

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců Mgr. Petry Weissové a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce: **R. H.**, zast. Mgr. Petrem Houžvičkou, advokátem, se sídlem J. Palacha 121/8, Břeclav, proti žalované: **Vězeňská služba České republiky**, **Věznice Břeclav**, se sídlem Za Bankou 3087, Břeclav, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalované, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 30. 11. 2016, č. j. 29 A 196/2016 - 9,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.

[1] Žalovaná na základě provedeného kázeňského řízení dne 31. 8. 2016 rozhodnutím č. j. VS-11924-86/ČJ-2016-803830, žalobci uložila za porušení § 28 odst. 3 písm. b) zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody (dále také jen „zákon o výkonu trestu odnětí svobody“) kázeňský trest - důtku - podle § 46 odst. 3 písm. a) téhož zákona.

II.

[2] Žalobce se žalobou na ochranu proti nezákonnému zásahu domáhal u Krajského soudu v Brně určení, „*že kázeňské řízení završené vydáním rozhodnutí o uložení kázeňského trestu bylo nezákonným zásahem do jeho práv*“. V žalobě tvrdil, že „*napadá průběh řízení, které k vydání tohoto rozhodnutí vedlo a má za to, že tímto řízením a vydáním rozhodnutí*

došlo k nezákonnému zásahu do jeho práv“ a také, že „*žaloba směřuje proti celému průběhu řízení, které bylo završeno rozhodnutím, neboť průběhem řízení bylo především zkráceno jeho právo na spravedlivý proces.*“ Uvedl také, že podrobné vylíčení skutkových okolností a označení důkazů, jichž se dovolává, doplní ve lhůtě 3 týdnů.

[3] Krajský soud bez dalšího rozhodl v záhlaví uvedeným usnesením, kterým žalobu odmítl s odůvodněním, že tvrzený zásah, za nějž považoval rozhodnutí žalované ze dne 31. 8. 2016, pojmově zásahem být nemůže a žalobce se měl domáhat ochrany jinými právními prostředky, nejprve stížností k nadřízenému orgánu a poté popřípadě žalobou podle § 65 s. ř. s.

III.

[4] Proti usnesení krajského soudu se žalobce (dále jen „stěžovatel“) bránil včasnou kasační stížností z důvodu vyplývajícího z § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Navrhl napadené usnesení zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[5] Stěžovatel především namítal, že již ze samotné žaloby, byť ji podal jako blanketní, je zjevné, že napadal dva okruhy zásahů - jednak rozhodnutí žalované o uložení kázeňského trestu a jednak kázeňské řízení, které k vydání uvedeného rozhodnutí vedlo. Ze žaloby je také zřejmé, že právě druhá její část je stěžejní a žaloba nesměřuje k napadení rozhodnutí o uložení kázeňského trestu, nýbrž stěžovatel se domáhal určení, že toto rozhodnutí, jakož i kázeňské řízení, je nezákonným zásahem.

[6] Krajský soud napadené usnesení opřel pouze o rozhodnutí o uložení kázeňského trestu, aniž se vyjádřil k důvodům odmítnutí žaloby i v části směřující proti kázeňskému řízení. Podle stěžovatele krajský soud neměl podklady k vydání napadeného usnesení, neboť žaloba neobsahovala odůvodnění, to si před rozhodnutím krajský soud od stěžovatele nevyžádal a bez dalšího žalobu odmítl. Zasáhl tak do stěžovatelova práva na přístup k soudu. Stěžovatel měl za to, že žalobou podle § 82 a násl. s. ř. s. lze brojit i proti rozhodnutí, které by jinak bylo napadnutelné žalobou podle § 65 s. ř. s., a to tehdy, domáhá-li se pouze určení, že zásah vytvořený tímto rozhodnutím byl nezákonný. Soud tedy bez doloženého odůvodnění žaloby neměl dostatečné informace, aby mohl žalobu odmítnout.

[7] Za důležitou označil stěžovatel podstatu napadeného zásahu. Ta spočívala v nestandardním a nezákonném postupu správního orgánu v kázeňském řízení, v němž docházelo k umělým průtahům v řízení, zabránění žalobci seznámit se s obsahem vyšetřovacího spisu a potenciálními důkazy. Proti tomuto zásahu nebylo možno se bránit v jeho průběhu, neboť se jednalo o zásah kontinuální, dlouhodobý, jehož nezákonnost se projevila teprve po vydání rozhodnutí o udělení kázeňského trestu. Stěžovatel konečně poukázal i na to, že krajský soud nevycházel z podkladů obsažených v soudním spise, neboť v opačném případě by neuváděl, že stěžovatel byl poučen o možnosti proti rozhodnutí žalované podat žalobu. Ve smyslu § 52 odst. 4 zákona o výkonu trestu odnětí svobody nebylo uložení kázeňského trestu podle § 46 odst. 3 písm. a) soudem přezkoumatelné.

[8] Ze všech uvedených důvodů považoval stěžovatel napadené usnesení za přinejmenším předčasné, neboť je krajský soud vydal v době, kdy neměl k dispozici její odůvodnění, které si od žalobce ani nevyžádal. Napadené usnesení je nesprávné i proto, že je založeno na nesprávném zhodnocení podstatných skutečností.

[9] Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

IV.

[10] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).
[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Nejvyšší správní soud předně poukazuje na skutečnost, že stěžovatel kasační stížností napadá usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby. Předmětem posouzení kasačního soudu tak může být pouze otázka, zda krajský soud postupoval správně, když žalobu odmítl poté, co shledal, že směřuje proti nezákonnému zásahu, který pojmově zásahem být nemůže.

[13] Nejvyšší správní soud v této souvislosti považuje za vhodné poukázat na závěry plynoucí z jeho dosavadní judikatury týkající se povahy jednotlivých žalobních typů a jejich vzájemného vztahu. Naposledy se touto otázkou obsáhle zabýval rozšířený senát v rozsudku ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 - 160, v němž zopakoval (viz odst. [41]), že zásahová žaloba je subsidiární k ostatním žalobním typům zakotveným v soudním řádu správním, a právě tyto jiné žalobní typy mají přednost. Zásahová žaloba je tedy přípustná pouze tehdy, nepřichází-li v úvahu podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s., ani žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 a násl. s. ř. s. Rozšířený senát s poukazem na rozsudek ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 Aps 3/2004 - 42 uzavřel, že *„účastník řízení si tudíž nemůže zvolit, jaký žalobní typ by byl pro něj výhodnější a jaký nakonec využije.“*

[14] Uvedené Nejvyšší správní soud zdůrazňuje proto, že stěžovatel v kasační stížnosti namítal, že *„je možné žalobou dle § 82 a násl. s. ř. s. brojit také proti rozhodnutí, které by jinak bylo napadnutelné pouze žalobou dle § 65 a násl. s. ř. s., pokud se žalobce domáhá pouze určení toho, že zásah vytvořený tímto rozhodnutím byl nezákonný (§ 85 s. ř. s.).“* Tuto stížní argumentaci nepovažuje Nejvyšší správní soud vzhledem k výše uvedenému za správnou a stěžovatel se v názoru na možnost domáhat se ochrany svých veřejných subjektivních práv zásahovou žalobou v nyní posuzované věci mýlí. Ani ze soudního řádu správního (srov. § 82 a násl. s. ř. s.), ani z judikatury kasačního soudu nelze uvedený závěr dovodit, naopak platí, že lze-li se domáhat ochrany žalobou proti rozhodnutí, není užití jiného žalobního typu, a to ani tehdy, požadoval-li by účastník toliko určení nezákonnosti tvrzeného zásahu, možné a přípustné.

[15] Rozšířený senát v již citovaném rozsudku č. j. 7 As 155/2015 - 160 také vyslovil, že *„pokud je zjevné a nepochybné, že jednání popsané v žalobě nemůže být vzhledem ke své povaze, povaze jeho původce či jiným okolnostem ‚zásahem' ve smyslu legislativní zkratky v § 84 s. ř. s., i kdyby byla tvrzení žalobce pravdivá, musí být taková žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jelikož chybí podmínka řízení spočívající v připustitelném tvrzení nezákonného zásahu."* K tomu dále doplnil, že takto lze postupovat pouze tehdy, je-li nemožnost, aby v žalobě tvrzené jednání bylo nezákonným zásahem, zjevná a nepochybná.

[16] Právě tak tomu bylo v nyní posuzované věci. Krajský soud správně žalobu (v ní uvedená tvrzení a návrh výroku rozsudku) posoudil podle jejího obsahu (§ 41 odst. 2 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.) a shledal, že stěžovatel brojí proti rozhodnutí žalované a řízení, jež k jeho vydání vedlo, které však pojmově, zcela zjevně a nepochybně, zásahem být nemohlo. Nejvyšší správní soud zde souhlasí s krajským soudem, že již ze samotné žaloby, jakkoliv byla ve svém obsahu stručná, bylo lze seznat, že stěžovatel za zásah považuje primárně rozhodnutí o kázeňském trestu. Není zde přitom významné, že se stěžovatel domáhal „jen" určení nezákonnosti tohoto tvrzeného zásahu (za nějž považoval *„kázeňské řízení završené vydáním rozhodnutí o uložení kázeňského trestu"*), tedy že žalobu formuloval jako určovací (deklaratorní). Nehledě na povahu zásahové žaloby (zápůrčí či určovací), totiž krajský soud mohl meritum věci posoudit teprve tehdy, mohl-li by vůbec tvrzený zásah pojmově být zásahem. Shodně s krajským soudem i kasační soud považuje žalobu za dostatečně určitou a srozumitelnou pro přijetí úvahy, jaký zásah stěžovatel tvrdí a zda vůbec může pojmově zásahem být.

[17] Ostatně stěžovateli nelze přisvědčit ani v tvrzení, že ze žaloby vyplývá požadavek na určení nezákonnosti jednak rozhodnutí a jednak kázeňského řízení. Tuto skutečnost tvrdí teprve v kasační stížnosti, naopak ze žaloby je zcela zjevné, že kázeňské řízení a z něj vzešlé rozhodnutí stěžovatel považuje za jeden celek; i posouzení případných vad řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, se však děje cestou žaloby proti rozhodnutí [viz § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. Procesní úkony správního orgánu, které směřují k vydání rozhodnutí a samy o sobě nepředstavují zásah do práv účastníka, nemohou být nezákonným zásahem (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 1 Afs 183/2014 - 55, bod 42). Právě z tohoto důvodu nebylo ani třeba, aby krajský soud zvlášť uváděl důvody, pro něž žalobu odmítl v části směřující proti kázeňskému řízení, jak také namítal stěžovatel.

[18] Skutečnost, že správní rozhodnutí a řízení mu předcházející nemůže být zásahem, plyne již ze samotné dikce § 82 s. ř. s., který možnost ochrany cestou zásahové žaloby spojuje výlučně se zásahem (v širším slova smyslu), který není rozhodnutím. Jinými slovy, je-li výsledkem správního řízení (shodně jako v posuzované věci) rozhodnutí, nelze se proti němu bránit žalobou podle § 82 a násl. s. ř. s., a to ani tehdy, pokud by účastník takového řízení uplatňoval pouze požadavek na určení jeho nezákonnosti.

[19] Uvedený závěr platí beze zbytku i v případech, kdy zákon obsahuje výluku určitého typu rozhodnutí ze soudního přezkumu. Zcela proti logice věci by totiž bylo, aby zákonodárce, který ať již z jakýchkoliv důvodů, určité typy rozhodnutí ze soudního přezkumu vyloučil, současně zachoval možnost (s argumentem, že přece žaloba proti

rozhodnutí není z důvodu výluky soudního přezkumu přípustná) domoci se přesto soudní ochrany jakýmsi „náhradním“ způsobem, tedy cestou žaloby zásahové, jak se v daném případě domáhá stěžovatel. Jednalo by se o obcházení zákona.

[20] Ostatně sám stěžovatel, přestože v kasační stížnosti namítá, že za zásah považuje nejen rozhodnutí žalovaného, ale i kázeňské řízení mu předcházející, v kasační stížnosti potvrzuje, že nezákonnost kázeňského řízení (jako součást tvrzeného zásahu), se projevila teprve po vydání rozhodnutí o kázeňském trestu, neboť teprve tehdy měl možnost nahlédnout do spisu a seznámit se s podklady vydaného rozhodnutí. Nehledě na skutečnost, že ze správního spisu žalované plyne opak (stěžovatel měl možnost se s podklady rozhodnutí seznámit před vydáním napadeného rozhodnutí – viz úřední záznam ze dne 18. 8. 2016), uvedené opět potvrzuje správnost závěrů krajského soudu o tom, že v posuzované věci stěžovatel brojil proti rozhodnutí, které vzešlo z kázeňského řízení, vědom si nemožnosti bránit se rozhodnutí žalované (a namítat vady řízení jeho vydání předcházejícímu) soudní cestou skrze žalobu proti rozhodnutí s ohledem na výluku vyplývající z § 52 odst. 4 zákon o výkonu trestu odnětí svobody.

[21] V daném případě stěžovatel mohl na tvrzené vady kázeňského řízení a nezákonnost z něj vzešlého rozhodnutí poukázat ve stížnosti, kterou jako opravný prostředek účastníku kázeňského řízení poskytuje § 52 odst. 3 zákona o výkonu trestu odnětí svobody. Takový postup totiž plně koresponduje principům, na nichž stojí správní soudnictví, jež plynou z § 5 s. ř. s., tedy principům subsidiarity a posteriority. Jinými slovy, soudní ochrana (a to i v případě deklaratorních zásahových žalob), je „*subsidiární tam, kde veřejná správa disponuje účinnými prostředky k ochraně práv osob, které tvrdí, že konáním (nečinností) veřejné správy bylo zasaženo do jejich veřejných subjektivních práv. (...) Soudní ochrana (...) nastupuje tehdy a tam, kde tyto prostředky ve veřejné správě k dispozici nejsou, nebo sice jsou, ale jejich použitím nedošlo ke zjednání nápravy, případně i tam, kde takové prostředky nejsou dostatečně efektivní a soudní ochranu odsouvají v čase tak, že ji vlastně činí toliko formální.*“ (viz např. výše citovaný rozsudek rozšířeného senátu č. j. 7 As 155/2015 - 160).

[22] V nynější věci stěžovatel měl podle zákona o výkonu trestu odnětí svobody zcela konkrétní prostředek ochrany již v rámci veřejné správy (stížnost podle § 52 odst. 3 zákona o výkonu trestu odnětí svobody), ale tento nevyužil, ač právě prostřednictvím něj mohl namítat nejen nezákonnost rozhodnutí o uložení kázeňského trestu, ale i vady kázeňského řízení. Nadřízený správní orgán žalované totiž mohl, na základě stěžovatelovy včasně podané stížnosti, přezkoumat rozhodnutí o kázeňském trestu, ale posoudit i zákonnost řízení, jež jeho vydání předcházelo, tedy posoudit, zda se žalovaná skutečně dopustila nestandardního, nezákonného postupu v tomto řízení, umělých průtahů v řízení, bránila stěžovateli seznámit se s obsahem vyšetřovacího spisu a potenciálními důkazy apod. a především, zda tyto vady byly způsobilé ovlivnit zákonnost rozhodnutí o uložení kázeňského trestu.

[23] Stěžovatel namísto shora nastíněného postupu, aniž se proti napadenému rozhodnutí jakkoliv bránil, požadoval fakticky přezkum nejen řízení o kázeňském trestu, ale i jemu

předcházejícího řízení, avšak výlučně na půdorysu deklaratorní zásahové žaloby. Takovému postupu nelze přitakat. Stěžovatel by jím, jak již shora uvedeno, vlastně obcházel zákonnou výluku ze soudního přezkumu týkající se rozhodnutí o uložení kázeňského trestu spočívajícího v důtce tím, že by se domáhal deklaratorní žalobou „jen" určení jeho nezákonnosti (resp. nezákonnosti řízení, z nějž rozhodnutí vzešlo). Tím by popřel i výše zmíněné principy, na nichž je správní soudnictví založeno.

[24] Ze všech výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud neshledal žádná pochybení v závěrech krajského soudu, že v daném případě zcela absentuje základní podmínka přípustnosti zásahové žaloby, tedy zásah jako takový a že napadené rozhodnutí žalované, které vzešlo z kázeňského řízení, pojmově není zásahem.

[25] Nejvyšší správní soud tak závěrem pouze koriguje dílem nesprávný závěr krajského soudu o tom, že se stěžovatel mohl ochrany svých veřejných subjektivních práv domáhat také žalobou proti rozhodnutí. Z výše uvedeného plyne, že bylo-li výsledkem kázeňského řízení rozhodnutí, jímž byl uložen trest spočívající v důtce, nebylo toto rozhodnutí soudně přezkoumatelné. V této souvislosti se již jen sluší dodat, že soulad nyní aplikované právní úpravy § 46 odst. 3 písm. a) zákona o výkonu trestu odnětí svobody ve spojení s § 52 odst. 4 téhož zákona (tedy výluky ze soudního přezkumu) s Listinou základních práv a svobod opakovaně dovodil Ústavní soud (viz bod 28 nálezu ze dne 29. 9. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 32/08, nebo též usnesení Ústavního soudu ze dne 29. 1. 2015, sp. zn. I. ÚS 3688/14). Dílčí nesprávný závěr krajského soudu ale nemá vliv na zákonnost napadeného usnesení a na jinak správných závěrech krajského soudu nemůže tato dílčí nepřesnost ničeho dalšího změnit.

V.

[26] Nejvyšší správní soud na základě shora uvedeného dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé zamítl.

[27] Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalované, jíž by náhrada nákladů řízení příslušela, žádné náklady řízení nad rámec její běžné úřední činnosti nevznikly, nebyla jí tedy jejich náhrada přiznána.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně 11. ledna 2018

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu