

USNESENÍ

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. et Mgr. Karla Ulíka a Mgr. Josefa Straky ve věci

žalobce: **P. S.**
narozený dne X, toho času ve Věznici Nové Sedlo, Hlavní 2, Žatec

proti

žalované: **Vězeňská služba ČR - Věznice Vinařice**
sídlem Hlavní 245, Vinařice

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalované spočívajícím v neumožnění účasti žalobce v resocializačním programu „ZZZ – *Zastav se, zamysli se, změň se*“,

takto:

- I. Změna žaloby učiněná podáním ze dne 15. 6. 2023 se nepřipouští.**
- II. Žaloba se odmítá.**
- III. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

Odůvodnění:

1. Žalobce podal dne 11. 5. 2023 žalobu podle § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“), na ochranu před nezákonným zásahem žalované, který spatřuje v tom, že mu žalovaná neumožnila účastnit se podzimního termínu resocializačního programu „ZZZ – *Zastav se, zamysli se, změň se*“ (dále „program ZZZ“), o nějž se ucházel od června 2022. Žalobce se domáhal jednak určení nezákonnosti tohoto zásahu, jednak navrhl, aby soud žalované přikázal umožnit mu tento program vykonat, avšak v jiné věznici.
2. Podáním ze dne 15. 6. 2023 žalobce navrhl změnu žalobního petitu tak, aby soud deklaroval, že se žalovaná vůči němu dopustila nezákonného zásahu. Ohledně uložení povinnosti žalované umožnit mu účast v programu ZZZ vzal žalobce „žalobu zpět“.
3. Soud se nejprve zabýval otázkou přípustnosti podané žaloby a její navrhované změny.
4. Podle § 85 s. ř. s. „[ž]aloba je nepřípustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky; to neplatí v případě, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný.“
5. Z uvedeného ustanovení vyplývá, že prostředky ochrany nebo nápravy uvnitř veřejné správy je nutno vyčerpat před podáním tzv. *zápůrčí* zásahové žaloby, kterou se žalobce brání proti trvajícímu zásahu, popř. proti jeho trvajícím důsledkům nebo jeho hrozícímu opakování. Naopak, domáhá-li se žalobce tzv. čistě *deklaratorní* žalobou pouze určení, že zásah byl nezákonný, povinnost vyčerpat prostředky ochrany či nápravy z povahy věci

odpadá [srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (dále „NSS“) ze dne 5. 12. 2017, č. j. 1 Afs 58/2017-42, č. 3686/2018 Sb. NSS, odst. 49]. Nutno zdůraznit, že žalobce nemá možnost volby, zda podá žalobu čistě deklaratorní, či naopak zápůřčí. Jestliže zásah trvá (popř. trvají jeho důsledky či hrozí jeho opakování), lze podat pouze zápůřčí zásahovou žalobu. Žalobce nemůže v takové situaci podat žalobu čistě deklaratorní, a tím obejít požadavek na vyčerpání jiných právních prostředků ochrany ve smyslu § 85 s. ř. s. (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39, č. 4178/2021 Sb. NSS, odst. 109). Soud si proto ve sporných případech musí nejprve ujasnit, zda je projednávána žaloba *zápůřčí*, tj. směřuje proti zásahu, který doposud nebyl ukončen, anebo *deklaratorní* (určovací), tedy směřuje proti zásahu, který již ukončen byl. Zatímco u určovací žaloby soud nezkontroluje, zda se žalobce mohl domáhat ochrany či jiné formy nápravy před zásahem jinými (nesoudními) právními prostředky, u zápůřčí žaloby takové zkoumání provést musí.

6. Soudu je z vlastní úřední činnosti známo, že žalobce podal obdobnou žalobu již dne 12. 1. 2023. S ohledem na povahu tvrzeného zásahu soud tuto žalobu vyhodnotil jako zápůřčí a usnesením ze dne 25. 4. 2023, č. j. 43 A 6/2023-57, ji odmítl jako nepřipustnou s tím, že žalobce nevyčerpal právní prostředky ochrany ve smyslu § 85 s. ř. s. Soud zároveň poučil žalobce o tom, že v daném případě jsou těmito prostředky ochrany žádost odsouzeného u příslušného státního zastupitelství o dozor podle § 16a odst. 5 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství (dále „zákon o státním zastupitelství“), a následná žádost o přezkoumání způsobu vyřízení tohoto podání u nejbližšího vyššího státního zastupitelství podle § 16a odst. 7 téhož zákona (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 3. 2021, č. j. 10 As 350/2020-36, odst. 17).
7. Žalobce v nyní projednávané žalobě tvrdil, že se na soud obrací po vyčerpání „*všech zákonných prostředků*“, neboť podal stížnost u Vězeňské služby ČR i podnět k dozorovému státnímu zástupci. Krajské státní zastupitelství v Praze (dále „KSZ“) mu však sdělením ze dne 27. 4. 2023, č. j. KDT 225/2023-7, odpovědělo, že k přezkumu postupu žalované v souvislosti s programem ZZZ není kompetentní.
8. Jelikož z těchto zjištění nebylo zcela zřejmé, zda žalobce před podáním žaloby využil právní prostředky ochrany podle § 16a odst. 5 a zejména dle odst. 7 zákona o státním zastupitelství, soud jej usnesením ze dne 5. 6. 2023, č. j. 51 A 35/2023-11, vyzval, aby ve stanovené lhůtě sdělil, zda tyto prostředky vyčerpal.
9. V reakci na tuto výzvu žalobce v podání ze dne 15. 6. 2023 navrhl změnu petitu žaloby (viz odst. 2 výše). Ohledně otázky vyčerpání jiných právních prostředků ochrany ničeho neuvedl.
10. Soud připomíná, že žalobce nemá – nezávisle na tom, proti čemu se zásahovou žalobou brání – možnost volby, zda podá žalobu čistě deklaratorní nebo zápůřčí. Dokud tedy zásah trvá (popř. trvají jeho účinky či hrozí jeho opakování), nemůže žalobce požadovat vydání určovacího výroku, že zásah byl nezákonný. A naproti tomu, došlo-li k ukončení zásahu (zásah ani jeho důsledky netrvají a nehrozí ani jeho opakování), nelze se domáhat toho, aby soud zakázal žalovanému správnímu orgánu pokračovat v porušování žalobcova práva (srov. rozsudek NSS ze dne 28. 5. 2014, č. j. 1 Afs 60/2014-48, odst. 22).
11. V daném případě měl nezákonný zásah spočívat v tom, že žalovaná neumožnila žalobci účastnit se podzimního termínu resocializačního programu ZZZ. Ačkoliv ze zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů

(dále „zákon o výkonu trestu odnětí svobody“) ani z vyhlášky č. 345/1999 Sb., kterou se vydává řád výkonu trestu odnětí svobody, výslovně nevyplývá právní nárok odsouzeného na účast v takovém programu, nelze bez dalšího jednoznačně uzavřít, že by se nevyhovění žádosti o zařazení do resocializačního programu nemohlo dotknout jeho veřejných subjektivních práv a že by podaná zásahová žaloba byla z povahy věci nepřipustná (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 11. 2012, č. j. 5 As 25/2012-33).

12. Mezi účastníky není sporu o tom, že žalobce o účast v resocializačním programu ZZZ usiloval od června 2022. Jeho žádosti nebylo ze strany žalované dosud vyhověno (viz sdělení žalované ze dne 19. 1. 2023). Nepřijetím žalobce do podzimního termínu programu ZZZ byl sice zásah v rovině „jednání“ žalované ukončen. Nadále však trvaly jeho účinky spojené s tím, že se žalobce doposud nemohl resocializačního programu účastnit. Ke dni zahájení soudního řízení byl tedy tvrzený zásah ukončen, ovšem jeho účinky (následky) stále trvaly, o čemž ostatně svědčí návrh žalobce, aby soud přikázal žalované umožnit mu tento program vykonat, byť v jiné věznici. Svou povahou se tak jednalo o *jednorázový zásah s trvajícím účinky*, proti kterému se lze bránit pouze zápůřčí zásahovou žalobou (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 13. 10. 2015, č. j. 7 As 107/2014-53, č. 3334/2016 Sb. NSS, odst. 61, a dále rozsudky NSS ze dne 16. 3. 2023, č. j. 6 As 72/2022-42, odst. 40, a ze dne 26. 5. 2023, č. j. 4 As 16/2023-39, odst. 11).
13. Z výpisu Centrální evidence vězněných osob ze dne 17. 7. 2023 soud zjistil, že žalobce byl přemístěn z Věznice Vinařice do Věznice Nové Sedlo. Tato změna nicméně nemá na posouzení přípustnosti žaloby žádný vliv.
14. Soud zdůrazňuje, že podmínku přípustnosti žaloby je třeba posuzovat ke dni, kdy byla žaloba podána a nemůže se odvíjet od okolností, které teprve nastanou v řízení o již od počátku nepřipustné žalobě. Přípustnost žaloby nemůže být závislá na tom, kdy soud o žalobě rozhodne. Opačný přístup by mohl vést k tomu, že se žalovaná bude zdráhat upustit od nezákonného zásahu a raději bude vyčkávat odmítnutí žaloby, aby se původně nepřipustná žaloba nestala přípustnou jen tím, že nadále bude soud rozhodovat pouze o určení nezákonnosti ukončeného zásahu. V průběhu soudního řízení lze zhojit pouze odstranitelné vady žaloby, kterými trpí v době svého podání. Nelze však akceptovat, aby žaloba trpěla v době svého podání neodstranitelnými nedostatky, a přesto by se v důsledku následné změny skutkového stavu mohla z nepřipustné žaloby „proměnit“ v žalobu přípustnou (srov. rozsudek NSS ze dne 28. 4. 2015, č. j. 8 Afs 11/2015-39, odst. 17 a 18, ze dne 29. 1. 2016, č. j. 3 Afs 14/2015-47, ze dne 18. 2. 2021, č. j. 9 As 298/2020-16, odst. 14, ze dne 9. 7. 2019, č. j. 7 Afs 74/2019-22, odst. 17, ze dne 28. 6. 2021, č. j. 4 Afs 408/2020-26, odst. 8-9, usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 11. 1. 2022, č. j. 54 A 99/2018-80, odst. 15, a dále Kühn, Z.: § 85 *Nepřipustnost žaloby*. In: Kühn, Z., Kocourek, T. a kol.: *Soudní řád správní. Komentář*. Wolters Kluwer ČR, Praha 2019, s. 725). Právní prostředky ochrany nebo nápravy před správními orgány ve smyslu § 85 s. ř. s. je tak třeba vyčerpat *před* podáním zápůřčí zásahové žaloby, jinak soud žalobu pro nepřipustnost odmítne. Závěry nálezu Ústavního soudu ze dne 24. 8. 2021, sp. zn. IV. ÚS 3523/20, podle kterého mohou být v řízení o žalobě na ochranu proti *nečinnosti* správního orgánu vyčerpany prostředky ochrany podle § 79 odst. 1 s. ř. s. i v průběhu soudního řízení, se při posuzování přípustnosti zápůřčí zásahové žaloby neužijí (viz rozsudek NSS ze dne 26. 5. 2023, č. j. 4 As 16/2023-39, odst. 26–54).
15. Soud nepřehlédl, že část judikatury NSS se k otázce posouzení přípustnosti zápůřčí zásahové žaloby staví odchylně. Podle rozsudku pátého senátu NSS ze dne 12. 6. 2020,

č. j. 5 Afs 144/2019-17, „[j]iž z podstaty nalézacího řízení vychází soud ze skutkového stavu v době rozhodování; pokud dojde od podání žaloby k jeho změně, přičemž se v důsledku toho změni podmínky řízení, musí soud tuto skutečnost reflektovat. **Pokud tedy podmínka přípustnosti žaloby – využití jiných prostředků ochrany, odpadla, musí soud tuto skutečnost reflektovat. Pokud tedy § 85 věta za středníkem s. ř. s. nevyžaduje pro případ deklaratorního určení, že zásah byl nezákonný, vyčerpání jiných prostředků ochrany, nelze pro jejich nevyčerpání žalobu odmítnout jako nepřípustnou.**“ (důraz doplněn soudem, srov. dále rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 25. 8. 2022, č. j. 55 A 57/2021-154, odst. 40, který z citovaného rozsudku NSS vycházel). Obdobně pátý senát v rozsudku ze dne 31. 7. 2020, č. j. 5 As 396/2019-21, uvedl, že „v době podání žaloby tvrzený zásah stále trval. Jelikož však po podání žaloby [...] zásah v době rozhodování městského soudu již netrval, a žalobce navrhl v žalobě výše uvedený eventuální petit, musel na tyto skutečnosti městský soud reagovat a formulovaný eventuální petit také vypořádat. Za takových okolností proto nebylo nezbytné zkoumat, zda existují jiné prostředky právní ochrany a zda jich žalobce využil.“ S těmito závěry se však soud neztotožňuje a nepovažuje je za správné. Podmínku přípustnosti zápůřčí zásahové žaloby je totiž třeba posuzovat ke dni, kdy byla žaloba podána bez ohledu na to, zda má řízení o zásahové žalobě povahu řízení nalézacího (srov. § 87 odst. 1 s. ř. s.). Jinak řečeno, z nalézací povahy soudního řízení nelze dovozovat, zda otázka přípustnosti žaloby představuje odstranitelnou či neodstranitelnou podmínku řízení, resp. zda může tato podmínka dodatečně „odpadnout“ v důsledku následné změny skutkových okolností. Vzhledem k tomu se soud rozhodl následovat stanovisko převažující judikatury NSS shrnuté v předchozím odstavci, nikoliv citované závěry pátého senátu NSS.

16. Přípustnost žaloby tedy musí být posuzována ke dni jejího podání, tj. ke dni 11. 5. 2023. V té době bezesporu trvaly účinky zásahu spojené s tím, že se žalobce nemohl účastnit resocializačního programu ZZZ. Žalobu je proto třeba – shodně jako ve věci sp. zn. 43 A 6/2023 – považovat za žalobu zápůřčí.
17. Na základě podkladů předložených KSZ soud shledal, že žalobce ke dni podání žaloby bezvýsledně vyčerpal právní prostředek ochrany ve smyslu § 16a odst. 5 zákona o státním zastupitelství. Žalobce sice podání ke KSZ formuloval spíše jako žádost o sdělení, zda KSZ může věznici přikázat, aby ho zařadila do programu ZZZ, nežli jako žádost o nápravu nezákonného jednání věznice. Z odpovědi státního zástupce KSZ ze dne 27. 4. 2023 je však bez ohledu na formu podání zjevné, že dle jeho názoru nemůže v této věci činit žádná opatření.
18. Soud již v usnesení ze dne 25. 4. 2023, č. j. 43 A 6/2023-57, žalobce obeznámil s tím, že podle konstantní judikatury NSS (srov. např. rozsudky NSS ze dne 24. 3. 2021, č. j. 10 As 350/2020-36, odst. 17, a ze dne 26. 5. 2023, č. j. 4 As 16/2023-39, odst. 13) je přípustnost zápůřčí žaloby směřující proti zásahu věznice do práv osoby ve výkonu trestu odnětí svobody podmíněna nejen podáním žádosti podle § 16a odst. 5 zákona o státním zastupitelství, ale též následnou žádostí o přezkoumání způsobu vyřízení tohoto podání u nejbližšího vyššího státního zastupitelství podle § 16a odst. 7 téhož zákona, v daném případě tedy u Vrchního státního zastupitelství v Praze (dále „VSZ“). Jak totiž uvedl NSS v rozsudku ze dne 24. 3. 2021, č. j. 10 As 350/2020-36, „[s]právní soudnictví poskytuje subsidiární ochranu (§ 5 s. ř. s.). Do vztahu mezi osobou ve výkonu trestu odnětí svobody a konkrétní věznici může správní soud vstoupit až poté, co tato osoba bezúspěšně požádala příslušného státního zástupce o dozor (§ 16a odst. 5 zákona o státním zastupitelství) a s žádostí o přezkoumání způsobu vyřízení jejího podání neuspěla ani u nejbližšího vyššího státního zastupitelství (§ 16a odst. 7 téhož zákona), který ve věci

vykonává instanční dohled [k významu dohledové činnosti státního zástupce srov. náleze ze dne 2. 3. 2015, sp. zn. I. ÚS 1565/14 (N 51/76 SbNU 691), bod 31]. NSS nepochybuje, že právě popsaná dozorová pravomoc státního zástupce (v kombinaci s dohledem nadřízeného státního zastupitelství) je **plnohodnotným prostředkem nápravy v oblasti zásahů Vězeňské služby do práv osob ve výkonu trestu odnětí svobody**“ (důraz doplněn soudem). V projednávané věci soud nemá důvod se od těchto závěrů odchýlit. Státní zástupce vykonává všeobecný dozor nad dodržováním právních předpisů při výkonu trestu a vězeňská služba je povinna jeho příkazy bez odkladu provést [§ 4 odst. 1 písm. b) zákona o státním zastupitelství a § 78 zákona o výkonu trestu odnětí svobody]. Z právní úpravy nevyplývá, že by státní zástupce nemohl tímto způsobem zakročit v nyní posuzované věci, pokud by na podkladě podání dle § 16a zákona o státním zastupitelství shledal, že žalovaná nezařazením žalobce do programu ZZZ porušila právní předpisy.

19. Žalobce byl tedy povinen před podáním zápůřčí zásahové žaloby využít též právní prostředek ochrany podle § 16a odst. 7 zákona o státním zastupitelství. Z vyjádření VSZ ze dne 13. 6. 2023 nicméně vyplývá, že žalobce tento právní prostředek ochrany ke dni podání žaloby nevyužil. Ani žalobce netvrdil, že by se na VSZ obrátil s žádostí o přezkoumání odpovědi KSZ ze dne 27. 4. 2023. Soud nepřehlédl, že žalobce nebyl v předmětné odpovědi KSZ poučen o možnosti domáhat se u VSZ přezkoumání způsobu vyřízení své žádosti (s ohledem na to, že KSZ podání vyhodnotilo spíše jako žádost o informaci nežli podání dle § 16a odst. 5 zákona o státním zastupitelství). Tato skutečnost ovšem nezabývá žalobce povinnosti tento právní prostředek ochrany vyčerpat, a to tím spíše, že o nutnosti jeho využití byl žalobce poučen soudem již v usnesení ze dne 25. 4. 2023, č. j. 43 A 6/2023-57, jímž byla odmítnuta jeho první žaloba proti tvrzenému zásahu. Žalobce tudíž před podáním zápůřčí zásahové žaloby nevyčerpal mimosoudní právní prostředky ochrany ve smyslu § 85 s. ř. s., a proto je jeho žaloba *nepřípustná*.
20. Pokud jde o žalobcův návrh na změnu žalobního petitu z žaloby zápůřčí na žalobu čistě deklaratorní, soud upozorňuje, že pokud v průběhu řízení o žalobě zásah pomine a žalobce změni žalobu na čistě deklaratorní, nestává se jen proto podaná žaloba zpětně přípustnou (srov. rozsudek NSS ze dne 25. 11. 2021, č. j. 10 As 95/2020-32, odst. 13). Jelikož je řízení před správními soudy ovládáno zásadou dispoziční, soud by měl zásadně návrhu na změnu žaloby vyhovět (např. v případě, jestliže by původní žalobní petit neobstál s ohledem na judikurní posun v právním hodnocení skutečností uvedených v žalobě). Výjimku však představuje situace, kdy výsledky dosavadního řízení nemohou být podkladem pro řízení o změněném návrhu. Soud pak změnu žalobního návrhu v souladu se zásadou hospodárnosti nepřipustí (srov. rozsudky NSS ze dne 9. 4. 2020, č. j. 7 As 440/2019-18, odst. 23, ze dne 17. 2. 2021, č. j. 8 As 239/2020-37, odst. 21, a ze dne 26. 2. 2021, č. j. 10 As 326/2020-36, odst. 15-21). Právě takový případ by nastal v posuzované věci, neboť v důsledku změny žalobního petitu by se původně nepřípustná zápůřčí zásahová žaloba nemohla stát zpětně přípustnou deklaratorní žalobou. Soud by musel žalobu v souladu s převažující judikaturou NSS odmítnout i v případě připuštění její změny. Soud proto podle § 95 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve spojení s § 64 s. ř. s., nepřipustil návrh žalobce na změnu žaloby učiněný podáním ze dne 15. 6. 2023, kterým reagoval na výzvu soudu ze dne 5. 6. 2023 k doložení vyčerpání prostředků ochrany dle § 85 s. ř. s., zřejmě ve snaze se tomuto zákonnému požadavku vyhnout.

21. S ohledem na výše uvedené soud shledal, že žalobce před podáním zápůřčí zásahové žaloby nevyčerpal právní prostředek ochrany podle § 16a odst. 7 zákona o státní zastupitelství, a proto žalobu podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85 s. ř. s. pro nepřípustnost odmítl.
22. Jelikož řízení skončilo odmítnutím žaloby, soud již nerozhodoval o žádosti žalobce o osvobození od soudních poplatků (srov. rozsudek NSS ze dne 16. 1. 2013, č. j. 2 As 160/2012-9, a Kühn, Z.: § 36 *Práva a povinnosti účastníků*. In: Kühn, Z., Kocourek, T. a kol.: *Soudní řád správní. Komentář*. Wolters Kluwer ČR, Praha 2019, s. 264).
23. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 3 věty první s. ř. s. Jelikož byla žaloba odmítnuta, nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto usnesení lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 28. července 2023

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
předsedkyně senátu