² HOFMANNOVÁ, Helena; ŘEPA, Karel a OTÝPKOVÁ, Laura. *Lidská práva za mřížemi: ústavněprávní aspekty omezování osobní svobody*. Praha: Auditorium, 2021. ISBN 978-80-87284-87-2, str. 127-128.

³ Usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku ČR, ve znění pozdějších předpisů

⁴ KALVODOVÁ, V.: *Zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody: komentář*. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. ISBN 978-80-7357-706-3, str. 8.

Účelem řízení před správním soudem je ochrana veřejných subjektivních práv.⁵ Jednotlivec tak může podat žalobu ve chvíli, kdy dojde k nezákonnému zásahu ze strany správních orgánů do jeho veřejných subjektivních práv. Podmínkou ochrany je též skutečnost, že se jí žalobce musí aktivně domoci, všechna řízení jsou tak zahajována na návrh účastníka řízení. Výjimkou je tzv. žaloba na ochranu veřejného zájmu, kdy je oprávněn ze zákona podat žalobu například státní zástupce či veřejný ochránce práv podle §66 SŘS. Jedná se o však poměrně výjimečný institut, kdy pro podání žaloby musí být dán právě veřejný zájem na projednání žaloby.

Co se týče ochrany veřejných subjektivních práv v režimu podání žaloby nikoli s ohledem na veřejný zájem, je zde nutné mít na patrnosti několik okolností. Adresát činnosti správního orgánu může podat žalobu, kterou se bude domáhat právě ochrany veřejných subjektivních práv, což je možné činit několika způsoby v závislosti na typu porušení jeho veřejného subjektivního práva. Vždy platí zásada subsidiarity soudní ochrany, kdy před správními soudy se lze domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků.⁷

Účelem správního soudnictví není nahradit činnost odvolacích orgánů, jedná se až o následný prostředek ochrany, kdy nevyčerpání opravných prostředků povede vždy k odmítnutí žaloby.⁸ Možnost vyřešit věc již před správními orgány je nutné vždy posuzovat s ohledem na povahu správní činnosti, proti níž bude skrze správní žalobu brojeno, nicméně je účastník povinen podat opravné prostředky, které jsou v jeho procesní dispozici.⁹

Správní soudnictví ovládá zásada dispoziční, s výjimkou, že soud musí přihlédnout k některým pochybením správního aktu ex offo.

II. Ochrana veřejných subjektivních práv

Než bude účelné se zabývat více jednotlivými žalobními typy, je vhodné se pozastavit nad samotným pojmem veřejných subjektivních práv a jejich ochrany. Jedná se o neurčitý právní pojem, jež je dlouhodobě vyvíjející se judikaturou Nejvyššího správního soudu dále

⁵ §2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

⁶ KÜHN, Zdeněk. *Soudní řád správní: komentář. Komentáře Wolters Kluwer. Kodex*. Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-7598-479-1, str. 3

⁷ §5 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

⁸ JEMELKA, Luboš; VETEŠNÍK, Pavel a BOHADLO, David. *Soudní řád správní: komentář. Beckova edice komentované zákony*. V Praze: C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-498-8. Str. 35

⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26.11.2013, sp. zn. 8 As 109/2012.

specifikován.¹⁰ Esencí podávané žaloby tak bude vždy zkoumání, zda skutečně došlo k porušení veřejného subjektivního práva žalobce, a to nehledě na zvolený žalobní typ.

Správní soud poskytuje ochranu veřejným subjektivním právům, které vyvěrají z veřejnoprávních předpisů. Jakmile se jedná o právo soukromoprávního charakteru, je žalobce oprávněn tyto nároky uplatnit v civilním řízení. Veřejnoprávní předpisy obsahují pravidelně kogentní normy a jejich dodržování správními orgány musí být soudně vymahatelné.¹¹

Pokud povinnost veřejnoprávní předpis explicitně obsahuje, šlo by z toho vyvodit, že při porušení této povinnosti dochází k porušení též veřejného subjektivního práva. Může se tak jednat o typicky případy, kdy je správnímu orgánu zákonem stanovena povinnost jednat určitým způsobem.¹² S ohledem na zásadu enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí vzniká stanovením povinnosti správnímu orgánu jednat určitým způsobem zároveň zákaz jednat v daných případech způsobem jakkoli odlišným od normy. V případě vybočení správního orgánu z těchto mezí je pak adresát tohoto jednání oprávněn chránit své veřejné subjektivní právo, které je latentně přítomno právě v porušení povinnosti.

Jak z povahy normotvorby plyne, právní předpisy upravují jak práva, tak povinnosti adresátů. Není však pravidlem, aby každá veřejnoprávní norma zakládala povinnost jednat určitým způsobem. Může se jednat o normu, která je svou povahou všeobecná a její součástí není žádná konkrétní povinnost.¹³ V takovém případě pak nemusí z této normy veřejné subjektivní právo plynout.

Lze tak shrnout, že veřejná moc má veřejnoprávní povinnosti, které plynou ze zákona. Veřejnoprávní povinnost může mít povahu jak konání, tak povinnosti se nějakého konání zdržet či nějaké konání strpět. Adresátům jednání veřejné moci však nenáleží z dané povinnosti právo na nějaké chování správních orgánů. Zatímco subjektivní povinnost musí být součástí každé normy, oprávnění plynoucí z této normy povinné není.¹⁴

¹⁰ KOPECKÝ, Martin. *K obsahu a rozsahu veřejných subjektivních práv*, Acta Universitatis Carolinae - IURIDICA [cit. 14.11.2024] in CODEXIS®. Dostupné z: <https://next.codexis.cz/literatura/LT128864>

¹¹ KÜHN, Zdeněk. *Soudní řád správní: komentář. Komentáře Wolters Kluwer. Kodex*. Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-7598-479-1. str. 4.

¹² KOPECKÝ, Martin. *K obsahu a rozsahu veřejných subjektivních práv*, Acta Universitatis Carolinae - IURIDICA [cit. 14.11.2024] in CODEXIS®. Dostupné z: <https://next.codexis.cz/literatura/LT128864>

¹³ KÜHN, Zdeněk. *Soudní řád správní: komentář. Komentáře Wolters Kluwer. Kodex*. Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-7598-479-1. Str. 4

¹⁴ KOPECKÝ, Martin. *K obsahu a rozsahu veřejných subjektivních práv*, Acta Universitatis Carolinae - IURIDICA [cit. 14.11.2024] in CODEXIS®. Dostupné z: <https://next.codexis.cz/literatura/LT128864>

Veřejná subjektivní práva je možné nalézt v normách vyšší právní síly, jakožto Listiny či Ústavy, mezinárodních smluv. V zákonech nebývají zpravidla označena výslovně a je nutné je dovodit na základě povinnosti správního orgánu se nějak zachovat. Pokud správní orgán nečiní jednání dle zákona, vzniká adresátovi tohoto jednání veřejné subjektivní právo na jednání v souladu se zákonem.

Veřejnoprávní oprávnění je tak možné kategorizovat, a to dle způsobu, jak je povinován správní orgán postupovat vůči adresátovi těchto povinností. Dle Kopeckého se jedná o právo na získání veřejnoprávního oprávnění, právo na poskytnutí veřejných plnění, právo na řádné odůvodnění správního uvážení, právo, aby se veřejná moc zdržela nepřípustných zásahů do svobodné sféry jednotlivce, právo na vznik, změnu nebo zánik vztahů veřejného práva, procesní práva, právo na řádný výkon úřední činnosti z moci úřední, má-li výkon této moci přímý dopad do práv dotčené osoby a není-li jiný nástroj ochrany těchto práv, právo na účast na výkonu veřejné moci, včetně práva na rovný přístup k voleným a jiným veřejným funkcím a na ochranu před protiprávním zbavením veřejné funkce a subjektivní veřejná práva na výkon svěřených samosprávných úkolů.¹⁵

Nicméně v případě domáhání se ochrany ve správním soudnictví může být někdy problematické stanovit, jak se stavět k existenci veřejných subjektivních práv, resp. jejich přesnému vymezení. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu se potýkal s rozlišením mezi zásahem do veřejných subjektivních práv žalobce a zásahem do právní sféry žalobce.¹⁶ Aby byla dána aktivní legitimace žalobce skrz existenci porušení veřejného subjektivního práva, musí být již takové právo existující, což vylučuje např. soudní přezkum konstitutivních rozhodnutí, kdy ke vzniku práva ještě nedošlo. Aby však byla zachována ústavní rovina práva na přístup k soudu, mělo by stačit k prokázání aktivní legitimace tvrzení, že došlo k zásahu do tzv. *právní sféry žalobce*.¹⁷

Rozdílem mezi oběma pojmy je tedy konstatování, že zatímco jednostranný úkon veřejné moci může veřejné subjektivní právo založit, změnit či zrušit, k zásahu do právní sféry dojde již ve chvíli, kdy se tento zásah negativně projeví v jeho právní sféře, k čemuž dospěl Nejvyšší správní soud v dalších rozhodnutích.¹⁸ Je však nutné doplnit, že rozhodnutí Nejvyššího správního soudu

¹⁵ KOPECKÝ, Martin. *K obsahu a rozsahu veřejných subjektivních práv*, Acta Universitatis Carolinae - IURIDICA [cit. 14.11.2024] in CODEXIS®. Dostupné z: <https://next.codexis.cz/literatura/LT128864>.

¹⁶ Stanovisko Rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16.11.2016, sp. zn. 1 AfS 183/2014.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 03. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42, nebo též v usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005-86.

týkající se pojmu *právní sféry žalobce* není doposud postavena najisto, jak dochází k rozšíření práva podat správní žalobu či nikoli (viz dozorčí prostředky, právo na zahájení přezkumného řízení, kdy jejich nezahájení může vést k negativnímu zásahu do právní sféry žalobce, ale jeho přezkum je před správními soudy vyloučen). Je tak účelné brát pojem zásahu do právní sféry žalobce s rezervou.¹⁹

Lze ještě dodat, že na problematiku veřejných subjektivních práv lze pohlížet optikou zásahu správních soudů do činnosti správních orgánů, kdy musí správní soudy poměřovat zásah do projevu moci výkoné vůči ochraně veřejných subjektivních práv. Zásah do správní činnosti by se měl pohybovat v rovině kontroly zákonnosti, nikoli v rámci širokého správního uvážení.²⁰

Daná teoretická východiska se do problematiky zásahu do práva odsouzených ukládáním kázeňských přestupků budou promítat v několika aspektech. Zásah do veřejných subjektivních práv bude dán v případě zejm. kategorie týkající se správního uvážení, práva nepřipustně zasahovat do svobodné sféry jednotlivce a zásahů do procesních práv. Při rozhodování o kázeňských přestupcích bude správní orgán nejčastěji zasahovat vůči odsouzenému ukládáním kázeňského trestu mimo rámec správního uvážení, bude činit faktické úkony, ke kterým nejsou zaměstnanci Vězeňské služby zmocněni zákonem, a nebudou při správní činnosti dodržovat procesní předpisy.

Domnívám se, že tento základní exkurz do pojmu veřejných subjektivních práv bude účelný co do pochopení způsobu ochrany práv odsouzených při podávání správních žalob a celkové koncepce řízení a rozhodování o správních žalobách.

III. Triáda správních žalob

Vrátíme-li se zpět k správní žalobě jako takové, soudní řád správní rozlišuje mezi jejími jednotlivými žalobními typy. Pokud se jednotlivec domnívá, že postupem správního orgánu došlo k rozporu se zákonnou úpravou a řádně vyčerpal prostředky ochrany ve správním řízení, je oprávněn podat žalobu ke správnímu soudu. V kontextu práv odsouzených připadá v úvahu se zabývat klasickou triádou správních žalob, přičemž to současně neznamena, že by mohl odsouzený uplatnit k ochraně svých práv i jiné typy správních žalob.

¹⁹ KÜHN, Zdeněk. *Soudní řád správní: komentář. Komentáře Wolters Kluwer. Kodex*. Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-7598-479-1. Str. 9.

²⁰ CODL, Daniel. *Základní triáda správních žalob: k realizovatelnosti jednotného žalobního typu*. Právní instituty. V Praze: C.H. Beck, 2023. ISBN 978-80-7400-921-1, str.35.

Pro potřeby této práce ostatní typy správních žalob vyloučíme, a to z důvodu jejich minoritního vlivu na práva odsouzených. Jedná se o žalobu týkající se ochrany ve věcech seznamů voličů a ve věcech registrace, neplatnosti volby a hlasování, ochrany ve věcech zániku mandátu a místního a krajského referenda, žalobu podanou v řízení ve věch politických stran a politických hnutí, kompetenční žaloby, žalobu podanou pro zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části a návrh na zrušení služebního předpisu.

Triáda správních žalob sestává z těchto žalobních typů:

- Žaloba proti rozhodnutí podle §65 a násl. SŘS
- Žaloba proti nečinnosti podle §79 a násl. SŘS
- Žaloba na ochranu proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu podle §82 a násl. SŘS

1. Žaloba proti rozhodnutí

Co se týče první zmíněné, žaloba proti rozhodnutí je zvlášť upravena v ustanovení §65 a násl. SŘS. Jedná se o nejběžněji podávanou žalobu, která směřuje proti rozhodnutí správního orgánu.²¹ Samotné definování množiny správních rozhodnutí, které pod přezkum správního soudnictví spadají, není zcela jednoznačné a může způsobovat aplikační problémy. Definici správního rozhodnutí poskytuje samotný soudní řád správní v ustanovení §65 odst. 1 SŘS, kdy jej označuje jakožto *úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti*.

Druhou definici poskytuje ustanovení §67 správního řádu, které správní rozhodnutí vymezuje jako rozhodnutí, *jímž správní orgán v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, nebo v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách*.

Definice podle SŘS je však širší, nehledě na jiná vymezení v dalších právních předpisech. Může tak poskytovat ochranu proti vydáním rozhodnutí, která nespadají do množiny rozhodnutí podle správního řádu.²² Tím SŘS zajišťuje širší pole ochrany veřejných subjektivních práv.

²¹ KÜHN, Zdeněk. *Soudní řád správní: komentář. Komentáře Wolters Kluwer. Kodex*. Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-7598-479-1. Str. 512.

²² KÜHN, Zdeněk. *Soudní řád správní: komentář. Komentáře Wolters Kluwer. Kodex*. Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-7598-479-1. Str. 512.

Rozdílem je zejm. adresnost daného rozhodnutí, kdy SŘS nepožaduje, aby daný úkon správního směřoval přímo vůči adresátovi, který jej napadá, ale aby jej přímo krátil na jeho právech vydáním, a to nehledě na adresáta daného úkonu.

K přípustnosti žaloby je tak nutné naplnění podmínek definice v rozmezí SŘS. K tomu lze uplatnit též vodítko rozlišování materiálního a formálního pojetí rozhodnutí. Materiální pojetí se nezaobírá naplněním procesních podmínek, ale souvisí s posouzením, jakým způsobem se chová vůči adresátovi takového správního aktu.²³ Záleží tak, jestli se vůči adresátovi jako rozhodnutí chová.²⁴

Jak trefně vymezil Nejvyšší správní soud, optikou materiálního pojetí je možné vymezit jako *jakýkoliv individuální právní akt vydaný orgánem veřejné moci z pozice jeho vrchnostenského postavení, bez ohledu na to, zda mělo příslušnou formu nebo bylo vydáno v řádném (či vůbec nějakém) řízení.*²⁵ Materiální pojetí tak naráží na mantinely mocenské teorie.²⁶

Formální pojetí zahrnuje případy, kdy správní akt naopak obsahuje naplnění procesněprávních podmínek, tedy je dána alespoň minimální forma.²⁷ Ta by měla být dána třemi základními komponenty (viz usnesení Rozšířeného senátu NSS 9 As 79/2016-41). Prvně by mělo mít předepsanou formu úkonu, dále zde musí být předepsána zákonem určitá procedura přijetí a rozhodnutí bude účastníkovi oznámeno.²⁸

Kompromisem mezi oběma přístupy je tak materiálně-formální pojetí, na němž stojí i správní soudnictví, které poskytuje ochranu rozhodnutí v materiálním smyslu, které však nemůže být zcela bezformální. Musí tomu tak být i z důvodu existence dalšího žalobního typu, žalobě proti nezákonnému zásahu. Pokud by nebyl dodržen standard minimální formálnosti, byla by žaloba proti nezákonnému zásahu obsahově vyprázdněna.²⁹

²³ KÜHN, Zdeněk. *Soudní řád správní: komentář. Komentáře Wolters Kluwer. Kodex*. Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-7598-479-1. Str. 514.

²⁴ KÜHN, Zdeněk. *Soudní řád správní: komentář. Komentáře Wolters Kluwer. Kodex*. Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-7598-479-1. Str. 515.

²⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, č. j. 1 Afs 147/2005-107.

²⁶ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část. 2. vydání. Právnícké učebnice*. V Praze: C. H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-820-7 str. 10.

²⁷ KÜHN, Zdeněk. *Soudní řád správní: komentář. Komentáře Wolters Kluwer. Kodex*. Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-7598-479-1. Str. 514.

²⁸ viz usnesení a KÜHN, Zdeněk. *Soudní řád správní: komentář. Komentáře Wolters Kluwer. Kodex*. Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-7598-479-1. Str. 516.

²⁹ KÜHN, Zdeněk. *Soudní řád správní: komentář. Komentáře Wolters Kluwer. Kodex*. Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-7598-479-1. Str. 514.

1.1. Vybrané případy nepřipustnosti rozhodnutí ve smyslu práv odsouzených

Judikatura správních soudů při rozlišování, zda se jedná o rozhodnutí podle §65 odst. 1 SŘS či nikoli, je podstatná právě pro dotváření kritérií, dle kterých takové rozhodnutí rozpoznat. V případě práv odsouzených ve výkonu trestu odnětí svobody se v průběhu času jednalo např. o posouzení, zda rozhodnutí ředitele věznice o zařazení odsouzeného do práce je rozhodnutím ve smyslu SŘS či nikoli.³⁰ Zde Nejvyšší správní soud dovedl, že rozhodnutí ředitele věznice nebylo toliko rozhodnutím ve smyslu SŘS, a to z důvodu, že daný souhlas ředitele věznice byl dán až po souhlasu samotného vězně, o jehož pracovní zařazení se jednalo. Udělením souhlasu tak nedošlo změně právních poměrů na straně odsouzeného.³¹

Stejný osud postihuje též rozhodnutí ředitele věznice o vyřazení odsouzeného ze střeženého pracoviště.³² Krajský soud uzavřel, že tento typ rozhodnutí též nespĺňuje podmínky ani formálního, tak materiálního pojetí rozhodnutí, není tak přípustné proti němu podat tento typ žaloby. Je tomu tak z důvodu, že samotný proces vyřazení odsouzeného ze střeženého pracoviště je standardizovaný, k posuzování případů zasedá odborná komise, rozhodnutí se podává na formuláři dle Nařízení generálního ředitele č. 45/2015, jehož součástí není výrok ani odůvodnění, není ve věci veden spis.

Za ilustraci nejasné hranice mezi rozhodováním, co podřadit pod pojem *rozhodnutí*, je možné uvést i závěry rozhodnutí Krajského soudu v Plzni, kdy se žalobce domáhal přezkumu rozhodnutí ředitele věznice týkající se poskytnutí léku proti bolesti odsouzenému.³³ Krajský soud uzavřel, že není v zákonných ani podzákonných právních předpisech stanoven postup, týkající se např. formy daného aktu a jak se ve věci shromažďují podklady k jeho vydání. Nejsou tak stanoveny žádné formální požadavky, nejedná se tak o rozhodnutí ve smyslu §65 SŘS.

Rozhodnutím není toliko ani akt ředitele věznice spočívající v hodnocení odsouzeného.³⁴ Ředitel věznice vypracovává hodnocení za účelem dodání podkladu pro řízení o žádosti o podmíněné propuštění. Nejvyšší správní soud v rozsudku uvedl, že vypracováním hodnocení nedojde k zásahu do veřejných subjektivních práv odsouzeného, k potenciálnímu zásahu dojde až následným úkonem, tedy vydáním rozhodnutí ve věci nevyhovění žádosti o podmíněné propuštění.

³⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12.12.2017, sp. zn. 7 As 62/2017.

³¹ Ibidem, bod 18.

³² Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 25.08.2022, sp. zn. 55 A 57/2021.

³³ Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 20.07.2022, sp. zn. 55 A 34/2022.

³⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 05.10.2012, sp. zn. 5 As 42/2012.

Nejvyšší správní soud též stanovil, že ani vyřízení obecné stížnosti Vězeňskou službou není rozhodnutím ve smyslu §65 odst. 1 SŘS.³⁵ Dovodil však, že tím není vyloučeno podání správní žaloby proti konkrétnímu úkonu Vězeňské služby.

1.2. Výluky podle §70 SŘS

Je též nutné vzít v úvahu výluku podle §70 odst. 1 SŘS, která vymezuje, že některá rozhodnutí nebudou přezkoumána ve správním soudnictví bez dalšího. Tam spadají právě úkony, které nejsou rozhodnutím podle §70 písm. a), které se obratem vrací k definici uvedené v §65 odst. 1 SŘS.³⁶ Pro pochopení institutu výluky ze soudního přezkumu je nutné nejprve vymezit rozdíly mezi nimi.

Dále se jedná o rozhodnutí předběžné povahy podle §70 písm. b) SŘS, což je možné poznat podle naplnění tří podmínek, které vymezil rozšířený senát NSS pod č. j, 2 Afs 186/2006-54. Jedná se o osobní podmínku, kdy dočasné rozhodnutí musí směřovat stejné osobě, jaké pak bude směřovat rozhodnutí konečné.³⁷ Časová podmínka spočívá v dočasnosti rozhodnutí, tedy vydání tohoto rozhodnutí předchází vydání rozhodnutí konečného, na které bude mít tato osoba však ze zákona nárok a bude podléhat přezkumu správního soudu.³⁸ S tím souvisí i poslední podmínka, a to věcná. Ta spočívá na posouzení, zda konečné rozhodnutí rozhoduje i o vztazích, které jsou upraveny dočasným rozhodnutím.³⁹ Kumulativním naplněním všech tří podmínek projde rozhodnutím tzv. testem rozhodnutí předběžné povahy.⁴⁰

Dále se jedná o rozhodnutí, jímž se upravuje vedení řízení podle §70 písm. c) SŘS. Jedná se o procesní rozhodnutí. Klíčovým znakem je, že předchází vydání konečného rozhodnutí ve věci samé a vůči němuž je přípustný soudní přezkum, a to z důvodu, že při prováděném přezkumu finálního rozhodnutí dojde implicitně i k soudnímu přezkumu celého procesního postupu vydání předcházejícího.⁴¹ Důvodem výluky tak je zejména zásada procesní ekonomie, kdy

³⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.11.2012, sp. zn. 5 As 43/2012.

³⁶ KÜHN, Zdeněk. *Soudní řád správní: komentář. Komentáře Wolters Kluwer. Kodex*. Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-7598-479-1. Str. 553.

³⁷ KÜHN, Zdeněk. *Soudní řád správní: komentář. Komentáře Wolters Kluwer. Kodex*. Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-7598-479-1. Str. 554.

³⁸ KÜHN, Zdeněk. *Soudní řád správní: komentář. Komentáře Wolters Kluwer. Kodex*. Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-7598-479-1. Str. 553.

³⁹ KÜHN, Zdeněk. *Soudní řád správní: komentář. Komentáře Wolters Kluwer. Kodex*. Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-7598-479-1. Str. 554.

⁴⁰ KÜCHLEROVÁ, Martina. *Kompetenční výluky ve správním soudnictví. Teoretik*. Praha: Leges, 2015. ISBN 978-80-7502-088-8. KÜCHLEROVÁ, Martina. *Kompetenční výluky ve správním soudnictví. Teoretik*. Praha: Leges, 2015. ISBN 978-80-7502-088-8., str. 68.

⁴¹ MATES, Pavel. POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*, Leges, Praha 2014, str. 611.

přezkoumáváním každého jednotlivého procesního rozhodnutí by došlo k neúměrnému prodloužení řízení a zvýšení počtu správních žalob.⁴²

Účelem úpravy výluky je ale pouze naplnění zásady hospodárnosti a zvýšení rychlosti řízení.⁴³ Tyto úkony by se měly dotýkat pouze procesních práv účastníků, nikoli práv hmotněprávních. Jinak by mohlo dojít k odepření spravedlnosti, kdy by nebylo možné přezkoumat rozhodnutí, která mohou zasáhnout do veřejných subjektivních práv účastníků.⁴⁴ Narozdíl od testu rozhodnutí předběžné povahy neexistuje způsob, jak obecně posuzovat, zda se jedná o rozhodnutí, které je možné vyloučit ze soudního přezkumu pro tento důvod. Dle Küchlerové je však možné vymezit dle stávající judikatury několik obecných znaků. Rozhodnutí musí být vydáno v již probíhající řízení, přičemž adresát rozhodnutí je již v tomto řízení účastníkem a toto rozhodnutí nesmí zasáhnout do hmotněprávního postavení daného adresáta.⁴⁵

Výluky dle ustanovení §70 písm. d) a e) SŘS jsou poměrně specifické a v rámci práv odsouzených nebudou pro svou povahu pravděpodobně hrát takovou roli, jako v jiných typech řízení. Jedná se o rozhodnutí, jejichž vydání závisí výlučně na posouzení zdravotního stavu osob nebo technického stavu věcí, pokud sama o sobě neznamenaají právní překážku výkonu povolání, zaměstnání nebo podnikatelské, popřípadě jiné hospodářské činnosti, nestanoví-li zvláštní zákon jinak, a o rozhodnutí o nepřiznání nebo odnětí odborné způsobilosti fyzickým osobám, pokud sama o sobě neznamenaají právní překážku výkonu povolání nebo zaměstnání nebo jiné činnosti.

Konečně se jedná o rozhodnutí, jehož přezkum vylučuje zvláštní zákon podle §70 písm. f) SŘS, a to společně s ustanovením §68 písm. e) SŘS. Zde docházelo v minulosti k obracení se soudů k Ústavnímu soudu se žádostmi na zrušení daných výluk, protože vyloučena rozhodnutí se týkají základních práv a svobod dle Listiny.⁴⁶

2. Žaloba proti nečinnosti

Druhým typem žaloby je tzv. nečinnostní žaloba, kterou upravuje ustanovení §79 a následující SŘS. Její podstata spočívá v ochraně veřejných subjektivních práv, která byla porušena

⁴² MATES, Pavel. POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*, Leges, Praha 2014, str. 611.

⁴³ KÜCHLEROVÁ, Martina. *Kompetenční výluky ve správním soudnictví. Teoretik*. Praha: Leges, 2015. ISBN 978-80-7502-088-8. Str. 78.

⁴⁴ KÜCHLEROVÁ, Martina. *Kompetenční výluky ve správním soudnictví. Teoretik*. Praha: Leges, 2015. ISBN 978-80-7502-088-8. Str. 78.

⁴⁵ KÜCHLEROVÁ, Martina. *Kompetenční výluky ve správním soudnictví. Teoretik*. Praha: Leges, 2015. ISBN 978-80-7502-088-8. Str. 84.

⁴⁶ KÜHN, Zdeněk. *Soudní řád správní: komentář. Komentáře Wolters Kluwer. Kodex*. Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-7598-479-1. Str. 546.

skrz nečinnost správního orgánu. Aktivně legitimovaným je žalobce, který *bezvýsledně vyčerpá prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu.*⁴⁷ Žalobou se domáhá uložení povinnosti správnímu orgánu *vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení.* Výjimkou jsou případy, kdy je zvláštním zákonem dána fikce, že nečinnost správního orgánu znamená *vydání rozhodnutí o určitém obsahu nebo rozhodnutí o jiném právním důsledku.*⁴⁸

Nečinnostní žaloba chrání základní zásadu správního řízení, kdy má být činnost správy činěna bez zbytečných průtahů, stejně jako chrání situace, kdy správní orgán nedodrží konkrétně dané lhůty stanovené právními předpisy. K nečinnosti dochází, pokud měl správní orgán povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení, přitom tak neučinil. K nečinnosti musí dojít nekonáním správního orgánu v důsledku jeho pochybení. Žaloba na druhou stranu nechrání žalobce, kteří nečinnost správního orgánu zavinili sami.⁴⁹

Účelem žaloby je tak ochrana veřejných subjektivních práv spočívající na projednání věci bez zbytečných průtahů, tedy na právo na spravedlivý způsob vedení procesu, ale též na ukončení procesu zákonem předpokládaným způsobem.⁵⁰

V případě práv odsouzených by se tak mohlo jednat o nevyřízení žádostí odsouzených, a to např. žádosti na přemístění do jiné věznice,⁵¹ žádosti umožnit přístup k pramenům práva,⁵² či žádosti o poskytnutí léku proti bolesti.⁵³ Z toho plyne, že i žaloba na nečinnost je odsouzenými občas využívána.

3. Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu

Triádu žalob je nutné zakončit žalobou na ochranu proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu podle §82 a násl. SŘS. K podání této žaloby je legitimován každý, kdo *tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo*

⁴⁷ §79 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁸ *Ibidem*

⁴⁹ KÜHN, Zdeněk. *Soudní řád správní: komentář. Komentáře Wolters Kluwer. Kodex.* Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-7598-479-1. Str. 661.

⁵⁰ FRUMAROVÁ, Kateřina; GRYGAR, Tomáš; KOUDELKA, Zdeněk; POTĚŠIL, Lukáš; POUPEROVÁ, Olga et al. *Správní soudnictví. Teoretik.* Praha: Leges, 2022. ISBN 978-80-7502-611-8, str. 435.

⁵¹ Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 16. 01. 2014, sp. zn. 22 A 55/2013.

⁵² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.01.2014, sp. zn. 3 Ans 5/2013.

⁵³ Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 20.07.2022, sp. zn. 55 A 34/2022.

donucením (dále jen "zásah") správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo.

Jde o rozšíření ochrany na situace, kdy došlo k zásahu do právní sféry žalobce činností správního orgánu, kterou však není možné podřadit pod definici rozhodnutí podle §65 odst. 1 SŘS. Zásahovou žalobu je možné podat proti trvajícím zásahům či proti zásahům již ukončenému. Dle stavu, v jakém se nachází časově adresát zásahu vůči správnímu orgánu, je pak nutné formulovat petit žaloby.

Jedná se buď o žalobu zápůrčí, kdy se žalobce domáhá ochrany proti stále trvajícím zásahům, či o žalobu deklaratorní, kdy správní soud určí, že zásah správního orgánu nebyl zákonný.⁵⁴ Podání zápůrčí žaloby v případě, kdy žalobce nevyčerpal všechny opravné prostředky, kterými by se domohl ochrany, je nepřípustné.⁵⁵ Pokud zásah trvá, nemůže si žalobce vybrat, zda podá zápůrčí či deklaratorní žalobu, je oprávněn po vyčerpání opravných prostředků podat pouze zápůrčí žalobu.⁵⁶ Nejedná se tak o alternativy, ale každá z žalob dopadá na typově odlišnou situaci.

Aby bylo možné vůbec uvažovat o podání zásahové žaloby, musí žalobce podložené skutečnosti, přičemž mezi tvrzeným zásahem a následkem musí existovat příčinná souvislost.⁵⁷

3.1. Vybrané případy nezákonných zásahů Vězeňské služby do veřejných subjektivních práv odsouzených

Stejně jako v případě žaloby proti rozhodnutí, je nutné se pozastavit nad typem ochrany veřejných subjektivních práv optikou zásahové žaloby. V kapitole věnující se žalobě proti rozhodnutí bylo uvedeno jedno z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, kde uvedl, že rozhodnutí týkající se zařazení vězně na pracoviště ve věznici není možné subsumovat pod rozhodnutí ve smyslu §65 odst. 1 SŘS. Rozhodnutí týkající se nezařazení vězně na pracoviště poté Nejvyšší správní soud označil jako nezákonný zásah, a to za určitých okolností.⁵⁸

Zákon nijak neupravuje právo odsouzeného a s tím spojený nárok na zařazení do práce, nicméně správní orgán, Vězeňská služba, nemůže rozhodovat o pracovním zařazení svévolně či na základě diskriminačních kritérií. V případě, že rozhodnutí o pracovním zařazení by taková

⁵⁴ KÜHN, Zdeněk. *Soudní řád správní: komentář. Komentáře Wolters Kluwer. Kodex*. Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-7598-479-1. Str. 697.

⁵⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 09.01.2023, sp. zn. 5 As 159/2021.

⁵⁶ *Ibidem*

⁵⁷ FRUMAROVÁ, Kateřina; GRYGAR, Tomáš; KOUDELKA, Zdeněk; POTĚŠIL, Lukáš; POUPEROVÁ, Olga et al. *Správní soudnictví*. Teoretik. Praha: Leges, 2022. ISBN 978-80-7502-611-8, str. 470.

⁵⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 01.10.2021, sp. zn. 8 As 36/2021.

kritéria skutečně naplnila, je přípustnost zásahové žaloby dána právě pro ochranu veřejných subjektivních práv odsouzených. Jinak by došlo k situaci, kdy se odsouzený ve výkonu trestu nijak nedomůže právní ochrany nad svévolí správního orgánu.

Podobné závěry učinil krajský soud v již zmíněném rozsudku týkajícím se rozhodnutí ředitele věznice o vyřazení odsouzeného z pracovního zařazení ve věznici. Nejvyšší správní soud došel k závěru, že dané rozhodnutí není rozhodnutím ve smyslu definice dle §65 odst. 1 SŘS. Zároveň však připustil,⁵⁹ že vyřazení odsouzeného z pracoviště má významný dopad na jeho práva. Dovedl tak, že přes nepřípustnost žaloby proti rozhodnutí může odsouzený podat žalobu na ochranu před nezákonným zásahem.

Zajímavým případem bylo i řešení zásahu Vězeňské služby do životního stylu odsouzeného, a to v případě neposkytování vegetariánské stravy.⁶⁰ Věznice má v rozsahu možností umožnit odsouzeným, aby mohli zachovávat své náboženské a kulturní tradice při konzumaci stravy. Má tak činit vše, co je v jejích rozumných možnostech, tedy pokud není sama schopna jídlo připravit, má zajistit jeho dopravení do věznice a podobně. Nejvyšší správní soud dovedl, že v případě neposkytování možností alternativ stravy odsouzeným je faktickým jednáním, které v případě tohoto porušení naplňuje kritéria nezákonného zásahu. Uzavřel, že správní orgán musí hledat rovnováhu mezi svými zájmy a zájmy odsouzených.

O to víc platí, že nezákonným zásahem Vězeňské služby může být nenaplnění nároku odsouzeného na poskytování typu stravy, která předchází recidivě onemocnění týkající se trávicí soustavy.⁶¹

Zásahy jako takové mohou mít různorodý charakter. Odsouzení přichází s Vězeňskou službou do kontaktu každodenně, a to velmi intenzivním způsobem. Je tak pochopitelné, že v důsledku jednání odsouzených může dojít i k situacím, které mohou být povahou konfliktní, vyžadují tak od správního orgánu jednat rychle a efektivně, aby došlo k opětovnému sjednání pořádku. To zároveň znamená, že Vězeňská služba má k dispozici větší množství prostředků, které k udržení kázně může využít. Nemělo by tak dojít v zákonném rámci k situaci, která bude znamenat újmu na právech odsouzených.

⁵⁹ Rozsudek Krajského soudu ze dne 25.08.2022, sp. zn. 55 A 57/2021.

⁶⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20.04.2020, sp. zn. 2 As 280/2019.

⁶¹ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16.04.2020, sp. zn. 2 As 133/2019.

IV. Volba žalobního typu

Žalobce musí při podání žaloby vymezit přesně žalobní body, a to v souvislosti s žalobním typem. V zásadě tak žalobce přistupuje před správní soud s přesnou představou, čeho se v řízení domáhá a vůči jakým pochybením má žaloba směřovat. Rozšíření žalobních bodů je možné toliko do koncentrace řízení, která zajišťuje, aby řízení proběhlo v přiměřené lhůtě.⁶²

O to více je nutné, aby si žalobce před podáním žaloby rozmyslel, který žalobní typ zvolí. Po podání žaloby není možné žalobní typ změnit. Nejvyšší správní soud sice provedl určité změny ve svém názoru na dispozici s žalobou a její podobou, nicméně nedošlo k úplnému rozvolnění a prostupnosti žalobních typů. Problém tak nastává, pokud jsou žalobní body projednatelné, nicméně žalobce zvolí nesprávný žalobní typ. Nepřílehavost žalobního typu by v takovém případě způsobila odmítnutí žaloby.

V průběhu let tak bylo nutné vyjasnit, jakým způsobem dojde k protnutí ochrany dvou na první pohled rozporných zájmů. Na jedné straně stála ochrana práv žalobce, který se ve složité problematice žalobních typů nemusí orientovat a složitost soudního řádu správního by tak šla k tíži možnosti uplatnění a ochrany svých veřejných subjektivních práv. Na druhé straně se zvažovalo, jakou roli má vůbec správní soud hrát při dotváření žaloby, zda by se ochranou žalobce nenarušila rovnováha dispozičního řízení a nedošlo tak k nespravedlivému vychýlení ochrany vůči žalovanému správnímu orgánu.

1. Změna ve vývoji judikatury Nejvyššího správního soudu zásahem Ústavního soudu

Nejvyšší správní soud prvně zastával konzervativnější přístup, a to tím, že nedovoloval změnu petitu ani jeho kumulaci. Soud nebyl povinen žalobce o přílehavém typu žaloby jakkoli poučit, a to s ohledem právě na zásadu nestrannosti soudu. Nejvyšší správní soud upozorňoval, že správní soudnictví ovlivňuje dispoziční zásada a rovnost účastníků, kdyby docházelo k poučení žalobce, došlo by k porušení obou zmíněných zásad.

Za jedno z posledních rozhodnutí tohoto směru je možný považovat rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2019 pod č. j. 9 As 434/2018-35. Prvně Nejvyšší správní soud uvedl, že v případě podávání správní žaloby je nutné vymezit žalobní typ, přičemž mezi žalobními typy je určitá hierarchie, kterou má žalobce testovat své nároky tak, aby dospěl k závěru, který

⁶² Nález Ústavního soudu ze dne 27.06.2000, sp. zn. Pl. ÚS 12/99. Na tento nález se odkazuje Ústavní i v recentní judikatuře.

z žalobních typů je možné v jeho věci užít. Pokud je možné podat žalobu proti rozhodnutí, musí podat žalobce tento typ žaloby.

Pokud se nejedná o případ, kdy by bylo možné žalobu proti rozhodnutí podat, a to z důvodu zákonné soudní výluky, může žalobce podat žalobu proti nezákonnému zásahu správního orgánu. Nejvyšší správní soud upozornil, že mezi těmito typy žalob je vztah subsidiarity. Navíc doplňuje, že zásahová žaloba je jakožto prostředek obrany subsidiární též vůči prostředkům ochrany dle správního řádu.

Nejvyšší správní soud dále pokračoval, že volba žalobního petitu až po podání žaloby není přípustná, resp. dovedl, že není možné učinit změnu žalobního typu po už jednou podané žalobě. Tento závěr dovedl ze specifčnosti odlišných žalobních typů, kdy jsou např. dány odlišné lhůty pro podání žaloby.

Procesní úprava odlišuje z povahy věci žalobní typy právě pro jejich specifika, které je pak učiněným výběrem možné naplnit. Dovedl, že nelze naplnit kumulativně vícero požadavků, které mohou být ostatně protichůdné. Navíc je zřejmé, že na jeden případ je stejně možné aplikovat pouze jeden typ žaloby, v jednom případě by tak byla vždy žaloba nepřipustná.

Z toho pak navíc dovedl, že stejně jako není možné žalobu následně měnit, tak o to více není možné připustit eventuální a alternativní petit. Ty by pokrývaly více jak jeden typ žaloby, nejsou tak z výše uvedených důvodů přípustné. Nejvyšší správní soud se tak snažil dovést, že kvalifikace žalobního nároku a volba žalobního typu je povinností žalobce, nikoli soudu, ten posoudí až následně, zda je žaloba přípustná, nemůže přípustnost žalobního tvrzení vlastní aktivitou dotvářet.⁶³

Nejvyšší správní soud se navíc vyjádřil k situaci, kdy došlo ke zvolení nesprávného žalobního typu, ale žaloba by jinak byla přípustná a věc by byla důvodná, kdyby se jednalo o jiný žalobní typ. V této chvíli není povinen soud jakkoli poučovat žalobce, že by mohl být úspěšný v režimu jiného žalobního typu, jedná se o odpovědnost žalobce.

K přelomu v náhledu na propustnost žalobních typů a existenci či neexistenci poučovací povinnosti soudu žalobci došlo vlivem judikatury Ústavního soudu, a to jen o několik měsíců později. První nález byl vydán Ústavním soudem dne 14. 8. 2019 pod č. j. ÚS 2398/18-1. Tam došel Ústavní soud k závěru, že pokud dojde k odmítnutí žaloby z důvodu nesprávné volby

⁶³ NSS odkazoval např. na Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.05.2013, sp. zn. 1 Ans 21/2012, bod 22.

žalobního typu, a to za situace, kdy takové odmítnutí nebylo jakkoli předvídatelné, jedná se o porušení práva žalobce na přístup k soudu, a to podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Ústavní soud vymezil rozporně se závěrem Nejvyššího správního soudu, že je zde dána poučovací povinnost soudu, a to způsobem, že soud poučí žalobce o tom, že bude vycházet z jiného právního posouzení věci. Ústavní soud tak navíc dodává, že správní soud musí zajistit, aby měl žalobce možnost se účinně bránit proti nové kvalifikaci a otázkám, které z nové právní kvalifikace vyvěrají. Pokud tak neučiní, nemá z povahy věci žalobce možnost se vyjádřit k odmítnutí žaloby jako takové, poněvadž by jinak nemohl z ničeho jiného dovodit, že k odmítnutí žaloby může dojít.

Z uvedeného je tak zřejmé, že volba žalobního typu není na rozdíl od splnění dalších procesních podmínek jednoznačná, nelze tak sankcionovat účastníky řízení odmítnutím žaloby v případech, kdy žalobce se proti takovému odmítnutí nemůže bránit, když nemá k dispozici jakékoli indicie, že by k odmítnutí vůbec mohlo dojít.

Kdyby k poučení soudem nedošlo, byl by závěr soudu překvapivý. Ústavní soud upozorňuje, že nutnost existence poučovací povinnosti je tak možné dovodit právě ze zákazu vydávat tzv. překvapivá rozhodnutí, což je zahrnuto v širším právu žalobce na spravedlivý proces, konkrétně čl. 36 odst. 1 Listiny.

Ústavní soud nicméně krátce po vydání výše uvedeného nálezu stanovil určité mantinely poučovací povinnosti soudu. V nálezu ze dne 15. 1. 2019, pod č. j. III. ÚS 2634/18-1 se vyjadřoval v kauze uzavírky Hradčanského náměstí v souvislosti s návštěvou čínského prezidenta. Stěžovatel se zde domáhal svých veřejných subjektivních práv skrze podanou žalobu proti nezákonnému zásahu správního orgánu místo žaloby na zrušení opatření obecné povahy i přesto, že si byl vědom, že napadá opatření obecné povahy.

V této věci Ústavní soud stanovil, že v případě, kdy měl žalobce právního zástupce a věděl, že formou správní činnosti není ani rozhodnutí, ani faktický zásah, ale opatření obecné povahy, není dána poučovací povinnost soudu vůči žalobci, poněvadž je zcela evidentní, že tuto skutečnost žalobce věděl či mohl vědět, odmítnutí žaloby pro nesprávnou volbu žalobního typu tak nemůže být překvapivým rozhodnutím.

S ohledem na závěry obou nálezů je tak možné uzavřít, že Ústavní soud judikoval, že je zde dána poučovací povinnost, nicméně stále nedovodil, že by bylo možné projednat oba petity

naráz, resp. užití alternativního či eventuálního petitu nepřipadalo v úvahu. Ústavní soud tak pouze dovedl, že zde musí být dán prostor žalobci se vyjádřit k důvodům odmítnutí dříve, než k němu dojde, aby nedošlo k vydání překvapivého rozhodnutí.

Následně Nejvyšší správní soud dovedl,⁶⁴ že výzva soudu s návrhem na připuštění změny dle §36 odst. 1 SŘS ve spojení s §95 OSŘ musí mít formu usnesení, přičemž jej musí vyzvat ke změně tak, aby byl stále nově změněný návrh věcně projednatelný. Navazuje tak na již vyslovenou poučovací povinnost a zákaz překvapivých rozhodnutí.⁶⁵

Na judikaturu Ústavního soudu tak následně reagoval Nejvyšší správní soud, který ve svém rozsudku ze dne ze dne 17. 6. 2021 pod č. j. 3 Ads 205/2019 – 47 posuzoval přípustnost eventuálního petitu. V daném případě skutečně Nejvyšší správní soud dovedl, že není možné připustit eventuální petit, a to z důvodu, že v době rozhodování správního soudu nebyl tento postup přípustný (právě s ohledem na přelomové rozhodnutí Ústavního soudu). Nejvyšší správní soud však dodal, že tyto závěry však nelze aplikovat do budoucna, kdy připustil možnost projednání eventuálního petitu.

V případě projednávaného případu tak bylo možné podanou žalobu projednat, a to pro její určitost, kdy bylo jasné, čeho se domáhá, tedy eventuální forma petitu nebylo na obtíž projednatelnosti. Nejvyšší správní soud tak připustil současné uplatnění více žalobních typů.

Zopakoval však dřívější závěry ohledně sledování hierarchie žalobních typů, kdy stejnou následnost musí sledovat i tento eventuální petit, pokud stojí žalobce o jeho věcné projednání. Musí zde být stanoven vztah subsidiarity ve formě zvoleného petitu, resp. žalobce žaluje o zrušení rozhodnutí správního orgánu, pokud pro jeho zrušení neshledá důvod, žaluje žalobce na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu. Takto učiněný petit může obstát v systematice soudního řádu správního.

2. Kompromisní řešení

Lze tak shrnout, že došlo aktivitou Ústavního soudu k významnému posunu vnímání jak prostupnosti jednotlivých petitů, tak role správního soudu v případě vymezení příslušného žalobního typu. Ústavní soud společně s Nejvyšším správním soudem tak zvolily alternativu, která je do určité míry kompromisem mezi dvěma protipóly. Prvně dochází k alespoň základní ochraně

⁶⁴ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2020 pod č. j. 8 As 34/2020-100.

⁶⁵ Ibidem.

práv žalobců, kteří by jinak ve věci úspěch měli, ale z důvodu nejasnosti věci či nepochopení právní materie zvolili nesprávný žalobní typ. Korektiv spočívající na premise, že této poučovací povinnosti musí dostát správní soud jen v případě, kdy by bylo odmítnutí rozhodnutí překvapivé, může znamenat dostatečnou ochranu pro práva žalobce.

Co se týče samotné překvapivosti rozhodnutí, tak je dlužno uvést, že zásada zákazu překvapivosti rozhodnutí je imanentní součástí práva na spravedlivý proces. Účastníci řízení by měli být schopni předvídat, jakým způsobem bude s řízením naloženo. Lze tak učinit právě seznámením účastníků s odlišným právním názorem, kdy jim soud dá prostor se k odlišnému názoru vyjádřit.⁶⁶

Překvapivost rozhodnutí je však možné spatřit ještě v dalším aspektu, a to je obecně nerespektování ustálené judikatury správními soudy. Je rozdíl, pokud se správní soud s již existující judikaturou vypořádá a vysvětlí, proč se od ustálené judikatury odchýlil. Pokud však judikaturu zcela ignoruje, a to bez legitimního důvodu, jedná se o porušení této zásady.⁶⁷

Tato druhá možnost porušení s nově nastavenou poučovací povinností též souvisí. Jak ostatně vyplynulo z předchozích kapitol, ne vždy je na první pohled zřejmé, pod jakou žalobu správní úkon podřadit. Judikatura správních soudů tak postupem let dotváří pravidla a postupy, jak snáze správní činnost rozeznat ve smyslu definic soudního řádu správního. Bylo by tak nepřiměřeně přísné očekávat do žalobce, většinou bez právního vzdělání, že bude domýšlet judikatorní vývoj a bude se pokoušet složitě dovodit, jaké podmínky daný správní úkon naplňuje. Naopak bude přiměřené počítat s tím, že žalobce bude postupovat při podání žaloby obdobně, jako postupovali žalobci před ním. Soudy by tak měly být v posuzování přípustnosti žalob nanejvýš konzistentní.

Na straně druhé je rovnováha nastolena i co do nestrannosti správního soudu. Správní soud nemá poučovací povinnost vždy, musí dojít ke splnění výše uvedených podmínek. Navíc je zde dána určitá diskrece, a to v podobě překvapivosti rozhodnutí.⁶⁸ Pokud je tedy dostatečně zřejmé, že žalobce nezvolil žalobní typ správně, není skutečně povinností správního soudu jej o tom poučovat. Roli v tom může teoreticky hrát i přítomnost právního zástupce v řízení.⁶⁹

⁶⁶ KLÍMA, Pavel a ODEHNALOVÁ, Jana (ed.). *Právo na spravedlivý proces v interpretačních souvislostech*. Praha: Metropolitan University Prague Press, 2018. ISBN 978-80-7598-141-7. Str. 24.

⁶⁷ KLÍMA, Pavel a ODEHNALOVÁ, Jana (ed.). *Právo na spravedlivý proces v interpretačních souvislostech*. Praha: Metropolitan University Prague Press, 2018. ISBN 978-80-7598-141-7. Str. 24.

⁶⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 15. 1. 2019, pod č. j. III. ÚS 2634/18-1.

⁶⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 15. 1. 2019, pod č. j. III. ÚS 2634/18-1.

Navíc se judikatura vypořádala i s problémem nazírání na samotnou dispoziční zásadu. Nově zvolené řešení jí totiž respektuje, a to zejména při vymezení předmětu sporu. Nemůže naopak znamenat, že bude docházet v důsledku její aplikace k vychýlení ochrany stran ve prospěch žalovaného správního orgánu, který by získával procesní výhodu už jen tím, že provedl úkon, jehož jednoznačné podřazení pod typ správní žaloby je sporné.⁷⁰

Nakonec i řešení týkající se eventuálního petitu je do jisté míry kompromisní. Nejvyšší správní soud důsledně připomíná hierarchizaci žalobních typů, která v případě eventuality petitu zcela odpovídá systematické soudního řádu správního. Tento koncept by tak mohl usnadnit samotné projednání žaloby.

3. Úvahy k volbě žalobního typu ve světle práv odsouzených

Předchozí pasáž měla za úkol přiblížit recentní vývoj judikatury v přístupu k výběru žalobního petitu a důsledkům jeho špatného zvolení. Typ žaloby tak může mít významné důsledky v přípustnosti žaloby, což zasáhne do možnosti uplatnění věcných nároků před správním soudem. Domnívám se, že v případě přístupu odsouzených ke správnímu soudnictví tak může dojít ke vlivu na jejich snahu uplatnit své veřejné subjektivní právo.

Přístup ke správnímu soudnictví je tak nutné u odsouzených posuzovat i právě s ohledem na právní kvalifikaci nároku, se kterým před správní soudy odsouzení přistupují. V případě posuzování veřejných subjektivních práv odsouzených je nutné zohlednit některá specifika. Prvním z nich je obecně horší přístup k informacím, kdy je odsouzený ovlivněn jak omezením osobní svobody jako takovým, tak prostředím samotné věznice. Odsouzený má možnost se obrátit na svého vychovatele s pomocí sepsání žaloby, případně má možnost získat přístup k odborným publikacím a právním předpisům, ze kterých může při podávání žaloby a následném vedení řízení před správními soudy čerpat.⁷¹

Je však nutné spatřovat rozdíl mezi uplatňováním práv žalobce na svobodě a žalobce na ní omezeného. Vliv výkonu trestu nepodmíněného odnětí svobody je možné spatřovat i v přístupu ke správnímu spisu, je navíc obtížnější získávat informace osobním stykem se správním orgánem, kdy je běžné, že se může účastník dozvědět některé okolnosti jen při osobním styku, a to s ohledem na zásady dobré správy a pomoci osobám při jednání se správními orgány. Pokud nemá odsouzený

⁷⁰ CODL, Daniel. Základní triáda správních žalob: k realizovatelnosti jednotného žalobního typu. Právní instituty. V Praze: C. H. Beck, 2023. ISBN 978-80-7400-921-1, str. 95.

⁷¹ §21 odst. 2 ZVTOS

tyto informace k dispozici, může tak dojít ke zkreslení určitých skutečností, kdy si odsouzený neuvědomí, že tyto informace vlastně nemá.

Jako druhý aspekt je možné považovat skutečnost, že bude méně časté, že odsouzený bude při řízení před správním soudem zastupován advokátem, respektive bude mít možnost právního zastoupení. Většina odsouzených má v době výkonu trestu pohledávky vyšších částek vůči věřitelům, či se přímo nachází v insolvenčním řízení či je proti nim vedeno exekuční řízení. Náklady na právní zastoupení tak mohou pro odsouzeného představovat překážku k zajištění právního zastoupení. Volba žalobního typu, respektive správná formulace petitu, tak může představovat pro odsouzené mnohem větší překážku než v případě, kdyby ve výkonu trestu nebyli a žalobu proti správní činnosti správního orgánu podávali v obdobných případech (např. faktického zásahu do integrity člověka).

Zároveň soudní řád správní obsahuje pravidla, která jsou dále přiblížena a dovysvětlena aktivitou Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu. Z právních předpisů a jejich systematického výkladu je ale možné pouze dovodit, že lze podat jeden typ žaloby. Osobě bez právního vzdělání tak může činit potíže specifikovat petit způsobem, aby vyhovoval podmínkám, které jsou správními soudy na žalobce kladeny.

Navíc je nutné připomenout, že i v případě podávání žaloby osobou na osobní svobodě neomezenou může dojít k interpretačním a aplikačním potížím. Jak plyne z předchozí kapitoly, Nejvyšší správní soud změnil do určité míry diskurz úpravy petitu, jedná se často o kazuistická řešení a celá úprava je značně komplikovaná. D. Cohl navíc upozorňuje, že vyhledávání judikatury týkající se volby žalobního typu je podstatně obtížnější, a to např. z důvodu, že výběr žalobního typu neupravuje žádné konkrétní ustanovení. Tato skutečnost mohla dokonce dle jeho názoru zavinit roztržitost judikatury.⁷² O to více by pak bylo nespravedlivé očekávat, že odsouzený s omezenými zdroji informací a možnostmi ochrany se bude orientovat ve složité materii judikatury Nejvyššího správního soudu, když ani často osoby s dosaženým právnickým vzděláním nemají ve věci zcela vždy jasno.

Pokud dojde k situaci, že bylo žalobci zasaženo do jeho veřejných subjektivních práv činností správního orgánu a nejedná se o jednoznačný případ rozhodnutí jakožto formy správní

⁷² CODL, Daniel. Základní triáda správních žalob: k realizovatelnosti jednotného žalobního typu. Právní instituty. V Praze: C.H. Beck, 2023. ISBN 978-80-7400-921-1, str. 96.

činnosti, může tak být pro žalobce obtížné rozpoznat, zda se jedná o ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu či o nezákonné vydání správního rozhodnutí.

Tato skutečnost platí o to více při výkonu činnosti Vězeňské služby. Jak zákon, tak judikatura Nejvyššího správního soudu neklade na vydávání správních aktů Vězeňskou službou takové nároky po formální stránce, a to s odůvodněním, že se jedná o flexibilní nástroj udržení kázně a bezpečnosti ve věznicích. Judikatura tak připustila zjednodušení vydávání správních aktů na úkor podrobnému odůvodnění takového rozhodnutí.⁷³ Pro odsouzeného však tato skutečnost znamená, že ne vždy bude jednoznačné, jak rozpoznat specifika, která vedou k právní kvalifikaci správního žalobního typu.

Posledním důvodem je též skutečnost, že postupem Vězeňské služby může dojít u odsouzených k většímu zásahu do práv nezákonnou činností správního orgánu než v případě činnosti správního orgánu vůči osobě na svobodě. Každodenní přítomnost správního orgánu v životě odsouzeného může již z povahy věci znamenat větší zásah do jeho práv, například prostým působením zaměstnanců Vězeňské služby na odsouzené. Zákon o výkonu trestu odnětí svobody též předpokládá užívání správního uvážení při povolování určitých benefitů pro odsouzené. Jedná se např. o užití telefonu⁷⁴ či povolení návštěv jiných než blízkých osob nebo mezi odsouzenými navzájem,⁷⁵ či dokonce krátkodobé opuštění věznice v souvislosti s návštěvou.⁷⁶

Pokud dochází k nezákonnému zásahu do práv odsouzených, může být odsouzený navíc sankcionován negativními vztahy zaměstnanců Vězeňské služby a konkrétních odsouzených, které se neprojeví pouze jednorázovým zásahem do práv žalobce, ale bude mít následky po zbytek doby výkonu trestu odnětí svobody či dokud nedojde k přemístění odsouzeného do jiné věznice či do jiného oddělení. Odmítnutí projednání správní žaloby tak může mít mnohem větší vliv na veřejná subjektivní práva žalobce. V případě, kdy nenalezne ochranu před jednáním zaměstnanců Vězeňské služby již u správního orgánu jako takového, nebude se moci domoci této ochrany ani před správními soudy, a to pouze pro formální nenaplnění podmínek přípustnosti správní žaloby. Taková skutečnost může bránit faktické ochraně veřejných subjektivních práv odsouzeného, a to v důsledku vlivu činnosti Vězeňské služby.

⁷³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 05. 12. 2014, sp. zn. 2 As 101/2014.

⁷⁴ §18 ZVTOS

⁷⁵ §19 odst. 4 ZVTOS

⁷⁶ §18 odst. 8 ZVTOS

De lege ferenda se tak domnívám, že by bylo účelné zkoumat, zda není nutné se zabývat možnými úvahami nad zjednodušením přístupu ke správnímu soudu ze strany odsouzených, a to právě pro specifika výkonu trestu odnětí svobody. Volba žalobního petitu tak může v těchto případech mít podstatný vliv na ochranu práv odsouzených. Měly by proto úvahy o existenci poučovací povinnosti a jejím rozsahu směřovat i konkrétně do oblasti ochrany veřejných subjektivních práv odsouzených ve výkonu trestu odnětí svobody.

Je tak možné otevřít i úvahy o otázce, zda nejsou navíc naplněny podmínky snížení požadavků na právní kvalifikaci podávání žalob odsouzenými, když byla připuštěna do jisté míry úleva Vězeňské službě při vydávání správních aktů vůči odsouzeným, a to právě s odůvodněním specifického prostředí věznice. Zdá se být účelné zkoumat, zda nedochází ke ztížení uplatnění práv odsouzenými právě pro takto nastavené podmínky.

V. Závěry v rámci triády správní žaloby

Lze tak shrnout, že v případě ochrany veřejných subjektivních práv odsouzených je možné uvažovat nad užitím triády správních žalob. Odsouzený jakožto žalobce musí při podání žaloby věnovat pozornost, jakým způsobem dochází ke zkrácení jeho veřejných subjektivních práv a dle toho formulovat žalobní petit.

Odsouzený si tedy musí být vědom, jak zvolit správný žalobní typ. Na druhou stranu je soud již povinen žalobce poučit, že se domáhá ochrany svého veřejného subjektivního práva prostřednictvím jiného žalobního typu, než skrze který by se mohl ochrany domoci. Nejednoznačnost výběru správného žalobního typu by neměla vést k sankcionování účastníka řízení, a to ve formě odmítnutí žaloby bez dalšího. Odsouzený by se tak jakožto žalobce měl možnost před odmítnutím žaloby bránit proti jiné kvalifikaci podané žaloby, jinak by se jednalo o vydání překvapivého rozhodnutí. Korektivem této definované poučovací povinnosti může být skutečnost, že žalobce z daných okolností věděl a mohl vědět, že podává nesprávný typ žaloby.

Eventuálnost petitu by též neměla být překážkou projednatelnosti žaloby, a to v případě, kdy žalobce respektuje hierarchii žalobní triády, je jasné a určité, čeho se žalobce domáhá, což je kompromisem mezi podpořením dispoziční zásady a ochrany práva účastníka na projednání věci před soudem.

Právní základ řízení o kázeňském přestupku vedený Vězeňskou službou

Předchozí část práce byla zaměřena na problematiku podávání správních žalob v kontextu práv odsouzených ve výkonu trestu odnětí svobody, přičemž poukázala na nejasné hranice a vývoj judikatury jak v oblasti správního soudnictví týkající se posuzování správní činnosti Vězeňské služby, tak změn v rozsahu přípustností petitů. S tímto základem je možné se věnovat blíže tématu týkající se přístupu odsouzených ke správnímu soudu.

Pokud odsouzený vykonává trest nepodmíněného odnětí svobody, Vězeňská služba vystupuje nejen jako orgán zajištění života a potřeb odsouzených ve věznicích, ale též jako přestupkový orgán. Vězeňská služba je oprávněna zahájit řízení o kázeňském přestupku vůči odsouzenému podezřelému z jeho spáchání, vydat rozhodnutí o spáchání kázeňském přestupku a uložit odsouzenému kázeňský trest.⁷⁷

Uložení kázeňského trestu může mít na práva odsouzeného a jeho následný výkon trestu různý vliv. Může dojít i k poměrně intenzivnímu zásahu do práva vlastnického či zvětšení zásahu do práva na osobní svobodu. Zákonné předpisy upravují možnosti ochrany a nápravy proti rozhodnutím, která byla uložena nezákonným způsobem. Navíc zakotvují možnost soudního přezkumu daného rozhodnutí před správními soudy.

Zákon však může omezit přístup k soudu, a to z různých důvodů. V nedávné době došlo k prolomení stanovených soudních výluk aktivitou Ústavního soudu, který zhodnotil, že některé z výluk nejsou v souladu s ústavními zákony a principy v nich obsažených. Zrušovací náleží vydal z podnětu Nejvyššího správního soudu, který se domníval, že omezení soudní ochrany je s ohledem na práva odsouzených protiústavní. Ústavní soud se však ztotožnil jen v části návrhu.

Závěr Ústavního soudu je však příliš formalistický a nezahrnuje specifické aspekty života odsouzeného ve věznicích. Soudní výluka zahrnuje i rozhodnutí týkající se uložení důtky. Důtka však nemusí mít vliv pouze na život ve věznicích, ale též na další řízení o výkonu trestu odnětí svobody.

⁷⁷ §46 odst. 2 ZVTOS v souvislosti s §3 ZVTOS

I. Právní předpisy vymezující řízení o ukládání kázeňských trestů

Aby bylo možné porozumět poměrům mezi správním orgánem a odsouzenými, je nutné si vymezit zákonné mantinely ukládání kázeňských trestů odsouzeným. Odsouzený plní při výkonu trestu povinnosti vyčtené v zákoně o výkonu trestu odnětí svobody (dále jen jako „ZVTOS“), a to v §28, podpůrně i z ustanovení §35, §36, §40.⁷⁸

K dodržování povinností ve věznici je Vězeňská služba oprávněna vydávat pokyny a příkazy vůči odsouzeným, a to podle zákona o Vězeňské službě a justiční strážci České republiky,⁷⁹ a dle §3 odst. 2 zákona o VTOS.⁸⁰ Bližší podmínky výkonu trestu stanovuje vyhláška, kterou se vydává řád výkonu trestu odnětí svobody (dále jen jako „ŘVTOS“).⁸¹

Vězeňská služba může rozhodovat o kázeňských přestupcích, které vznikají v důsledku nedodržování kázně, pořádku a pokynů zaměstnanců Vězeňské služby ve věznici.⁸² Za spáchání kázeňského přestupku jsou oprávněni uložit kázeňský trest ředitelé věznic.⁸³ Uložený kázeňský trest je svou povahou správním trestem za spáchaný správní disciplinární delikt.⁸⁴

Ukládání kázeňského trestu upravuje zákon o VTOS. Řízení o přestupku je možné vést subsidiárně podle zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich,⁸⁵ zejm. z důvodu, že je možné též vyřídit spáchání skutku naplňující znaky přestupku ve věznici jako kázeňský přestupek.⁸⁶

Subsidiárně je též řízení upraveno i správním řádem.⁸⁷ Práv odsouzeného se dotýká též trestní zákoník⁸⁸ a trestní řád.⁸⁹ Při soudním přezkumu se užije soudní řád správní.⁹⁰ V neposlední řadě zaštiťuje právní úpravu ústavní rovina pramenů práva. Při výkonu trestu odnětí svobody dochází k omezení mnoha ústavně zaručených práv odsouzeného, zaměstnanci Vězeňské služby

⁷⁸ Zákon č.169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody, ve znění pozdějších předpisů

⁷⁹ Zákon č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční strážci České republiky, ve znění pozdějších předpisů

⁸⁰ KALVODOVÁ, V.: *Zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody: komentář*. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. ISBN 978-80-7357-706-3, str. 146.

⁸¹ Vyhláška č. 345/1999 Sb., kterou se vydává řád výkonu trestu odnětí svobody, ve znění pozdějších předpisů

⁸² KALVODOVÁ, V.: *Zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody: komentář*. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. ISBN 978-80-7357-706-3, str. 158.

⁸³ §51 odst. 1 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody, ve znění pozdějších předpisů.

⁸⁴ PRÁŠKOVÁ, H.: *Přestupkové právo*. 2. aktualizované vydání. Teoretik. Praha: Leges, 2022. ISBN 978-80-7502-612-5., str. 50.

⁸⁵ Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů

⁸⁶ §55 odst. 1 zákona o VTOS.

⁸⁷ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád ve znění pozdějších předpisů, §1 odst. 2 správního řádu.

⁸⁸ zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů

⁸⁹ zákon č. 141/1961 Sb., trestní řád, ve znění pozdějších předpisů

⁹⁰ zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

tak musí vykonávat svou pravomoc⁹¹ v souladu s Listinou základních práv a svobod,⁹² Ústavou České republiky⁹³ a též Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen jako „EÚLP“).⁹⁴

Pro hlubší pochopení právního základu, na kterém stojí rozhodování Vězeňské služby, je nutné se krátce pozastavit nad výše zmíněnou subsidiaritou užití správního řádu.

Při aplikaci zákonných ustanovení je tak nejprve nutné vyřešit otázku, zda je možné užít subsidiárně správní řád. Správní řád je při správním řízení, pod nějž spadá též řízení o kázeňských přestupcích, možné užívat subsidiárně za splnění určitých podmínek. Kázeňské provinění spadá systematicky pod správní disciplinární delikty.⁹⁵ Obecně platí, že je možné správní řád použít ve chvíli, kdy daná materie neupravuje daný institut, tedy se subsidiárně užije úprava správního řádu.⁹⁶ Platí tedy, že jakýkoli institut upravený ve správním řádu je uplatnitelný i přesto, že jej daná oblast práva výslovně neupravuje.

V opačném případě, tedy ve chvíli, kdy je materie dané oblasti komplexní, je subsidiárnost užití správního řádu vyloučena, a to faktickým vyčerpáním úpravy již zvláštní. Není tak potřeba užít správního řádu.

V případě řízení o kázeňském přestupku je nutné se nejprve zabývat zvláštní úpravou, tedy zákonem o výkonu trestu odnětí svobody. Řízení o ukládání kázeňských přestupcích je upraveno poměrně komplexně, a to s přihlédnutím k úpravě ŘVTOS. Konečně ustanovení §76 odst. 1 ZVTOS vylučuje úpravu správního řádu.⁹⁷ Uvedené ustanovení přináší v aplikační praxi určité problémy. Pokud by bylo skutečně vyloučeno podpůrné užití správního řádu, nemohl by se odsouzený dovolat mnoha institutů, které poskytuje správní řád a nikoli zákon o VTOS (např. institut přezkumného řízení dle §94 a násl. správního řádu).

Dle M. Adamce je vyloučení subsidiarity správního řádu při kázeňském trestání logické, a to zejm. z důvodu, že stručnost a zjednodušená formalizace celého řízení je naopak předností

⁹¹ Zaměstnanci zmocnění řediteli věznic v souladu s §51 odst. 1 zákona o VTOS.

⁹² Usnesení 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku ČR.

⁹³ Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

⁹⁴ Sdělení č. 209/1992 Sb. o Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících.

⁹⁵ PRÁŠKOVÁ, H.: *Přestupkové právo*. 2. aktualizované vydání. Teoretik. Praha: Leges, 2022. ISBN 978-80-7502-612-5., str. 50.

⁹⁶ Dle §1 odst. 2 SŘ se správní řád *nebo jeho jednotlivá ustanovení použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup.*

⁹⁷ ZVTOS výslovně uvádí v §76 odst. 1, že *na řízení podle tohoto zákona se nevztahuje správní řád.*

dané úpravy.⁹⁸ V případě rozhodování o právech odsouzených je vždy nutné přihlídnout ke skutečnosti, že prostředí věznic je specifické a úprava sankcionování odsouzených se přizpůsobuje právě potřebě udržet bezpečnost a kázeň ve věznicích. Zjednodušení kázeňského řízení tak slouží právě naplnění účelu samotného ukládání kázeňských trestů za spáchané kázeňské přestupky.

Skutečnost, že je vyloučeno užití správního řádu, současně neznamená, že správní orgán nemusí dodržovat standardy vydávaných aktů či nejednat v souladu s procesními právy odsouzených.⁹⁹ Dále je možné uvažovat nad užíváním zásad správního řízení, které jsou vymezeny ve správním řádu. Ty je možné užít i při vyloučení užití správního řádu.

Na problematiku subsidiarity pohlíží opačným pohledem F. Husseini. Ten tvrdí, že na základě ustanovení §180 odst. 1 SŘ¹⁰⁰ je nutné správní řád podpůrně aplikovat, poněvadž řízení o kázeňském přestupku je řízením správním ve smyslu ustanovení §9 správního řádu, dochází v něm k vydání rozhodnutí.¹⁰¹ Z toho dovozuje, že pokud v řízení o kázeňském přestupku je vydáno rozhodnutí, ZVTOS neupravuje komplexně celé řízení, není pochyb o subsidiární aplikaci správního řádu.¹⁰² Navíc to plyne ze skutečnosti, že rozhodnutí o kázeňských přestupcích je materiálně postaveno na roveň vydávání rozhodnutí o přestupcích, které je materiálně rozhodnutím a subsidiární úprava správního řádu je v případě přestupkového řízení dovozena.¹⁰³

Domnívám se, že s ohledem na specifikum vězeňského prostředí by měla být ochrana odsouzeného právě co nejširší. Jednáním správního orgánu dochází ke změně práv odsouzených vydáním konstitutivního rozhodnutí, pro což zákonodárce vymezil ustanovení §180 odst. 1 správního řádu, které stanovuje určitý standard pro vedení řízení, jehož výsledkem je právě rozhodnutí ve smyslu §9 správního řádu. Není tak účelné jej omezovat výkladem, který tomuto standardu odporuje. Navíc při řízení o kázeňském přestupku může docházet k uložení kázeňských trestů, které mají sílu jakožto *criminal offence*, tedy spadají pod ochranu čl. 6 Evropské úmluvy

⁹⁸ ADAMEC Martin. Kázeňské trestání odsouzených: Spravedlnost se nemůže zastavit před branami věznic, Acta Iuridica Olomucensia [cit. 24.11.2024] Převzato z CODEXIS®). Dostupné z: <https://next.codexis.cz/literatura/LT114177#unit-44>

⁹⁹ ADAMEC Martin. Kázeňské trestání odsouzených: Spravedlnost se nemůže zastavit před branami věznic, Acta Iuridica Olomucensia [cit. 24.11.2024] Převzato z CODEXIS®). Dostupné z: <https://next.codexis.cz/literatura/LT114177#unit-44>

¹⁰⁰ §180 odst. 1 SŘ stanoví, že *tam, kde se podle dosavadních právních předpisů postupuje ve správním řízení tak, že správní orgány vydávají rozhodnutí, aniž tyto předpisy řízení v celém rozsahu upravují, postupují v otázkách, jejichž řešení je nezbytné, podle tohoto zákona včetně části druhé.*

¹⁰¹ HUSSEINI, Faisal. Správněprávní aspekty výkonu trestu odnětí svobody a související správní činnosti Vězeňské služby České republiky. Online. Disertační práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta. 2014. Dostupné z: <https://is.muni.cz/th/kpqwn/>.

¹⁰² Ibidem

¹⁰³ F. Husseini zde pro ilustraci uvádí rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2007 sp. zn. 1 As 20/2006

pro lidská práva, což bude podrobněji rozebráno v následujících kapitolách.¹⁰⁴ Pro účely vymezení aplikace subsidiarity zatím stačí uvést, že předpokladem spravedlivého řízení o uložení kázeňského trestu je udržení určitého standardu vedeného řízení, kterému zákon o VTOS nemůže dostat. Subsidiarita správního řádu je tak na místě, přičemž samotným aplikováním *širších* práv vedeného řízení ostatně dojde k dodržení jedné ze základních zásad správního řízení, a to vymezené v §2 odst. 4 SŘ.¹⁰⁵

Dle této zásady musí správní orgán dbát na to, aby řešení odpovídalo jak okolnostem daného případu, tak aby v případě rozhodnutí o skutkově podobných případech nevznikaly důvodné rozdíly. Konečně k tomu spěje fakt, že v řízení o kázeňských přestupcích je možné u osob odsouzených projednat i jednání, která mají znaky přestupků, pokud byly spáchány během výkonu trestu.¹⁰⁶ Vyloučením subsidiarity by tak došlo k porušení této zásady.

Lze tak uzavřít, že na řízení o kázeňském přestupku se užijí subsidiárně ustanovení správního řádu.

II. Řízení o kázeňském přestupku a ukládání kázeňských trestů

1. Řízení před správním orgánem

Druhou stranou mince je právě samotný průběh řízení o kázeňském přestupku. Pokud dojde k podezření, že došlo ke kázeňskému přestupku, správní orgán jako správní úřad ve formě Vězeňské služby¹⁰⁷ zahájí řízení, kdy shromažďuje všechny relevantní skutečnosti a důkazy, které jsou nutné pro vydání rozhodnutí ve věci.¹⁰⁸

Kázeňskou pravomocí je nadán generální ředitel Vězeňské služby a jednotliví ředitelé věznic, přičemž generální ředitel Vězeňské služby může zmocnit zaměstnance Vězeňské služby k výkonu této pravomoci. Druhou možností je zmocnění ředitelem věznice se souhlasem generálního ředitele Vězeňské služby.¹⁰⁹ Zaměstnanci Vězeňské služby nadanými kázeňskou pravomocí se v praxi nejčastěji stávají osoby, které mají k odsouzeným nejbližší, mohou tak

¹⁰⁴ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Engel a ostatní proti Nizozemsku ze dne 8. 6. 1976, č. 5100/71.

¹⁰⁵ Ustanovení §2 odst. 4 SŘ vymezuje, že *správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.*

¹⁰⁶ §55 odst. 1 ZVTOS

¹⁰⁷ KALVODOVÁ, V.: *Zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody: komentář*. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. ISBN 978-80-7357-706-3, str. 8.

¹⁰⁸ §58 odst. 3 ŘVTOS

¹⁰⁹ §51 odst. 1 ZVTOS

nejlépe rozumět poměrům panujícím ve věznici. Jedná se tak např. o vedoucí oddělení výkonu trestu, vychovatele, vedoucí školského vzdělávacího střediska nebo speciální pedagog.¹¹⁰

Kázeňský trest je možné uložit v případě, kdy odsouzený poruší povinnost stanovenou zákonem nebo povinnost uloženou na základě zákona, porušení pořádku nebo kázně, a to zaviněně.¹¹¹

Základní povinnosti jsou vymezené v ustanovení §28 ZVTOS, přičemž se nejedná o taxativní výčet, jedná se např. o porušení §35, §36 či §40 ZVTOS.¹¹² Následné dodržování pořádku a kázně neplyne již z konkrétních ustanovení, jedná se o všeobecnou povinnost osob odsouzených.¹¹³

Poté je vydáno Rozhodnutí o uložení kázeňského trestu, ve kterém je vymezen výrok o vině odsouzeného a výrok o uložení druhu a výši kázeňského trestu. Následuje již tradičně odůvodnění, ve kterém má správní orgán povinnost odůvodnit bez dalších pochybností, že se skutek, pro které je zahájeno kázeňské řízení stal, že naplňuje znaky dotčeného kázeňského přestupku, a že jej spáchal obviněný odsouzený.¹¹⁴

Správní orgán v odůvodnění vychází ze sepsaného záznamu, ve kterém je vymezen skutek, a to stejně jako místo, kde k němu mělo dojít, čas, způsob spáchání a případně další okolnosti, jako např. pohnutka pachatele. Správní orgán může k objasnění těchto skutečností užívat získané důkazy a musí jednoznačně označit, které z důkazů užil k dovození daných skutečností.¹¹⁵ V řízení platí presumpce nevinu, vinu musí prokázat správní orgán.¹¹⁶ Na rozhodnutí nejsou kladeny takové požadavky, klíčová je flexibilita rozhodování a snaha Vězeňské služby těmito nástroji udržet pořádek a kázeň ve věznicích. Nejvyšší správní soud dovodil, že tyto požadavky jsou nižší než na rozhodnutí jiných správních orgánů.¹¹⁷

To však neznamená, že by mohla Vězeňská služba postupovat při ukládání trestů svévolně. Při zásahu do práva jednotlivců musí veřejná moc vždy odůvodnit, proč k zásahu vůbec došlo. Právo na náležité odůvodnění je jedním ze základních principů spravedlnosti, zakotveným v čl. 6

¹¹⁰ KALVODOVÁ, V.: *Zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody: komentář*. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. ISBN 978-80-7357-706-3, str. 158.

¹¹¹ §46 odst. 1 ZVTOS

¹¹² KALVODOVÁ, V.: *Zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody: komentář*. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. ISBN 978-80-7357-706-3, str. 146.

¹¹³ Ibidem, str. 146

¹¹⁴ §47 odst. 1 ZVTOS

¹¹⁵ KALVODOVÁ, V.: *Zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody: komentář*. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. ISBN 978-80-7357-706-3, str. 147.

¹¹⁶ Ibidem, str. 147.

¹¹⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 05.12.2014, sp. zn. 2 As 101/2014.

odst. 1 EÚLP. Rozsah rozhodnutí je dán vždy přiměřeně k povaze rozhodnutí a okolnostem případu. Nesmí se však jednat pouze o výrok daného rozhodnutí, vždy je nutné pokrýt výrok alespoň esenciálním odůvodněním.¹¹⁸

Odůvodnění musí být dostatečné tak, aby bylo přezkoumatelné, a to způsobem, že bude rozpoznatelné, jak soud dospěl k oněm závěrům, tedy je dána přezkoumatelnost.¹¹⁹ V souladu se zásadou volného hodnocení důkazů je účelné zmínit, že závěr správního orgánu se musí opírat o *racionální myšlenkový proces opřený o pravidla formální logiky*.¹²⁰ Nelze tak jen vyčíst jednotlivé závěry či teze správního orgánu, závěr musí být konzistentní a přesvědčivý.¹²¹

V rámci platné a účinné úpravy je možné uložit několik kázeňských trestů, které ovlivňují život a způsob výkonu trestu odsouzeným. Nemusí vždy dojít k uložení kázeňského trestu, Vězeňská služba má k dispozici tzv. výchovný pohovor,¹²² který může využít v případě méně závažného jednání. Jedná se tak o nástroj ultima ratio a správní orgán k němu má touto optikou přistupovat.

Kázeňské tresty jsou taxativně vymezeny v zákoně o výkonu trestu odnětí svobody, a to konkrétně v ustanovení §46 odst. 3. Kázeňskými tresty jsou:

- a) důtka,
- b) snížení kapesného nejvýše o jednu třetinu až na dobu 3 kalendářních měsíců,
- c) zákaz přijetí jednoho balíčku v kalendářním roce,
- d) pokuta až do výše 5 000 Kč,
- e) propadnutí věci,
- f) umístění do uzavřeného oddílu až na 28 dnů, s výjimkou doby stanovené k plnění určených úkolů programu zacházení,
- g) celodenní umístění do uzavřeného oddílu až na 20 dnů,
- h) umístění do samovazby až na 20 dnů,
- i) odnětí výhod vyplývajících z předchozí kázeňské odměny.

¹¹⁸ KLÍMA, Pavel a ODEHNALOVÁ, Jana (ed.). *Právo na spravedlivý proces v interpretačních souvislostech*. Praha: Metropolitan University Prague Press, 2018. ISBN 978-80-7598-141-7. Str. 29.

¹¹⁹ KLÍMA, Pavel a ODEHNALOVÁ, Jana (ed.). *Právo na spravedlivý proces v interpretačních souvislostech*. Praha: Metropolitan University Prague Press, 2018. ISBN 978-80-7598-141-7. Str. 29.

¹²⁰ CIGÁNEK, Milan. *Dokazování v přestupkovém řízení*. Právo prakticky. Praha: Wolters Kluwer, 2024. ISBN 978-80-286-0015-0, str. 109.

¹²¹ CIGÁNEK, Milan. *Dokazování v přestupkovém řízení*. Právo prakticky. Praha: Wolters Kluwer, 2024. ISBN 978-80-286-0015-0, str. 110.

¹²² §58 odst. 5 zákona o VTOS.

Správní orgán ukládá kázeňský trest v rámci správního uvážení a s ohledem na tzv. pedagogické zásady. Správní uvážení v sobě obsahuje několik typických vlastností, které tvoří v celku správní úvahu, a to skrz její charakter a strukturu.¹²³ Jedná se o individualizaci, realizaci a účelovost, přičemž k nim může přistoupit ještě nekontrolovatelnost a nezřetelnost.¹²⁴ Správní orgán se tak řídí kritérii jakožto mantinely, které slouží k zamezení svévole v podobě překročení správního uvážení.¹²⁵ Dále jsou stanovena zákonná kritéria, čímž jsou všechny zákonem vymezené skutečnosti, které musí vzít při správní úvaze správní orgán v potaz.¹²⁶

Uložený kázeňský trest tak musí sledovat účel svého uložení, jímž je udržení kázně a pořádku ve věznici. Jeho uložení může též plnit účel preventivní, a to ve formě individuální či generální.¹²⁷

Vězeňská služba je oprávněna uložit pouze jeden kázeňský trest za jeden kázeňský přestupek, a to kromě trestu propadnutí věci, který je možné uložit kumulativně s jiným kázeňským trestem.¹²⁸

Zákon o výkonu trestu odnětí svobody navíc upravuje dílčí instituty, jakožto prominutí kázeňského trestu, upuštění od výkonu zbytku kázeňského trestu¹²⁹ a zahlazení kázeňského trestu.¹³⁰ Jako kázeňský přestupek je možné vyřídit i jednání, které by jinak mělo znaky přestupku, a to v případě, kdy bylo odsouzeným spácháno během výkonu trestu.¹³¹

V případě, že odsouzený nesouhlasí s vymezením kázeňského přestupku či s uloženým kázeňským trestem, je oprávněn podat vůči rozhodnutí do 3 dnů ode dne oznámení stížnost.¹³²

¹²³ KOŠINÁROVÁ, Barbora. *Správní uvážení a jeho přezkum*. Teoretik. Praha: Leges, 2021. ISBN 978-80-7502-560-9, str. 51.

¹²⁴ Ibidem str. 51

¹²⁵ KOŠINÁROVÁ, Barbora. *Správní uvážení a jeho přezkum*. Teoretik. Praha: Leges, 2021. ISBN 978-80-7502-560-9, str. 69.

¹²⁶ KOŠINÁROVÁ, Barbora. *Správní uvážení a jeho přezkum*. Teoretik. Praha: Leges, 2021. ISBN 978-80-7502-560-9, str. 71.

¹²⁷ KALVODOVÁ, V.: *Zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody: komentář*. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. ISBN 978-80-7357-706-3, str. 147.

¹²⁸ §47 odst. 2 ZVTOS

¹²⁹ §53 ZVTOS

¹³⁰ §54 ZVTOS

¹³¹ §55 ZVTOS

¹³² §52 odst. 1 téhož zákona.

O ní může rozhodovat generální ředitel Vězeňské služby, pokud kázeňský trest uložil ředitel věznice,¹³³ dále ředitel věznice nebo zmocněný zaměstnanec Vězeňské služby.¹³⁴

Ta musí být správním orgánem vyřízena do 5 pracovních dnů.¹³⁵ Při projednání stížnosti je přezkoumáno, zda správní orgán rozhodl v souladu s provedeným dokazováním, zda nedošlo k procesním pochybením v řízení a dalším skutečnostem, které by byly v rozporu se zákonnou úpravou. O stížnosti rozhoduje ředitel věznice, přičemž mu zákon umožňuje postup, kdy stížnost vyřídí zaměstnanec věznice, který však nerozhodoval ve věci v prvním stupni. Vyřízením stížnosti může Vězeňská služba odsouzenému vyhovět či nikoli.

2. Soudní přezkum před správními soudy

Pokud však dojde k zásahu veřejného subjektivního práva rozhodnutím a není tato skutečnost saturována kladným vyřízením stížnosti, může se odsouzený obrátit na správní soud, aby napadené rozhodnutí přezkoumal. Žalobu proti rozhodnutí správního orgánu však může podat pouze odsouzený, který byl uznán vinným spácháním přestupků dle §46 odst. 3 písm. e) až h) zákona o VTOS. Rozhodnutí o kázeňských přestupcích podle §46 odst. 3 písm. a) až d) a i) nepodléhají přezkumu soudu.¹³⁶

Ustanovení §52 odst. 4 zákona o VTOS tak limituje odsouzeného v podání správní žaloby, a to i přesto, že správní trest nebyl uložen v souladu se zákonem. Jedním z kázeňských přestupků vyloučených z přezkumu je důtka. Důtka je uložena podle §46 odst. 3 písm. a) zákona o VTOS a je ukládána v souladu s podmínkami dle ŘVTOS.¹³⁷

Soudní přezkum by probíhal formou podání správní žaloby ve smyslu žaloby proti rozhodnutí Vězeňské služby o uložení kázeňského přestupku.¹³⁸ Podání žaloby upravuje zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. Pokud by přesto odsouzený žalobu podal, bude se jednat o nepřijatelnou žalobu¹³⁹ a soud ji odmítne.¹⁴⁰

¹³³ §51 odst. 2 ZVTOS ve spojení s KALVODOVÁ, V.: *Zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody: komentář*. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. ISBN 978-80-7357-706-3, str. 158

¹³⁴ §52 odst. 3 zákona o VTOS.

¹³⁵ §52 odst. 3 zákona o VTOS

¹³⁶ §52 odst. 4 zákona o VTOS.

¹³⁷ §62 odst. 1 ŘTVOS.

¹³⁸ §65 odst. 1 SŘS.

¹³⁹ §68 písm. e) SŘS.

¹⁴⁰ §46 odst. 1 písm. d) SŘS.

K pochopení problematiky je nutné se věnovat i podstatě těchto výluk. Výluka je výjimkou z obecného pravidla stanoveného Listinou, a to právem na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 2. Ten připouští přezkum činnosti správních orgánů a ochranu před nezákonným zásahem státu do dispozice jejího adresáta. Jedná se o generální přezkumnou klauzuli.¹⁴¹

Při posuzování přípustnosti žaloby proti rozhodnutí správního orgánu je tak nutné postupovat nejen s ohledem na definici rozhodnutí podle §65 odst. 1 SŘS, ale též s odkazem na §67 písm. e) SŘS. Tyto výluky je však nutné posuzovat restriktivně, a to s ohledem na konstrukci čl. 3 a čl. 4 Listiny. Soud by se tak měl snažit naopak vykládat aplikaci výluk tak, aby spíše k přezkumu soudem došlo než opačně. Pravidlo je projevem zákazu odepření spravedlnosti.¹⁴² O tom svědčí též znění čl. 36 odst. 2 Listiny, které naopak výslovně zakazuje vylučovat přezkum rozhodnutí, které mají moc zasáhnout do základních práv a svobod.

Z toho plyne, že aplikaci výluk je nutné činit nanejvýš obezřetně a restriktivně. Pro zákonem stanovenou výlukou tak musí být dán dostatečně závažný důvod. O to více, když se jedná o rozhodování o právech osob omezených na osobní svobodě.

V minulosti došlo k posunu vnímání soudní výluky ve věci přezkumu uložení kázeňských přestupků, kdy Ústavní soud zrušil někdejší §76 odst. 6 zákona o VTOS, který upravoval paušální vyloučení soudního přezkumu kázeňských přestupků. Změny se dějí i nadále, na Ústavní soud se obracejí jak krajské soudy, tak Nejvyšší správní soud s návrhy zrušení výluk uvedených ve zvláštních zákonech, a to pro posouzení, zda se vyloučená správní rozhodnutí netýkají zásahu do základních práv a svobod.¹⁴³

K pochopení nuancí ve vnímání zásahu do základních práv a svobod skrze správní rozhodnutí je nutné uvést několik významných rozhodnutí z pera Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu.

III. Posuzování soudních výluk Nejvyšším správním soudem a Ústavním soudem

Za první posuzované rozhodnutí týkající se průlomu výluky ze soudního přezkumu je možné označit náleží Ústavního soudu ze dne 29. 9. 2010 pod č. j. Pl. ÚS 32/08-3, v němž Ústavní

¹⁴¹ POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář, Leges*. Praha 2014, 1152 s., str. 598.

¹⁴² POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář, Leges*. Praha 2014, 1152 s., str. 598.

¹⁴³ KÜHN, Z.: *Soudní řád správní: komentář*. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-7598-479-1, str. 546.

soud vyložil, že nelze vyloučit rozhodnutí vydané v kázeňském řízení vůči odsouzeným ze soudního přezkumu bez jeho diferencování. Paušální vyloučení by bylo v rozporu s ústavní zárukou práva na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny.

Přezkum navrhl Nejvyšší správní soud, který předběžným právním posouzením věci dospěl k závěru, že plošné vyloučení rozhodnutí ze soudního přezkumu je v rozporu s ústavním pořádkem České republiky. Zásah do práv a svobod odsouzených je totiž možný pouze v limitech stanovených zákonem. Řízení, které je vedeno pro jejich uložení, by mělo obsahovat přiměřené nástroje na obranu. Nejvyšší správní soud se tak domníval, že zákon musí poskytovat alespoň tuto míru ochrany, jenž má za úkol chránit před svévolí správního orgánu.

Ústavní soud námitkám přisvědčil. V odůvodnění zmínil tzv. Engellova kritéria, které posuzují přísnost sankce v souvislosti s podstatou deliktu. Ta vznikla v důsledku rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva, který ve věci Engel a ostatní proti Nizozemsku¹⁴⁴ stanovil tři kritéria pro sankce. Pokud je alespoň jedno z nich naplněno, je možné sankci posuzovat jako tzv. criminal offence, tedy trestní sankci. V případě, kdy je zásah do práv obviněného tak významný, že naplní jednu z těchto podmínek, vztahuje se na její uložení standard dle čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

Podmínky jsou následující:¹⁴⁵

- Skutek je definován jako trestný čin vnitrostátním právem
- Pokud není, posuzuje se povaha deliktu, z hlediska zájmu, subjektu a účelu sankce
- Pokud není, posuzuje se závažnost, způsob a místo výkonu sankce – zda existují společné znaky se skutky označené jako trestný čin

Dále zmínil rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Campbell a Fell proti Spojenému království,¹⁴⁶ kde ESLP konstatoval, že zněním Úmluvy není bráněno smluvním státům udržovat rozdíly mezi trestním právem a disciplinárním právem. To však neznamená, že Evropský soud pro lidská práva nebude i přes tato rozlišení chránit práva dotčených osob bez rozdílu. Definoval tím tak širší ochranu pro dotčené osoby, než může zajišťovat vnitrostátní úprava.

¹⁴⁴ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Engel a ostatní proti Nizozemsku ze dne 8. 6. 1976, č. 5100/71.

¹⁴⁵ ŠKUREK, M.: Evropské správní právo trestní a postihování přestupků v ČR. Teoretik. Praha: Leges, 2015. ISBN 978-80-7502-094-9, str. 56.

¹⁴⁶ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Campbell a Fell proti Spojenému království ze dne 28. 6. 1984, stížnosti č. 7819/77 a 7878/77; Evropský soud pro lidská práva dále jen jako „ESLP“.

Konečně tak dovedl, že uložená rozhodnutí mohou svou vahou zasáhnout do základních práv a svobod odsouzených osob. Neústavnost spatřuje Ústavní soud ve skutečnosti, že zákon nerozlišuje mezi těmito sankcemi v závislosti právě na jejich závažnosti a schopnosti zasáhnout do práv odsouzených. Též připustil, že uložení kázeňských opatření může mít vliv na případné žádosti o podmíněné propuštění z výkonu trestu. Soudy totiž u rozhodování posuzují žádosti s ohledem na četnost uložených kázeňských opatření.

Ústavnímu soudu přijde též nepřijatelné, aby majetková práva odsouzených užívala větší ochrany, než práva osobnostní povahy. Zákon totiž rozlišoval jedinou výjimku ze zákonné výluky, a to bylo rozhodnutí o uložení sankce propadnutí věci. Došlo tak k paradoxní situaci, kdy osobnostní sféra odsouzené osoby zůstala bez možnosti ochrany v podobě soudní kontroly, zatímco pozbytí vlastnického práva k věci i drobné hodnoty mohla být soudně přezkoumána.

Z uvedených důvodů Ústavní soud rozhodl o zrušení ustanovení §76 odst. 6 zákona o VTOS, které stanovilo obecnou výlukou ze soudního přezkumu pro všechna rozhodnutí.

Ve věci byla poté přijata novela zákona o VTOS, a to novelou zákona č. 181/2011¹⁴⁷ Sb. V platnost vešla 8. 6. 2011. Tou bylo znění ustanovení §76 nahrazeno nově zněním §52 odst. 4. V novele bylo usnesení uvedeno v čl. II bod 2. v tomto znění:

(4) Přezkoumání rozhodnutí o uložení kázeňských trestů podle § 46 odst. 3 písm. e) až h) a rozhodnutí o zabrání věci se lze domáhat u soudu za podmínek stanovených zvláštním právním předpisem ve stejném rozsahu, v jakém je takový přezkum možný v řízení o přestupku. Rozhodnutí vydaná v kárném řízení, kterými byly uloženy kázeňské tresty podle § 46 odst. 3 písm. a) až d) a i), nepodléhají přezkoumání soudu.

Novelizované ustanovení bylo ani ne rok od účinnosti předmětem zkoumání Nejvyššího správního soudu. Tentokrát kasační stížnost cílila proti výluce rozhodnutí podle §46 odst. 3 písm. a) zákona o VTOS. Stěžovatelce byl uložen kázeňský trest ve formě důtky. Nejvyšší správní soud se tím zabýval v rozsudku ze dne 7. 6. 2012 pod č. j. 5 As 73/2012-40.

Zde Nejvyšší správní soud vyslovil závěr, že zákonná výlučka ze soudního přezkumu rozhodnutí o uložení kázeňského trestu ve formě důtky neodporuje ústavnímu pořádku. Ve svém odůvodnění poznamenal, že uložení kázeňské důtky nemá vliv na práva odsouzeného v takové míře, jako kdyby došlo k uložení jiného správního trestu dle tohoto zákona. Stěžovatelka v kasační

¹⁴⁷ Vycházel z vládního návrhu pod sněmovním tiskem č. 229/0, 6. období, 2010-2013.

stížnosti uvedla, že uložení důtky vedlo k poškození jejích práv, a to skutečností, že počet uložených kázeňských trestů se může nepříznivě projevit při projednání žádosti odsouzené o podmíněné propuštění z výkonu trestu.

Nejvyšší správní soud se s touto námitkou neztotožnil a uvedl, že uložení kázeňského trestu důtky je při posuzování žádosti o podmíněné propuštění odsouzeného pouze jedním z hledisek, k němuž soud, který o podmíněném propuštění rozhoduje, přihlíží. Nedochozí tak k přímému vlivu na právo odsouzeného žádat o podmíněné propuštění z výkonu trestu, protože pro každou žádost je zahájeno řízení, kde se naplnění podmínek pro podmíněné propuštění posuzuje individuálně.

Uložením důtky tak nedochází k prodloužení doby odnětí svobody. Při celkovém hodnocení chování odsouzeného se tedy přihlíží k více aspektům, proto Nejvyšší správní soud uzavřel, že kasační stížnost není v této věci důvodná. Zúžená výluka tak před Nejvyšším správním soudem prozatím obstála.

Ústavnost výlučky přezkumu uloženého kázeňského trestu důtky se objevila v judikatuře Ústavního soudu o pár let později, kdy Ústavní soud ve svém Usnesení ze dne 29. 1. 2015 pod č. j. I. ÚS 3688/14-1 vyslovil shodný závěr jako Nejvyšší správní soud. Zde potvrdil, že výlučka je v souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny,¹⁴⁸ a to i z důvodu, že soudní výlukou není zasažena možnost podat proti rozhodnutí správního orgánu ústavní stížnost. Přípustná je pouze v případě, kdy bylo rozhodnutím zasaženo do ústavou daných základních práv a svobod. Nicméně k uvedenému závěru dodal, že podání ústavní stížnosti nemůže nahradit správní žalobu, kterou není možné podat ve věci uložené důtky.

Z toho však vyvodil, že uložená důtka svou povahou nemůže zasáhnout do ústavně daných práv odsouzeného, z tohoto důvodu tak nebude ústavní stížnost proti uložené důtce prakticky dosahovat ústavní úrovně, pročež bude odmítnuta.

Zároveň Ústavní soud výslovně potvrdil, že důtku nelze subsumovat pod pojem criminal offence, tedy se k jejímu ukládání nevztahuje ochrana garantovaná čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Je tomu tak z důvodu, že účelem důtky je udržet kázeň a pořádek ve věznicích, je tedy kázeňské, nikoli trestní povahy. Na toto rozhodnutí Ústavní soud dále myšlenkově navazuje.

¹⁴⁸ Čl. 36 odst. 2 Listiny uvádí, že *kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.*

Jako přelomové rozhodnutí Nejvyššího správního soudu je pak možné považovat usnesení ze dne 3. 12. 2020 pod č. j. 1 As 424/2018-72. Zde stěžovatel, který byl v době podání žaloby ve výkonu trestu odnětí svobody, podal kasační stížnost proti zákonné výluce ze soudního přezkumu, která se týkala uložení kázeňského trestu ve formě pokuty. Trest byl uložen podle ustanovení §46 odst. 3 písm. d) zákona o VTOS, na nějž dopadala výlučka podle §52 odst. 4 zákona. Nejvyšší správní soud zde dospěl k názoru, že uvedená výlučka ze soudního přezkumu je v rozporu s čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

Výlučka působila proti rozhodnutím vydaných v kázeňském řízení, kterými byly uloženy kázeňské tresty ve formě pokuty až do výše 5000 Kč. Nejvyšší správní soud vyslovil neústavnost přijaté novely a ztotožnil se s námitkami stěžovatele.

Stěžovatel v kasační stížnosti uvedl, že plošným vyloučením přezkumu těchto rozhodnutí dochází k neústavní disproporcii. Uvedl, že Evropský soud pro lidská práva dospěl k závěru, že pokud je možné srovnávat důsledky disciplinárního řízení s trestáním v trestním řízení, je pak nutné aplikovat standard ochrany dle čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Evropský soud pro lidská práva volí v případech přestupkových řízení odlišnou metodiku posouzení, než jaká existuje v rámci vnitrostátní úpravy. Posouzení stojí na premise, že pokud stát určité jednání dekriminlizuje, čímž ho podřídí režimu správního trestání, nemůže toto rozhodnutí správního orgánu zhoršit postavení potenciálního delikventa.

Stěžovatel dále připomněl, že povaha kázeňského přestupku není disciplinární z povahy věci, protože odsouzený není vůči správnímu orgánu v této pozici dobrovolně, jako tomu je u jiných osob, které disciplinárnímu řízení podléhají.

Zároveň je nutné připomenout, že pokud je přestupce na svobodě, zákon mu možnost obrany podáním správní žaloby nabízí. Osoba ve výkonu trestu se tak proti stejné sankci nemůže bránit, a to pouze z důvodu, že je ve výkonu trestu odnětí svobody.

Též uvedl, že při posouzení povahy uložené sankce je nutné poměřovat i samotnou povahu zásahu. Novela měla být doprovázena i analýzou možného přínosu výlučky. Zákonná výlučka by měla být vždy odůvodněná, přičemž odůvodnění by mělo být podloženo relevantními metodikami a statistikami. Jinak není účelné takovou výlučku v rámci právního řádu vůbec mít.

Nejvyšší správní soud navrhl zrušení celého ustanovení §52 odst. 4 a předložil věc k posouzení Ústavnímu soudu. V odůvodnění zmínil opět tzv. Engelova kritéria. Ty je nutné

aplikovat v situaci, kdy jsou odsouzení po dobu výkonu trestu povinni se podrobit právě omezením plynoucím z povahy a účelu trestu. Aby byl průběh výkonu trestu obhajitelný co do ústavnosti omezení práva na osobní svobodu, musí být omezení taxativně vymezena. Jakákoli jiná omezení, která jsou již nad rámcem taxativního výčtu, lze označit za výrazný zásah do práv a svobod odsouzeného. Z povahy věci plyne, že rozhodnutí týkající se zásahu do těchto základních práv nemohu být vyloučena ze soudního přezkumu.

Nejvyšší správní soud též potvrzuje názor stěžovatele, dle kterého není zcela jasné, jakým způsobem došlo k rozlišení, které využívá v §52 odst. 4 zákona o VTOS. Zákonodárce nenavrhla žádnou funkční metodiku, podle které by bylo možné dovodit ústavnost výluky. Rozlišení obrany proti uložení různých kázeňských přestupků tak není obhajitelné a logické.

Nejvyšší správní soud též souhlasil se stěžovatelem v myšlence, že dopady uložení pokuty jsou pro odsouzeného mnohem významnější než pro osobu, která se nachází na svobodě a pokuta je jí uložena ve stejné výši. Uložení kázeňského trestu pokuty je tedy dokonce srovnatelné s uložení sankce trestní, kterou je možné uložit již od částky ve výši 2 000 Kč. Ze soudního přezkumu bylo vyloučeno rozhodnutí o uložení pokuty až do výše 5 000 Kč. Taková disproporce je nepřijatelná.

Navíc Nejvyšší správní soud navrhl Ústavnímu soudu, aby posoudil ústavnost výluky nejen v rámci přezkumu správního trestu pokuty, ale též nepřijatelnosti přezkumu v případě uložení důtky, snížení kapesného nejvýše o jednu třetinu až na dobu 3 kalendářních měsíců a zákazu přijetí jednoho balíčku v kalendářním roce.¹⁴⁹

O návrhu rozhodl nálezem Ústavní soud dne 27. 7. 2021 pod č. j. Pl. ÚS 112/20-1. Zde uzavřel, že zákonná výlučka u rozhodnutí o uložení kázeňského trestu pokuty do výše 5 000 Kč představuje zásah do základních práv a svobod. Výlučka je v rozporu s právem na přístup k soudu dle čl. 36 odst. 2 Listiny.

K novele a následné změně ustanovení podala vyjádření i Poslanecká sněmovna. Zde předseda Poslanecké sněmovny připomněl, že samotné znění ustanovení §52 odst. 4 nebylo součástí vládního návrhu, který byl předložen Poslanecké sněmovně při projednávání novely zákona o výkonu trestu odnětí svobody, ale bylo doplněno až pozdějším návrhem přijatým

¹⁴⁹ Dle ustanovení §46 odst. 3 písm. a) až c) zákona o VTOS.

ústavně-právním výborem. Samotná konstrukce ustanovení tak nevyplývala z žádných statistik a ověřitelných metod, zda se jedná o přiměřený zásah do práv odsouzených.

Součástí nálezu bylo i vyjádření Veřejného ochránce práv. Ten upozornil, že není třeba se obávat zahlcení soudu žalobami z důvodu odstranění výluky. Narážel tak na obecný předpoklad existence výluk, kdy je snahou zákonodárce vytvořit rovnováhu mezi rovným přístupem k soudu a hospodárností a efektivitou vedených řízení. Překážkou pro potenciální žalobce je totiž zaplacení soudního poplatku.

Zmínil též shodně se stěžovatelem připomínku, že v případě možného soudního přezkumu jsou na rozhodnutí kladeny vyšší nároky na preciznost rozhodovací praxe vězeňské služby. Též uvedl, že v minulosti došlo ke snížení počtu ukládaných kázeňských trestů ve chvíli, kdy byl zaveden částečný soudní přezkum.

Ústavní soud v meritorním přezkumu opět připomněl tzv. Engelova kritéria¹⁵⁰, stejně jako závěry rozsudku týkající se ústavnosti výluky a povahy důtky¹⁵¹. Potvrdil též platnost dřívějších závěrů pléna Ústavního soudu, které rozlišili zásah do práv odsouzeného v rámci povahy a účelu trestu a zásah nad rámec nutného omezení osobní svobody.¹⁵²

Diferenciace výluk ze soudního přezkumu tak stále nerespektuje principy, ze kterých vyplývají jak závěry judikatury, tak samotné ústavní zákony. Potvrdil, že není možné, aby docházelo k disproporcí mezi újmou, ke které dojde při uložení sankce osobě pobývajícím na svobodě, a újmou, ke které dojde vůči osobě odsouzené. Důsledky uložení sankce osoby odsouzené jsou totiž závažnější, přičemž nepožívají možnosti soudního přezkumu.

Uzavřel tak, že neústavnost spatřuje pouze co do výluky rozhodnutí o uložení pokuty, nikoli do celého navrženého ustanovení.

IV. Závěry týkající se řízení o kázeňském přestupku a soudního přezkumu rozhodnutí o uložení kázeňského trestu

S ohledem na výše zmíněné tak lze uzavřít, že odsouzenému je možné uložit za kázeňský přestupek kázeňský trest, kdy řízení o jeho uložení musí naplňovat dostatečné standardy tak, aby nedošlo k svévolnému postupu Vězeňské služby. Vězeňská služba postupuje podle zvláštních

¹⁵⁰ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Engel a ostatní proti Nizozemsku ze dne 8. 6. 1976, č. 5100/71.

¹⁵¹ Usnesení Ústavního soudu ze dne 29. 1. 2015 pod č. j. I. ÚS 3688/14-1.

¹⁵² Nález Ústavního soudu ze dne 29. 9. 2010 pod č. j. Pl. ÚS 32/08-3.

právních předpisů, přičemž v praxi může činit aplikační potíže subsidiarita správního řádu. S ohledem na systematiku kázeňského řízení jsem přesvědčena, že subsidiarita správního řádu v rámci řízení o uložení kázeňského trestu platí.

Přes tuto skutečnost je dovozen korektiv ve prospěch správního orgánu. Je jím snížený standard na podrobnost odůvodnění daných rozhodnutí, což je dáno právě specifickým prostředím věznice. Odsouzený se může proti uloženému kázeňskému trestu bránit, přičemž může tak činit již v režimu zákona o VTOS podáním stížnosti. Pokud je stížnost neúspěšná, je možný soudní přezkum jen v případech uložení několika kázeňských trestů, ostatní jsou ze soudního přezkumu vyloučeny.

Lze navíc uzavřít, že právní úprava výluky ze soudního přezkumu dostála v průběhu let významných změn, kdy došlo ke zrušení předmětného ustanovení a nahrazení výluky v nové podobě. Ani takto novelizované ustanovení zcela neobstálo před Ústavním soudem, z čehož plyne, že je možné nadále uvažovat nad dalším vývojem výluky ze soudního přezkumu *de lege ferenda*. Ústavní soud naopak zaujal jednoznačný postoj vůči vyloučení soudního přezkumu důtky, kdy uzavřel, že uložení důtky nemá vliv na práva odsouzeného ve smyslu nutnosti soudní ochrany dle čl. 36 odst. 2 Listiny.

Disproporce v právech odsouzeného při uložení kázeňského trestu důtky

Účelem obou předchozích kapitol bylo vyjasnění a pochopení, jak probíhá řízení o kázeňském přestupku, jak a zda se proti němu může odsouzený bránit, v jakém režimu probíhá soudní ochrana veřejných subjektivních práv odsouzeného a ostatně jakým způsobem se odsouzený vůbec setkává se správním soudnictvím a žalobními typy obecně.

V této kapitole bych se již chtěla věnovat podrobněji analýze dopadů uložení kázeňského trestu ve formě důtky odsouzenému, a to s ohledem na judikatorní vývoj popsany výše. Zároveň se domnívám, že je vhodné blíže uvažovat nad vlivem důtky ve světle řízení o žádosti o podmíněném propuštění z výkonu trestu, a to optikou jednotlivě ústavně zaručených práv odsouzeného.

Na začátek je účelné se zabývat závěrem Evropského soudu pro lidská práva, ve kterém připomněl existenci širší ochrany práv osob skrze Úmluvu než v případě vnitrostátní úpravy.¹⁵³ Tato myšlenka je současně v souladu s právem na spravedlivý proces. Vnitrostátní právo může určit formálně nižší závažnost skutku, potažmo následně uloženého trestu, akorát nemůže dojít k situaci, kdy je tímto snížením závažnosti připraven delikvent o obranu proti postupu správních orgánů.

Došlo by tak k disproporci u ochrany delikventů, kteří by tak nesli větší zásah do práv, a to jen z prostého důvodu formalismu. Pokud je pro takto méně závažné jednání určen jiný způsob řízení, nemůže jít tato skutečnost na obtíž delikventovi. K zásahu do práv osoby dojde nezávisle na míře závažnosti skutku.

V případě práva odsouzeného na řádné projednání věci by to znamenalo, že by přestupce pobývající na svobodě měl větší práva ochrany svých práv, než by tomu bylo v případě odsouzeného. Nerovnost podmínek by byla dána právě nemožností soudního přezkumu rozhodnutí.

Přitom zásah do veřejného subjektivního práva způsobený rozhodnutím vydaného správním orgánem může být stejné, ba dokonce významnější intenzity než v případě rozhodnutí týkající se přestupce pobývajícího na svobodě. Závěry Evropského soudu pro lidská práva byly

¹⁵³ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Campbell a Fell proti Spojenému království ze dne 28. 6. 1984, stížnosti č. 7819/77 a 7878/77.

demonstrovány v kauze týkající se uložení pokuty odsouzenému. Disproporce v podmínkách, které mají oba delikventi, není obhajitelná s ohledem na závažnost spáchaného přestupku. Přestupek má v obou případech důsledek uložení trestu ve formě pokuty, proti pokutě uložené Vězeňskou službou však nebyla možná obrana.

Ve věci uložení kázeňského trestu důtky lze dopady důtky přirovnat k jiným správním trestům, a to např. k napomenutí či výtce. Napomenutí je upraveno jako jeden ze správních trestů¹⁵⁴ v zákoně o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a slouží zejména preventivním způsobem, kdy správní orgán upozorní pachatele na možné budoucí důsledky, které by následovaly při opakovaní daného protiprávního jednání.¹⁵⁵

Obdobné dopady může mít uložení výtky v disciplinárním řízení státnímu zástupci a dalším osobám vykonávající právní profese. Ta byla usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu označena za správní rozhodnutí, které podléhá soudnímu přezkumu.¹⁵⁶

Přitom uložení výtky má dopady na práva osoby vykonávající právní profese méně závažné než na práva osoby odsouzené ve výkonu trestu. Nejvyšší správní soud usoudil, že výtkou zasahuje do sféry dotčené osoby, která zároveň vystupuje v pozici vykonavatele veřejné moci vůči jiným osobám.¹⁵⁷ Svou povahou tak může vyvolat ve třetích osobách pochybnosti, podle povahy konkrétního provinění, o profesní odbornosti nebo osobnostních kvalitách výtkou dotčené osoby.¹⁵⁸ Nejvyšší správní soud ještě dodává, že při ukládání by mohlo dojít ke zneužití institutu např. k dehonestaci či šikanování příslušníka dané profese.¹⁵⁹

Tyto skutečnosti jistě do sféry adresáta výtky zasahují. Závěry Nejvyššího správního soudu jsou tak odůvodnitelné i s ohledem na vývoj důležitosti materiálního posouzení ukládaného trestu. Pokud je však možná obrana podáním a projednáním správní žaloby pro rozhodnutí o uložení výtky, o to více je disproporční absence soudní ochrany v případě uložené důtky, která má další vliv na život odsouzeného.

¹⁵⁴ §45 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

¹⁵⁵ BOHADLO, D., BROŽ, J., KADEČKA, S., PRŮCHA, P., RIGEL, F., ŠŤASTNÝ, V. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-12-31].ASPI_ID KO250_2016CZ. ISSN 2336-517X. Dostupné z: www.aspi.cz.

¹⁵⁶ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2018, č. j. 9 As 79/2016-41.

¹⁵⁷ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2018, č. j. 9 As 79/2016-41.

¹⁵⁸ Ibidem, bod 57.

¹⁵⁹ Ibidem, bod 57.

Osoba vykonávající právnickou profesi má již z faktické povahy větší možnosti a přehled, jakým způsobem se případným zásahům do práv bránit, a to na rozdíl od odsouzeného, který je izolován ve výkonu trestu odnětí svobody, a to bez bližšího povědomí právní problematiky a možností obrany proti svévoli správního orgánu.

Je tak nutné zodpovědět dílčí otázku. Dosahuje vliv uložené důtky do práv odsouzeného tak, aby došlo k disproporcii mezi dvěma zmíněnými instituty?

I. Ústavnost a vliv soudního přezkumu na práva odsouzeného

Uložení důtky může mít vliv na několik okolností, se kterými se odsouzený potýká během výkonu trestu. Pokud je v té době odsouzený zařazen do pracovní činnosti v rámci věznice, může se uložení důtky projevit vyřazením z pracovní pozice. Taková skutečnost hraje roli zejm. pro splácení nákladů výkonu trestu, pohledávek a dalších povinností odsouzeného.

Věznice vytváří pro odsouzené podmínky, aby mohl být zaměstnáván¹⁶⁰ poněvadž se jedná o účinný prostředek nejen pro jeho resocializaci,¹⁶¹ ale mj. též účinný nástroj pro odsouzeného, jak plnit své povinnosti vůči osobám mimo věznici (např. plnění vyživovací povinnosti).¹⁶²

1. Vliv na řízení o žádosti o podmíněné propuštění z výkonu trestu

Ústavní soud dospěl k závěru, že ústavnost výluky přezkumu rozhodnutí o uložení důtky nadále trvá. Potvrzuje tak svůj dřívější závěr, že uložení důtky nemá na odsouzeného vliv v takové míře, aby se jednalo o sankci v intencích čl. 6 odst. 1 Úmluvy. S tímto závěrem však nelze bez dalšího souhlasit. Posouzení vlivu uložené sankce nelze omezit pouze na bezprostřední následky uloženého správního trestu.

Samotná povaha důtky byla vymezena svou funkcí, kterou je udržení bezpečnosti, pořádku a kázně ve vězeňských zařízeních. Pokud by se skutečně jednalo o nástroj, kterým se zajišťuje pořádek a kázeň ve věznicích, byl by snad takový závěr správný a odůvodnitelný.

Důtka tuto úlohu skutečně plní, nicméně tím nevyčerpává veškeré důsledky uložení. Rozhodnutí o uložení kázeňského trestu poté slouží jako podklad v řízení o podmíněném

¹⁶⁰ §30 odst. 1 zákona o VTOS.

¹⁶¹ KALVODOVÁ, V.: *Zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody: komentář*. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. ISBN 978-80-7357-706-3, str. 99.

¹⁶² Za vykonanou práci náleží pracovní odměna dle §33 odst. 1 zákona o VTOS.

propuštění z výkonu trestu odnětí svobody. Soud, který pak žádost vyřizuje, k počtu kázeňských přestupků přihlíží a rozhoduje o vyřízení žádosti v souladu s tímto seznamem.¹⁶³

Účelem vedeného řízení o žádosti o podmíněném propuštění však není přezkoumávání důvodnosti a zákonnosti rozhodnutí o uložení kázeňského trestu. Soudce zde posuzuje, zda byl naplněn účel trestu v souvislosti s pobytem odsouzeného ve věznici, což obsahuje posuzování týkající se chování odsouzeného během výkonu trestu, účastnění se programu zacházení¹⁶⁴, získání kázeňských odměn¹⁶⁵ a plnění pracovních povinností¹⁶⁶. Není tak možné a ani účelné očekávat, že soudce, který tyto skutečnosti přezkoumává individuálně s ohledem na povahu a závažnost trestné činnosti a povahu a účel trestu, bude ještě zkoumat, jakým způsobem došlo k získání kázeňského přestupku.

Zároveň zákon nevylučuje, že soudce námitku odsouzeného ohledně nezákonnosti či nedůvodnosti uloženého správního trestu vůbec vezme v potaz. Může totiž odkázat na řízení právě o uložení kázeňského přestupku, kde by měla být zákonnost uloženého správního trestu řešena. Na druhou stranu je možné, aby soudce vzal v potaz případná pochybení správních orgánů při ukládání správního trestu, nicméně se od něj tato úvaha nemusí a nemá očekávat.

Je totiž rozdíl mezi vedením správního řízení o uložení přestupku a řízení o žádosti o podmíněné propuštění z výkonu trestu. Skutečnost, že se obě řízení týkají jedné osoby, nemůže zavdat myšlenku, že jde řízení směřovat do jednoho.

Účelem soudního přezkumu rozhodnutí ve správním soudnictví je přezkoumat, zda došlo vydáním dotčeného rozhodnutí k zásahu do veřejných subjektivních práv žalobce. Účelem řízení o žádosti o podmíněném propuštění je zkoumat, zda došlo dosavadním výkonem trestu k naplnění účelu trestu.

Z toho vyplývá, že účely vedených řízení jsou zcela odlišné. Od toho se odvíjí též způsob a důvodnost získávání důkazních prostředků a jejich provádění. Soudce posuzující žádost o podmíněné propuštění tak nemá k dispozici prostředky, kterými by mohl zajistit řádné posouzení aktů správních orgánů dle soudního řádu správního.

¹⁶³ DRÁPALOVÁ J., DRÁPAL J.: Precedenční závaznost judikatury Ústavního soudu v praxi: Ovlivnil nálezn sp. zn. II. ÚS 482/18 rozhodování obecných soudů o podmíněném propuštění? Bulletin advokacie, 2022, roč. 2022, č. 7-8, str. 33-45. ISSN 1805-8280. Dostupné z: <https://next.codexis.cz/literatura/LT131847>.

¹⁶⁴ §41 zákona o VTOS.

¹⁶⁵ §45 zákona o VTOS.

¹⁶⁶ §30 zákona o VTOS.

Slučování řízení by tak nedávalo vůbec smysl i s ohledem na rozdíly mezi vedením řízení trestním a řízením přestupkovým. Ostatně není často ani možné vést jedno řízení pro dva typově odlišné přestupky.¹⁶⁷ O to víc nelze připustit myšlenku, že by bylo možné zhojit procesní nedostatek jednoho řízení v rámci řízení zcela typově odlišného.

Samotná možnost zhojení vady tak zůstává v konstrukci závěrů Ústavního soudu náhodná.

Soudce nemusí k okolnostem uložení kázeňského trestu přihlídnout, ani pokud odsouzený namítá, že vydáním rozhodnutí zasáhl správní orgán odsouzeného na jeho veřejných subjektivních právech. Soudce je vázán zásadou volného hodnocení důkazů, tedy není zcela povinován přihlížet k počtu a existenci kázeňských trestů.

Pokud se soudce rozhodne, že k důkaznímu prostředku nebude přihlížet, musí odůvodnit, proč tak činí. V takové chvíli se soudce dostane do patové situace, kdy nemůže ve věci zahájit nějaké další řízení, které by osvětlilo okolnosti vzniku rozhodnutí o uložení správního trestu, ale zároveň se musí s pochybením správního orgánu nějak vypořádat.

Lze tak uzavřít, že pokud bychom předpokládali správnost závěrů Ústavního soudu, museli bychom nutit soudce, aby rozhodovali bez dostatečně zjištěného skutkového stavu. Je tak nepřekvapivě mnohem pravděpodobnější předpokládat, že odsouzený zásah správním rozhodnutím namítne, přičemž soudce nebude k této okolnosti vůbec přihlížet. Odkáže tedy odsouzeného, aby věc řešil s orgánem, který je v této věci pravomocný a příslušný. Odsouzený se tak vyskytne mezi dvěma mlýnskými kameny, ze kterých pro něj není ze strany práva úniku.

Není tak pravdou, že uložení důtky jako kázeňského trestu nedopadá do sféry odsouzeného. Uložení důtky má minimálně v tomto aspektu negativní vliv na jeho právo na rovný přístup k soudu a právu na spravedlivý proces.

2. Právo odsouzeného na rovný přístup k soudu

Co se týče prvně zmíněného ústavně zaručeného práva, výluka uvedená v §52 odst. 4 zákona o VTOS nesplňuje naplnění práva na rovný přístup k soudu. V případě posuzování žádosti o podmíněné propuštění totiž není rozdíl mezi uložení kázeňského trestu za kázeňské přestupky vyčtené v písmenech e) až h) a v přestupcích vyčtených v písmenech a) až d), i).

¹⁶⁷ Je možné vést tzv. společně řízení, pokud se skutková podstata týká stejné oblasti veřejné správy, viz §88 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

Přítomnost možnost ochrany v těchto dvou kategoriích je zcela odlišná. Správní orgán může vybrat, jaký kázeňský trest zvolí s ohledem na tzv. pedagogické zásady. Jedná se zejm. o individualizaci, přiměřenost, stupňování, důslednost a spravedlivost.¹⁶⁸

Pokud však zvolí právě jeden z druhů trestů, které vylučují následné přezkoumání v jurisdikci správního soudnictví, nedojde ke svévolnému rozhodování správního orgánu, zda bude možné přezkoumat dané rozhodnutí či nikoli?

Soudy ani správní orgány se nesmí dopouštět svévole při rozhodování o právech účastníků. Nejedná se o pochybení orgánu, ale o rozhodnutí, které se neopírá o právní základ či tento právní základ porušuje. Dále se jedná o případy, kdy je aplikováno jednoduché právo, které však postrádá logické odůvodnění nebo taky o případy, kdy nedojde k obhájení hodnocení důkazů.¹⁶⁹ Dle Proška je tak možné svévoli definovat jakožto *účelové jednání soudu nebo jiného orgánu veřejné moci, které směřuje k jím stanovenému cíli a nerespektuje její nestrannost (...) Ačkoli cíl účelového jednání může být veřejným zájmem, pokud způsob jeho dosažení nemá oporu v právním řádu, jedná se o protiústavní činnost.*¹⁷⁰

Dalo by se též říct, že není možné, aby právo chránilo postup, který je možné shrnout zásadou „účel světlí prostředky“. Pokud správní orgán postupuje svévolně, může dojít v konečném důsledku k výsledku, který je odrazem veřejného zájmu (např. udržení kázně ve věznici). Pokud k udržení kázně ve věznici dochází svévolným způsobem, nepoživá takové jednání správního orgánu ochrany. Zákaz svévole je tak přímo spjat s požadavkem právní jistoty, zásady předvídatelnosti a ochrany osob jednající v důvěře v právo. Pokud dojde ke změně výkladu, musí tak být činěno pouze za účelem ochrany právem chráněné hodnoty, a to s korektivem závažnosti důvodů, které by ke změně vedly.¹⁷¹

Je možné tvrdit, že z hlediska právní úpravy není následná možnost přezkoumatelnosti správního aktu důvodem pro jakékoli rozlišení pro vedení řízení v meritu věci. V souladu se zásadou dobré správy jedná správní orgán vždy tak, aby byla věc náležitě zjištěna, byly prokázány všechny relevantní skutečnosti a při vedení řízení dodržovány všechny procesní předpisy.

¹⁶⁸ Dle §56 ŘVTOŠ; KALVODOVÁ, V.: *Zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody: komentář. Komentáře* (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. ISBN 978-80-7357-706-3, str. 147.

¹⁶⁹ KLÍMA, Pavel a ODEHNALOVÁ, Jana (ed.). *Právo na spravedlivý proces v interpretačních souvislostech*. Praha: Metropolitan University Prague Press, 2018. ISBN 978-80-7598-141-7. Str. 38.

¹⁷⁰ KLÍMA, Pavel a ODEHNALOVÁ, Jana (ed.). *Právo na spravedlivý proces v interpretačních souvislostech*. Praha: Metropolitan University Prague Press, 2018. ISBN 978-80-7598-141-7. Str. 38.

¹⁷¹ KLÍMA, Pavel a ODEHNALOVÁ, Jana (ed.). *Právo na spravedlivý proces v interpretačních souvislostech*. Praha: Metropolitan University Prague Press, 2018. ISBN 978-80-7598-141-7. Str. 39.

Nicméně s ohledem na faktickou stránku rozhodování správního orgánu může veřejnost cítit určitý rozdíl v případě, kdy správní orgán ví, že jeho rozhodnutí bude přezkoumatelné, a tedy existuje určitá pravděpodobnost revize a následného opakovaného provádění řízení, a případ, kdy správní orgán ví, že jeho rozhodnutí je fakticky „konečné“ a pro účastníka nezná zákon žádný opravný prostředek skrz správní soudnictví.

Může tak, ostatně i nevědomě, docházet k dichotomii v kvalitě mezi rozhodnutími soudně přezkoumatelnými a těmi, co přezkoumatelné nejsou. Pokud bychom tuto námitku, že fakticky může docházet k rozdílům co do kvality a úrovně provedeného řízení ve věci v případě, kdy rozhodující správní orgán si tuto skutečnost uvědomuje, nepřipustily, tak dojde k popření zásady čl. 36 odst. 2 Listiny, a to v kontextu právě možnosti přezkoumatelnosti správních aktů. Kdyby nedošla soudní a zákonodárná praxe k názoru, že je nutné umožnit širokou paletu možností přezkumu správních aktů, nebylo by právo na soudní přezkum zakotveno jako jedno z ústavních práv.

Pokud se tak může správní orgán rozhodnout, zda „stojí“ o přezkum vlastního rozhodnutí v rámci správního soudnictví, rozhodne o uložení trestu, jehož uložení ve správním soudnictví lze uložit. Pokud si však není jist, zda ve věci postupoval správně, bude jednodušší uložit trest, jehož uložení je z přezkumu vyloučeno.

S určitým zjednodušením tak lze konstatovat, že odsouzený je vydán ve svévoli správního orgánu, který rozhodne, zda bude možné přestupek přezkoumat, či nikoli. Roli tak nebude hrát závažnost kázeňského přestupku, ale vybraná kategorie kázeňského trestu. Větší negativní vliv tak může mít paradoxně spáchání mírnějšího kázeňského přestupku, protože v případě pochybení či zneužití pravomocí správního orgánu nebude možné rozhodnutí o jeho uložení jakkoliv zvrátit.

Odsouzený tak přichází při řízení o jeho žádosti o podmíněném propuštění před soud s odlišným předpokladem úspěšnosti v posouzení žádosti. Úspěšnost však nezávisí na faktických okolnostech, ale na volném uvážení správního orgánu. Toto rozdělení není přípustné s ohledem na dikci práva na rovný přístup k soudu. Přestože se odsouzený dostane k projednání své žádosti, neznamená to však, že má stejné předpoklady k úspěšnosti v řízení.

3. Právo odsouzeného na spravedlivý proces

Co se týče práva na spravedlivý proces, je zde nutné zmínit především okolnosti projednání zásahu do veřejných subjektivních práv vydáním rozhodnutí správního orgánu. Diferenciací, která

nemá oporu v žádném racionálním základu, dochází k nespravedlivému rozdělení osob na dvě odlišné kategorie. Odsouzené osoby se v případě správních trestů vyloučených z přezkumu nemohou domoci svých práv.

Vliv důtky bude odlišný v závislosti na využití institutu podání žádosti o podmíněné propuštění z výkonu trestu. Pokud odsouzený institut nevyužije, bude dopad důtky mnohem menší, poněvadž jej uložená důtka ovlivní jen v možnostech pracovního uplatnění ve věznici či dalších výhodách. Rozdílně pocítí vliv důtky právě osoba žádající o podmíněné propuštění.

Povaha důtky tak závisí čistě na situaci odsouzeného. Trestní zákoník nabízí k užití institut žádosti o podmíněné propuštění. Skutečnost, že se odsouzený rozhodne tento institut využít, mu nemůže být k tíži. Dojde tak k nepoměrnému zasažení do práva odsouzeného, a to oproti osobám, vůči kterým správní orgán nijak nepostupoval ukládáním správních trestů.

Udělení kázeňských trestů tak může mít negativní vliv hlavně s ohledem na jejich množství. Soudy se soustředí zejm. na jejich počet, nikoli okolnosti jejich získání.¹⁷² Dále soudy často nijak nezkoumají, jakým způsobem dochází k získávání kázeňských trestů v konkrétních věznicích. Přitom způsoby se mohou dle věznice podstatně lišit. Může tak dojít k znevýhodnění odsouzených, co vykonávají kratší trest či odsouzení, kteří byli nedávno přeloženi do jiné věznice.¹⁷³

Samotné podmíněné propuštění má v rámci výkonu trestu významný motivační faktor pro zlepšení jeho chování a konečně resocializaci.¹⁷⁴ Není tak z pohledu naplnění účelu trestu účelné odrazovat osoby od získání šance na vyhovění žádosti.

Diferenciace přístupu ke správnímu soudu tak vede k zásahu do práva odsouzeného, a to právě ve chvíli, kdy se rozhodne podat žádost o podmíněné propuštění z výkonu trestu.

¹⁷² DRÁPALOVÁ J., DRÁPAL J.: Precedenční závaznost judikatury Ústavního soudu v praxi: Ovlivnil nálezn sp. zn. II. ÚS 482/18 rozhodování obecných soudů o podmíněném propuštění? Bulletin advokacie, 2022, roč. 2022, č. 7-8, str. 33-45. ISSN 1805-8280. Dostupné z: <https://next.codexis.cz/literatura/LT131847>.

¹⁷³ DRÁPALOVÁ J., DRÁPAL J.: Precedenční závaznost judikatury Ústavního soudu v praxi: Ovlivnil nálezn sp. zn. II. ÚS 482/18 rozhodování obecných soudů o podmíněném propuštění? Bulletin advokacie, 2022, roč. 2022, č. 7-8, str. 33-45. ISSN 1805-8280. Dostupné z: <https://next.codexis.cz/literatura/LT131847>.

¹⁷⁴ KALVODOVÁ, V.: *Trest odnětí svobody a jeho výkon*. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7552-163-7, str. 144.

4. Nenárokovost institutu jako prostředek neústavnosti?

V úvaze ještě chybí vypořádat se s dalším závěrem Ústavního soudu. Ten tvrdí, že odsouzený může podat žádost o podmíněné propuštění z výkonu trestu za splnění zákonných podmínek, přičemž uložené kázeňské tresty nejsou překážkou k projednání této žádosti. Nemůže tak být pravdou, že by správní orgán svým postupem, potažmo zákonodárce svou výlukou, znemožnil odsouzenému projednání jeho žádosti o podmíněném propuštění. Možnost podat žádost mají ti odsouzení, kteří splní zákonné podmínky.¹⁷⁵

Při projednání důvodnosti žádosti se posuzuje, zda odsouzený naplnil svým výkonem trestu jeho účel. Odsouzený však nemá nárok na vyhovění žádosti, zákon mu pouze umožňuje tuto žádost podat, stejně jako mu dává právo, aby o jeho žádosti rozhodl nezávislý a nestranný soud v souladu se zákonnými podmínkami. Ústavní soud v ustálené judikatuře zdůrazňuje, že neexistuje zákonný nárok na vyhovění žádosti.¹⁷⁶

Dalo by se tak shrnout, že pokud není odsouzenému z nějakého důvodu vyhověno, je tato skutečnost v souladu se zákonem. Soud žádosti zkrátka nemusí vyhovět a zamítnutí odůvodnit. Je i přesto takové rozhodnutí zákonné?

Abychom mohli tuto otázku zodpovědět, nejprve je nutné si vymezit rozdíly mezi nenárokovostí institutu a bezdůvodným upíráním práv. Samotný koncept rozhodování soudů a správních orgánů závisí na rozhodnutí, zda jsou naplněny podmínky pro nárok, který žadatel či žalobce uplatňuje. Aby bylo řízení skutečně spravedlivé, je nutné řízení omezit podmínkami, které jsou s ohledem na účel řízení důvodné a především spravedlivé. Ty však nemohou být náhodné, a už vůbec nemohou být náhodně odlišné.

Podstata se skrývá v nenárokovosti na výsledku řízení, nikoli v nenárokovosti na rovné podmínky.

Ústavní soud se ve své rozhodovací praxi věnoval nároku na vyhovění žádosti, kdy dospěl k závěru, že institut podmíněného propuštění je mimořádný,¹⁷⁷ přičemž mimořádnost neznamená libovůli obecných soudů v rozhodování. Mimořádnost se tak projevuje benevolencí státu, že

¹⁷⁵ §88 trestního zákoníku.

¹⁷⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2024 pod č. j. III. ÚS 3047/23-1, bod 14 a 17.

¹⁷⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 5. 11. 2015 pod sp. zn. III. ÚS 599/14.

odsouzený nemusí vykonat celý výkon trestu. Nelze však pojem mimořádnosti vyložit tak, že pokud jsou naplněny zákonné podmínky, může přesto soud žádost zamítnout.¹⁷⁸

Z toho plyne, že pokud podmínky naplněny jsou, soud musí žádosti vyhovět, jinak se jedná o porušení práva na spravedlivý proces. Ústavní soud též připomíná, že přes nenárokovost institutu musí být možnost otevřena všem odsouzeným, nehledě na závažnost jejich provinění, poněvadž naděje na zkrácení výkonu trestu může hrát velkou roli v nápravě pachatele. Nelze ji tak upřít určitým skupinám osob.¹⁷⁹ Navíc se jedná o naplnění rehabilitačního účelu trestu, kdy odsouzený vidí určitou naději, která ho může pozitivně motivovat k jeho nápravě, tedy účelu trestu.¹⁸⁰

Problematika mimořádnosti a nenárokovosti institutu tak nemůže být argumentem existence nerovných podmínek pro určitou kategorii odsouzených.

Pokud už zákon nabízí nějaký institut, který může významným způsobem zasáhnout do práva na osobní svobodu jednotlivce, měly by podmínky pro jeho využití být pro všechny shodné. Nezáleží tak na tom, zda je institut negativní, tedy dochází k omezování osobní svobody, nebo naopak pozitivní, kdy dochází ke zkrácování doby, po kterou je osobní svoboda omezena.

V obou případech dochází k zásahu do práva jedince na svobodu pohybu, rozhodování a osobní svobody jako takové. Pokud již dojde k omezení osobní svobody za účelem výkonu trestu, musí být toto opatření nezbytné. Stát vykonává svou moc svrchovaným způsobem pouze v případě, že tomu tak je v mezích mantinelů daných zákonem.¹⁸¹

Odpověď na naši otázku může přinést ve svém výsledku jednoduchá úvaha. Aby bylo zaručeno právo na spravedlivý proces, je nutné nastavit všem odsouzeným stejně vzdálenou startovní čáru. Zda odsouzený naplnil účel trestu a polepšil své chování, je již na něm samotném, přičemž o skutečném dosažení cílové rovinky rozhodne soud. Nebylo by však spravedlivé rozhodnout o výsledku závodu dříve, než se odsouzený teprve k závodu připraví.

5. Meze zákonného zásahu a vliv uložené důtky

Je tak zároveň obtížné se ztotožnit se závěrem Ústavního soudu, že vyloučením některých rozhodnutí ze soudního přezkumu nedochází k zásahu do práv odsouzeného na délku trestu

¹⁷⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 28. listopadu 2018 pod sp. zn. II. ÚS 482/18.

¹⁷⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 3. 1. 2017 pod č. j. I. ÚS 2201/16-1.

¹⁸⁰ HOFMANNOVÁ, Helena; ŘEPA, Karel a OTÝPKOVÁ, Laura. *Lidská práva za mřížemi: ústavněprávní aspekty omezování osobní svobody*. Praha: Auditorium, 2021. ISBN 978-80-87284-87-2, str. 126.

¹⁸¹ Čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

a přístupu k soudu. Je totiž docela dobře možné, že odsouzený by splnil všechny podmínky pro vyhovění žádosti o podmíněném propuštění, napravil své chování a poskytl dostatečné záruky pro konstatování, že odsouzený povede v budoucnu řádný život.

Důvodem, pro který však k vyhovění nedojde, bude právě existence kázeňského trestu, který byl nezákonně udělen. V takovém případě výlučka soudního přezkumu do délky trestu odnětí svobody zasáhne, stejně jako do práva na spravedlivý proces.

V konečném důsledku tak není úvaha o mimořádnosti institutu a jeho výjimečnosti nijak obhajitelná ani co do samotné povahy trestu. Trest je uložen takovým způsobem, aby byl vůči odsouzenému právě tak nezbytný, jako to vyžaduje povaha a závažnost trestné činnosti. Pokud došlo částečným splněním výkonu trestu k naplnění účelu trestu, není již trest v nejpřísnější možné formě vhodný, natož nezbytný. Nemůže dojít k paušálnímu vyloučení možnosti podmíněného propuštění, jednalo by se o porušení jeho ústavně zaručených práv.¹⁸²

Trest odnětí svobody jako institut ultima ratio tkví právě v myšlence, že pokud jej není třeba, není tak třeba ani jeho výkonu.¹⁸³ Institut podmíněného propuštění je tak reakcí na změnu poměrů, kterou je náprava pachatele. Nejedná se tak o nárok či snad odměnu odsouzeného, ale o přizpůsobení uloženého trestu na jednání odsouzeného, potažmo nárok zákona na nezbytnost trestání.

Konečná odpověď na otázku, zda by bylo toto rozhodnutí zákonné, je, že nikoliv. Problém však netkví až v samotném rozhodnutí soudu, ale již v přístupu k soudu samotnému. To však nic nemění na skutečnosti, že takové rozhodnutí není zákonné. Jedinec nemůže být sankcionován za pochybení učiněné správním orgánem. Meze zásahu správního orgánu jsou dány zákonem. Meze zákonného zásahu jsou dány limitem omezení ústavně zaručených práv a svobod.

V tuto chvíli je tak možné zároveň odpovědět i na otázku, zda dosahuje vliv uložené důtky do práv odsouzeného tak, aby došlo k disproporcii?

Jsem s ohledem na výše uvedené přesvědčena, že ano. Soudní výlučka přezkumu důtky má schopnost zhoršit postavení odsouzeného v řízení o žádosti o podmíněném propuštění z výkonu trestu. Tímto je zasaženo právo odsouzeného na rovný přístup k soudu a právu na spravedlivý

¹⁸² 165 HOFMANNOVÁ, Helena; ŘEPA, Karel a OTÝPKOVÁ, Laura. *Lidská práva za mřížemi: ústavněprávní aspekty omezování osobní svobody*. Praha: Auditorium, 2021. ISBN 978-80-87284-87-2, str. 127.

¹⁸³ KALVODOVÁ, Věra. *Trest odnětí svobody a jeho výkon*. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7552-163-7, str. 145.

proces, a v konečném důsledku právo na osobní svobodu. Zásah je citelnější než zásah, který pocítí osoba vykonávající právní profesí při uložení výtky.

Zákonná úprava soudní výluky tak vytváří disproporci mezi ochranou práv odsouzeného a práv osob vykonávající právní profesí a to přesto, že druhá zmíněná kategorie je zasažena na svých právech méně než kategorie první.

II. Úvahy de lege ferenda a shrnutí této kapitoly

Po zodpovězení dílčích aspektů problematiky vlivu důtky, je tak možné si připomenout základní otázku, zda je závěr Ústavního soudu o výluce soudního přezkumu rozhodnutí o uložení kázeňského trestu důtky „neústavní“?

Ústavní soud potvrdil myšlenku, že důtka sama o sobě nepředstavuje zásah do práv odsouzeného a že případné další vlivy může odsouzený odvrátit postupem v řízení. V několika bodech jsme však došli k závěru, že problematiku není možné takto lehce odvrátit odkazem na jiné řízení, tedy zpravidla řízení o žádosti o podmíněné propuštění. Ústavní soud by tak připustil možnost zhojení vady jednoho řízení v řízení odlišného charakteru.

Zároveň jsme došli k závěru, že samotná povaha důtky má vliv na práva odsouzeného i v intencích základních práv a svobod. V případě vyloučení soudního přezkumu správním soudem tak nedochází k ochraně práv a svobod poškozené osoby, je jí tedy odepřena soudní ochrana před postupem správních orgánů.

Absence ochrany je o to závažnější, porovnáme-li způsob ochrany zmiňované výtky činěné osobám vykonávající právní profesí. Zde naopak Ústavní soud potvrzuje zvýšenou ochranu pro případy, kdy by mohla být osoba dotčena postupem správního orgánu na potenciálně dobrém jménu a výkonu právní profesí. Samotná výtka nezpůsobí, že by osoba nemohla vykonávat nadále svou profesí. Pokud je odsouzenému uložena důtka, situace je pro delikventa mnohem významnější, a to právě s odkazem na následné řízení o žádosti o podmíněné propuštění.

Konečně jsme dospěli k závěru, že nezáleží na skutečnosti, zda je institut podmíněného porušení nárokový či nikoli. Nezákoně uložená důtka působí jako překážka pro odsouzeného. Ten je tak omezen na řádném užití institutu, který by za splnění zákonem daných podmínek mohl využít a soud by byl povinen mu vyhovět. Soudní výluka tak znemožňuje účinnou ochranu před svévolí správního orgánu, který tak může svým jednáním zasáhnout do práv a svobod odsouzených osob.

Aby však bylo možné odpovědět na otázku jednoznačně, je nutné se zamyslet i nad jinými způsoby, kterými by mohlo dojít k zajištění ochrany veřejných subjektivních práv odsouzeného. Skutečnost, že byla vyloučena jedna z možností, současně neznamena, že by došlo k vyloučení ochrany v rozsahu celého právního řádu.

Možnosti ochrany práv odsouzeného, jehož žaloba proti rozhodnutí o uložení kázeňského trestu důtky je nepřípustná

V této kapitole se chci zabývat posouzením, zda odsouzený v případě nemožnosti bránit svá práva skrze žalobu proti rozhodnutí se může ochrany domoci i jiným způsobem. Jak ostatně vyplynulo výše, odsouzený se prvně proti rozhodnutí o uložení kázeňského trestu důtky může bránit podáním stížnosti nadřízenému správnímu orgánu, který napadené rozhodnutí přezkoumá. Pokud nebude odsouzený v podání stížnosti úspěšný, zbývala by mu v případě uložení jiného kázeňského trestu možnost podání správní žaloby proti rozhodnutí. Ta je zákonem v případě uložení důtky zapovězena, odsouzený se tak musí pokusit vypořádat s touto skutečností užitím jiných institutů.

Pokusím se tak zaměřit na prostředky mimo podání stížnosti, budu vycházet z předpokladu, že stížnost byla odsouzeným v zákonné lhůtě podána a zamítnuta. Mým cílem je přistupovat k ochraně práva odsouzeného komplexně, najít instituty vyskytující se napříč právním řádem a uvažovat nad jejich možnou užitelností v dané věci. Konečně se budu zamýšlet nad tím, zda je některý z nich schopen zajistit naplnění standardu dle čl. 36 odst. 2 Listiny.

I. Ochrana proti nicotnému rozhodnutí

Ostatně prvním možným řešením je věc vyřešit ještě o krok dříve, tedy nikoli vstupem účastníka řízení do správního soudnictví, ale domoci se svých práv ještě v řízení před správním orgánem. K zásahu do práv odsouzených vydáním rozhodnutí o uložení kázeňského trestu může dojít různými způsoby, nabízí se tak i variabilita zvolených řešení.

Může se prvně stát, že vydané rozhodnutí předně rozhodnutím vůbec nebude. Bude se jednat o tzv. *paakt*, nicotné rozhodnutí podle §77 správního řádu. K vydání *paaktu* Vězeňskou službou může dojít ve dvou případech, a to v případě, kdy dané rozhodnutí vydá věcně nepřislušný orgán či pokud rozhodnutí trpí takovými vadami, že jej činí zjevně vnitřně rozporným, právně či fakticky neuskutečnitelným, či trpí vadami jiného charakteru, které způsobí, že se o rozhodnutí vůbec nejedná. Definice vymezená správním řádem je poměrně široká a je si možné představit její interpretaci v případě vydávání aktů. Typicky se tak může jednat o absenci skutkového základu či právního základu, kdy dojde k vydání rozhodnutí na základě špatné právní úpravy.¹⁸⁴

¹⁸⁴ MATES, Pavel a KOPECKÝ, Martin. *Řádné opravné prostředky ve správním řízení: (podle správního řádu a stavebního zákona)*. Teoretik. Praha: Leges, 2015. ISBN 978-80-7502-100-7 str. 108.

Řízení se zahajuje ex offo a účastník k jeho zahájení může dát podnět, nemá však na zahájení řízení nárok.¹⁸⁵ Nicotností se může zabývat a následně ji deklarovat jak nadřízený správní orgán, tak správní soud s tím rozdílem, že u nadřízeného správního orgánu je možné se domoci deklarace nicotnosti pouze u *paaktu*, který je nicotným rozhodnutím z důvodu nedostatku věcné příslušnosti. Správní soudy mohou prohlásit nicotnost pro všechny důvody vymezené v §77 správního řádu.¹⁸⁶ Odsouzený tak může podat podnět k prohlášení nicotnosti daného rozhodnutí, nicméně pokud jim nadřízený správní orgán sdělí, že pro takové prohlášení neshledává důvody, nemá v rámci správního řízení možnost, jak věc sám otevřít a projednat.

Tyto skutečnosti platí v rozsahu působnosti správního řádu. Jak již bylo uvedeno v teoretické části této práce, při výkonu svěřených pravomocí se Vězeňská služba pohybuje v rozsahu plurality právních předpisů. Otázkou subsidiarity správního řádu jsem se již v práci zabývala, přičemž se domnívám, že důvody, pro které je nutné aplikovat správní řád a nikoli ho vyloučit, jsou jasně zřetelné právě při posuzování, co s nicotným rozhodnutím.

Pokud bychom připustili, že správní řád je možné užít jen a pouze v rozsahu základních zásad správního řízení, musela by Vězeňská služba postupovat jen v rámci institutů, které jí nabízí zákon o VTOS. Ten prohlášení nicotnosti neupravuje. Je otázkou, zda je tomu účelně, aby byla zachována flexibilita rozhodování správního orgánu ve věznici, či k tomu vede jen opomenutí upravit zmíněný institut i v rámci činnosti Vězeňské služby.

Přitom právě při činnosti Vězeňské služby může dojít ke stejným vadám, jako dochází při jakékoli činnosti správních orgánů, tedy může dojít k vydání *paaktu*. To platí o to víc v případě, kdy Nejvyšší správní soud deklaruje, že u rozhodování Vězeňské služby o kázeňských přestupcích není nutné dodržovat tak přísné standardy na vyhotovení výsledných rozhodnutí.¹⁸⁷ Proti *paaktu* se tak nelze nijak bránit v rovině pravomoci správního orgánu.

Jak již bylo zmíněno, nicotnost neprohlašuje pouze nadřízený správní orgán, ale lze postupovat podle soudního řádu správního, a to právě v režimu správního soudnictví. Účastník řízení může podat žalobu proti rozhodnutí, ve kterém bude krom jiného tvrdit právě nulitu rozhodnutí. Správní soud je povinen dle §76 odst. 2 SŘS vyslovit nicotnost rozhodnutí i bez návrhu. Otázkou však je,

¹⁸⁵ §77 odst. 3 SŘ

¹⁸⁶ MATES, Pavel a KOPECKÝ, Martin. *Řádné opravné prostředky ve správním řízení: (podle správního řádu a stavebního zákona)*. Teoretik. Praha: Leges, 2015. ISBN 978-80-7502-100-7 str. 109.

¹⁸⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 05. 12. 2014, sp. zn. 2 As 101/2014.

zda je tomu povinen i v případě, kdy je rozhodnutí dle §68 písm. e) SŘS vyloučeno ze soudního přezkumu?

Je zřejmé, že pokud je rozhodnutí přípuštěno k přezkumu, prohlášení nicotnosti nic nebrání. Judikatura Nejvyššího správního soudu¹⁸⁸ však nepřipouští, aby bylo možné prohlásit nicotnost rozhodnutí, pokud je a priori vyloučeno ze soudního přezkumu. Opakovaně uvádí, že nicotnost je možné prohlásit, jen pokud je žaloba přípustná podle §68 SŘS.

Tím jsou však dveře odsouzeného, který by chtěl touto cestou brojit proti nicotnosti rozhodnutí, též uzavřeny. Nicotnosti se tak odsouzený nedomůže ani v jedné rovině.

Na příkladu nicotnosti rozhodnutí se tak v plné míře prokazuje, že jak vyloučením aplikace správního řádu, tak vyloučením soudní výluky, dojde ke komplikované situaci, kdy se odsouzený skutečně ocitá v místech, *odkud mu není pomoci*. S ohledem na danou subsidiaritu správního řádu s odkazem na závěry F. Husseinio¹⁸⁹ se odsouzenému otevírá alespoň poloviční cesta, jak vyřešit nicotnost rozhodnutí skrze institut správního řádu.

Takový závěr je navíc v souladu jak se zásadou právní jistoty, předvídatelnosti práva a ochrany adresátů a jejich nabytých práv, kdy správní orgán prohlášením nicotnosti napravuje stav, který je s uvedenými zásadami v přímém rozporu.

II. Podání podle §16a zákona o státním zastupitelství

Na dodržování právních předpisů ve věznici dohlíží místně příslušné krajské státní zastupitelství.¹⁹⁰ Státní zástupce je oprávněn provádět dozor jak faktický, kdy může fyzicky navštěvovat věznici a mluvit s odsouzenými, tak může činit úkony, jakožto žádat vysvětlení, přikazovat dodržování zákona, či kontrolovat, zda správní orgán činí všechny své úkony v souladu s právními předpisy.¹⁹¹ Povinnosti a oprávnění státního zástupce plynou ze zákona o výkonu trestu odnětí svobody, přičemž zákonodárce výslovně upravil, že výkonem dozoru není dotčena povinnost Vězeňské služby činit kontrolní činnost.¹⁹²

¹⁸⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 04. 2005, sp. zn. 4 As 31/2004, stejně jako Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26.11.2013, sp. zn. 8 As 109/2012.

¹⁸⁹ Viz kapitola Právní základ řízení o kázeňském přestupku, Právní předpisy vymezující řízení o ukládání kázeňských trestů, viz HUSSEINI, Faisal. Správněprávní aspekty výkonu trestu odnětí svobody a související správní činnosti Vězeňské služby České republiky. Online. Disertační práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta. 2014. Dostupné z: <https://is.muni.cz/th/kpqwn/>.

¹⁹⁰ §78 odst. 1 ZVTOS

¹⁹¹ §78 odst. 2 ZVTOS

¹⁹² §78 odst. 4 ZVTOS

Vztah státního zastupitelství a činnosti věznicí nicméně není jednostranný. Odsouzenému se v případě porušení zákona správním orgánem nabízí možnost podat podání ke státnímu zastupitelství, v němž může požádat o dozor státního zástupce, aby prověřil, zda byl postup Vězeňské služby v souladu se zákonem.¹⁹³ Pokud podání splňuje všechny zákonné náležitosti, je státní zastupitelství povinno důvodnost daného podání přezkoumat, a to v rámci celého rozsahu právních předpisů. Pokud dojde k přesvědčení, že došlo k porušení zákona či jiného právního předpisu, přijme v rámci své působnosti opatření ke zjednaní nápravy.¹⁹⁴ Odsouzeného státní zastupitelství vyrozumí o způsobu vyřízení do 2 měsíců od doručení podání.¹⁹⁵

Pokud není odsouzený s vyřízením podání spokojen, může žádat o přezkum postupu státního zastupitelství, a to u nadřízeného státního zastupitelství, v případě odsouzených se bude jednat o vrchní státní zastupitelství. Tento přezkum už je ve věci konečný, o čemž musí být odsouzený poučen. Zákon nicméně nabízí možnost vrátit věc zpět krajskému státnímu zastupitelství, a to v případě, že ve věci odsouzený uvede nové okolnosti, které by mohly zapříčinit jiné posouzení přezkoumávané věci.¹⁹⁶

Z uvedené úpravy plyne několik skutečností. Předně se jedná o možnost ochrany pro odsouzené, která vede mimo zdi věznice, přezkum provádí osoby, se kterými odsouzený nepřichází do každodenního kontaktu. Pro odsouzeného to jistě může znamenat zvýšení pocitu nestrannosti přezkumu.

Úprava podání ke státnímu zastupitelství nicméně může paradoxně ztěžovat přístup k ochraně veřejných subjektivních práv. Pokud by byla věc projednatelná jakožto nezákonný zásah, čemuž se bude práce věnovat v další kapitole, mohl by se zde vyskytnout problém co do účinné ochrany práv a způsobu takové ochrany.

Aby se totiž mohl odsouzený domáhat ochrany proti nezákonnému zásahu správního orgánu podle §82 a násl. SŘS, musí se nejprve domáhat ochrany podle §16a zákona o státním zastupitelství. Tento závěr plyne jak ze samotné podstaty podání žaloby proti nezákonnému zásahu, poněvadž žaloba je koncipována způsobem, že se zasažená osoba musí nejprve domáhat ochrany před nezákonným zásahem prostředky ochrany, které zákon nabízí. Je tomu tak zejména pro subsidiaritu správního soudnictví, kdy nadřízený či jiný dozorující správní orgán má k celé

¹⁹³ §16a zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství

¹⁹⁴ §16a odst. 5 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství

¹⁹⁵ §16a odst. 6 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství

¹⁹⁶ §16a odst. 7 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství

problematice blíže a je schopen ji vyřešit jinými prostředky ochrany. Podání podle §16a zákona o státním zastupitelství tak tvoří další prvek ochrany odsouzeného.

Na druhou stranu je zde možné shledat určité problémy v takové úpravě. Předně je nutné upozornit na skutečnost, že možnost požádat státní zastupitelství o dozor je upravena v zákoně o státním zastupitelství, nikoli v zákoně o výkonu trestu odnětí svobody. Úprava týkající se ochrany práva odsouzeného je tak rozdělena do dvou zákonů, což není problém sám o sobě, nicméně s ohledem na další skutečnosti už problémem být může.

Žádost o dozor státního zastupitelství totiž není v dotčeném ustanovení zcela jednoznačně uvedena jakožto nástroj pro ochranu odsouzených. Textace ustanovení je poměrně obecná, samo ustanovení §16a zákona o státním zastupitelství je možné užít v jakémkoli případě vymezeného dozoru státního zastupitelství nad správním orgánem (například nad činností Policie ČR). Z obsahu ustanovení navíc ani neplyne, že se jedná jednoznačně o prostředek ochrany jako takový.

Systematicky je ustanovení zařazeno v části V., věnující se právním prostředkům zajišťující činnost státního zastupitelství. Ustanovení nijak neupravuje, o jaké podání se má jednat, co může být jeho účelem a k čemu slouží.

Navíc taková úprava nijak nenapovídá skutečnosti, že se jedná o prostředek ochrany nutný pro podání zásahové žaloby. To ostatně plyne až z judikatury, kdy správní soudy přípustnost zásahové žaloby připouští až po vyčerpání dotčeného prostředku ochrany. Až z výňatků těchto rozhodnutí plyne, že se jedná o prostředek dozoru odsouzeného vůči Vězeňské službě.

Nejvyšší správní soud totiž dovozuje, že podání odsouzeného, v němž žádá příslušné státní zastupitelství o dozor, a žádost o přezkoumání způsobu vyřízení tohoto podání u nejbližšího vyššího státního zastupitelství jsou esenciálními prostředky nápravy, kdy bez jejich podání není zásahová žaloba přípustná.¹⁹⁷

Odsouzený tak musí projít oběma instancemi přezkumu činěného státním zastupitelstvím, poté je mu umožněno se domáhat ochrany veřejného subjektivního práva před soudem. S ohledem na specifickou situaci odsouzených a menší možnost získávat informace je tato úprava dle mého názoru mírně nešťastná a odsouzený o této možnosti nemusí vědět.

¹⁹⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 03. 2021, sp. zn. 10 As 350/2020.

Podání podnětu podle § 16a zákona o státním zastupitelství je navíc povahou spíše dozorčí prostředek než prostředek opravný. Taková skutečnost nejen, že snižuje srozumitelnost práva jako takového, navíc vede ke kontroverznímu rozptylu mezi uplatňováním toho kterého prostředku jakožto prostředku ochrany práv.¹⁹⁸ Může tak dojít k mýlce v důležitosti uplatnění prostředku, čímž dojde k zamezení soudní ochrany.¹⁹⁹

Je tak možné shrnout, že podání ke státnímu zastupitelství může poskytnout určitou míru ochrany veřejného subjektivního práva odsouzeného. Státní zastupitelství se musí podáním zabývat a vyrozumět odsouzeného o výsledku šetření. Na druhou stranu mu tento prostředek nenahrazuje správní žalobu, jedná se o přezkoumání jednání Vězeňské služby.

Pokud se chce odsouzený domáhat ochrany veřejného subjektivního práva, které není možné ochránit podáním žaloby proti rozhodnutí, je povinen toto podání podat. Jak již bylo uvedeno výše, nemusí se tak jednat o zcela účinný prostředek ochrany v souvislosti se způsobem života ve věznici, naopak může být existence tohoto institutu odsouzenému paradoxně na obtíž, když se o ní dozví až při odmítnutí žaloby, a to z důvodu nejasné právní úpravy a dozorčí povahy podání. Nešťastnost nejasné právní úpravy tak může vést k dalším poškozením práv odsouzeného.

III. Podání podnětu k zahájení přezkumného řízení

Jak již v úvodu teoretické části této práce zaznělo, pokud je uloženo rozhodnutí o uložení kázeňského trestu a odsouzený proti němu chce brojit, může proti němu podat v zákonné lhůtě stížnost, kterou posoudí nadřízený správní orgán. Kromě řádného opravného prostředku se však může svých práv odsouzený dovolávat i v rámci podání podnětu na zahájení přezkumného řízení, a to opět s výtkou, že tento institut je upraven pouze ve správním řádu, nicméně jej zákon o výkonu trestu odnětí svobody neobsahuje.

Domnívám se v souladu se závěry F. Husseiniho,²⁰⁰ že jeho vyřazením, stejně jako v případě posouzení nicotnosti daného rozhodnutí, by došlo k neúměrnému zkrácení práv adresátů, tedy odsouzených, tedy je jeho užití v souladu se zákonnou úpravou.

¹⁹⁸ CODL, Daniel. Základní triáda správních žalob: k realizovatelnosti jednotného žalobního typu. Právní instituty. V Praze: C.H. Beck, 2023. ISBN 978-80-7400-921-1, str. 123.

¹⁹⁹ CODL, Daniel. Základní triáda správních žalob: k realizovatelnosti jednotného žalobního typu. Právní instituty. V Praze: C.H. Beck, 2023. ISBN 978-80-7400-921-1, str. 124.

²⁰⁰ HUSSEINI, Faisal. Správněprávní aspekty výkonu trestu odnětí svobody a související správní činnosti Vězeňské služby České republiky. Online. Disertační práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta. 2014. Dostupné z: <https://is.muni.cz/th/kpqwn/>.

Přezkumné řízení se zahajuje ex offio podle ustanovení §93 a násl. správního řádu. Na zahájení přezkumného řízení však nemá účastník řízení nárok, může podat podnět k zahájení přezkumného řízení²⁰¹. Přezkum lze provést v rozsahu právních i procesních vad.²⁰² Nadřízený správní orgán, jemuž je podnět směřován, buď řízení zahájí či vyrozumí navrhovatele sdělením, že zde nejsou dány důvody pro jeho zahájení.²⁰³ Forma sdělení není rozhodnutím, nelze tak ani přezkoumat.²⁰⁴

Pokud správní orgán zahájí přezkumné řízení, může rozhodnout o zastavení řízení či o zrušení nebo změně rozhodnutí či o zrušení věci a vrácení orgánu, který ve věci rozhodoval. Ten bude vázán jeho právním názorem.²⁰⁵

Rozhodnutí o uložení kázeňského trestu je též možné posuzovat optikou přestupkového řízení. Kázeňský přestupek je povahou správní disciplinární delikt, na nějž se vztahuje přestupkové řízení.²⁰⁶ Zákon o odpovědnosti za přestupky upravuje další pravidla pro přezkumné řízení, a to v ustanovení §100 a násl. tohoto zákona, úprava správního řádu je tak subsidiární vůči úpravě zákona o odpovědnosti za přestupky.²⁰⁷

Ten však upravuje podání podnětu k přezkumnému řízení pouze ve specifických situacích, a to zejména týkající se posouzení skutku jako trestného činu či pokud bylo o totožném skutku již nějakým jiným způsobem rozhodnuto,²⁰⁸ je tak projevem zásady ne bis in idem.²⁰⁹ Užití přestupkové právní úpravy tak je omezeno jen na taxativně vymezené případy.

Odsouzený tak může zkusit podat podnět k zahájení přezkumného řízení, přičemž se bude jednat o dozorčí prostředek, na jehož zahájení nemá právní nárok. Nelze jej tak považovat za vhodný prostředek nápravy, který by mohl saturovat zkrácení práv, k němuž došlo v důsledku vyluky ze soudního přezkumu rozhodnutí o uložení kázeňského trestu důtky.

²⁰¹ §94 odst. 1 SŘ

²⁰² MATES, Pavel a KOPECKÝ, Martin. *Mimořádné opravné a dozorčí prostředky ve správním řízení*. Teoretik. Praha: Leges, 2022. ISBN 978-80-7502-548-7.

²⁰³ §94 odst. 1 SŘ

²⁰⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008, sp. zn. 7 As 55/2007

²⁰⁵ MATES, Pavel a KOPECKÝ, Martin. *Mimořádné opravné a dozorčí prostředky ve správním řízení*. Teoretik. Praha: Leges, 2022. ISBN 978-80-7502-548-7, str. 25.

²⁰⁶ PRÁŠKOVÁ, H.: *Přestupkové právo*. 2. aktualizované vydání. Teoretik. Praha: Leges, 2022. ISBN 978-80-7502-612-5., str. 50.

²⁰⁷ MATES, Pavel a KOPECKÝ, Martin. *Mimořádné opravné a dozorčí prostředky ve správním řízení*. Teoretik. Praha: Leges, 2022. ISBN 978-80-7502-548-7, str. 32.

²⁰⁸ §100 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky

²⁰⁹ KUČEROVÁ, Helena. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích: s komentářem a judikaturou*. Komentátor. Praha: Leges, 2017. ISBN 978-80-7502-211-0, str. 649.

IV. Podání žaloby na ochranu proti nezákonnému zásahu správního orgánu

V případě, kdy je soudní výlukou vyloučen postup podání správní žaloby proti rozhodnutí o kázeňském přestupku, se nabízí možnost postupovat subsidiárně a zvolit žalobní typ ochrany před nezákonným zásahem správního orgánu. Jak již bylo vysvětleno v kapitole věnující se volbě petitu a rozdíly mezi žalobami, v případě nepřipustnosti žaloby proti rozhodnutí se zde nabízí možnost podat žalobu na ochranu proti nezákonnému zásahu.

K podání žaloby je aktivně legitimován ten, kdo tvrdí, že faktickým zásahem, pokynem nebo donucením, jenž byl zaměřen proti němu či jeho právům, došlo ke zkrácení jeho práv. Zákon dále stanoví, že k žalobě je legitimován až ten, kdo se proti takovému zásahu nemůže bránit jinými právními prostředky. Dle §82 soudního řádu správního se nelze bránit proti vydání rozhodnutí správním orgánem.

Zásah jako takový musí kumulativně naplnit pět podmínek, které jsou vymezeny přímo v ustanovení §82 SŘS.

Žalobce musí být na svých právech zkrácen přímo, stejně jako se musí jednat o přímou zásahu, což je 1. a 5. podmínka. Dle Kühna se tyto podmínky prolínají a jsou takto výslovně vymezeny z toho důvodu, aby zákonodárce zcela jednoznačně upozornil, že zásah musí směřovat přímo vůči žalobci. Přímou zásahu tak může plynout z individualizace zásahu.²¹⁰

Dále musí dojít ke zkrácení na právech, které se následně bude prokazovat společně s posuzováním důvodnosti žaloby.²¹¹ Konečně je nutné se věnovat samotné podstatě zásahu, kdy ze zákona plyne, že se jedná o zásah jako takový, pokyn nebo donucení, přičemž pojem zásah je pojmem zastřešujícím, resp. se jedná o legislativní zkratku. Zákon navíc výslovně uvádí, že se nejedná o rozhodnutí. To ostatně plyne i ze systematického výkladu úpravy typologie žalob, přičemž je možné systematicky dovodit, že rozhodnutím se myslí rozhodnutí podle §65 odst. 1 SŘS. Jiný výklad by byl s ohledem na judikaturu Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu matoucí.

Povahu zásahu pak soud posuzuje individuálně. S ohledem na širokou variabilitu úkonů, které mohou fakticky zkrátit práva osob, by jiný postup nebyl systematický. Konečně poslední

²¹⁰ KÜHN, Zdeněk. *Soudní řád správní: komentář. Komentáře Wolters Kluwer. Kodex*. Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-7598-479-1. Str. 700.

²¹¹ *Ibidem*, str. 700

podmínkou je samotná nezákonnost zásahu. Pokud správní orgán poruší při úkonu procesní právo či rozhodne zcela mimo svou pravomoc, dojde k nezákonnosti zásahu. Výjimečně může být porušeno i právo hmotné.²¹²

1. Zásah obsahem rozhodnutí

Pokud se odsouzený rozhodne domáhat ochrany podáním tohoto typu žaloby, má takové řešení minimálně dvě úskalí. Prvně je to skutečnost, že správní orgán nezasahuje do dispozice práv odsouzeného faktickým zásahem jako takovým, nýbrž až samotným rozhodnutím ve věci, a to rozhodnutím o uložení kázeňského trestu. Jak je výslovně zákonem vyloučeno, samotné rozhodnutí není nezákonným zásahem. Zásah je definován negativně k pojmu rozhodnutí.

Zásahem je vše, co splňuje zákonem stanovené podmínky, a *není rozhodnutím*. Pokud tedy došlo k zásahu do veřejného subjektivního práva jen a pouze obsahem rozhodnutí, je pak těžké definovat takový zásah. Obsah rozhodnutí je samotnou podstatou rozhodnutí, jinak by se nejednalo o rozhodnutí ve smyslu §65 odst. 1 SŘS. Rozhodnutí musí naplňovat obsahové a formální náležitosti,²¹³ což znamená, že obsah jako takový je meritem rozhodnutí, tedy samotný obsah nemůže být meritem zásahu.

Navíc platí, že pokud správní orgán uvede určitou právní argumentaci a právní kvalifikaci, nemusí se tak jednat o nezákonný zásah jako takový - správní orgán jedná v rámci správního uvážení, nicméně nedospěl k závěru, který by byl opřený o relevantní závěry z pohledu odsouzeného. V případě přípustnosti žaloby proti rozhodnutí by bylo takové rozhodnutí přezkoumatelné, nicméně ani v jednom případě by nemohl správní soud zkoumat, zda rozhodl správní orgán v rámci správního uvážení „správně“ či nikoli. To správnímu soudu nepřisluší. Jedním ze znaků správního uvážení je jeho nekontrolovatelnost.²¹⁴ Správní soud však přezkoumává, zda nedošlo k vybočení z mantinelů správního uvážení a zda bylo rozhodnutí v rámci řádného procesu a při vyloučení svévole v rozhodování.²¹⁵

Odsouzený tak nemůže v případě zkrácení svých veřejných subjektivních práv čistě obsahem rozhodnutí proti rozhodnutí brojit skrze zásahovou žalobu.

²¹² KÜHN, Zdeněk. *Soudní řád správní: komentář. Komentáře Wolters Kluwer. Kodex*. Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-7598-479-1. Str. 701.

²¹³ FRUMAROVÁ, Kateřina; GRYGAR, Tomáš; KOUDELKA, Zdeněk; POTĚŠIL, Lukáš; POUPEROVÁ, Olga et al. *Správní soudnictví. Teoretik*. Praha: Leges, 2022. ISBN 978-80-7502-611-8, str. 345.

²¹⁴ KOŠINÁROVÁ, Barbora. *Správní uvážení a jeho přezkum*. Teoretik. Praha: Leges, 2021. ISBN 978-80-7502-560-9, str. 51.

²¹⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 01.10.2021, sp. zn. 8 As 36/2021.

2. Zásah předchozím procesním úkonem

Obsah rozhodnutí není však jediným aspektem, kterým může dojít k nezákonnému stavu, jehož důsledkem může být následně vydání nezákonného rozhodnutí. Druhým případem je podání zásahové žaloby s tvrzením, že došlo k nezákonnému zásahu v důsledku vedeného řízení o uložení kázeňského trestu. V řízení došlo k porušení procesních předpisů, v jehož důsledku došlo k nesprávnému dokazování, potažmo nesprávnému zjištění skutkového stavu či právní kvalifikace stavu zjištěného.

Pokud nezákonný zásah předcházel vydání rozhodnutí o uložení kázeňského trestu, je nutné se pozastavit nad tím, v jakém okamžiku tak může dojít k samotnému zásahu do práv odsouzeného. Dochází tak ke zkrácení práv dochází již uložení trestu, resp. vydáním rozhodnutí, nebo až samotnými účinky trestu, což může být např. záznam o uložení trestu při posouzení žádosti o podmíněné propuštění.

Je tak možné, aby nezákonný postup předcházející rozhodnutí byl sám o sobě faktickým zásahem do práv odsouzeného bez dalšího? K takovému závěru spěje několik okolností – předně je to existence klíčové zásady enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí, kdy správní orgán nemůže jednat vůči účastníkům mimo rozsah zákonné úpravy. Nabízí se tak myšlenka, že cokoli, co učiní správní orgán mimo tento zákonný limit, je bez dalšího zásahem do práv osoby, vůči níž správní orgán jedná. Odsouzený má veřejné subjektivní právo k tomu, aby byla jeho věc vyšetřena v souladu se zákonem a zákonem stanoveným způsobem, poněvadž správnímu orgánu plyne povinnost jednat jen a pouze způsobem předvídaným zákonem.

Navíc by mohl odsouzený v případě uložení soudně přezkoumatelného kázeňského trestu podat jak zásahovou žalobu proti nezákonnému postupu předcházejícímu vydání rozhodnutí, tak žalobu proti rozhodnutí samotnému, kdy jediným tvrzením zkrácení práv by byl právě nezákonný předcházející postup.²¹⁶ Není tak důvod, proč by nemohl odsouzený podat zásahovou žalobu v řízení, kdy následně vydaná žaloba proti rozhodnutí není přípustná.

Na druhou stranu je nutné připomenout, že i přesto, že správní orgán překročí své zákonné oprávnění jednat určitým způsobem, nemusí to nutně znamenat, že takové překročení bez dalšího znamená zásah do veřejných subjektivních práv odsouzeného.

²¹⁶ FRUMAROVÁ, Kateřina; GRYGAR, Tomáš; KOUDELKA, Zdeněk; POTĚŠIL, Lukáš; POUPEROVÁ, Olga et al. Správní soudnictví. Teoretik. Praha: Leges, 2022. ISBN 978-80-7502-611-8, str. 477.

Samotný faktický zásah tak není jednoduché směrem k vydání nezákonného rozhodnutí definovat. Protiargumentem takové aplikace žaloby proti nezákonnému zásahu by byla jistě skutečnost, že by tak docházelo k obejití zákonné úpravy, která z určitých důvodů vylučuje přezkum určitých typů správních rozhodnutí. Skutečnost, že existuje daná subsidiarita žalobních typů, současně neznamená, že vždy bude možné subsumovat případ pod jeden z žalobních typů. Ostatně pokud by tomu tak skutečně bylo, k čemu by soudní výluka vůbec sloužila?

Nebylo by pro správní soud snazší řešit problematiku nezákonnosti tohoto postupu správního orgánu právě skrze žalobu proti rozhodnutí, která je typizovaná právě pro rozhodnutí o ukládání jiných druhů kázeňských trestů? Určitě bylo, navíc by to zjednodušilo situaci jak odsouzeným, tak správním soudům. Z tohoto důvodu se domnívám, že pojem subsidiarity nemůže znamenat obcházení práva. Pokud je zákonem vyloučen přezkum daného rozhodnutí, jedná se o rozhodnutí v materiálně-formálním smyslu, přičemž v jiných případech uloženého kázeňského trestu je žaloba proti rozhodnutí přípustná, znamená to, že přezkum daného rozhodnutí má být vyloučen. Skutečnost, že taková úprava zasahuje do veřejných subjektivních práv odsouzených a porušuje čl. 36 odst. 2 Listiny, současně nemůže znamenat obejití zákonné úpravy „zachráněním“ nešťastné soudní výlučky.

Lze tak na jednu stranu připustit, že by se mohl odsouzený bránit vůči nezákonnému postupu Vězeňské služby právě podáním zásahové žaloby proti úkonu předcházejícímu vydání rozhodnutí.

Jak již bylo vysvětleno výše, existuje situace, kdy žaloba proti nezákonnému zásahu správního orgánu dává smysl co do ochrany práv odsouzeného při řízení o uložení kázeňského trestu. Jedná se o případ, kdy vydání rozhodnutí o uložení kázeňského trestu předchází faktický zásah správního orgánu, který nemá oporu v zákoně či je v přímém rozporu s jeho dikcí. V takovém případě je možné uvažovat nad tím, do jaké míry bylo rozhodnutí vydáno na zákonném základě, pokud jemu předcházelo nezákonné jednání správního orgánu.

Nicméně se bude jednat o podání zásahové žaloby právě co do tohoto jednoho zásahu. Dotčené rozhodnutí o uložení kázeňského trestu však nadále má účinky vůči odsouzenému.

Je tak možné uvažovat nad tvrzením, že podání zásahové žaloby neumožňuje pokrýt celý rozsah důvodů, pro který by žalobce chtěl přezkoumat rozhodnutí vězeňské služby před správním soudem. Tato situace pak ukazuje klíčový důvod, proč je textace předmětných ustanovení odlišná

od sebe navzájem. Navíc ani není jisté, že by byla přípustná žaloby, byť i proti jednomu z nezákonných zásahů předcházející vydanému rozhodnutí.

Stojí totiž za zmínku upozornit na chápání jednotlivých procesních úkonů v řízení o vydání rozhodnutí. Pokud by se pojem zásahu vykládal extenzivně, došlo by k rozložení správního řízení na mnoho částí, kdy vůči každé této části by bylo možné podat správní žalobu. Takové jednání by pak mohlo vést k účelovému prodlužování a komplikování správního řízení.²¹⁷ Pokud tedy směřuje řízení k vydání rozhodnutí, není možné úkony podrobit zkoumání ve smyslu řízení o nezákonném zásahu, a to dle stanoviska Rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu.²¹⁸ Je tak však možné učinit, pokud sám úkon představuje zásah do práv účastníka řízení.

S ohledem na shora nastíněný způsob podání zásahové žaloby se tak situace komplikuje ještě více. Pokud dojde k procesním pochybením při vyřizování kázeňského přestupku, dojde k vydání rozhodnutí. Samotné rozhodnutí je však z přezkumu v některých případech vyloučeno.

To však současně neznamená, že se nejedná o rozhodnutí podle §65 odst. 1 SŘS. Samotné ustanovení, které nepřipustnost žaloby upravuje, hovoří o nepřipustnosti tak, že se jedná o rozhodnutí, která jsou ze soudního přezkumu vyloučena.²¹⁹ Jedná se tak jak formálně, tak materiálně o rozhodnutí, což ostatně plyne i ze skutečnosti, že v případech uložení jiného kázeňského trestu by soudní přezkum rozhodnutí připuštěn byl.

Pokud je tak výsledkem řízení rozhodnutí ve smyslu §65 odst. 1 SŘS, což je, nelze podat zásahové žaloby proti případným zásahům procesními úkony do práva odsouzeného. Zároveň nikdy odsouzený nebude dopředu vědět, zda bude rozhodnutí ze soudního přezkumu vyloučeno či nikoli. Je tak otázkou, jestli bude předvídat, že dojde k vyloučení soudního přezkumu uložení kázeňských trestů vyloučených dle §52 odst. 4 ZVTOS, a radši podá žalobu proti zásahu „preventivně“, či nikoli.

Zde pak hraje roli i otázka plynutí lhůty pro podání zásahové žaloby, kdy subjektivní činí dva měsíce od chvíle, kdy se žalobce o zásahu dozvěděl.²²⁰ Zde se nabízí troufalá odpověď, že okamžik dozvědění se o nezákonném zásahu je možné dovodit právě od vydání rozhodnutí o uložení kázeňského trestu, poněvadž až tímto okamžikem se může odsouzený dozvědět, že vůči

²¹⁷ KÜHN, Zdeněk. *Soudní řád správní: komentář. Komentáře Wolters Kluwer. Kodex*. Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-7598-479-1. Str. 704.

²¹⁸ Stanovisko Rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16.11.2016, sp. zn. 1 Afs 183/2014.

²¹⁹ §68 písm. e) SŘS

²²⁰ §84 odst. 1 SŘS

rozhodnutí není oprávněn podat žalobu proti rozhodnutí. Tímto okamžikem se tak „otevírají“ brány žalovat na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu pro všechny procesní úkony.

Lze tak uzavřít, že odsouzený se může bránit proti nezákonnému zásahu správního orgánu spočívajícího v nezákonném jednání předcházejícímu vydání rozhodnutí o uložení kázeňského trestu. Protože však nemůže vědět, zda bude toliko procesní otázka vydání rozhodnutí přezkoumatelná v rámci podání žaloby proti rozhodnutí, může podat žalobu proti nezákonnému zásahu až ve chvíli, kdy se dozví o samotné nepřijatelnosti podání žaloby proti rozhodnutí.

3. Jak s nezákonným zásahem správní soud naloží?

Druhým problémem, který je ještě nutné vzít v potaz, je samotná povaha a účel podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu a žaloby proti nezákonnému zásahu správního orgánu. Správní soud v případě, kdy posuzuje žalobu proti rozhodnutí, je nadán pravomocí o rozhodnutí rozhodnout tak, že jej zruší, upustí od uložení trestu či v zákonných mezích sníží trest, a to v souladu s §76 odst. 1 a §78 odst. 1, 2 soudního řádu správního. Pokud žaloba není důvodná, žalobu zamítne.²²¹

V případě nezákonného zásahu správní orgán rozhodne tak, že pokud nezákonný zásah nadále trvá, zakáže správnímu orgánu, aby v nezákonném zásahu pokračoval, a přikáže, aby obnovil stav před zásahem, přičemž pokud již zákonný zásah netrvá, určí, že faktický zásah byl v rozporu se zákonem, to vše na základě §87 odst. 2 soudního řádu správního.

Zde se již projevuje plně problém s podáním žaloby proti nezákonnému zásahu. Pokud je proti odsouzenému vydáno nezákonné rozhodnutí, není účelné určit, že jednání správního orgánu nebylo v souladu se zákonem. Účelem podání žaloby je právě zrušení účinku nezákonného rozhodnutí, kterého se však určením nezákonnosti zásahu nedomůže.

Pokud správní soud dospěje k závěru, že jednání správního orgánu předcházející rozhodnutí bylo nezákonné, nastává otázka, zda nezákonný zásah stále trvá či se omezuje pouze na jednání, které vydání rozhodnutí předcházelo. Důsledkem nezákonného postupu správního orgánu je vydání nezákonného rozhodnutí, které je pravomocné a stanoví odsouzenému povinnosti, především se podrobit účinkům kázeňskému trestu. Účinky nezákonného zásahu tak

²²¹ §78 odst. 7 SŘS

trvají nadále. Z povahy trvajících zásahu by tedy bylo možné předpokládat, že důsledkem rozhodnutí správního soudu bude následné zrušení i vydaného rozhodnutí.

Opět by se tak jednalo o obejití zákonné výluky soudního přezkumu rozhodnutí. Aby došlo k napravení stavu, ve kterém dochází k újmě na veřejných subjektivních právech odsouzeného, muselo by dojít ke zrušení pravomocného rozhodnutí o uložení kázeňského trestu důtky. Správní soud by tak přikázal fakticky zrušení pravomocného rozhodnutí. Podstatou petitu záporní zásahové žaloby je přikázat správnímu orgánu, aby nepokračoval v zásahu či obnovil předešlý stav. Jedná se tak o konstitutivní rozhodnutí.²²²

Týká se však faktického zásahu, který je charakteristický právě tím, že není formalizovaný a není rozhodnutím ve formálně-materiálním smyslu. Je tak v diskreci správního orgánu jednat způsobem, že nebude vykonávat tento faktický zásah (např. že přestane bránit odsouzenému využívat knihovnu ve věznici). Z povahy věci tak nemůže správní soud přikázat, aby správní orgán zrušil pravomocně nabyté rozhodnutí, když k něčemu takovému není správní orgán zmocněn.

V. Činnost Veřejného ochránce práv

Odsouzenému se nabízí další možnost řešení situace, kdy může využít činnosti Veřejného ochránce práv. Veřejný ochránce práv má působnost vůči Vězeňské službě, kdy působí k ochraně práv osob zasažených jednáním správního orgánu.²²³ Může např. jednat na základě podnětu odsouzeného či může jednat z vlastní iniciativy.²²⁴ Na veřejného ochránce práv se může obrátit kdokoli, a to jak s ústním, tak písemným podnětem.²²⁵

Veřejný ochránce práv se dlouhodobě zabývá problémy odsouzených, kteří mu adresují stížnosti o špatném zacházení způsobené veřejnou mocí. Veřejný ochránce práv také často navštěvuje věznice v rámci šetření, přičemž součástí této návštěvy je pozorování stavu ve věznici, provádí rozhovory s vedoucími a zaměstnanci, zaměřuje se na studium vnitřních předpisů zařízení a dokumentace, včetně zdravotnické.²²⁶

²²² FRUMAROVÁ, Kateřina; GRYGAR, Tomáš; KOUDELKA, Zdeněk; POTĚŠIL, Lukáš; POUPEROVÁ, Olga et al. *Správní soudnictví. Teoretik*. Praha: Leges, 2022. ISBN 978-80-7502-611-8, str. 500.

²²³ §1 odst. 1 a odst. 2 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv

²²⁴ §9 písm. a) a d) zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv

²²⁵ §10 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci prá

²²⁶ FORAL, J., LUKASOVÁ, M. *Soudce a prevence závažných zásahů do práv osob žijících v institucích*. 2. část. Soudce (Wolters Kluwer), rok: 2022, číslo: 1, na straně 8. [cit. 31.12.2024] identifikační číslo ASPI: LIT303288CZ. Dostupné z: www.aspi.cz.

Správní orgány jsou povinny při šetření Veřejnému ochránci práv poskytovat součinnost.²²⁷ Návštěvou jeho šetření nekončí, dále vypracovává zprávu o návštěvě, kde navrhuje, jakým způsobem konkrétní situaci zlepšit, a požádá věznicí o vyjádření.²²⁸ Dle §19 zákona o veřejném ochránci práv²²⁹ může ochránce navrhnout různorodá řešení neuspokojivé situace, jakožto navrhnout zahájení řízení o přezkumu rozhodnutí, pokud zahájit lze, provést úkony k odstranění nečinnosti, zahájení disciplinárního nebo jiného obdobného řízení či dokonce navrhnout zahájení trestního stíhání, stíhání pro přestupek či jiný správní delikt. Konečně může navrhnout poskytnutí náhrady škody či navrhnout uplatnění tohoto nároku.

Zákon navíc zakotvuje povinnost správního orgánu informovat ochránce, jakým způsobem došlo k nápravě, přičemž nabízí ochránci možnosti, jak řešit situaci, kdy správní orgán nechce nezákonný stav napravit. Veřejný ochránce práv může vyrozumět nadřízený úřad a či při absenci takového úřadu vládu, či může o svých zjištěních informovat veřejnost včetně sdělení jména a příjmení osob oprávněných jednat jménem úřadu.²³⁰

Konečně může doporučit vydání, změnu nebo zrušení právního nebo vnitřního předpisu.²³¹ Při své činnosti vydává stanoviska, a navíc může o věci informovat veřejnost a využít svého mediálního vlivu k řešení obdobných případů *de lege ferenda*. Jeho role tak může spočívat právě v dalším vývoji náhledu na postavení kázeňských trestů a jejich faktických dopadů do sféry ústavně zaručených práv odsouzených.

Domnívám se, že problematiku ochrany Veřejného ochránce práv není možné vyčerpát bez krátké zmínky ohledně zvláštního postavení Veřejného ochránce práv v řízení o žalobě proti rozhodnutí. Jak je ostatně meritem této práce, rozhodnutá o uložení kázeňského trestu důtky je vyloučeno ze soudního přezkumu. Je však tento postup vyloučen i v režimu ustanovení §66 SŘS, v němž je dána ochrana veřejnému zájmu?

Soudní řád správní explicitně nabízí možnost podat žalobu k ochraně veřejného zájmu. Saturuje se tak tím situace, kdy je dán veřejný zájem na ochranu veřejných subjektivních práv osoby, nicméně tato osoba není dotčena na svých hmotných právech nebo nebyla účastníkem

²²⁷ §16 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv

²²⁸ §18 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv

²²⁹ zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv

²³⁰ §20 odst. 2 zákona o Veřejném ochránci práv

²³¹ §22 odst. 1 zákona o Veřejném ochránci práv

řízení před správním orgánem.²³² I přesto, že samotné ustanovení nijak výslovně neupravuje, o jakou z žalob se jedná, lze ze systematiky zařazení ustanovení dovodit, že touto zvláštní žalobní legitimací je veřejný ochránce práv nadán jen v případě žaloby proti rozhodnutí.

Z toho plyne, že pokud je jakkoli žaloba proti danému rozhodnutí nepřijatelná, resp. se nejedná o rozhodnutí či je zde dána soudní výluka, není možné zvláštní žalobní legitimaci užít. Veřejný ochránce práv tak nemůže postupovat tímto způsobem.

Veřejný ochránce práv má tak k dispozici pouze prostředky plynoucí ze zákona o Veřejném ochránci práv. Tyto prostředky mohou být a nemusí být dostatečné, přičemž pole jeho působnosti je dáno co do činnosti správních orgánů. Navíc jsou jím využívané prostředky pouze "měkkého" charakteru, kdy ochránce může pouze doporučovat, nikoli závazně rozhodovat.²³³ Přezkum ve správním soudnictví tak Veřejný ochránce práv nemůže iniciovat a skrze něj se nemůže odsouzený dostat k soudní ochraně.

VI. Podání Ústavní stížnosti

Podání ústavní stížnosti je upraveno v ustanovení §72 a násl. zákona o ÚS.²³⁴ Odsouzený by se mohl domáhat ochrany před vydaným rozhodnutím Vězeňské služby, a to podáním ústavní stížnosti. Podání ústavní stížnosti je však nepřijatelné do doby, než stěžovatel vyčerpá všechny řádné i mimořádné opravné prostředky.²³⁵

Ústavní stížností jsou chráněna ústavně zaručená práva, která byla v důsledku zásahu orgánu veřejné moci zkrácena.²³⁶ Ty však mohou být Ústavním soudem chráněna jen s ohledem na zásadu subsidiarity, která se promítá právě v povinnosti stěžovatele nejprve vyčerpat všechny opravné prostředky. Dle sdělení Ústavního soudu o přijetí stanoviska pléna²³⁷ ze zásady subsidiarity plyne též princip minimalizace zásahů Ústavního soudu do činnosti orgánů veřejné

²³² KÜHN, Zdeněk. *Soudní řád správní: komentář. Komentáře Wolters Kluwer. Kodex*. Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-7598-479-1. Str. 530.

²³³ ŠABATOVÁ, Anna. *Ombudsman a lidská práva*. Brno: Doplněk, 2008. ISBN 978-80-7239-229-2.

²³⁴ zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu

²³⁵ §75 odst. 1 zákona o ÚS

²³⁶ §72 odst. 1 písm. a) zákona o ÚS

²³⁷ 40/2014 Sb. Sdělení Ústavního soudu o přijetí stanoviska pléna Ústavního soudu ze dne 4. března 2014 pod sp. zn. Pl. ÚS-st. 38/14 k nepřijatelnosti ústavní stížnosti, jestliže stěžovatel v trestním řízení nepodá zákonem předepsaným způsobem dovolání.

moci. Ústavní stížnost je tak pouze krajním prostředkem ochrany práva, a to až za předpokladu, že náprava zkrácených práv není možná způsobem daným zákonem.²³⁸

Ústavní soud navíc dlouhodobě judikuje, že účelem řízení o ústavní stížnosti není obcházení obecných soudů, poněvadž ochrana ústavnosti je úkolem celé soustavy obecných soudů, není jí tak nutné chránit až v řízení před Ústavním soudem.²³⁹

Kdyby došlo k vypořádání ústavní stížnosti dříve, než by byly všechny opravné prostředky uplatněny, mohl by se Ústavní soud dopustit narušení zásady dělby moci, a to zásahem do kompetencí jiného orgánu veřejné moci.²⁴⁰ Systematika úpravy ústavní stížnosti a její role v přístupu jednotlivce k soudu je tak dána právě optikou *ultima ratio*, kdy osoba zkrácená na právech nejprve musí ochranu práv uplatňovat "blíže", tedy nejprve v řízení před správním orgánem, poté u soustavy obecných soudů. Vynecháním daného řetězce by došlo s ohledem na závěry Ústavního soudu k narušení dynamiky českého justičního systému.

Ústavní soud ve svém judikátu²⁴¹ připouští, že by měla být nepřipustnost žaloby hojena skrze podání ústavní stížnosti. Ústavní soud z toho dovozuje, že odsouzený není zcela zbaven ochrany, poněvadž vždy může podat ústavní stížnost, když jsou zkrácena jeho ústavně zaručená práva.

Sám Ústavní soud v daném judikátu zmíní²⁴², že pokud by bylo možné uvažovat nad přípustností soudního přezkumu uložené důtky, muselo by dojít k zásahu do ústavně zaručených práv a svobod. K nim však uložením důtky nedošlo, takže nelze napadnout postup ústavní stížností. Z toho v provázanosti náhledu Ústavního soudu plyne, že nelze ani uvažovat nad správní žalobou, když není přípustná ústavní stížnost.

Ústavní stížnost tak nemůže nahradit podání správní žaloby. Ústavní stížnost slouží k ochraně ústavně zaručených práv. K této ochraně subsidiárně slouží však celý koncept soudnictví, kdy soudy ochraňují nejen nároky práva plynoucí ze zákona, nicméně též prozařující

²³⁸ 40/2014 Sb. Sdělení Ústavního soudu o přijetí stanoviska pléna Ústavního soudu ze dne 4. března 2014 sp. zn. Pl. ÚS-st. 38/14 k nepřipustnosti ústavní stížnosti, jestliže stěžovatel v trestním řízení nepodá zákonem předepsaným způsobem dovolání, bod 15.

²³⁹ Usnesení Ústavního soudu ze dne 12. 09. 2012, sp. zn. III. ÚS 3507/10.

²⁴⁰ 40/2014 Sb. Sdělení Ústavního soudu o přijetí stanoviska pléna Ústavního soudu ze dne 4. března 2014 sp. zn. Pl. ÚS-st. 38/14 k nepřipustnosti ústavní stížnosti, jestliže stěžovatel v trestním řízení nepodá zákonem předepsaným způsobem dovolání, bod 16.

²⁴¹ Usnesení Ústavního soudu ze dne 29. 1. 2015 pod č. j. I. ÚS 3688/14-1

²⁴² Usnesení Ústavního soudu ze dne 29. 1. 2015 pod č. j. I. ÚS 3688/14-1

základní práva. Správní soud má povinnost ustanovení zákona interpretovat skrze ochranu ústavně garantovaných práv a svobod.²⁴³

Účelem podání správní žaloby je ochrana veřejných subjektivních práv žalobce. Veřejné subjektivní právo odsouzeného tkví v právu na řádné odůvodnění správního uvážení, právo, aby se veřejná moc zdržela nepřipustných zásahů do svobodné sféry jednotlivce a na dodržení procesních práv.²⁴⁴ I přesto, že takto vymezenými právy prozařují základní práva, jakožto právo na spravedlivý proces či právo na to, aby veřejná moc nezasahovala do sféry adresáta nezákonným způsobem, neznamená to, že není nutné chránit tyto právy již jako veřejná subjektivní práva. Naopak již při posuzování ochrany veřejných subjektivních práv musí obecný soud zohlednit nepřímé působení základních práv a rozhodnout ústavněkonformním způsobem.²⁴⁵

Navíc může dle J. Kratochvíla dojít k rychlejšímu dospění ke spravedlnosti, pokud bude věc vyřízena již před obecnými soudy. Pokud by bylo nutné čekat na ochranu základních práv až do rozhodnutí Ústavního soudu, prodloužilo by se tím neúměrně řízení.²⁴⁶

Se závěrem Ústavního soudu tak nesouhlasím, a to ze dvou důvodů. Pokud by bylo možné připustit, že přípustnost správní žaloby a ústavní stížnosti jsou propojeny, došlo by k posunu vnímání účelu podání žalob jako takových. Správní soudnictví chrání v rámci soustavy obecných soudů práva žalobce na ochranu veřejných subjektivních práv, která byla zkrácena v důsledku jednání správních orgánů. Dotčenou konstrukcí by tak docházelo k narušení konceptu subsidiarity ústavního soudnictví, která by tak předbíhala řešení ochrany zkrácených práv v rámci soustavy obecných soudů.

Pokud by bylo možné připustit myšlenku Ústavního soudu, že je možné připustit soudní přezkum jen v případech, kdy dojde k narušení ústavně zaručených práv, došlo by současně k narušení celého konceptu soudnictví jako takového.

Je tak možné připustit, že ústavní stížnost může hrát roli při výjimečných situacích, kdy se jednotlivec ocitne právě v situaci, se kterou zákon nepočítá a vlivem okolností se ocitne bez právní

²⁴³ KRATOCHVÍL, Jan. *Lidská práva v praxi obecných soudů*. Teoretik. Praha: Leges, 2020. ISBN 978-80-7502-441-1, str. 15.

²⁴⁴ KOPECKÝ, Martin. *K obsahu a rozsahu veřejných subjektivních práv*, Acta Universitatis Carolinae - IURIDICA [cit. 14. 11. 2024] in CODEXIS®. Dostupné z: <https://next.codexis.cz/literatura/LT128864>

²⁴⁵ KRATOCHVÍL, Jan. *Lidská práva v praxi obecných soudů*. Teoretik. Praha: Leges, 2020. ISBN 978-80-7502-441-1, str. 16.

²⁴⁶ KRATOCHVÍL, Jan. *Lidská práva v praxi obecných soudů*. Teoretik. Praha: Leges, 2020. ISBN 978-80-7502-441-1, str. 17.

ochrany. V tomto případě je namístě uvažovat nad klíčovostí ústavní stížnosti, kdy ta může obsáhnout i ochranu ve věci, ve které zákon jednotlivci neposkytl dostatečné právní prostředky k jeho ochraně.

To se však domnívá, že není případ odsouzeného, který se chce bránit proti nezákonně uložené důtce. Ukládání kázeňského trestu je běžným projevem kázeňské pravomoci Vězeňské služby, nejedná se o situaci ničím mimořádnou. Není tak důvod, proč by musela ústavní stížnost saturovat nedostatečnou ochranu ve správním soudnictví, když se nejedná o výjimečný případ, ale o zákonem předvídaný postup.

VII. Závěry možného řešení odsouzeného

Závěrem je tak možné uvést, že ani jedno z řešení není dostatečné co do řádné ochrany odsouzeného v rámci čl. 36 odst. 2 Listiny.

Prvně nejednoznačnost právní úpravy týkající se subsidiarity správního řádu ztěžuje pozici odsouzeného, který dle něj sice může postupovat, nicméně se obávám, že se setká s aplikačními potížemi, které pro něj bude obtížné řešit při výkonu nepodmíněného trestu odnětí svobody. Jsem však přesvědčena, že odsouzený je oprávněn k podání podnětu k prohlášení nicotnosti, a to i s odkazem na skutečnost, že se prohlášení nicotnosti nemůže domoci před správními soudy. Podobně je možné shledat podání podnětu k zahájení přezkumného řízení, které je povahou dozorčí prostředek, a odsouzený na jeho zahájení nemá z podstaty věci nárok. Odsouzený jej může podat, ale pozbývá jakékoli garance, že bude věc přezkoumána.

Dále je důvodné uvést, že obě podání, a to jak státnímu zastupitelství, tak Veřejnému ochránci práv, může odsouzený podat a z hlediska právní úpravy by neměl být v užití nijak limitován, přičemž je možné, že jedno z těchto řešení bude účinné. Není to však to samé, jako právo na soudní přezkum.

Účinným řešením nebude ani podání zásahové žaloby, kdy ta nemůže postihnout merit uplatnitelný v režimu žaloby proti rozhodnutí. Pokud by navíc bylo možné připuštění takové „náhrady“, kdy v případech rozhodnutí vyloučených ze soudního přezkumu bude bez dalšího možné podat zásahovou žalobu, ztrácela by úprava výluky ze soudního přezkumu zcela smysl.

Odsouzený může konečně podat ústavní stížnost, tomu právní úprava nijak nebrání. Nicméně jsem přesvědčena, že nelze systémově hojit nedostatečnost právní ochrany odsouzeného skrze institut ultima ratio, kdy Ústavní soud sám judikuje, že není dalším článkem soudní soustavy,

ale naopak by měl minimalizovat zásah do činnosti správních orgánů a soudů. Ústavní soudnictví je povahou subsidiární, lze tedy shrnout, že ústavní stížnost je odsouzený oprávněn podat, ale mělo by se jednat o krajní prostředek ochrany, nikoli o dostatečné nahrazení této skutečnosti.

Závěr

Na začátku této práce jsem vznesla poněkud provokativní otázku, a to, zda nejsou závěry Ústavního soudu neústavní co do podpoření vyloučení soudního přezkumu rozhodnutí o uložení kázeňského trestu důtky. Uvědomovala jsem si, že k této otázce je nutné přistupovat komplexně a s přesahem do práva trestního, a to čistě z důvodu, že práva odsouzeného, který je nezákonností přístupu poškozen, jsou roztažena právě jak do obou oblastí.

Správní soudnictví ve své povaze chrání veřejná subjektivní práva osob, které se této ochrany před ním domáhají. Odsouzení se tak v případě zkrácení práv vlivem uloženého kázeňského trestu důtky domáhají ochrany před postupem správního orgánu, který nejednal v rámci svých kompetencí či porušil procesní předpisy, jednal tedy v rozporu se zásadou čl. 4 odst. 1 Listiny, kdy správnímu orgánu je povoleno jednat pouze způsobem upraveným zákonem. Na to má odsouzený právo, a to jak plynoucí ze zákona, tak především z Listiny.

Tuto ochranu jim však právo s posvěcením ústavní judikatury odpírá.

S ohledem na výše zmíněné mohu konstatovat, že v první části jsem dospěla k závěru, že v případě ochrany veřejných subjektivních práv odsouzených je možné uvažovat nad užitím tzv. triády správních žalob. Odsouzený si ale musí při podání žaloby být vědom, jak zvolit tento správný žalobní typ. Vývojem judikatury došlo ke konstatování existence poučovací povinnosti, kdy soud musí žalobce poučit, že se domáhá ochrany svého veřejného subjektivního práva prostřednictvím jiného žalobního typu, než skrze který by se mohl ochrany domoci.

Dále jsem dospěla k závěru, že nejednoznačnost výběru správného žalobního typu nepovede k odmítnutí žaloby bez dalšího, došlo by totiž k sankcionování účastníka, odsouzený by měl mít možnost se proti odmítnutí žaloby pro odlišnou kvalifikaci bránit. Pokud by tomu tak nebylo, došlo by k porušení zásady zákazu vydání překvapivého rozhodnutí. Poučovací povinnost nemá soud vždy, pokud žalobce věděl a mohl vědět, že podává nesprávný typ žaloby, soud jej o této skutečnosti nemusí poučit.

Užití tzv. eventuálního petitu by neměla být překážkou k projednání žaloby. Podaná žaloba ale musí respektovat hierarchii žalobní triády a musí z ní být jasné, čeho se žalobce domáhá. Dané řešení vyvozené judikaturou se mi zdá být vhodným kompromisem mezi dispoziční zásadou ovládající podávání správních žalob a současně ochrany práva účastníka na projednání věci před soudem, v konečném důsledku v právu na spravedlivý proces.

Ve druhé kapitole jsem dospěla ke zjištění, že odsouzený musí v rámci výkonu trestu plnit své povinnosti, přičemž při jejich porušení je Vězeňská služba oprávněna mu uložit kázeňský trest, o čemž se zahajuje řízení. Průběh řízení a následné vydání rozhodnutí o uložení kázeňského trestu musí naplňovat dostatečné standardy tak, aby nedošlo k svévolnému postupu Vězeňské služby a k porušení procesních práv odsouzeného. Vězeňská služba postupuje podle zvláštních právních předpisů a měla by postupovat též subsidiárně dle správního řádu tak, aby došlo k dostatečné ochraně práv odsouzeného.

Na druhou stranu je správnímu orgánu dán korektiv plynoucí z potřeb udržení pořádku a kázně ve věznicích, kdy je Vězeňská služba oprávněna vydat rozhodnutí, na které nebudou kladeny tak vysoké nároky, jako na rozhodnutí jiných správních orgánů. Tato skutečnost však nebrání odsouzenému se proti uloženému kázeňskému trestu bránit, což může učinit již v režimu zákona o VTOS podáním stížnosti. Pokud by byla stížnost neúspěšná, zákon mu umožňuje soudní přezkum jen v taxativně vymezených případech, kdy měřítkem přípustnosti žaloby je právě typ uloženého kázeňského trestu.

V práci jsem se navíc věnovala vývoji ustanovení týkající se vyloučení ze soudního přezkumu. V průběhu let došlo ke změně vnímání širokého pojetí dané výluky a následně byla novelizována. To opět neobstálo před Ústavním soudem, přičemž neústavnost v případě vyloučení soudního přezkumu ve věci pokuty dovedl, ale v případě důtky nikoli. V rámci důtky uzavřel, že její uložení nemá vliv na práva odsouzeného ve smyslu nutnosti soudní ochrany dle čl. 36 odst. 2 Listiny.

Poté jsem se již věnovala konkrétně vyloučení rozhodnutí o uložení kázeňského trestu ve formě důtky, a to s ohledem na uvedené závěry Ústavního soudu. Ten uvedl, že vliv důtky na případná další práva může odsouzený odvrátit jiným postupem v řízení. Dospěla jsem k závěru, že odkazem na jiné řízení, tedy zpravidla na řízení o žádosti o podmíněné propuštění, nelze dosáhnout standardu ochrany dle čl. 36 odst. 2 Listiny. Ústavní soud by tak svým způsobem připouštěl možnost zhojení vady jednoho řízení v řízení odlišného charakteru.

Co se týče samotné ústavnosti absence soudního přezkumu, dovedla jsem, že uložení důtky má vliv na práva odsouzeného i v intencích základních práv a svobod. Odsouzený se tak nemůže účinně bránit případnému zásahu do svých práv a svobod.

V rámci této části jsem se věnovala též skutečnosti, že jednotlivci zkrácení uložení výtky při výkonu právnické profese se mohou u soudu ochrany dovolat, a to na rozdíl od právě

odsouzených v rámci uložené důtky. Dovedla jsem, že výtka jako taková nezasáhne do práv zasažené osoby takovou měrou, jako v porovnání s osobou odsouzeného.

V kapitole jsem se navíc zabývala i skutečností, zda je institut podmíněného propuštění nárokový či nikoli. Dospěla jsem k závěru, že nenárokovost nemůže znamenat svévoli. Nemělo by tak dojít k upírání řádné ochrany práv s odůvodněním okolností, že na vyhovění žádosti o podmíněné propuštění není právní nárok. Nezákonně uložená důtka tak bude působit jako překážka pro odsouzeného, kterému ztěžuje přístup k institutu podmíněného propuštění z výkonu trestu. Dochází tak ke svévoli a odsouzený se nemá jak vůči této situaci bránit.

Z toho plyne, že vlivem nedostatečnosti soudní ochrany tak dochází právě k porušení čl. 36 odst. 2 Listiny, který stanovuje soudní ochranu před postupem správního orgánu. Zásah do ústavně zaručených práv je dán právě absencí soudního přezkumu rozhodnutí o uložení kázeňského trestu důtky, a to ve vazbě na podání žádosti odsouzeného o podmíněné propuštění z výkonu nepodmíněného trestu odnětí svobody. Uvědomuji si, že důtka hraje v udržování kázně a bezpečnosti ve věznicích důležitou roli, nicméně její uložení plní svůj účel pouze za předpokladu, že byla uložena oprávněně.

Pokud se však rozhodne odsouzený o podání žádosti o podmíněné propuštění a byla mu v minulosti uložena důtka neoprávněně, může dojít k zásahu do jeho ústavně zaručených práv na spravedlivý proces a rovné zacházení při rozhodování o vyhovění žádosti. Uvědomuji si, že k neústavnosti dojde až v důsledku splnění několika kumulativních podmínek, nicméně se domnívám, že vzhledem ke skutečnosti, že se jedná o práva jedince omezeného na osobní svobodě a dalších právech, měla by být garance ochrany základních práv a svobod co nejvyšší.

Jak jsem již v úvodu práce naznačila, nechci se spokojit pouze s konstatováním, že vyloučením soudního přezkumu rozhodnutí o uložení kázeňského trestu důtky dochází k neústavnosti, poněvadž jsem byla přesvědčena, že odsouzený může chránit svá práva i jiným způsobem. Dospěla jsem však k názoru, že jsou zde dány určité cesty k ochraně práv odsouzeného, které mohou či nemusí znamenat úspěšné domožení ochrany práv. Z pohledu standardu ochrany práva dle čl. 36 odst. 2 Listiny se však jedná pouze o doplňková řešení, která nemohou nahradit deklarovanou soudní ochranu odsouzeným.

Nabízená řešení situace, do které se odsouzený dostal, nejsou dostatečná. Nejistota ohledně subsidiarity správního řádu nezaručuje odsouzeným dostatečně jasnou ochranu již v řízení před správními orgány, podání směřovaná státnímu zastupitelství a Veřejnému ochránci práv nemohou

z podstaty věci nahradit soudní přezkum i přesto, že některé případy vyřešit mohou. Garance čl. 36 odst. 2 Listiny nicméně počítá se soudní ochranou, které se odsouzený zkrácený na ústavně zaručených právech účinně nedomůže.

Ostatně se odsouzenému úpravou žalobních typů nedostane dostatečné ochrany ani skrz institut podání zásahové žaloby, kdy sama zásahová žaloba nemůže zcela postihnout všechny případy, které není možné uplatnit v rozsahu žaloby proti rozhodnutí. Správní soud nemůže posoudit jako zásah rozhodnutí, které je z přezkumu vyloučeno, jinak by samotné vyloučení ztrácelo smysl.

Odsouzenému se nicméně nabízí možnost podat ústavní stížnost, přičemž k takovému postupu nabádá sám Ústavní soud. Takový postup však řeší individuální selhání, nikoli systémový nedostatek nedostatečné ochrany. Nelze hojit pochybení zákonodárce ve vyloučení soudního přezkumu rozhodnutí o uložení kázeňského trestu důtky skrze podávání institutu *ultima ratio*, tedy ústavní stížnosti. Takový závěr by byl jak v rozporu se zásadou subsidiarity ústavního soudnictví, tak v rozporu se zásadou minimalizace zásahu ústavního soudnictví. Ústavní soud je zvláštním článkem soudní soustavy, připuštěním hojení nedostatku soudního přezkumu skrze něj by tak jeho zvláštní povahu narušilo.

Z uvedeného plyne, že jiná řešení znamenají pro odsouzeného buď řešení neúplné či systémově nevhodné. Není vyloučeno, že se mu podaří se domoci kýžené ochrany, nicméně stále dojde k porušování jeho práva na soudní přezkum rozhodnutí správního orgánu. Zhojení vady tak bude spíše otázkou náhody než systémové ochrany.

V průběhu práce jsem opakovaně upozorňovala na specifika vězeňského prostředí a postavení, ve kterém se odsouzený vůči Vězeňské službě vyskytuje. Odsouzený je se správním orgánem v každodenním kontaktu, což samo o sobě je důvodem zvláštního zřetele hodného k přísnějším standardům týkajícím se ochrany práv. Navíc jsou odsouzení při výkonu trestu nepodmíněného odnětí svobody z podstaty věci omezeni na výkonu svých ústavně zaručených práv, a to zejména na osobní svobodě. Z toho pro ně plynou různá omezení a překážky při uplatňování svých nároků.

Tato specifická by tak měla hrát klíčovou roli při poměrování, v jakém rozsahu je nutné poskytnout odsouzeným ochranu, a to i při záležitostech, které by jinak do práva adresáta nezasahovaly tak intenzivně. Právě vězeňské prostředí každé další omezení na právech ještě víc zintenzivní, je tak dána potřeba vyšší míry ochrany.

Mohu tak shrnout, že výlučka ze soudního přezkumu rozhodnutí o uložení kázeňského trestu důtky je svou povahou neústavní. Neústavnost se skrývá právě v širším pojetí vlivu kázeňského trestu, který může zasáhnout do práv odsouzeného, a to zejména na právo týkající se spravedlivého procesu a rovného zacházení, přičemž může mít vliv na délku vykonávaného nepodmíněného trestu odnětí svobody. Neústavnost je tak dovozena zároveň ze zjištění, že zákon nenabízí odsouzenému žádný jiný účinný prostředek ochrany, který by splnil nároky čl. 36 odst. 2 Listiny.

Na základě těchto zjištění jsem přesvědčena, že Ústavní soud shodně se zákonodárcem nevěnoval úpravě kázeňského trestu důtky dostatečnou pozornost. Neuvědomil si, že kázeňské trestání má vliv na řízení o žádosti o podmíněném propuštění z výkonu trestu a že aktuální úprava žalobních typů správní žaloby neposkytuje jiný způsob ochrany práv odsouzeného. Danou úpravou tak může docházet k zásahům jak do veřejných subjektivních práv odsouzeného, tak ostatně do jeho ústavně zaručených práv.

Vliv dotčeného rozhodnutí Vězeňské služby tak může mít významný. Pokud je rozhodnutí uloženo nezákonně a nesprávně, zasahuje do práva odsouzeného na rovný přístup k soudu, samotné právo na soudní ochranu před svévolí správního orgánu, a konečně, porušuje právo na spravedlivý proces. Úkolem práva je připravit rovnou startovní čáru tak, aby každý mohl uplatnit svá práva. Úkolem Ústavního soudu je kontrolovat, zda startovní čára někde nevybledla.

K tomu však nedošlo. Věřím ale, že bude brzo možné pozorovat férové klání všech zúčastněných.

Seznam použitých zdrojů

1. Seznam použité literatury

CIGÁNEK, Milan. *Dokazování v přestupkovém řízení*. Právo prakticky. Praha: Wolters Kluwer, 2024. ISBN 978-80-286-0015-0.

CODL, Daniel. *Základní triáda správních žalob: k realizovatelnosti jednotného žalobního typu*. Právní instituty. V Praze: C. H. Beck, 2023. ISBN 978-80-7400-921-1.

FRUMAROVÁ, Kateřina; GRYGAR, Tomáš; KOUDELKA, Zdeněk; POTĚŠIL, Lukáš; POUPEROVÁ, Olga et al. *Správní soudnictví*. Teoretik. Praha: Leges, 2022. ISBN 978-80-7502-611-8.

HOFMANNOVÁ, Helena; ŘEPA, Karel a OTÝPKOVÁ, Laura. *Lidská práva za mřížemi: ústavněprávní aspekty omezování osobní svobody*. Praha: Auditorium, 2021. ISBN 978-80-87284-87-2.

JEMELKA, Luboš; VETEŠNÍK, Pavel a BOHADLO, David. *Soudní řád správní: komentář. Beckova edice komentované zákony*. V Praze: C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-498-8.

KALVODOVÁ, Věra. *Trest odnětí svobody a jeho výkon*. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7552-163-7.

KALVODOVÁ, V.: *Zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody: komentář*. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. ISBN 978-80-7357-706-3.

KLÍMA, Pavel a ODEHNALOVÁ, Jana (ed.). *Právo na spravedlivý proces v interpretačních souvislostech*. Praha: Metropolitan University Prague Press, 2018. ISBN 978-80-7598-141-7.

KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 2. vydání. Právnícké učebnice. V Praze: C. H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-820-7.

KOŠINÁROVÁ, Barbora. *Správní uvážení a jeho přezkum*. Teoretik. Praha: Leges, 2021. ISBN 978-80-7502-560-9,

KRATOCHVÍL, Jan. *Lidská práva v praxi obecných soudů*. Teoretik. Praha: Leges, 2020. ISBN 978-80-7502-441-1.

KÜCHLEROVÁ, Martina. *Kompetenční vyluky ve správním soudnictví. Teoretik*. Praha: Leges, 2015. ISBN 978-80-7502-088-8.

KUČEROVÁ, Helena. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích: s komentářem a judikaturou*. Komentátor. Praha: Leges, 2017. ISBN 978-80-7502-211-0.

KÜHN, Zdeněk. *Soudní řád správní: komentář. Komentáře Wolters Kluwer. Kodex*. Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-7598-479-1.

MATES, Pavel a KOPECKÝ, Martin. *Mimořádné opravné a dozorčí prostředky ve správním řízení*. Teoretik. Praha: Leges, 2022. ISBN 978-80-7502-548-7.

MATES, Pavel a KOPECKÝ, Martin. *Řádné opravné prostředky ve správním řízení: (podle správního řádu a stavebního zákona)*. Teoretik. Praha: Leges, 2015. ISBN 978-80-7502-100-7.

MATES, Pavel. POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*, Leges, Praha 2014.

PRÁŠKOVÁ, H.: *Přestupkové právo*. 2. aktualizované vydání. Teoretik. Praha: Leges, 2022. ISBN 978-80-7502-612-5.

ŠABATOVÁ, Anna. *Ombudsman a lidská práva*. V Brně: Doplněk, 2008. ISBN 978-80-7239-229-2.

ŠKUREK, Martin. *Evropské správní právo trestní a postihování přestupků v ČR*. Teoretik. Praha : Leges, 2015. ISBN 978-80-7502-094-9.

2. Seznam použitých internetových zdrojů

ADAMEC Martin. *Kázeňské trestání odsouzených: Spravedlnost se nemůže zastavit před branami věznice*, Acta Iuridica Olomucensia [cit. 24.11.2024] Převzato z CODEXIS®. Dostupné z: <https://next.codexis.cz/literatura/LT114177#unit-44>

BOHADLO, D., BROŽ, J., KADEČKA, S., PRŮCHA, P., RIGEL, F., ŠŤASTNÝ, V. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-12-31].ASPI_ID KO250_2016CZ. ISSN 2336-517X. Dostupné z: www.aspi.cz.

DRÁPALOVÁ J., DRÁPAL J.: *Precedenční závaznost judikatury Ústavního soudu v praxi: Ovlivnil nálezn sp. zn. II. ÚS 482/18 rozhodování obecných soudů o podmíněném propuštění?* Bulletin advokacie, 2022, roč. 2022, č. 7-8, str. 33-45. ISSN 1805-8280. Dostupné z: <https://next.codexis.cz/literatura/LT131847>.

FORAL, J., LUKASOVÁ, M. *Soudce a prevence závažných zásahů do práv osob žijících v institucích*. 2. část. Soudce (Wolters Kluwer), rok: 2022, číslo: 1, na straně 8. [cit. 31.12.2024] identifikační číslo ASPI: LIT303288CZ. Dostupné z: www.aspi.cz.

KOPECKÝ, Martin. *K obsahu a rozsahu veřejných subjektivních práv*, Acta Universitatis Carolinae - IURIDICA [cit. 14.11.2024] in CODEXIS®. Dostupné z: <https://next.codexis.cz/literatura/LT128864>

3. Seznam použitých právních předpisů

ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku ČR, ve znění pozdějších předpisů
zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů
zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody, ve znění pozdějších předpisů
zákon č. 181/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony
zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů
zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů
zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů
zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
zákon č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční strážní České republiky, ve znění pozdějších předpisů
vyhláška č. 345/1999 Sb., kterou se vydává řád výkonu trestu odnětí svobody, ve znění pozdějších předpisů
sdělení č. 209/1992 Sb., o Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících, ve znění pozdějších předpisů

4. Seznam použité judikatury

Nejvyšší správní soud:

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 04. 2005, sp. zn. 4 As 31/2004,
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, č. j. 1 Afs 147/2005-107.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2007 sp. zn. 1 As 20/2006
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 6. 2012 pod č. j. 5 As 73/2012-40
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 05. 10. 2012, sp. zn. 5 As 42/2012.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2012, sp. zn. 5 As 43/2012.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 05. 2013, sp. zn. 1 Ans 21/2012.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2013, sp. zn. 8 As 109/2012.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 01. 2014, sp. zn. 3 Ans 5/2013.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 05. 12. 2014, sp. zn. 2 As 101/2014.
Stanovisko Rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, sp. zn. 1 Afs 183/2014.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2017, sp. zn. 7 As 62/2017.
Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2018, č. j. 9 As 79/2016-41
Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 04. 2020, sp. zn. 2 As 133/2019.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 04. 2020, sp. zn. 2 As 280/2019
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2020, č. j. 8 As 34/2020-100
Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 12. 2020 pod č. j. 1 As 424/2018-72
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 01. 10. 2021, sp. zn. 8 As 36/2021.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 03. 2021, sp. zn. 10 As 350/2020.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 09. 01. 2023, sp. zn. 5 As 159/2021.

Ústavní soud:

Nález Ústavního soudu ze dne 27. 06. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 12/99.
Nález Ústavního soudu ze dne 29. 9. 2010 pod č. j. Pl. ÚS 32/08-3.
Usnesení Ústavního soudu ze dne 12. 09. 2012, sp. zn. III. ÚS 3507/10.
Nález Ústavního soudu ze dne 5. 11. 2015 pod sp. zn. III. ÚS 599/14.
Usnesení Ústavního soudu ze dne 29. 1. 2015 pod č. j. I. ÚS 3688/14-1.
Nález Ústavního soudu ze dne 3. 1. 2017 pod č. j. I. ÚS 2201/16-1.
Nález Ústavního soudu ze dne 28. 11. 2018 pod sp. zn. II. ÚS 482/18.
Nález Ústavního soudu ze dne 15. 1. 2019, pod č. j. III. ÚS 2634/18-1.
Nález Ústavního soudu ze dne 27. 7. 2021 pod č. j. Pl. ÚS 112/20-1

Nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2024 pod č. j. III. ÚS 3047/23-1.

Krajské soudy:

Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 16. 01. 2014, sp. zn. 22 A 55/2013.

Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 20. 07. 2022, sp. zn. 55 A 34/2022.

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 25. 08. 2022, sp. zn. 55 A 57/2021.

Evropský soud pro lidská práva:

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Engel a ostatní proti Nizozemsku ze dne 8. 6. 1976, č. 5100/71.

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Campbell a Fell proti Spojenému království ze dne 28. 6. 1984, stížnosti č. 7819/77 a 7878/77.

5. Seznam ostatních zdrojů

Vládní návrh pod sněmovním tiskem č. 229/0, 6. období, 2010-2013.

40/2014 Sb. Sdělení Ústavního soudu o přijetí stanoviska pléna Ústavního soudu ze dne 4. března 2014 pod sp. zn. Pl. ÚS-st. 38/14 k nepřipustnosti ústavní stížnosti, jestliže stěžovatel v trestním řízení nepodá zákonem předepsaným způsobem dovolání.

Správní žaloba v kontextu práv osob ve výkonu trestu

Abstrakt

Práce se zabývá ústavností vyloučení soudního přezkumu rozhodnutí o uložení kázeňského trestu odsouzeným ve výkonu nepodmíněného trestu odnětí svobody. Předně se zabývá typizací správní žaloby, a to v kontextu práv odsouzených. Řeší, jakým způsobem dochází k zásahu do veřejných subjektivních práv odsouzených a jaký vliv na jejich práva má rozdělení správních žalobních typů a to ve světle aktuálního judikatorního vývoje. Tak činí v rámci posouzení specifického prostředí podávání správních žalob odsouzenými ve výkonu trestu, kde se více zabývá okolnostmi zvláštního zřetele hodné, jako třeba informačního deficitu.

Dále se věnuje již samotnému ukládání kázeňských trestů v prostředí věznic. Zkoumá úpravu režimu soudního přezkumu jejich ukládání, a to v závislosti na typu kázeňského trestu. V práci je rozebrán judikatorní vývoj týkající se specifikace, která rozhodnutí budou ve správním soudnictví přezkoumatelná a která nikoliv.

Autorka si v souvislosti s výše zmíněným pokládá otázku, zda daná úprava je ústavní, a to konkrétně v případě vyloučení soudního přezkumu rozhodnutí o uložení kázeňského trestu ve formě důtky. Judikatura dovodila, že uložení důtky nedochází k zásahu do práv odsouzeného způsobem odůvodňujícím potřebu soudního přezkumu. V práci se tak pokouší zjistit, zda je trvajícím soudní výlukou pro rozhodnutí o uložení důtky zasaženo do práva odsouzeného na rovný přístup k soudu, právu na spravedlivý proces, a to v kontextu širších dopadů uložení důtky, jako je posuzování žádosti o podmíněné propuštění z výkonu trestu. Zabývá se tak nejen právními souvislostmi, ale též praktickými dopady způsobené ingerencí správního práva a řízení do výkonu trestu nepodmíněného odnětí svobody, potažmo trestního řízení obecně.

Konečně se pokouší dovodit, zda existují jiná řešení ochrany práv odsouzeného, která by byla dostatečná co do standardu čl. 36 odst. 2 Listiny.

Klíčová slova: správní žaloba, výlučka ze soudního přezkumu, kázeňský trest

Administrative action in the context of the imprisoned person's rights

Abstract

The thesis deals with the constitutionality of excluding judicial review of decisions to impose a disciplinary penalty of the convicted person serving an unconditional prison sentence. Firstly, it deals with the categorization of administrative action, in the context of the rights of convicted persons. It addresses the manner in which public subjective rights are interfered with and secondly, how the division of types of administrative actions influences their rights, in the light of current jurisprudential developments. It does so within the framework of assessing the specific environment of filing administrative actions by convicted persons serving a sentence, where it deals more with circumstances worthy of special consideration, such as the information deficit.

Furthermore, the imposition of disciplinary penalties in prisons is being discussed. It examines the regulation of the judicial review regime, depending on the type of disciplinary penalty imposed. The thesis analyses the jurisprudential development, concerning the specification of which decisions will be reviewable in the administrative judiciary, and which will not.

Regarding the above, the author asks the question whether the given regulation is constitutional, specifically in the case of excluding judicial review of the decision to impose a disciplinary penalty in the form of a reprimand. The case law has concluded that the imposition of a reprimand does not interfere with the rights of the convicted person in such a way that would validate the need for judicial review. The author seeks to detect if the judicial exemption for decisions on reprimands might affect convicted person's rights to fair trial and person's right to equal access to court. This might be considered in case of broader consequences of sentencing the reprimands, for example within requesting for conditional release from imprisonment. Not only does the thesis study law requirements, it brings focus to the practical consequences administrative law and process pose on the execution of imprisonment, and on the criminal process in general.

Finally, she attempts to infer whether other solutions would be sufficient for protecting the rights of the convicted person and does so in terms of the standard of Article 36(2) of the Charter.

Klíčová slova: administrative action, exclusion of judicial review, disciplinary penalty