

Faisal Husseini

Možnost subsidiární aplikace správního řádu na „správní řízení“ dle zákona o výkonu trestu odnětí svobody

(úvaha zejména s ohledem na kázeňské řízení a na mimořádné
opravné prostředky)

1. Nastínění pojednávané problematiky

V činnosti správních orgánů může aplikační praxe přinést problémy a otázky, nad kterými se obvykle nezamýšlíme, a to ať z důvodu určité okrajovosti příslušné právní materie či z důvodů spočívajících v tom, že věc se zdá být na první pohled jasná a nevyžadující si zvláštní pozornosti. Takový příklad mohou představovat i některé otázky spojené s kázeňským trestáním osob ve výkonu trestu odnětí svobody. Domnívám se, že právě toto pole je jak stranou hlavního proudu úvah o správněprávních problémech, tak se některé otázky v této oblasti mohou zdát předem zodpovězené, a proto jim není věnována hlubší pozornost. V této stati bych se rád zamyslel nad specifickým problémem, který může nastat mj. v souvislosti s kontrolní činností specializovaných orgánů, jako např. veřejného ochránce práv nebo dozorových státních zástupců. Zároveň bych se rád věnoval možnosti subsidiární aplikace části druhé a třetí správního řádu na kázeňské řízení dle zákona o výkonu trestu odnětí svobody (zejména, zjednodušeně řečeno, mimořádných opravných prostředků). Uvědomuji si, že některé názory mohou být sporné, resp. spíše než apodiktická tvrzení může tato stať obsahovat a sama představovat jakýsi diskusní příspěvek či podnět.

Otázku, jejíž rozbor je jádrem tohoto článku, představuje možnost nápravy pravomocného rozhodnutí o uložení kázeňského trestu, ukáže-li se později, že toto rozhodnutí, resp. trest samotný není důvodný (přitom tato otázka může být i jakýmsi odrazovým můstkem k výše naznačeným úvahám o obecné subsidiární aplikovatelnosti správního řádu na ostatní řízení dle zákona o výkonu trestu odnětí svobody; jedná se však o komplexnější problematiku, která si zřejmě vyžaduje samostatné pozornosti). Zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o výkonu trestu odnětí svobody“) takovou možnost nezná, i když jiné právní předpisy s ní, ať již mlčky či výslovně, počítají (činí tak i níže rozebíraný interní předpis Vězeňské služby

České republiky). Jak laik, tak odborník (či sám potrestaný odsouzený) však takovou situaci může považovat za nevyhovující či dokonce odporující spravedlnosti. Jaké jsou tedy možnosti řešení tohoto problému? Existuje specifický proces, jakým lze postupovat, nebo je třeba za jediný „opravný prostředek“ považovat gumu, která předmětný kázeňský trest vymaže ze všech evidencí?

Nutnost či možnost změny pravomocného rozhodnutí o uložení kázeňského trestu, jak již bylo uvedeno výše, vyplývá, přímo či nepřímo, z některých právních předpisů. Na prvním místě je možné uvést zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejném ochránci práv“). Jak vyplývá z jeho § 1 odst. 2, vztahuje se působnost ochránce rovněž na Vězeňskou službu České republiky (dále jen „Vězeňská služba“). Při svém šetření¹⁾ se může zabývat, a v praxi tak i činí, stížnostmi osob ve výkonu trestu odnětí svobody²⁾ na uložený kázeňský trest.³⁾ Odsouzení v těchto případech zpochybňují, že by ten který kázeňský přestupek spáchali, a v důsledku toho se domáhají zrušení⁴⁾ tohoto trestu (rozhodnutí o jeho uložení), popř. kompenzace. Ochránce v rámci svého šetření může zjistit pochybení Vězeňské služby spočívající v tom, že byl kázeňský trest uložen neoprávněně. V praxi není neobvyklé, pokud opatření k nápravě,⁵⁾ na jehož základě šetření ukončí, spatřuje ve zrušení předmětného kázeňského trestu.

Další impuls k zásahu do již pravomocného rozhodnutí o kázeňském trestu může představovat dozorová činnost příslušného státního zástupce. Dle § 4 odst. 1 písm. b) zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství (dále jen „zákon o státním zastupitelství“) státní zastupitelství v rozsahu, za podmínek a způsobem stanoveným zákonem „*vykonává dozor nad dodržováním právních předpisů v místech, kde se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranné léčení, ochranná nebo ústavní výchova, a v jiných místech, kde je podle zákonného oprávnění omezována osobní svoboda*“. Obdobně § 78 odst. 1 zákona o výkonu trestu odnětí svobody stanoví, že „*dozor nad dodržováním právních předpisů při výkonu trestu provádí krajské státní zastupitelství, v jehož obvodu se trest vykonává*“. Dle § 78 odst. 2 písm. c) tohoto zákona pak je příslušný státní zástupce oprávněn „*prověřovat, zda příkazy a rozhodnutí Vězeňské služby ve věznici týkající se výkonu trestu odpovídají zákonům a jiným právním předpisům*“, popř. dle § 78 odst. 2 písm. e) „*vydávat příkazy k zachovávaní předpisů platných pro výkon trestu*“, přičemž dle § 78 odst. 3 zákona o výkonu trestu odnětí svobo-

¹⁾ Ustanovení § 14 a násl. zákona o veřejném ochránci práv.

²⁾ Problematika vazby je svým způsobem obdobná a je zmíněna v závěru tohoto článku.

³⁾ Veřejný ochránce práv ostatně na možnost obracet se na něj v případě nesouhlasu s uloženým kázeňským trestem výslovně upozorňuje. Viz <http://www.ochrance.cz/dokumenty/dokument.php?back=/pomoc/index.php&doc=1372> [citováno 5. srpna 2009].

⁴⁾ Pojem „zrušení“ kázeňského trestu je možné považovat za pracovní termín, který zastřešuje jednotlivé možnosti řešení nastalé situace, které budou rozebírány níže (včetně zrušení rozhodnutí o uložení kázeňského trestu).

⁵⁾ Viz § 18 – 20 zákona o veřejném ochránci práv.

dy je Vězeňská služba povinna příkazy státního zástupce podle odstavce 2 bez odkladu provést. Celá tato problematika je pak podrobně rozpracována v pokynu obecné povahy nejvyšší státní zástupkyně č. 5/2008, o dozoru nad místy, kde je omezována osobní svoboda (dále jen „pokyn“). Dle něho se při výkonu trestu odnětí svobody zejména prověřuje (mj.) *„ukládání a výkon kázeňských trestů a udělování kázeňských odměn odsouzeným“*,⁶⁾ ⁷⁾ přičemž je teoreticky možné, např. v případě, že odsouzený vykonává nesprávně uložený kázeňský trest, že státní zástupce vydá příkaz k ukončení výkonu tohoto trestu či jeho zrušení (zrušení rozhodnutí o uložení kázeňského trestu sice pokyn nezmiňuje, na druhou stranu se však domnívám, že toto zrušení je v případě neoprávněně uloženého kázeňského trestu žádoucí, neboť odsouzený může mít na takovém postupu závažný zájem (viz níže) a nezrušení by bylo možné, v širším smyslu, brát za pokračování „porušování předpisů“).⁸⁾

Další podněty v tomto ohledu může v praxi přinést i činnost poradních komisí, které jsou zaváděny novelou zákona o výkonu trestu odnětí svobody, která je nyní ve schvalovacím procesu.⁹⁾

Je tedy zjevné, že praxe se zásahem do pravomocného rozhodnutí o uložení kázeňského trestu počítá. Měl by však tento zásah proběhnout zcela neformálně, nebo by měly být dodrženy určité zákonné postupy? A jaké to jsou? Této otázce se budu věnovat ve zbytku tohoto článku.

2. Vymezení základních pojmů a východisek

2.1. Základní otázky

Předesílám, že považuji za možné aplikovat pro případ zásahu do pravomocných rozhodnutí o uložení kázeňského trestu příslušná ustanovení zákona č. 500/2004 Sb., o správním řízení, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Uvědomuji si, že tento názor je třeba argumentačně podpořit. Přinejmenším proto, že zákon o výkonu trestu odnětí svobody v § 76 odst. 1 stanoví, že *„na řízení podle tohoto zákona se nevztahuje správní řád“*. Předně je proto třeba si zodpovědět několik konkrétních otázek, mezi nimi zejména:

- 1) jaký je předmět úpravy správního řádu;
- 2) jak lze vymezit pojem správního řízení dle správního řádu;
- 3) jak lze vymezit postavení Vězeňské služby;

⁶⁾ Čl. 1 odst. 4 písm. g) pokynu.

⁷⁾ Obdobně ve vztahu k výkonu vazby viz čl. 1 odst. 3 písm. e) pokynu.

⁸⁾ Viz čl. 6 odst. 1 pokynu: *„Příkaz k zachovávaní právních předpisů (dále jen „příkaz“) státní zástupce vydá, zjistí-li a) trvalé porušování předpisů, b) porušení předpisů, které sice již v konkrétním případě skončilo, je však zřejmá možnost jeho opakování.“*

⁹⁾ Sněmovní tisk 664/0, novela zákona o výkonu trestu odnětí svobody viz <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=664&CT1=0>> [citováno 3. srpna 2009].

4) jakou povahu má řízení o kázeňském trestu dle zákona o výkonu trestu a sám tento kázeňský trest;

5) jakou povahu má sám kázeňský přestupek dle zákona o výkonu trestu odnětí svobody.

Následující řádky sice budou možná méně záživnou rekapitulací relativně známých skutečností, nicméně je považuji za potřebný „podvozek“, od něhož se bude odvíjet další argumentace.

2.2. Věcná působnost správního řádu

„Nový“ správní řád, který nahradil zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení, ve znění pozdějších předpisů, stanoví ve svém § 1 odst. 1, že *„upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy (dále jen „správní orgán“).“* Na to navazující ustanovení § 1 odst. 2 dále rozvádí, že *„tento zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení se použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup“*. Nejen tato úvodní ustanovení, ale i některá ustanovení další, která budou také zmíněna či rozebrána, mají za důsledek, že předmět úpravy nového správního řádu (nejen formální správní řízení, ale i postupy další) je širší než správního řádu dřívějšího; správní řád rovněž, např. v důsledku svého ustanovení § 180, proniká do oblastí činnosti veřejné správy, které dříve nebyly na zákonné bázi upraveny buď vůbec, nebo byly upraveny nedostatečně.

Takto široce (ve srovnání s předchozí právní úpravou) pojatý rozsah věcné působnosti správního řádu vychází z ústavního postulátu, podle kterého lze státní moc (obecně však jakoukoli veřejnou moc) vykonávat pouze v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon a tato zásada neplatí jen pro správní řízení spočívající v rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob, ale pro veškerý výkon veřejné moci směřující od správních orgánů navenek vůči jejím adresátům.¹⁰⁾ Správní řád se přitom vztahuje na takovou veřejnou správu, která je výkonem veřejné moci. Podle judikatury Ústavního soudu se veřejnou mocí rozumí taková moc, která *„autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, ať již přímo, nebo zprostředkovaně“,* přičemž *„subjekt, o jehož právech nebo povinnostech rozhoduje orgán veřejné moci, není v rovnoprávném postavení s tímto orgánem a obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí od vůle subjektu“*^{11), 12)} [srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 11. 1993, sp. zn. II. ÚS 75/93 (U 3/2 SbNU 201)].

Z ustanovení § 1 odst. 2 správního řádu vyplývá, že správní řád nebo jeho jednotlivá ustanovení se použijí na postupy správních orgánů při výkonu (veřej-

¹⁰⁾ VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 1. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2006, ISBN 80-7273-134-3, str. 32 – 33.

¹¹⁾ JEMELKA, L. – PONDĚLÍČKOVÁ, K. – BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, ISBN 978-80-7179-784-5, str. 2.

¹²⁾ Op. cit. v pozn. č. 10, str. 33.

noprávní) působnosti v oblasti veřejné správy tehdy, pokud zvláštní zákon nestanoví jiný postup. Toto ustanovení tedy obsahuje klasickou zásadu subsidiarity správního řádu jakožto obecného procesního předpisu pro veřejnou správu vůči jiným procesním úpravám. Zákon záměrně užívá slovního spojení „*nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup*“ (nikoli tedy jinak obvyklého „*nestanoví-li zvláštní zákon jinak*“), aby se tak znovu zdůraznil základní princip nového správního řádu, a to, že pravidla pro výkon veřejné moci musí být upravena zákonem, což především znamená, že zvláštní zákon vylučující aplikaci správního řádu nebo některých jeho ustanovení musí (v návaznosti na zásadu obsaženou v čl. 2 odst. 3 Ústavy) obsahovat vlastní pozitivní úpravu procesního postupu orgánů veřejné správy vykonávajících veřejnou moc, nikoli postup podle správního řádu pouze bez náhrady vyloučit. V této souvislosti lze odkázat např. na nález Ústavního soudu Pl. ÚS 14/96,¹³⁾ v němž Ústavní soud konstatoval, že „*dle čl. 2 odst. 3 Ústavy státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Naplnění postulátu uvedeného v první části citovaného ustanovení je vymezeno požadavkem, aby se tak dělo pouze v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. V požadavku uvedeném v této druhé části je tak zabudována nejen garance proti zneužití státní moci, ale také nutnost zákonného podkladu pro její uskutečňování.*“. Ústavní soud dále uvedl, že vyloučení použití obecných předpisů o správním řízení zakládá absenci jak zákonného podkladu, tak mezí a způsobu uplatňování státní moci a je vzhledem k nedostatku jiné právní úpravy tohoto řízení v rozporu s čl. 2 odst. 3 Ústavy i čl. 2 odst. 2 Listiny, přičemž vyloučením použití obecných předpisů o správním řízení při neexistenci jiných je současně založen i rozpor s čl. 36 odst. 1 Listiny, který upravuje právo každého na stanovený postup při domáhání se svých práv.^{14), 15)}

K obdobným závěrům pak dospěl Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 21/04,¹⁶⁾ kde

¹³⁾ Nález Ústavního soudu ze dne 5. 11. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 14/96 (N 114/6 SbNU 323), publikovaný také pod č. 3/1997 Sb.

¹⁴⁾ Op. cit. v pozn. č. 10, str. 34. Obdobně op. cit. v pozn. č. 11, str. 5: „*Ustanovení § 1 odst. 2 zakotvuje subsidiární použití správního řádu, tedy pravidlo, že se správní řád použije vždy, pokud zvláštní zákon nestanoví jiný postup. Slova „jiný postup“ je zde třeba zdůraznit, protože nestačí, aby jiný zákon pouze stanovil „jinak“. Správní řád má charakter obecného právního předpisu o správním řízení a zvláštní zákony charakter předpisů speciálních, a jako takové mají před správním řádem aplikační přednost. S ohledem na ustanovení § 1 odst. 2 i ústavní zásadu zákonnosti je třeba zdůraznit, že ve vztahu ke správnímu řádu musí zvláštní zákony stanovit „jiný postup“. Není tedy možné např. vyloučit správní řád bez náhrady, a tedy nestanovit, jaká procesní pravidla se mají na místo správního řádu použít, protože by se nepostupovalo na základě a v mezích zákona.*“

¹⁵⁾ Viz také důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona správní řád, str. 88: V některých případech dokonce právní předpis vylučuje použití správního řádu, aniž by sám obsahoval jinou úpravu předmětného správního řízení, což je v rozporu s čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 2 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (viz nález Ústavního soudu ČR č. 3/1997 Sb., ve věci návrhu na zrušení části ustanovení § 90 odst. 1 zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů).

¹⁶⁾ Nález Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/04 (N 90/37 SbNU 241), publikovaný také pod č. 240/2005 Sb.

zmínil ústavní neakceptovatelnost „absence explicitní zákonné procedurální úpravy v její úplnosti“.¹⁷⁾ V podobném duchu, v jakém byly výše uvedené řádky, pak hovoří i důvodová zpráva k návrhu správního řádu.¹⁸⁾

2.3. Správní řízení

V souvislosti s výše uvedeným a problematikou zvažovanou v tomto článku je důležitý také pojem správního řízení, konkrétně tedy formálního správního řízení, jak je upraveno v části druhé a třetí správního řádu. V tomto smyslu je správním řízením dle § 9 správního řádu postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby, nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá.¹⁹⁾

Definice správního řízení v § 9 není samoučelná. Její obsah je určujícím materiálním kritériem, na jehož základě se budou správní procesy (postupy správních orgánů) upravené v jiných zákonech podřazovat buď pod režim části druhé a třetí správního řádu, nebo části čtvrté a šesté. Správním řízením podle části druhé a třetí správního řádu není jen takový postup, jenž je jako správní řízení ve zvláštním zákoně označen, ale každý postup, který splňuje znaky správního řízení uvedené v § 9.²⁰⁾ Z materiálního pojetí správního řízení vychází i Ústavní soud, jenž v jednom ze svých rozhodnutí (IV. ÚS 233/02²¹⁾) uvedl, že „při posuzování otázky, zda v konkrétní věci bylo či nebylo vydáno ‚pravomocné rozhodnutí‘ (tj. právní akt složený – v klasické podobě – z výrokové části, odůvodnění a poučení o opravném

¹⁷⁾ VOPÁLKA, V. in HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo*. 7. vydání, Praha: C. H. Beck, 2009, ISBN 978-80-7400-049-2, str. 368.

¹⁸⁾ Zmíněná důvodová zpráva zde výslovně uvádí, že „zásadní změnou oproti stávajícímu zákonu o správním řízení je skutečnost, že navrhovaný zákon upravuje postup všech správních orgánů při výkonu veřejné správy, čímž je myšlena veškerá veřejnoprávní činnost správních orgánů směřující navenek, která není upravena jiným právním předpisem. To by mělo posílit princip zakotvený v čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle kterého **státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon**. Snaha o přesné vymezení zejména procesních práv účastníků řízení, která je jednoznačným přínosem jak pro účastníky, tak pro správní orgán, a jejímž cílem je mimo jiné také předejít možným formálním pochybením v řízení, vedla k určité judicializaci správního řádu, která je však u obdobných předpisů obvyklá.“ (zvýraznění původní)

¹⁹⁾ K vymezení správního řízení též VOPÁLKA, V. in op. cit. v pozn. č. 17, str. 367: „**Správní řízení je postupem, jehož cílem je vydat správní akt (akt aplikace práva) schopný způsobit účinky v něm předvídané (nabýt právní moci): založit, změnit nebo zrušit práva a povinnosti v dané věci správnímu orgánu nepodřízených osob (akt konstitutivní), nebo je autoritativně stvrdit (akt deklaratorní). Je způsobem rozhodování, pokud je třeba případ podle zákona řešit právě vydáním správního aktu, alternativy patří mezi výjimky (např. uzavření veřejnoprávní smlouvy namísto vydání rozhodnutí). Od správního aktu je očekáváno, že bude silný a přesvědčivý svou zákonností a proces má k tomu napomáhat.**“ (zvýraznění původní).

²⁰⁾ Op. cit. v pozn. č. 10, str. 104.

²¹⁾ Usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 8. 2002, sp. zn. IV. ÚS 233/02 (U 30/27 SbNU 337).

prostředku), Ústavní soud vycházel z toho, že pojem „rozhodnutí“ je označením technickým a že je třeba k němu vždy přistupovat z hlediska jeho obsahu a nikoliv formy. Není rozhodující, jak správní orgán svůj akt označil nebo případně věc vyřídil toliko neformálním přípisem.“²²⁾

2.4. Správní rozhodnutí

Tím se dostáváme také k pojmu správního rozhodnutí, které je výsledkem správního řízení ve shora vymezeném smyslu. Správními rozhodnutími tedy rozumíme správní akty (jednostranné správní úkony), které jsou výrazem (konstitutivní) rozhodovací činnosti orgánů veřejné správy o právech a povinnostech určitého konkrétního subjektu v postavení účastníka správního řízení nebo které taková sporná práva nebo povinnosti autoritativně osvědčují (deklarují).^{23), 24)}

2.5. Ustanovení § 180 správního řádu

V rámci tohoto definičního entrée je důležité zmínit ještě ustanovení § 180 odst. 1 správního řádu, dle kterého „*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.*“. To má úzkou souvislost se shora popsanými požadavky na to, aby výkon veřejné moci byl upraven zákonem. Předmětné ustanovení představuje nepřímou novelu právních předpisů platných a účinných k 1. 1. 2006, upravujících v tom či onom rozsahu a v té či oné podobě speciální správní řízení.²⁵⁾ Účelem tohoto ustanovení je v maximálním možném rozsahu sjednotit procesní úpravu správního řízení a současně (ve spojení s § 1 odst. 2 a § 177) upravit vztah nového správního řádu k právním předpisům, které upravovaly a upravují správní řízení a nabyly účinnosti před 1. 1. 2006.²⁶⁾

Toto ustanovení tedy dnem účinnosti nového správního řádu zasáhlo do všech zákonů, které nabyly účinnosti do 1. 1. 2006 a které neupravovaly k tomuto datu správní řízení „*v celém rozsahu*“, tj. v rozsahu odpovídajícím právní úpravě obsažené v novém správním řádu. Toto ustanovení nepřímo novelizovalo i ty

²²⁾ Op. cit. v pozn. č. 10, str. 105.

²³⁾ KADEČKA, S. in SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, ISBN 978-80-7380-110-6, str. 192.

²⁴⁾ Pro vymezení samotného pojmu „rozhodnutí“ je nepominutelný také význam § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní a s ním spojená bohatá judikatura. Dle odst. 1 citovaného ustanovení tedy platí, že „*kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen „rozhodnutí“), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.*“.

²⁵⁾ Op. cit. v pozn. č. 10, str. 1033.

²⁶⁾ Tamtéž, s. 1033 – 1034.

právní předpisy, resp. jejich jednotlivá ustanovení, která v rozporu s judikaturou Ústavního soudu vylučovala v těch či oněch případech použití správního řádu, resp. obecných předpisů o správním řízení, aniž by však příslušný zákon upravoval odpovídajícím způsobem, tzn. v souladu s čl. 2 odst. 3 Ústavy, postup orgánů veřejné správy.²⁷⁾ Proti tomuto výkladu by se mohla objevit námitka, jaká je zmíněna a v zápětí odmítnuta v závěru Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 10: „Bylo by sice možné namítnout, že vyloučením použití SpŘ v jiném zákoně je vyloučen i § 180 odst. 1, toto ustanovení je však ve vztahu k takovým úpravám *lex posterior* a má tedy před nimi přednost, což vyplývá i z nutnosti preference ústavně konformního výkladu (viz čl. 2 odst. 3 Ústavy).“²⁸⁾

Ustanovení § 180 odst. 1 neznamena popření principu subsidiarity správního řádu vůči zvláštním procesním úpravám (viz § 1 odst. 2), tj. takovým právním úpravám, které obsahují větší či menší odchylky od obecného režimu správního řízení stanoveného správním řádem. Nový správní řád je však úpravou správního řízení, kterou obsahuje, mnohem komplexnější a podrobnější než byl zákon č. 71/1967 Sb. a obsahuje a upravuje řadu institutů, které dosavadní zákon neobsahoval a neupravoval.²⁹⁾ Toto ustanovení tedy doplňuje zásadu subsidiarity správního řádu vyjádřenou v § 1 odst. 2 správního řádu tak, že vztahuje novou obecnou úpravu správního řízení obsaženou v části druhé a třetí správního řádu na všechna zvláštní správní řízení upravená zvláštními zákony.³⁰⁾ Ustanovení správního řádu se na správní řízení dle zvláštních zákonů použijí v tom rozsahu, v jakém zvláštní zákony neobsahují vlastní samostatnou úpravu postupů správních orgánů. Formulace „správní orgány postupují v otázkách, jejichž řešení je nezbytné, podle tohoto zákona“ se rovněž vztahuje k obsahu nového správního řádu, resp. k ústavnímu postulátu obsaženému v čl. 2 odst. 3 Ústavy, resp. čl. 2 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, tj. zásadě vázanosti výkonu státní (veřejné) moci na zákonem stanovené případy, meze a způsoby. „Otázkami, jejichž řešení je nezbytné“ jsou pak v tomto smyslu všechny procesní postupy správních orgánů ve správních řízeních vedených podle zvláštních předpisů, pro které ony zvláštní zákony neobsahují pravidla co do rozsahu a obsahu srovnatelná s úpravou obsaženou v části druhé a třetí správního řádu. Pokud tedy dosavadní zvláštní zákony, podle nichž správní orgány vydávají správní rozhodnutí, neupravují správní řízení v rozsahu odpovídajícím ustanovením obsaženým v části druhé a třetí správního řádu (což jsou vzhledem k rozsahu a obsahu těchto ustanovení prakticky všechny dosavadní zvláštní právní úpravy), postupují správní orgány, počínaje 1. 1. 2006, v těchto správních řízeních podle ustanovení části druhé a třetí nového správního řádu, pokud dosavadní zvláštní právní předpisy nestanoví jiný postup (viz § 1 odst. 2 správního řádu).³¹⁾

²⁷⁾ Tamtéž, s. 1034.

²⁸⁾ <www.mvcr.cz/soubor/10a-doc.aspx> [citováno 3. srpna 2009].

²⁹⁾ Op. cit. v pozn. č. 10, str. 1034 – 1035.

³⁰⁾ Tamtéž, str. 1035.

³¹⁾ Tamtéž.

Lze dodat, že „úplnost zákonné úpravy“ je ovšem relativní, vyplývá z projednávání věci. V jednoduchých záležitostech to může být sled jen několika úkonů a možnost uplatnit práva na obranu těmi, jichž se věc týká. Složitá řízení však vyžadují řadu dalších procesních institutů, které umožní např. pracovat s *velkým počtem účastníků*, vydávat *mezitímní rozhodnutí* nebo rozhodnutí *v části věci*, nebo které určí pravidla pro vydávání rozhodnutí *podmíněných závaznými stanovisky* jiných orgánů apod. Úplnost úpravy je vždy třeba posuzovat podle toho, jaké vytváří předpoklady pro přijetí dobrého rozhodnutí u určitého typu rozhodování.³²⁾

2.6. Správní disciplinární delikty

Pokud bychom se dostali k vymezení správních disciplinárních deliktů, lze uvést, že správní disciplinární delikt je deliktem fyzické osoby, která je ve zvláštních právních vztazích k určité instituci, se zvláštními právy a povinnostmi vyplývajících právě z tohoto služebního, zaměstnaneckého, resp. členského vztahu. Může se jednat o instituci státní (úřednický aparát státu, ozbrojené síly, policie atd.), profesní komory nebo jiné instituce (např. instituce, ve kterých se vykonává trest odnětí svobody, vazba, ústavní nebo ochranná výchova, zabezpečovací detence, veřejné vysoké školy). Subjekt disciplinárního deliktu je speciální, nemůže jím být kdokoli, ale pouze osoba příslušející k dané instituci. Objektem disciplinárního deliktu je disciplína – právem stanovený, závazný řád, kázeň, pořádek uvnitř instituce. Vedle vnitřního pořádku může být objektem deliktu též profesní etika, odbornost výkonu povolání, důstojnost a důvěryhodnost instituce vůči veřejnosti. Protiprávní jednání, které je disciplinárním deliktem, může zároveň naplnit skutkovou podstatu trestného činu nebo přestupku anebo jiného správního deliktu.³³⁾ Z tohoto hlediska lze právě kázeňské přestupky dle zákona o výkonu trestu odnětí svobody³⁴⁾ zařadit do kategorie správních disciplinárních deliktů.

2.7. Postavení Vězeňské služby

Konečně k postavení Vězeňské služby lze uvést, že dle zákona č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční stráží České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Vězeňské službě“), se jedná o správní úřad,³⁵⁾ v rámci novější

³²⁾ VOPÁLKA, V. in op. cit. v pozn. č. 17, str. 368.

³³⁾ PRÁŠKOVÁ, H., tamtéž, s. 481. Srov. PRŮCHA, P. *Správní právo*. Obecná část. 7., doplněné a aktualizované vydání. Brno: Masarykova univerzita a DOPLNĚK, 2007, ISBN 978-80-7239-207-0, str. 386 a str. 403 – 404.

³⁴⁾ § 46 odst. 1 zákona o výkonu trestu odnětí svobody: „*Kázeňským přestupkem je zaviněné porušení zákonem stanovené nebo na jeho základě uložené povinnosti, pořádku nebo kázně během výkonu trestu.*“

³⁵⁾ § 1 odst. 3 zákona o Vězeňské službě: „*Vězeňská služba je správním úřadem a účetní jednotkou.*“

terminologie lze hovořit o správním orgánu.³⁶⁾ Jedná se tedy o orgán moci výkoné, pro nějž postup podle správního řádu náleží do jeho pravomoci a působnosti stanovené zákonem.³⁷⁾ V souladu s V. Mikulem a O. Novotným lze tedy říci, že se vazba i trest vykonávají ve věznicích, které jsou zařízeními státní správy a jejichž správa (včetně právního postavení osob vzatých do vazby a osob odsouzených) je upravena předpisy práva správního.³⁸⁾

3. Možná řešení a jejich zdroje

Poté, co jsme si definovali základní pojmy, je třeba pro verifikaci původní teze o aplikovatelnosti (mimořádných opravných prostředků dle) správního řádu na kázeňské řízení dle zákona o výkonu trestu odnětí svobody prokázat, že řízení o kázeňském trestu je správním řízením ve smyslu § 9 správního řádu, Vězeňská služba v kázeňském řízení vystupuje jako správní orgán a správní řád je z logiky věci subsidiárně aplikovatelný na postup Vězeňské služby v rámci kázeňského řízení dle zákona o výkonu trestu odnětí svobody. V souladu s výše uvedeným zde jen doplňuji, že disciplinární správní delikty, resp. rozhodnutí o nich (a do této kategorie lze dle mého názoru zařadit i kázeňské přestupky ve výkonu trestu odnětí svobody, potažmo rozhodnutí o nich) představují správní rozhodnutí, která lze stavět na roveň přestupkům, resp. rozhodnutím o přestupcích, u nichž není o jejich charakteru jakožto správních rozhodnutí a o subsidiární aplikaci správního řádu pochyb (tomu nasvědčuje i judikatura, jako např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2007, č.j. 1 As 20/2006 – 51, www.nssoud.cz³⁹⁾).

³⁶⁾ K pojmům správní úřad a správní orgán: op. cit. v pozn. č. 10, str. 23. SKULOVÁ, S. in op. cit. v pozn. č. 23, str. 37. Op. cit. v pozn. č. 11, str. 4.

³⁷⁾ Srov. SKULOVÁ, S. in op. cit. v pozn. č. 23, str. 36.

³⁸⁾ MIKULE, V. – NOVOTNÝ, O. Vězeňství a právo. In *Právní rozhledy*, 1998, roč. 6, č. str. 291 – 296, ISSN-1210-6410.

³⁹⁾ *Teorie správního práva setrvává na členění jednotlivých typů deliktů vycházejícím z klasifikačních hledisek vyvozených z pozitivního práva, jimiž jsou zejména subjekt deliktu a jeho postavení, charakter porušovaných povinností, zavinění, a účel a zaměření ukládaných sankcí (k tomu srov. např. D. Hendrych a kol.: Správní právo, Obecná část, 6. vydání, C. H. Beck, 2006, str. 423 a násl.; P. Průcha: Správní právo, Obecná část, 7. doplněné a aktualizované vydání, Masarykova univerzita a Doplněk, 2007, str. 386; P. Mates a kol.: Základy správního práva trestního, 3. vydání, C. H. Beck, 2002, str. 10). Podle těchto kritérií pak nutno mezi jinými odlišit též přestupky a správní disciplinární (či kázeňské) delikty. Přestupek je v § 2 odst. 1 zákona České národní rady č. 200/1990 Sb., o přestupcích, definován jako „zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v tomto nebo jiném zákoně, nejde-li o jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních právních předpisů anebo o trestný čin“. Jako správní disciplinární delikt je pak teorií označován delikt fyzické osoby, která je ve zvláštním právním vztahu k určité instituci (státní, profesní či jiné), se zvláštními právy a povinnostmi vyplývajícími právě z tohoto služebního, zaměstnaneckého, členského, resp. jinak specificky označeného vztahu. Odlišnost zde tkví zejména ve specialitě subjektu deliktu, kterým může být pouze osoba příslušející k dané instituci, a dále v objektu deliktu, jímž je disciplína, tedy právem stanovený závazný řád, kázeň, pořádek uvnitř instituce.*

Při řešení výše vymezených otázek se bohužel nemůžeme příliš opírat o judikaturu, neboť soudních rozhodnutí, která by se dané věci (byť okrajově) věnovala, není mnoho. Rovněž doktrína se k této věci buď nevyjadřuje, nebo konstatuje, že právní povaha aktů Vězeňské služby je nejasná.⁴⁰⁾ V praxi však Vězeňská služba ke kázeňskému řízení jako řízení správnímu (resp. k subsidiární aplikovatelnosti správního řádu na své postupy dle zákona o výkonu trestu odnětí svobody) nepřistupuje, což je na první pohled ospravedlnitelné výše citovaným ustanovením § 76 odst. 1 zákona o výkonu trestu odnětí svobody, který aplikaci správního řádu na řízení dle tohoto zákona vylučuje.

3.1. Vztah zákona o výkonu trestu odnětí svobody a správního řádu

V souvislosti s výše uvedeným je však třeba říci, že tato výluka možná nebyla problematická před 1. 1. 2006, kdy nabyl účinnosti nový správní řád, po tomto datu je však přinejmenším sporná. V tomto ohledu odkazují zejména na shora uvedené rozborů § 1 odst. 1 a 2 správního řádu, a zejména pak § 180 odst. 1 správního řádu. Jak již bylo uvedeno, toto ustanovení doplňuje zásadu subsidiarity správního řádu vyjádřenou v § 1 odst. 2 správního řádu tak, že vztahuje novou obecnou úpravu správního řízení obsaženou v části druhé a třetí správního řádu na všechna zvláštní správní řízení upravená zvláštními zákony, a to v souladu s ústavními požadavky obsaženými v čl. 2 odst. 3 Ústavy, resp. čl. 2 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, tedy v souladu se zásadou vázanosti výkonu státní (veřejné) moci na zákonem stanovené případy, meze a způsoby. Jak již bylo také uvedeno, představuje § 180 odst. 1 správního řádu vlastně nepřímou novelu právních předpisů platných a účinných k 1. 1. 2006, upravujících v tom či onom rozsahu a v té či oné podobě speciální správní řízení. Je tedy zřejmé, že pokud bychom dospěli k závěru, že kázeňské řízení dle zákona o výkonu trestu je správním řízením ve smyslu § 9 správního řádu, tedy že je postupem „*správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá*“, pozbylo by v daném ohledu ustanovení § 76 odst. 1 zákona o výkonu trestu odnětí svobody smyslu a subsidiární aplikace správního řádu (tedy alespoň v případě kázeňského řízení) by byla myslitelná.

3.2. Kázeňské řízení jako správní řízení

K tomu, abychom takový závěr mohli konstatovat, se domnívám, že je třeba vyřešit ještě několik dalších otázek. Předně to, zda v případě kázeňského řízení dle zákona o výkonu trestu odnětí svobody lze hovořit jako o řízení správním dle části druhé a třetí správního řádu.

⁴⁰⁾ Viz např. materiál Českého helsinského výboru „*Ochrana práv vězněných osob, případová agenda ČHV 2003-2005*“: <www.helcom.cz/download/sborniky/vezenstviOSI2005/agenda2003-2005_fin.doc> [citováno 4. srpna 2009] či op. cit. v pozn. č. 38, str. 291 – 296.

Domnívám se, že i na tuto otázku lze odpovědět kladně. V kázeňském řízení totiž Vězeňská služba vydává rozhodnutí o uložení kázeňského trestu, jímž se „zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby“. Modifikuje se např. právo na přijetí počtu balíčků v kalendářním roce, pokutou až do výše 1000 Kč se zasahuje do majetkových poměrů odsouzeného, lze konstatovat propadnutí věci, popř. rozhodnout mj. o celodenním umístění do uzavřeného oddělení nebo o samovazbě.⁴¹⁾ Tato rozhodnutí dle mého názoru rovněž odpovídají pojmu správního rozhodnutí, jak byl vymezen výše (viz poznámka č. 23). V některých případech se jedná, s ohledem na osobní a majetkovou situaci odsouzených, o poměrně citelný zásah do jejich právní sféry.

3.2.1 Judikatura – kázeňské řízení jako pokyn či příkaz?

Je třeba uznat, že závěr o tom, že kázeňské řízení dle zákona o výkonu trestu odnětí svobody je správním řízením a že rozhodnutí o uložení kázeňského trestu je správním rozhodnutím, by mohlo být problematizováno jedním z mála soudních rozhodnutí, která se tímto tématem zabývala (byť je skutečností, že se toto rozhodnutí netýkalo kázeňského řízení, ale otázky vzdělávání odsouzeného v rámci programu zacházení⁴²⁾). Konkrétně se jedná o usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 11. 2006, č.j. 57 Ca 166/2006 – 14, rovněž publikované pod č. 1144/2007 Sb. NSS. V daném případě soud odmítl žalobu, kterou žalobce označil jako „návrh na zahájení správního řízení o zrušení rozhodnutí žalovaného o nezařazení žalobce do rekvalifikačního kurzu v oboru zámečnick, konaného ve Věznici Plzeň“. Svůj právní názor pak soud shrnul v právní větě, která zní: „Působení na odsouzené ve výkonu trestu odnětí svobody prostřednictvím konkrétních pokynů a příkazů není rozhodováním o právech či povinnostech odsouzených v oblasti veřejné správy, nýbrž projevem „řízení“ odsouzených individuálními pokyny a rozkazy Vězeňské služby v rámci právního vztahu nuceně založeného vykonatelným rozsudkem soudu o uložení trestu odnětí svobody. Pouze v případě, že by takovým aktem „řízení“ bylo rozhodnuto i o veřejném

⁴¹⁾ § 46 odst. 3 zákona o výkonu trestu odnětí svobody: „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 1 000 Kč, e) propadnutí věci, f) umístění do uzavřeného oddělení až na 28 dnů, s výjimkou doby stanovené k plnění určených úkolů programu zacházení, g) celodenní umístění do uzavřeného oddělení až na 20 dnů, h) umístění do samovazby až na 20 dnů, i) odnětí výhod vyplývajících z předchozí kázeňské odměny.“

⁴²⁾ § 40 odst. zákona o výkonu trestu odnětí svobody:
„(1) Během výkonu trestu je odsouzený povinen podrobit se vnitřnímu řádu věznice, který kromě jiného vymezuje druh a obsah činností, které jsou pro jednotlivé skupiny odsouzených buď povinné nebo dobrovolné. Okruh konkrétních činností, kterých je odsouzený povinen se zúčastnit nebo které může vykonávat, jsou stanoveny v programu zacházení.
(2) K dosažení účelu výkonu trestu věznice stanoví pro každého odsouzeného program zacházení jako základní formu cílevědomého a komplexního působení na odsouzeného. Program se nezpracovává v případech, kdy odsouzený má vykonat trest nebo jeho zbytek ve výměře nepřesahující 3 měsíce.“

subjektivním právem či povinností odsouzeného, vystupovala by v konkrétní věci Vězeňská služba či její složka jako správní orgán ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.“

Krajský soud v Plzni přitom vycházel zejména z pojmu „pokyny a příkazy“ uvedeného např. v § 28 odst. 1 zákona o výkonu trestu odnětí svobody,⁴³⁾ a to zejména ve vztahu k již zmiňovanému programu zacházení, v jehož rámci je stanoven „okruh konkrétních činností, kterých je odsouzený povinen se zúčastnit nebo které může vykonávat“. Domnívám se, že tyto pokyny a příkazy se v tomto rámci vztahují zejména ke stanovení různých aktivit (vzdělávacích, terapeutických, sportovních, zájmových aj.), za naplňování programu zacházení však dle mého názoru nelze považovat kázeňské trestání; to případně pouze sekundárně působí k naplňování programu zacházení (to vyplývá nakonec i z toho, jak je institut programu zacházení konkretizován ve vyhlášce č. 345/1999, kterou se vydává řád výkonu trestu odnětí svobody, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „řád výkonu trestu odnětí svobody“). V samotném citovaném rozsudku ostatně krajský soud uvedl, že „Vězeňská služba působí na odsouzené, **krom jiného** stanovením programů zacházení“ (zvýraznění autor). Za tyto jiné formy působení lze dle mého považovat i disciplinární praxi.⁴⁴⁾

Pro úplnost uvádím, že své závěry stran institutu programu zacházení vyvozuji z toho, jak je tento konkretizován v řádu výkonu trestu odnětí svobody.⁴⁵⁾ Podle § 36 odst. 2 řádu výkonu trestu odnětí svobody se program zacházení s odsouzenými člení na pracovní aktivity, vzdělávací aktivity, speciální výchovné aktivity, zájmové aktivity, oblast utváření vnějších vztahů. Ani další rozvedení jednotlivých komponentů programu zacházení v předmětné vyhlášce nenaspovídá tomu, že by jeho integrální součástí bylo kázeňské trestání. To, jak jsem již uvedl, dle mého názoru hraje ve vztahu k programu zacházení spíše sekundární roli spočívající v tom, že k naplňování cíle programu zacházení přispívá. Tomu

⁴³⁾ § 28 odst. 1 zákona o výkonu trestu odnětí svobody: „*Odsouzený je ve výkonu trestu povinen dodržovat stanovený pořádek a kázeň, plnit pokyny a příkazy zaměstnanců Vězeňské služby, pracovat, pokud je mu přidělena práce a není uznán dočasně práce neschopným nebo není po dobu výkonu trestu uznán zdravotně nezpůsobilým k výkonu práce, plnit úkoly vyplývající z programu zacházení, šetrně zacházet se svěřenými věcmi, nepoškozovat cizí majetek, dodržovat zásady slušného jednání s osobami, s nimiž přichází do styku, a i jinak zachovávat ustanovení vnitřního řádu věznice. Dále je povinen dodržovat opatření a pokyny podle zvláštních právních předpisů¹⁰⁾ k zajišťování bezpečnosti a ochrany zdraví při práci a požární ochrany.*“

⁴⁴⁾ Zdůrazňuji, že si uvědomuji specifickou formu působení Vězeňské služby na odsouzené, které je prakticky neustálé, jedná se vlastně o působení trvající 24 hodin denně. Vězeňská služba vůči odsouzeným vykonává nepřeborné množství úkolů a úkonů, a to v nejrůznějších myslitelných formách. Toto působení lze obtížně srovnávat s působením jiných správních orgánů na adresáty svého působení. Netvrdím tedy, že každý úkon Vězeňské služby vůči odsouzenému má charakter správního rozhodnutí. Na druhou stranu však nevidím důvod, aby tam, kde lze v podstatě o správním rozhodnutí hovořit, byl tento fakt ignorován a vytěšňován do oblastí právně minimálně upravených a nepřehledných kategorií „pokynů a příkazů“.

⁴⁵⁾ Viz zejména § 36 – 40 řádu výkonu trestu odnětí svobody.

podle mě nasvědčuje i znění § 39 odst. 5 řádu výkonu trestu odnětí svobody, dle něhož „*volba a způsob naplňování cíle programu zacházení je vedle chování, jednání, postojů ke spáchanému trestnému činu a výkonu trestu jednou z rozhodujících skutečností při zařazování odsouzeného do některé ze zpravidla tří prostupných skupin vnitřní diferenciace*“ (zvýraznění autor). Lze si totiž představit, že určitý odsouzený cíl jemu „na míru“ stanoveného programu zacházení plní, avšak za určité jednání, které program zacházení v jeho individuálním případě nebere v potaz, mu byl uložen kázeňský trest (například odsouzený, u něhož nejsou poznatky, že by bylo třeba jej vést k abstinenci od návykových látek, takovou látku požije a je to u něj později rozbořením moči či krve zjištěno). V takovém případě je vztah kázeňského řízení a trestání ke stanovenému programu zacházení velmi volný.

Co se týká samotného rozebíraného rozsudku, lze říci, že ačkoli Krajský soud v Plzni věc posuzoval zejména v kontextu pokynů a příkazů v rámci programu zacházení a procesně navíc ve vztahu k zákonu č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) a chápání pojmu rozhodnutí dle s. ř. s., domnívám se, že je možné k věci dodat následující: krajský soud akcentoval kategorii nároku ve vztahu k případně dotčenému veřejnému subjektivnímu právu.⁴⁶⁾ Tato striktní pozice již však byla judikaturou Nejvyššího správního soudu posunuta k „liberálnějšímu“ chápání pojmu rozhodnutí, jak lze seznat např. z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č.j. 8 As 47/2005 – 86, www.nssoud.cz, v němž rozšířený senát vyjádřil myšlenku, že „*klíčovými aspekty pro materiální vymezení správního rozhodnutí je (i) definice věci (předmětu řízení), kterým je rozhodování v určitého oblasti veřejné správy, a dále pak v rámci takto vymezeného předmětu (ii) vymezení subjektivních práv, která jsou rozhodnutím dotčena (tedy „založena, měněna či rušena“)*“. Současně zmínil rigidní vnímání rozhodnutí v materiálním smyslu jako aktu, jenž musí mít svůj odraz v konkrétních právech a povinnostech účastníka řízení (působí jejich vznik, změnu, zánik, nebo je závazně určuje). Rozšířený senát v této souvislosti dovodil, že „*žalobní legitimace ve správním soudnictví by napříště neměla být svázána s existencí ex ante přesně specifikovaných veřejných subjektivních hmotných práv žalobce, ale s tvrzejším zásahem do právní sféry žalobce. Tak tomu bude vždy v situaci, kdy se jednostranný úkon orgánu moci výkonné, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká právní sféry žalobce. Nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil či zrušil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se – podle tvrzení žalobce v žalobě – negativně projevil v jeho právní sféře*“.⁴⁷⁾ Uznávám, že tyto závěry mají relevanci zejména ve vztahu k žalobní legitimaci dle § 65 s. ř. s., zároveň však dle mého názoru není možné je ignorovat ve vztahu k pojmu rozhodnutí dle správního řádu a v kontextu námi zvažovaného problému

⁴⁶⁾ „*Pouze v případě, že by tímto aktem „řízení“ bylo rozhodováno o právu či povinnosti odsouzeného, na které je za splnění zákonných podmínek právní nárok, vystupovala by v konkrétní věci Vězeňská služba či její složka jako správní orgán ve smyslu soudního řádu správního.*“

⁴⁷⁾ Obdobně usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č.j. 6 A 25/2002 – 42, publikované pod č. 906/2006 Sb. NSS.

činí méně problematickým závěr o kázeňském rozhodnutí jakožto o rozhodnutí správním a kázeňském řízení jakožto řízením správním.

V tomto ohledu navíc odkazují na jiné soudní rozhodnutí, konkrétně rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 1. 11. 2007, č.j. 22 Ca 501/2006 – 35, publikovaný také pod č. 1495/2008 Sb. NSS, v němž Krajský soud v Ostravě dospěl k závěru, že disciplinární řízení vedené Českou lékařskou komorou je správním řízením ve smyslu § 180 odst. 1 správního řádu z roku 2004.⁴⁸⁾ Soud tedy ve věci obdobné, disciplinární, která byla nedostatečně upravená jinými právními předpisy, dospěl k závěru o nutnosti subsidiární aplikace správního řádu. I z tohoto pohledu není dle mého názoru na místě subsidiární aplikaci správního řádu na kázeňské řízení dle zákona o výkonu trestu odnětí svobody vylučovat.

Bylo by snad možné namítnout, že i přes výše uvedené není rozhodnutí o uložení kázeňského trestu rozhodnutím ve smyslu § 9 správního řádu, ale že se jedná spíše o specifickou formu příkazu či pokynu. S touto případnou námitkou však nesouhlasím. Dle mého názoru je třeba příkaz či pokyn chápat spíše ve smyslu „zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu“ jak je tato kategorie vymezena v § 82 s. ř. s.⁴⁹⁾ Tomuto názoru dle mého mínění svědčí obecné chápání

⁴⁸⁾ „[s]oud shledává, že došlo i k porušení norem práva jednoduchého. Podle § 180 odst. 1 [...] (dále jen „s. ř.“), 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. Podle § 9 s. ř. se správním řízením rozumí postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá. [...] Disciplinární řízení vedené žalovanou je správním řízením ve smyslu citovaných ustanovení správního řádu. [...] Proto se na projednávané rozhodnutí Čestné rady ČLK ze dne 7. 4. 2006 podle § 14 odst. 1 disciplinárního řádu nový správní řád vztahuje. Za situace, kdy ani zákon č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře, ve znění pozdějších předpisů, ani disciplinární řád ČLK neupravují formu rozhodnutí podle § 14 odst. 1 disciplinárního řádu, není možné dovodit, že postačí rozhodnutí poznamenat do zápisu ze zasedání Čestné rady ČLK, jak to učinila žalovaná. Absence ustanovení o formě rozhodnutí je právě otázkou, jejíž řešení je nezbytné a která není předpisy, podle nichž správní orgán postupuje, upravena. Proto bylo v projednávaném případě nutné, aby žalovaná postupovala ve smyslu § 180 odst. 2 s. ř. podle ustanovení správního řádu o formě rozhodnutí. Podle § 67 odst. 2 s. ř. se rozhodnutí vyhotovuje v písemné formě; rozhodnutí se písemně nevyhotovuje, stanoví-li tak zákon; výroková část takového rozhodnutí, podstatné části jeho odůvodnění a poučení o opravném prostředku se pouze vyhlásí a do spisu se učiní záznam, který obsahuje výrokovou část, odůvodnění, datum vydání, číslo jednací, datum vyhotovení, otisk úředního razítka, jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby. V projednávaném případě však rozhodnutí Čestné rady ČLK ze dne 7. 4. 2006 nemělo žádnou z forem, kterou správní řád připoustí. Podle ustálené judikatury a právní doktríny způsobuje absolutní nedostatek formy projevu vůle správního orgánu nicotnost správního aktu.“

⁴⁹⁾ § 82 s. ř. s.: „Každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu, trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování.“

slov příkaz nebo pokyn, pod kterým si představíme spíš jednorázový, neformální úkon, než výsledek nějakého formalizovaného procesu, jakým je například kázeňské řízení. Jako pomůcku můžeme použít i správně-doktrinálního pojmu „faktický pokyn“, který představuje správní úkon zákonem zmocněné jednotlivé úřední osoby, spočívající ve vyslovení zákazu nebo příkazu určitého jednání, který je jeho adresát povinen respektovat. Tento úkon není výsledkem žádného formálního řízení. K udílení faktických pokynů dochází typicky „v terénu“, mimo prostory vykonavatelů veřejné správy. Jejich formu zákon zpravidla nepředepisuje a z povahy věci vyplývá, že úkon bude učiněn ústně, popřípadě signalizován posunkem (gestem) nebo i za pomoci nějakého technického zařízení.^{50), 51)} Jako příklad mohou sloužit pokyny příslušníků Policie České republiky ve služebním stejnokroji, kterými je při účasti na provozu na pozemních komunikacích každý povinen se řídit.

V tomto smyslu lze pokyn či příkaz chápat spíše jako „rozkaz“. Ve výkonu trestu odnětí svobody pak mohou tyto úkony nabývat nejrůznějších forem jako např. pokyn podrobit se osobní prohlídce, výzva dostavit se na zdravotní prohlídku, příkaz k návratu z vycházky, příkaz přestěhovat se na jinou celu či oddělení, pokyny týkající se používání elektrických spotřebičů apod. Kázeňské řízení však představuje kategorii jinou.

3.2.2. Judikatura – kázeňské řízení a přestupkové řízení

Závěru o charakteru kázeňského řízení jako správního řízení a o povaze rozhodnutí v kázeňském řízení jako správním rozhodnutí svědčí další důvody. Vyplývají jednak ze samotného zákona o výkonu trestu odnětí svobody, jednak je lze do určité míry dovodit z další judikatury.

Usnesením dne 19. 10. 2006, č.j. 10 Ca 10/2005 – 39, publikovaným pod č. 1110/2007 Sb. NSS, Městský soud v Praze odmítl žalobu proti rozhodnutí o uložení kázeňského trestu dle § 46 odst. 3 písm. a) zákona o výkonu trestu. Dospěl totiž k názoru, že vyluka kázeňských trestů ze soudního přezkumu podle § 76

⁵⁰⁾ STAŠA, J. in op. cit. v pozn. č. 17, str. 278 – 279.

⁵¹⁾ Viz také tamtéž, str. 277: „Jsou charakteristické především svou neformálností (tímto znakem se odlišují od správního aktu). Úkon zde není přímým výsledkem nějakého formálního procesu. Povinnost či oprávnění jej provést vzniká za určitých skutkových okolností přímo ze zákona. K provádění těchto úkonů je zapotřebí speciální zákonné zmocnění. Osoba, vůči níž úkon směřuje, je povinna jej respektovat; v tom spočívá jeho právní závaznost. Podle obsahu úkonu to znamená zejména něco konat, něčeho se zdržet nebo něco strpět. Porušení této povinnosti může mít za následek vznik trestní, popřípadě správní odpovědnosti, použití efektivního donucování a v obecnějších souvislostech i povinnost nahradit vzniklou škodu.“

odst. 6 zákona o výkonu trestu odnětí svobody⁵²⁾ není v rozporu s ústavním pořádkem České republiky.⁵³⁾

Na první pohled by se rovněž mohlo zdát, že tento právní názor do určité míry zpochybňuje závěry, které se snažím v této stati dokázat. Domnívám se však, že při bližším pohledu je to přesně naopak. Městský soud totiž v daném případě sice uvedl, že „kázeňské tresty dle zákona o výkonu trestu odnětí svobody si však podle názoru zdejšího soudu vyžadují zvláštní, podrobnější posouzení, neboť se svým účelem výrazně odlišují od rozhodnutí o přestupcích i o disciplinárních deliktech osob ve služebním či jiném státně zaměstnaneckém poměru nebo členů profesních komor“, na druhou stranu však rozdíl oproti jiným formám správněprávní odpovědnosti posuzoval ke kategorii „trestní obvinění“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o lidských právech⁵⁴⁾, nikoli ve vztahu k tomu, zda se v daném případě jedná o správní řízení a správní rozhodnutí. Naopak městský soud v daném případě nikde nezpochybňuje, že se jedná o rozhodnutí (nevede tedy argumentaci ve směru „pokynů a příkazů“), distinkci stran předmětného rozhodnutí vede po linii „trestní obvinění“ a správní sankce a dokonce výslovně zmiňuje, že věc posuzuje v souladu s výlukou dle § 70 písm. f) s. ř. s.,⁵⁵⁾ nikoli ve vztahu k výluce dle § 70 písm. a) s. ř. s.⁵⁶⁾ Rovněž nenaznačuje, že by uložení kázeňského trestu mělo být považováno za akt obdobný nezákonnému zásahu, resp. pokynu či příkazu.⁵⁷⁾

Rovněž sám zákon o výkonu trestu odnětí svobody v případě kázeňského řízení hovoří o řízení a rozhodnutí. Rozhodnutí o kázeňském trestu propadnutí věci dle § 46 odst. 3 písm. e) pak za soudně přezkoumatelné uznává a příslušné řízení klade na roveň řízení o přestupku.⁵⁸⁾ Je tedy zřejmé, že řízení o kázeňském přestupku (trestu) je ekvivalentní řízení o přestupku dle zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“) a rozdíl mezi řízením o kázeňském trestu dle § 46 odst. 3 písm. e) zákona o výkonu

⁵²⁾ § 76 odst. 6 zákona o výkonu trestu odnětí svobody: „Nestanoví-li tento zákon jinak, nepodléhají rozhodnutí vydaná v kázeňském řízení přezkoumání soudů.“

⁵³⁾ Komentář k tomuto judikátu a naznačené alternativní řešení in HUSSEINI, F. Nevyužitá příležitost aneb krok zpět. Nad jedním rozhodnutím ve správním soudnictví v oblasti vězeňství. In *Jurisprudence*, 2007, roč. 9, č. 5, str. 27 – 36, ISSN 1212-9909.

⁵⁴⁾ Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb.

⁵⁵⁾ „Ze soudního přezkoumání jsou vyloučeny úkony správního orgánu [...] f) jejichž přezkoumání vylučuje zvláštní zákon.“

⁵⁶⁾ „Ze soudního přezkoumání jsou vyloučeny úkony správního orgánu [...] a) které nejsou rozhodnutími.“

⁵⁷⁾ „[n]a základě § 76 odst. 6 zákona o výkonu trestu odnětí svobody jsou rozhodnutí Vězeňské služby České republiky vydaná v kázeňském řízení, s výjimkou kázeňského trestu propadnutí věci a rozhodnutí o zabrání věci, ze soudního přezkumu vyloučena. Jedná se tedy o kompetenční výluky ve smyslu výše uvedených ustanovení soudního řádu správního.“

⁵⁸⁾ § 52 odst. 4 zákona o výkonu trestu odnětí svobody: „Přezkoumání rozhodnutí o propadnutí nebo zabrání věci soudem se lze domáhat za podmínek stanovených zvláštním právním předpisem ve stejném rozsahu, v jakém je takový přezkum možný v řízení o přestupku.“

trestu odnětí svobody a řízeními o dalších kázeňských trestech nespočívá v jejich odlišné povaze, ale jen ve stanovení výluky stran soudního přezkoumání.

3.2.3. Vztah zákona o výkonu trestu odnětí svobody a zákona o přestupcích

K závěru o tom, že řízení o kázeňském přestupku a rozhodnutí o uložení kázeňského trestu lze považovat za ekvivalentní řízení o přestupcích a následnému rozhodnutí v režimu přestupkového zákona, mne vede rovněž ustanovení § 55 odst. 1 zákona o výkonu trestu odnětí svobody, dle něhož „uložením kázeňského trestu se vyřizují též jednání, která mají znaky přestupků, pokud byly spáchány během výkonu trestu“ a k tomu ekvivalentní ustanovení § 10 odst. 1 zákona o přestupcích.⁵⁹⁾ Kázeňsky trestán tedy může být odsouzený za jednání, které by, kdyby byl na svobodě, bylo projednáváno jako přestupek. V úvahu může připadat například přestupek dle § 49 zákona o přestupcích (přestupky proti občanskému soužití). Zatímco osobě na svobodě je tedy ve skutkově identické situaci dopřáno „dobrodiní“ jasných procesních záruk ve správním (přestupkovém) řízení, odsouzeným je tato možnost upírána (pokud by i nadále byla akceptována teze o subsidiární neaplikovatelnosti správního řádu). V rámci zásady jednotnosti právního řádu bych považoval za vhodné, kdyby obě materiálně srovnatelné situace či případy byly posuzovány také procesně srovnatelně.

4. Postupy dle správního řádu a zákona o výkonu trestu odnětí svobody

Výše uvedené závěry mě tudíž vedou k názoru, že kázeňské řízení dle zákona o výkonu trestu odnětí svobody je správním řízením ve smyslu § 9 správního řádu, a že je tedy na základě § 180 odst. 1 správního řádu třeba na toto řízení subsidiárně aplikovat správní řád.

Pokud jsme dospěli k závěru, že kázeňské řízení dle zákona o výkonu trestu je správním řízením dle části druhé a třetí správního řádu, že rozhodnutí o uložení kázeňského trestu je správním rozhodnutím a že se subsidiárně v předmětném kázeňském řízení uplatní správní řád, co to znamená pro nápravu pravomocných rozhodnutí o uložení kázeňského trestu?⁶⁰⁾ Je třeba postupovat dle ustanovení správního řádu o mimořádných opravných prostředcích a případně dalších ustanovení, nebo je možné postupovat zcela neformálně a trest z evidence „vygumovat“?

⁵⁹⁾ § 10 odst. 1 zákona o přestupcích: „Podle zvláštních předpisů se projedná jednání, které má znaky přestupku, jehož se dopustily a) osoby podléhající vojenské kázeňské pravomoci, příslušníci bezpečnostních sborů, b) osoby během výkonu trestu odnětí svobody nebo zabezpečovací detence.“ Zvláštním předpisem je v případě písm. b) myšlen mj. právě zákon o výkonu trestu odnětí svobody.

⁶⁰⁾ Právní moc je atribut rozhodnutí o kázeňském trestu vyplývající ze zákona o výkonu trestu odnětí svobody. Viz § 46 odst. 4 tohoto zákona, který mj. stanoví, že „zkoušební doba počíná běžet právní mocí rozhodnutí o kázeňském přestupku“.

4.1. Možnosti dané zákonem o výkonu trestu odnětí svobody a interními předpisy

Jak již bylo uvedeno, potřeba nápravy pravomocného kázeňského rozhodnutí může vyplynout např. z podnětu veřejného ochránce práv či příslušného státního zástupce, popř. z vlastní kontrolní činnosti Vězeňské služby. Je však třeba opět poznamenat, že zákon o výkonu trestu odnětí svobody odpovídající mechanismus nezná. Z důvodu neoprávněnosti uloženého kázeňského trestu nelze tento trest zahladit dle § 54 odst. 1 zákona o výkonu trestu odnětí svobody,⁶¹⁾ řešením není ani prominutí kázeňského trestu či upuštění od výkonu jeho zbytku dle § 53 odst. 1⁶²⁾ a 2⁶³⁾ zákona o výkonu trestu odnětí svobody. Tato ustanovení totiž řeší zcela odlišné situace. Vězeňská služba se přitom snaží tuto nedostatečnost právní úpravy „dohnat“ ve svém interním předpise, konkrétně v metodickém listě ředitele odboru výkonu vazby a trestu č. 40/2006, kterým se stanoví podrobnosti a postup zaměstnanců Vězeňské služby České republiky při uplatňování kázeňské pravomoci nad odsouzenými a obviněnými (dále jen „metodický list“). V jeho čl. 13 odst. 5 je stanoveno, že *„ředitel věznice může zahladit kázeňský trest, který byl již zcela nebo zčásti vykonán, jestliže výsledky šetření stížnosti odsouzeného na postup při kázeňském řízení na základě dodatečně zjištěných skutečností, které v době kázeňského řízení nebyly dostatečně známy, odůvodňují závěr, že k uložení kázeňského trestu nebyly splněny všechny stanovené podmínky pro jeho uložení, nebo byl uložený kázeňský trest zcela nepřiměřeně přísný“*. Existence tohoto ustanovení je pochopitelná a do značné míry chvályhodná, je však otázkou, zda se nejedná o nezákonný postup, o porušení zásady zákonnosti výkonu veřejné správy; zákon o výkonu trestu odnětí svobody takovou pravomoc řediteli věznice ani nikomu jinému pro podobnou situaci nedává.

4.2. Možnosti postupu dle správního řádu

V praxi však je někdy třeba k nápravě již pravomocného rozhodnutí o kázeňském trestu přistoupit. Jak již bylo řečeno, jako opatření k nápravě tento postup v některých případech považuje veřejný ochránce práv, rovněž příslušný státní zástupce může vydat příkaz v tomto smyslu. Jaké tedy může být řešení?

4.2.1. Mimořádné opravné prostředky a jiné možnosti

Domnívám se, že v tomto případě mohou přijít ke slovu (zjednodušeně řečeno)

⁶¹⁾ § 54 odst. 1 zákona o výkonu trestu odnětí svobody: *„Jestliže po výkonu kázeňského trestu odsouzený splní podmínky pro udělení kázeňské odměny, lze mu místo jejího udělení zahladit kázeňský trest.“*

⁶²⁾ § 53 odst. 1 zákona o výkonu trestu odnětí svobody: *„Jestliže výkon kázeňského trestu, proti jehož uložení již nelze podat stížnost, není vzhledem k dalšímu chování a jednání odsouzeného potřebný, lze tento trest prominout.“*

⁶³⁾ § 53 odst. 2 zákona o výkonu trestu odnětí svobody: *„Jestliže další výkon kázeňského trestu není potřebný, protože odsouzený projevuje účinnou snahu po nápravě, lze od výkonu jeho zbytku upustit.“*

mimořádné opravné prostředky dle správního řádu. Je-li tento na kázeňské řízení subsidiárně aplikovatelný, lze-li řízení o kázeňském trestu považovat za řízení správní a není-li toto řízení zákonem o výkonu trestu odnětí svobody v celém rozsahu upraveno, za situace, že je nezbytné otázku řešit (ať z faktických důvodů – činnosti veřejného ochránce práv či příslušného státního zástupce – či z důvodů právních – zásada zákonnosti výkonu veřejné správy), je možné postupovat dle části druhé a třetí správního řádu. Jaká jsou tedy tato možná řešení a jaké problémy se mohou vyskytnout při jejich praktické aplikaci?

Předesílám, že si uvědomuji, že nápravy pravomocného kázeňského rozhodnutí by bylo možné dosáhnout již naznačeným „vygumováním“ trestu z evidence, popř. vytvořením fiktivní situace, že odsouzený splnil podmínky pro udělení kázeňské odměny, a proto je možné trest zahladit. Proč si tedy situaci „komplikovat“ postupy dle správního řádu? Jednak proto, že výše naznačená řešení jsou čistě faktická, nikoli právní, a také proto, že po právní stránce je třeba postupovat v souladu se zásadou zákonnosti, resp. právnosti výkonu veřejné moci (§ 2 odst. 1 správního řádu), popř. v souladu s maximami stanovenými v čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Další důvody pak zmíním v závěru tohoto článku.

Jaké instrumenty tedy správní řád teoreticky pro řešení výše popsané situace nabízí? Domnívám se, že jsou to tyto: a) přezkumné řízení, b) obnova řízení. Okrajově lze uvažovat ještě o institutech nového rozhodnutí a uspokojení účastníka po podání žaloby ve správním soudnictví.

4.2.1.1. Přezkumné řízení

Co se týká přezkumného řízení, které je upraveno v hlavě deváté druhé části správního řádu, bývá někdy řazeno mezi mimořádné opravné prostředky, ve skutečnosti se však jedná spíše o dozorčí prostředek sloužící k nápravě rozhodnutí instančně nadřízenými správními orgány. Účastníci řízení, v němž bylo vydáno správní rozhodnutí, které nabylo právní moci, nejsou aktivně legitimováni k podání návrhu na zahájení přezkumného řízení.⁶⁴⁾ ⁶⁵⁾

V přezkumném řízení správní orgány z moci úřední přezkoumávají pravomocná rozhodnutí v případě, kdy lze důvodně pochybovat o tom, že rozhodnutí je v souladu s právními předpisy, a to nejen v rovině hmotného práva, ale i v rovině práva procesního. K zahájení přezkumného řízení z moci úřední lze přistoupit příslušným správním orgánem jak z tzv. vlastního podnětu, tak i z jiného podně-

⁶⁴⁾ Op. cit. v pozn. č. 10, str. 555. PRŮCHA, P. in op. cit. v pozn. č. 23, str. 278 – 279. Op. cit. v pozn. č. 11, str. 230.

⁶⁵⁾ Srov. také např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2008, č.j. 9 Ans 1/2008 – 19, www.nssoud.cz; podobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 6. 2008, č.j. 9 As 25/2008 – 81, www.nssoud.cz nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008, č.j. 7 As 55/2007 – 19, publikovaný pod č. 1831/2009 Sb. NSS.

tu. Vlastní podnět bude zpravidla vyvolán poznatky z dohlídkové či jiné kontrolní činnosti.⁶⁶⁾ Právě na takovou situaci právě pamatuje výše citovaný čl. 13 odst. 5 metodického listu, činí tak ale čistě neformálně, bez odkazu na nějaký konkrétní procesní postup.

„Jiný podnět“ může mít nejrůznější povahu, může být podnětem od jiných správních orgánů, od nejrůznějších osob, ale stejně tak může podnět k přezkumnému řízení podat účastník předchozího správního řízení, který se cítí být vydáním rozhodnutím dotčen.⁶⁷⁾ Co se týká podnětu účastníka řízení, je zcela na uvážení správního orgánu, zda mu vyhoví, na zahájení přezkumného řízení, jak již bylo řečeno, není nárok. Do širokého okruhu osob či orgánů, které mohou podnět podat, však spadá např. i veřejný ochránce práv (popř. příslušný státní zástupce; to samozřejmě s ohledem na institut „příkazu“). Ochránce přitom jako opatření k nápravě v jiných správních řízeních akceptuje provedení přezkumného řízení. Domnívám se, že ani na poli kázeňského trestání by tomu nemuselo být jinak.

Na tomto místě není třeba detailně rozebírat podrobnosti týkající se přezkumného řízení, jako např. lhůta pro jeho zahájení, lhůty pro vyrozumění účastníka, který podal návrh na zahájení, vymezení účastníků apod. Zmíním se jen o některých vybraných otázkách týkajících se situace, kdy by Vězeňská služba skutečně přezkumné řízení stran kázeňského řízení zahájila.

Problém by při provedení přezkumného řízení zřejmě neznamenal ustanovení § 94 odst. 2,⁶⁸⁾ 4⁶⁹⁾ a 5⁷⁰⁾ správního řádu, neboť o tam upravených otázkách Vězeňská služba buď nerozhoduje, nebo není pravděpodobné, že by byla dotčena práva nabytá v dobré víře či by jinému účastníkovi řízení vznikla újma. V praktické činnosti Vězeňské služby by však potíže mohlo působit např. ustanovení § 96 odst. 1 správního řádu, z něhož vyplývá, že přezkumné řízení se zahajuje usnese-

⁶⁶⁾ PRŮCHA, P. in op. cit. v pozn. č. 23, str. 279.

⁶⁷⁾ Tamtéž.

⁶⁸⁾ § 94 odst. 2 správního řádu: „Přezkumné řízení není přípustné, jestliže byl rozhodnutím účastníkovi udělen souhlas k občanskoprávnímu, obchodněprávnímu nebo pracovněprávnímu úkonu nebo povolen vklad práva k nemovitosti evidované v katastru nemovitostí nebo jestliže bylo rozhodnuto ve věci osobního stavu a žadatel nabyt práva v dobré víře. V přezkumném řízení nelze přezkoumávat ani rozhodnutí vydaná podle § 97. Rozhodnutí odvolacího správního orgánu podle § 90 odst. 1 písm. b) nelze přezkoumávat, jestliže již bylo při novém projednávání věci vydáno nové rozhodnutí.“

⁶⁹⁾ § 94 odst. 4 správního řádu: „Jestliže po zahájení přezkumného řízení správní orgán dojde k závěru, že ačkoli rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právním předpisem, byla by újma, která by jeho zrušením nebo změnou vznikla některému účastníkovi, který nabyt práva z rozhodnutí v dobré víře, ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu, řízení zastaví.“

⁷⁰⁾ § 94 odst. 5 správního řádu: „Při rozhodování v přezkumném řízení je správní orgán povinen šetřit práva nabytá v dobré víře, zejména mění-li rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu s právními předpisy (§ 97 odst. 3) nebo určuje-li, od kdy nastávají účinky rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení (§ 99).“

ním nebo § 97 odst. 1 správního řádu, dle něhož se přezkumné řízení usnesením zastavuje. V praxi totiž Vězeňská služba usneseními nerozhoduje, nepředvídá to ani zákon o výkonu trestu odnětí svobody. Vězeňská služba by se tedy na nastalou situaci musela adaptovat a usnesení zřejmě do repertoáru svých rozhodnutí přidat.

4.2.1.2. Obnova řízení

Řízení před správním orgánem, které bylo ukončeno pravomocným rozhodnutím ve věci, lze v zákonem stanovených případech⁷¹⁾ obnovit buď na základě žádosti účastníka řízení, nebo také z moci úřední. Obnova řízení je tak jakousi kombinací mimořádného opravného prostředku (obnova na základě žádosti účastníka řízení) a dozorčího prostředku (obnova z moci úřední). Účel obnovy řízení je nicméně jiný než účel přezkumného řízení, kdy měřítkem je pouze přezkum a případná náprava nezákonnosti správního rozhodnutí, resp. řízení, které jeho vydání předcházelo z hlediska posouzení okolností a právního stavu, který byl v době vydání rozhodnutí, neberou se však v úvahu skutkové a právní okolnosti, které nastaly, resp. vyšly najevo po právní moci rozhodnutí. Právě to je v zákonem stanovených případech účel obnovy řízení.⁷²⁾ Při splnění zákonem stanovených podmínek je na provedení obnovy řízení právní nárok.

Rovněž obnova řízení dle mého názoru přichází v případě nápravy některých rozhodnutí v kázeňském řízení v úvahu. Zejména se jedná o situace, kdy vyjdou najevo nové důkazy nebo se původní důkazy ukážou nepravdivými. Např. vyjde bezpochyby najevo, že se kázeňského přestupku dopustil jiný odsouzený, zjistí se, že zkouška přítomnosti návykových látek v krvi byla špatně vyhodnocena apod.

Stejně jako u přezkumného řízení nepovažuji za potřebné rozebírat dopodrobna problematiku tohoto mimořádného opravného prostředku. Pouze poznamenávám, že zvláštní zákony mohou obnovu řízení modifikovat nebo zcela vyloučit.⁷³⁾ Zákon o výkonu trestu odnětí svobody takovou modifikaci z pochopitelných důvodů neobsahuje – před 1. 1. 2006 zákonodárce prostě subsidiární aplikaci správního řádu vyloučil a nepočítalo se tedy ani s případným provedením obnovy kázeňského řízení. Po 1. 1. 2006 však dle mého názoru, v souladu s výše uvedenými argumenty, subsidiární aplikace správního řádu v úvahu přichází a neobsahuje-li zákon o výkonu trestu odnětí svobody příslušné ustanovení modifikující

⁷¹⁾ § 100 odst. 1 správního řádu: „Řízení před správním orgánem ukončené pravomocným rozhodnutím ve věci se na žádost účastníka obnoví, jestliže a) vyšly najevo dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy, které existovaly v době původního řízení a které účastník, jemuž jsou ku prospěchu, nemohl v původním řízení uplatnit, anebo se provedené důkazy ukázaly nepravdivými, nebo b) bylo zrušeno či změněno rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení, které má být obnoveno, a pokud tyto skutečnosti, důkazy nebo rozhodnutí mohou odůvodňovat jiné řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování.“

⁷²⁾ Op. cit. v pozn. č. 10, str. 595.

⁷³⁾ Příklady viz tamtéž, str. 599 – 600.

pro své účely obnovu řízení (či ji vylučující), lze podle příslušných ustanovení správního řádu postupovat.

O obnově řízení je možné dle § 100 odst. 3 správního řádu rozhodnout také z moci úřední. Toto rozhodnutí přitom může učinit jen správní orgán, který ve věci rozhodl v posledním stupni, a to za podmínky, že je dán některý z důvodů, pro který může návrh na obnovu řízení podat účastník řízení. Podnět k zahájení řízení o obnově z moci úřední může příslušný správní orgán získat jak z vlastní činnosti, tak od jiného správního orgánu, tak i od kterékoli osoby (nemusí jít jen o účastníky řízení, jehož výsledkem bylo dané rozhodnutí).⁷⁴⁾ Taková obnova řízení by tedy mohla být vedena např. i z podnětu veřejného ochránce práv.

Zde je ještě třeba poznamenat, že o obnově řízení dle § 100 odst. 3 správního řádu lze rozhodnout jen v případě, že je na takovém rozhodnutí veřejný zájem. Tento pojem nás odkazuje na § 2 odst. 4 správního řádu. Dle tohoto ustanovení se nejedná o jakýsi abstraktní veřejný zájem, ale vždy jde o konkrétní veřejné zájmy, které vyplývají z platné právní úpravy.⁷⁵⁾ Je tedy třeba hledat veřejné zájmy vyjádřené přímo v právních předpisech (zpravidla v úvodních ustanoveních právních předpisů deklarujících účel právní úpravy v konkrétních případech aplikace práva a správního rozhodování).⁷⁶⁾ V případě obnovy řízení o kázeňském trestu by tedy tento veřejný zájem bylo třeba hledat přímo v zákoně o výkonu trestu odnětí svobody, zejména v jeho § 2.

4.2.1.3. Naznačení řešení ve vztahu k přezkumnému řízení a obnově

Podobně jako u přezkumného řízení se objevuje praktický problém spočívající v tom, že v některých případech správní orgán rozhoduje usnesením.⁷⁷⁾ Nemenší problém by pak představovalo, kdyby skutečně byla subsidiární aplikace správního řádu připuštěna, kdo by byl příslušný k rozhodnutí o obnově řízení (podle správního řádu správní orgán, který rozhodoval v posledním stupni), popř. kdo by byl příslušný k novému řízení poté, co bylo rozhodnuto o obnově řízení (dle správního řádu správní orgán, který byl příslušný k původnímu řízení v prvním stupni). Kázeňská pravomoc je totiž upravena v § 51 odst. 1 zákona o výkonu trestu odnětí svobody tak, že „kázeňskou pravomoc nad odsouzenými vykonávají generální ředitel Vězeňské služby a ředitelé věznic. Jiní zaměstnanci Vězeňské služby mohou kázeňskou pravomoc vykonávat, pokud k tomu byli zmocněni generálním ředitelem Vězeňské služby nebo s jeho souhlasem ředitelem věznice.“ V návaznosti na to věc prakticky řeší nařízení generální ředitelky VS ČR č. 32/1999, kterým se zmocňují zaměstnanci Vězeňské služby České republiky k výkonu kázeňské pravomoci nad odsouzenými (dále jen „nařízení generální ředi-

⁷⁴⁾ Srov. tamtéž, str. 602 – 603.

⁷⁵⁾ Tamtéž, str. 67.

⁷⁶⁾ Bliže tamtéž, str. 66 – 72.

⁷⁷⁾ Viz § 102 odst. 4 správního řádu; zde je možné poukázat na to, že řízení o obnově je zahajováno jiným způsobem (dnem dojití návrhu správnímu orgánu) než řízení přezkumné. Proto jsou i usnesení v případě obou řízení vydávána v jiných situacích.

telky“). Toto nařízení tak kázeňskou pravomoc svěřuje např. do rukou vychovatelů nebo speciálních pedagogů. O stížnostech proti kázeňským rozhodnutím pak rozhodují např. speciální pedagogové či vedoucí oddělení. Je otázkou, zda tyto jednotlivce lze považovat za „správní orgány“, které by měly rozhodovat o obnově řízení, resp. v tomto obnoveném řízení. Analogické problémy by pak vznikaly i v případě přezkumného řízení. Není jasné, zda by tento problém mohla překlenout případná interní norma Vězeňské služby, podle níž by o obnově řízení, resp. o zahájení přezkumného řízení rozhodoval ředitel věznice (v případě, že by o kázeňském trestu nerozhodoval v žádné instanci), a to s ohledem na to, že použití správního řádu na kázeňské řízení je subsidiární a bližší úpravu kázeňské pravomoci (v širším smyslu tedy i se zahrnutím rozhodování o mimořádných opravných prostředcích) přenechává na vůli generálního ředitele Vězeňské služby (viz citace § 51 odst. 1 zákona o výkonu trestu odnětí svobody); to vše samozřejmě s ohledem odpovídajícím znění § 52 odst. 3 zákona o výkonu trestu odnětí svobody, dle něhož o stížnosti proti rozhodnutí o uložení kázeňského trestu „rozhodne do 5 pracovních dnů od jejího podání ředitel věznice nebo k tomu zmocněný zaměstnanec Vězeňské služby. K rozhodnutí o stížnosti nelze zmocnit zaměstnance, který kázeňský trest uložil nebo který rozhodl o zabrání věci. O stížnosti proti rozhodnutí ředitele věznice rozhodne generální ředitel Vězeňské služby.“.

Smysl akcentace postavení ředitele věznice v tomto procesu spatřuji mj. v tom, že právě ředitel věznice bývá partnerem veřejného ochránce práv při šetřeních týkajících se kázeňského trestání. Za současné situace se však domnívám, že by věc bylo třeba řešit tak, byla-li by přijata myšlenka subsidiární aplikace správního řádu, že by za příslušné „správní orgány“ byli považováni v souladu s nařízením generální ředitelky vyjmenovaní služební funkcionáři s tím, že pro účely komunikace např. s veřejným ochráncem práv či státním zástupcem, a to i s ohledem na dosažení potřebného cíle takového řízení, by bylo v praxi důležité postavení ředitele věznice, který by rozhodnutí o obnově řízení či zahájení přezkumného řízení mohl ovlivnit s ohledem na své služební postavení vůči funkcionářům příslušným ke kázeňskému řízení (resp. že by byl „garantem“ tohoto řízení např. ve vztahu k veřejnému ochránci práv či státnímu zastupitelství).

4.2.1.4. Nové rozhodnutí a uspokojení účastníka řízení

Okrajově lze zmínit také variantu tzv. nového rozhodnutí dle § 101 správního řádu,⁷⁸⁾ popř. uspokojení účastníka po podání žaloby ve správním soudnictví dle § 153 správního řádu.⁷⁹⁾

⁷⁸⁾ § 101 správního řádu: „Provést nové řízení a vydat nové rozhodnutí ve věci lze tehdy, jestliže a) je to nezbytné při postupu podle § 41 odst. 6 věty druhé, b) novým rozhodnutím bude vyhověno žádosti, která byla pravomocně zamítnuta, c) nové rozhodnutí z vážných důvodů dodatečně stanoví nebo změní dobu platnosti nebo účinnosti rozhodnutí anebo lhůtu ke splnění povinnosti nebo dodatečně povolí plnění ve splátkách, popřípadě po částech; zkrácení doby platnosti nebo účinnosti rozhodnutí anebo lhůty ke splnění povinnosti je možné pouze tehdy, stanoví-li tuto možnost zákon, d) rozhodnutí ve věci bylo zrušeno jiným orgánem veřejné moci podle zvláštního zákona, nebo e) tak stanoví zvláštní zákon.“

⁷⁹⁾ § 153 odst. 1 správního řádu: „Domáhá-li se žalobce ve správním soudnictví a) zrušení rozhod-

V praxi by institut nového rozhodnutí však zřejmě v úvahu nepřicházel,⁸⁰⁾ a to je třeba vzít v potaz pouze písm. d) předmětného ustanovení. Problém je navíc v tom, že o zrušení rozhodnutí o uložení kázeňského trestu by za současného stavu mohl rozhodnout pouze soud, a to jenom v případě kázeňského trestu pro padnutí věci dle § 46 odst. 3 písm. e) zákona o výkonu trestu odnětí svobody.

Uspokojení účastníka řízení po podání správní žaloby dle § 153 správního řádu by opět přicházel v úvahu, vzhledem k vyluce soudního přezkumu, pouze u kázeňského trestu zabrání věci.

5. Závěr

Ve zbytku tohoto textu bych ještě rád krátce zmínil několik závěrečných poznámek. Týkají se problematiky výkonu vazby, stručného srovnání se zahraniční úpravou, důvodů, které by mohly vést odsouzené k zájmu o subsidiární aplikaci správního řádu ve shora uvedeném smyslu a úvah *de lege ferenda*.

5.1. Srovnání s rakouskou právní úpravou

Zajímavým může být pro naše podmínky srovnání s rakouskou právní úpravou. Problematika výkonu trestu odnětí svobody je v Rakousku řešena zejména „zákonem o výkonu trestu“ – Strafvollzugsgesetz (dále jen „StVZ“).⁸¹⁾ (Pochopitelně je třeba brát v potaz jiné právní prostředí, jehož je tato právní úprava součástí, stejně tak jako odlišné procesní postupy, které jsou s některými otázkami týkajícími se řízení ve věcech výkonu trestu spojené, na druhou stranu je nám však rakouské právní prostředí, už s ohledem na tradice, relativně blízké).

StVZ se ve svém § 11g věnuje řízením o stížnostech, konkrétně v odstavci druhém stížnostnímu řízení v kázeňských věcech. Zde zakotvuje relativně širokou subsidiární aplikovatelnost (s vyloučením specifikovaných ustanovení) „správního řádu“, tedy Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 – AVG (dále

nutí správního orgánu, lze jej uspokojit změnou nebo zrušením tohoto rozhodnutí v přezkumném řízení, b) vyslovení nicotnosti rozhodnutí správního orgánu z důvodů uvedených v § 77 odst. 1, lze jej uspokojit vyslovením nicotnosti rozhodnutí, c) vyslovení nicotnosti rozhodnutí správního orgánu z jiných důvodů, než které jsou uvedeny v § 77 odst. 1, lze jej uspokojit vydáním rozhodnutí nebo postoupením věci, pokud žalovaný správní orgán není k vydání rozhodnutí příslušný; při vydávání rozhodnutí postupuje podle § 102, d) snížení trestu nebo upuštění od trestu uloženého rozhodnutím správního orgánu, lze jej uspokojit vydáním nového rozhodnutí.“

⁸⁰⁾ Nejedná se vlastně o opravný prostředek, jelikož v daném případě nejde o nápravu vad již přijatého rozhodnutí, resp. řízení, které předcházelo jeho vydání, ale o nové posouzení již pravomocně rozhodnuté věci. Blíže op. cit. v pozn. č. 10, str. 608 a násl.

⁸¹⁾ Bundesgesetz vom 26. März 1969 über den Vollzug der Freiheitsstrafen und der mit Freiheitsentziehung verbundenen vorbeugenden Maßnahmen, BGBl. Nr. 144/1969 (Strafvollzugsgesetz – StVZ).

jen „AVG“).⁸²⁾ Pro řízení o kázeňských přestupcích v prvním stupni jsou pak dle § 107 odst. 4 StVG aplikovatelná určená ustanovení „přestupkového zákona“, tedy Verwaltungsstrafgesetz 1991⁸³⁾ (dále jen „VStG“). Řízení o kázeňských přestupcích pak speciálně upravují některá další ustanovení StVG.

V případě řízení o kázeňských přestupcích je akceptováno, že se u těchto řízení jedná o formální správní řízení dle předpisů upravujících správní řízení (což plyne z čl. II odst. 2 písm. B) odrážka 32 uvozovacího zákona k zákonům o správních řízeních - Einführungsgesetz zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen 1991 – EGVG⁸⁴⁾ (nyní čl. I odst. 2 písm. B) odrážka 28 EGVG), a proto je třeba podpůrně aplikovat i příslušná ustanovení AVG a VStG.⁸⁵⁾ I z judikatury přitom vyplývá, že se v případě kázeňských přestupků (vyjmenovaných v § 107 odst. 1 StVG) jedná o správní delikty; jejich posouzení a stíhání se řídí, pokud StVG nestanoví něco jiného, VStG.⁸⁶⁾

Je tedy zřejmé, že rakouská právní úprava je, co se týká problematiky kázeňského řízení ve výkonu trestu odnětí svobody preciznější než naše, je poměrně jasné, jakého charakteru jsou rozhodnutí přijatá v kázeňském řízení, jaký je charakter kázeňských přestupků ve výkonu trestu a jakým způsobem se lze proti těmto rozhodnutím bránit (nemluvě o daleko snazším přístupu odsouzených k soudům, o čemž svědčí bohatá rakouská judikatura). V tomto ohledu by ji tedy bylo možné brát jako inspiraci pro české právní prostředí.

5.2. Vazba a detence

Co se týká problematiky vazby, je na jednu stranu možné soudit, že se jedná o otázku analogickou otázkou subsidiární aplikace správního řádu na řízení dle zákona o výkonu trestu odnětí svobody, na druhou stranu je institut vazby od výkonu trestu ze své podstaty odlišný – přinejmenším zde není možné počítat s pojmy jako je „program zacházení“ apod. Co obě úpravy spojuje, je to, že úprava kázeňského řízení v zákoně č. 293/1993 Sb., o výkonu vazby, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o výkonu vazby“) je podobně kusá jako v zákoně o výkonu trestu odnětí svobody. V ustanovení § 24 zákona o výkonu vazby je přitom obdobě jako v zákoně upravujícím výkon trestu subsidiární aplikace

⁸²⁾ Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991, BGBl. Nr. 51/1991.

⁸³⁾ Verwaltungsstrafgesetz 1991, BGBl. Nr. 52/1991.

⁸⁴⁾ Einführungsgesetz zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen, BGBl. Nr. 50/1991.

⁸⁵⁾ Viz např. ADAM, J. a kol. *Strafvollzug in Österreich*. str. 63. Autor pasáže TIMM, C. <www.fbz-strafvollzug.at/akzuell/Strafvollzug_in_%C3%96sterreich.pdf> [citováno 6. srpna 2009] Či GRATZ, W. *Vorlesung Strafvollzug*. str. 38. <www.fbz-strafvollzug.at/akzuell/Vorlesungsskript_Strafvollzug.pdf> [citováno 6. srpna 2009].

⁸⁶⁾ Viz OGH, 25. 11.1993, č.j. 12Os151/93 (12Os152/93). K subsidiární aplikaci VStG a AVG Verwaltungsgerichtshof, 9. 9. 2008, č.j. 2007/06/0061. Rozhodnutí dostupná na <www.ris.bka.at/Jus/> [citováno 6. srpna 2009].

správního řádu na kázeňské řízení vyloučena.⁸⁷⁾ Domnívám se, že podobně jako § 76 odst. 1 zákona o výkonu trestu odnětí svobody je toto ustanovení (z výše uvedených důvodů) problematické či dokonce z větší části neaplikovatelné. Ostatně sama formulace zákona vylučující subsidiární aplikaci správního řádu na kázeňské řízení přímo nabízí otázku, jak by to bylo s případnými ostatními řízeními, která by teoreticky mohla dle zákona o výkonu vazby přicházet v úvahu. Každopádně se domnívám, že minimálně subsidiární aplikace základních zásad správního řádu by v důsledku znění § 177 odst. 1 správního řádu⁸⁸⁾ na kázeňské řízení dle zákona o výkonu vazby dopadat měla.

Jsem toho názoru, že podpůrná aplikace správního řádu na kázeňské řízení dle zákona o výkonu vazby je s ohledem na nemožnost „úhybného manévru“ směrem k „pokynům a příkazům“ v rámci programu zacházení méně problematická, než v případě zákona o výkonu trestu odnětí svobody. Zároveň by zřejmě nebylo příliš šťastné, kdyby procesní otázky týkající se samotného pobytu ve věznici či vazební věznici byly v případě odsouzených a vazebně stíhaných odlišné. Problematika vazby by si však zřejmě zasloužila samostatnou úvahu, stejně jako problematika zabezpečovací detence dle zákona č. 129/2008 Sb., o výkonu zabezpečovací detence a o změně některých souvisejících zákonů.

5.3. *Důvody pro formalizovaný právní postup*

Rovněž se naskytá otázka, proč by měl mít sám odsouzený zájem na případném zrušení jeho neoprávněné uloženého kázeňského trestu v rámci přezkumného řízení, popř. v rámci obnovy řízení, a proč by mu nedostačovalo pouhé pozdější „vygumování“ tohoto kázeňského trestu.⁸⁹⁾

Domnívám se, že hlavní důvod může spočívat v zájmu na právní jistotě. Uložení kázeňského trestu totiž pro odsouzeného neznamená pouze ztížení samotného výkonu trestu, důsledky mohou být dalekosáhlejší. V praxi totiž soudy rozhodující o podmíněném propuštění na svobodu dbají i na počet a druh kázeňských trestů, které odsouzený během výkonu trestu odnětí svobody obdržel. Nesprávné rozhodnutí o uložení kázeňského trestu tak může zhatit i žádost odsouzeného o podmíněné propuštění. Je tedy v jeho zájmu, aby takové rozhodnutí bylo zrušeno v řádném formalizovaném procesu, nikoli zcela neformálně, bez možnosti bližší kontroly.

⁸⁷⁾ § 24 zákona o výkonu vazby: „Na řízení podle hlavy IV se nevztahují obecné právní předpisy o správním řízení.“

⁸⁸⁾ § 177 odst. 1 správního řádu: „Základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v § 2 až 8 se použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje.“

⁸⁹⁾ Neberu tedy v potaz důvody důležité „pro právníky“, jako je např. princip zákonnosti výkonu veřejné správy, kterážto otázka byla již rozebírána výše.

Další důvod může souviset se zákonem č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 82/1998 Sb.“). Nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím lze zpravidla uplatnit pouze tehdy, pokud pravomocné rozhodnutí bylo pro nezákonnost zrušeno nebo změněno příslušným orgánem. Rozhodnutím tohoto orgánu je soud rozhodující o náhradě škody vázán.⁹⁰⁾ Zájem na existenci řádného formálního rozhodnutí vzrůstá za situace, kdy se zrušení rozhodnutí o uložení kázeňského trestu ve správním soudnictví nelze prakticky vůbec domoci (nebo jen v omezeném rozsahu).

5.4. Závěr, možná řešení a úvahy *de lege ferenda*

Závěrem tohoto článku tedy shrnuji, že se domnívám, že i přes „neobvyklost“ této myšlenky je subsidiární aplikace části druhé a třetí správního řádu na kázeňské řízení dle zákona o výkonu trestu odnětí svobody možná. Vyplývá to z povahy kázeňského řízení a sankce v takovém řízení uložené a z rozsahu působnosti nového správního řádu, z definicí správního řízení a dalších institutů, které z tohoto předpisu vyplývají. V důsledku úpravy obsažené v novém správním řádě je pak obtížně uplatnitelné ustanovení § 76 odst. 1 zákona o výkonu trestu odnětí svobody, které tuto subsidiární aplikaci vylučuje. Zároveň se naskytá otázka (v tomto článku sice blíže nerozebíraná, ale přímo se nabízející), nakolik je správní řád subsidiárně aplikovatelný nejen v otázce „mimořádných opravných prostředků“ v kázeňském řízení, ale na celé toto řízení samotné, potažmo na jiná (teoreticky v úvahu přicházející) řízení dle zákona o výkonu trestu odnětí svobody. Minimálně je však třeba počítat s aplikovatelností základních zásad správního řádu, a to v důsledku znění § 177 odst. 1 správního řádu.⁹¹⁾ Nutnost hledání řádné procesní úpravy vyplývá ze zásady zákonnosti výkonu veřejné správy.⁹²⁾

Nechť postupovat v otázkách spojených s výkonem trestu dle správního řádu může vyplývat z faktu, že v poválečném období se na problematiku výkonu trestu přestalo hledět jako na otázku justiční správy, ale více bylo akcentováno jakési

⁹⁰⁾ Viz § 8 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb.

⁹¹⁾ Viz „Zpráva z návštěv zařízení“ veřejného ochránce práv, www.ochrance.cz/dokumenty/dokument.php?back=/cinnost/ochrana.php&doc=703 [citováno dne 7. srpna 2009], bod 15: „ZVTOS v ust. § 76 stanoví, že na řízení podle tohoto zákona se nevztahuje správní řád. Ve smyslu ust. § 177 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen SŘ), se základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v ust. § 2 až § 8 SŘ použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se SŘ nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje. Z výše uvedeného lze dovodit, že uvedené zásady se na činnost VS ČR vztahují, jelikož ve smyslu ust. § 1 odst. 3 ZVJS je VS ČR správním úřadem.“

⁹²⁾ Závažné výhrady k současné právní úpravě kázeňského řízení tamtéž, bod 74.

„militarizované“ pojetí výkonu trestu⁹³⁾ a trestněprávní pojetí. Je dle mého názoru žádoucí se vrátit k civilnějšímu pojetí, tak jak je praktikováno např. ve Spolkové republice Německo nebo v Rakousku a přijmout myšlenku, že samotný průběh výkonu trestu je především otázkou správního práva. (Zde lze připomenout již zmíněnou stať V. Mikuleho a O. Novotného, dle níž by vězeňské právo a vězeňská správa měly být předmětem zkoumání také nauky správního práva i správní vědy /mimo nauky trestního práva/. Vězeňská správa je nepochybně odvětvím státní správy a principy správního práva musí ve vězeňské správě i ve vězeňském právu nacházet své uplatnění.)⁹⁴⁾

Právě rakouský model by mohl být do budoucna inspirací pro našeho zákonodárce. V tomto modelu by nebyly činěny umělé bariéry mezi řízeními dle zákona o výkonu trestu odnětí svobody a jinými správními řízeními a zároveň by bylo přesně definováno, jaké povahy jsou akty Vězeňské služby, které procesní předpisy (a jak) mají být aplikovány.

Za současné situace tedy není zřejmá ani povaha aktů Vězeňské služby, ani není vyjasněno, jakým způsobem by Vězeňská služba měla postupovat v případech, které nejsou zákonem o výkonu trestu odnětí svobody dostatečně upraveny. Vzhledem k specifikům mimořádných opravných prostředků⁹⁵⁾ a možnosti jejich vyloučení zvláštními zákony⁹⁶⁾ není nezbytně nutné, aby tyto byly do budoucna na řízení dle zákona o výkonu trestu odnětí svobody aplikovatelné, na druhou stranu, pokud jejich aplikace vyplývá z platného práva, je třeba dle platného práva postupovat.

⁹³⁾ Postup zákonodárce, který vyloučil aplikovatelnost správního řádu, snad lze přičíst tomu, že „*Vězeňská služba je dosud do určité míry poznamenána sovětským modelem výstavby a organizace státních orgánů a je stále koncipována jako vojensky organizovaný ozbrojený sbor založený na vojenském principu organizační výstavby. Tento stav je důsledkem sovětského vlivu na výstavbu státních orgánů v padesátých letech, ve kterých došlo k diskontinuitě vývoje oproti období před rokem 1948, kdy tehdejší Sbor vězeňské stráže byl důsledně organizován jako správní úřad a policejní organizaci měla pouze jeho strážní složka.*“. Viz ONDRUŠ, R. *Prostředky dozoru nad detenci*. In *Bulletin advokacie*, 2002, č. 3, str. 54, ISSN 1219-6348.

⁹⁴⁾ Op. cit. v pozn. č. 38, str. 291 – 296.

⁹⁵⁾ Ústavní soud se již několikrát k otázce mimořádných opravných prostředků vyslovil. Ač tak učinil ve vztahu k mimořádným opravným prostředkům dle občanského soudního řádu a trestního řádu, domnívám se, že je možné tyto závěry *mutatis mutandis* uplatnit i na správní řízení. Viz nálezy Ústavního soudu ze dne 18. 8. 2004, sp. zn. I. ÚS 55/04 (N 114/34 SbNU 187): „*Ústavní soud již konstatoval, že v ústavním pořádku není zakotveno právo stěžovatele na mimořádný opravný prostředek (shodně pro civilní řízení sp. zn. Pl. ÚS 1/03, Sbírka rozhodnutí, svazek 32, nálezy č. 15; vyhlášen pod č. 153/2004 Sb.; dostupný na www.judikatura.cz). Avšak to neznamená při existenci takového opravného prostředku, že by jeho posuzování stálo z hlediska ústavnosti mimo rámec spravedlivého procesu, jinými slovy, že se rozhodování o dovolání, byť jen v některé ze svých částí, nachází v ústavněprávním vakuu a že trestní řád nemusí být vykládán ústavně konformním způsobem.*“

⁹⁶⁾ Viz pozn. č. 73.

Shrnutí:

Článek se zabývá problematikou subsidiární aplikovatelnosti správního řádu na postupy Vězeňské služby ČR dle zákona o výkonu trestu odnětí svobody. V daném ohledu se zaměřuje zejména na oblast kázeňského řízení a povahu tohoto řízení ve vztahu k pojmu správního řízení dle správního řádu. V souvislosti s tím je pak rozebírána především možnost nápravy nesprávných pravomocných rozhodnutí o uložení kázeňského trestu osobě ve výkonu trestu odnětí svobody, jaké orgány mohou dát k této nápravě podnět a zda je možné na danou otázku uplatnit mimořádné opravné prostředky či jiné instituty dle správního řádu. V článku jsou rozebrány mj. aplikační potíže spojené se zvažovanou problematikou, možnosti řešení a stručně také srovnání s rakouskou právní úpravou a některé úvahy *de lege ferenda*.

Les possibilités d'application subsidiaire du Code de procédure administrative aux „procédures administratives“ selon la loi sur l'exécution des peines privatives de liberté

(une réflexion au regard de la procédure disciplinaire et des voies de recours extraordinaires)

L'article porte sur la problématique d'application subsidiaire du Code de procédure administrative aux procédés de l'Administration pénitentiaire tchèque selon la loi sur l'exécution des peines privatives de liberté. Il se concentre notamment sur la procédure disciplinaire et la nature de cette procédure au regard de la notion de procédure administrative selon le Code de la procédure administrative. Dans ce contexte, l'article analyse surtout les possibilités de réformation des décisions injustes ayant la force de chose jugée infligeant une sanction disciplinaire à la personne emprisonnée et il se pose les questions quels organes peuvent initier cette réformation et s'il est possible d'utiliser des voies de recours extraordinaires ou autres instituts prévus par le Code de procédure administrative. L'article traite par ailleurs les soucis d'application liés avec la problématique envisagée et leurs solutions éventuelles et il comporte aussi une courte comparaison avec la législation autrichienne correspondante, ainsi que plusieurs réflexions *de lege ferenda*.