



Závěrečné stanovisko s návrhem opatření k nápravě ve věci běhu lhůt pro stanovení povinnosti hradit náklady výkonu vazby

A. Závěry šetření

Na veřejného ochránce práv se dne 3. srpna 2015 obrátil pan A. (dále také „stěžovatel“), se stížností proti rozhodnutí ředitele Vazební věznice Praha-Ruzyně,¹ kterým mu byla dne 25. června 2015 stanovena povinnost uhradit náklady výkonu vazby ve výši 42.520,- Kč. Náklady věznice vyměřila s odkazem na usnesení Obvodního soudu pro Prahu 1.² Proti rozhodnutí o nákladech výkonu vazby stěžovatel podal stížnost generálnímu řediteli Vězeňské služby České republiky, který ji zamítl.³ Vazba stěžovatele probíhala od 28. června 1997 do 18. prosince 1998, přičemž dle výpisu z rejstříku trestů byl stěžovatel v roce 2005 odsouzen k trestu odnětí svobody v trvání jednoho roku, tedy na dobu kratší, než trval výkon vazby. Z tohoto důvodu stěžovatel považuje stanovený požadavek na uhrazení nákladů výkonu vazby po více než šestnácti letech od jejího vykonání za nemožný z důvodu promlčení pohledávky.

Po posouzení postupu Vězeňské služby České republiky (dále také „vězeňská služba“) v uvedené věci jsem dne 1. února 2017 vydala zprávu o šetření. Její závěry je možné shrnout do následujících bodů:

- (1) Generální ředitel vězeňské služby posoudil námitku uplynutí lhůty pro stanovení nákladů výkonu vazby nesprávně, a v důsledku toho vydal vadné rozhodnutí o stížnosti.⁴
- (2) Rozhodnutí o stížnosti vydal generální ředitel vězeňské služby po uplynutí vyhláškou⁵ stanovené šedesátidenní lhůty.

B. Vyjádření úřadu

Ve vyjádření⁶ k mým závěrům generální ředitel vězeňské služby uvedl, že lhůta na určení náhrady nákladů výkonu vazby rozhodnutím ředitele vazební věznice byla v posuzované věci zachována, neboť její konec připadá na 3. dubna 2017. Její délka byla podle názoru vězeňské služby stanovena dříve ustanovením § 110 odst. 1 občanského zákoníku,⁷ nyní ustanovením § 640 nového občanského zákoníku.⁸ Je desetiletá a běží od právní moci soudního

1 Čj. VS 606700001/2015-01/EKO/707-II.

2 Ze dne 26. března 2007, sp. zn. 3 T 41/2004.

3 Rozhodnutím ze dne 4. listopadu 2015, čj. VS 15/005/2015-50/EKO/754.

4 Ze dne 4. listopadu 2015, čj. VS 15/005/2015-50/EKO/754.

5 Vyhláška č. 10/2000 Sb., o srážkách z odměny osob, které jsou ve výkonu trestu odnětí svobody zaměstnány, o výkonu rozhodnutí srážkami z odměny těchto osob a chovanců zvláštních výchovných zařízení a o náhradě dalších nákladů.

6 Dopis ze dne 29. března 2017.

7 Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

8 Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.



rozhodnutí,⁹ která nastala dne 3. dubna 2007. Občanský zákoník podle názoru vězeňské služby představuje *lex specialis* vůči ustanovením zákona o správě daní a poplatků a daňového řádu, která upravují běh a délku lhůty pro stanovení daně. Souhlasí, že pojem „daň“ podle úvodních ustanovení daňového řádu zahrnuje i platební povinnost k náhradě nákladů výkonu vazby. Vzhledem k tomu, že v zákoně o správě daní a poplatků ani v daňovém řádu nefiguruje ustanovení, které by aplikaci obecně formulovaných ustanovení občanského zákoníku výslovně vyloučilo, je zcela namístě úpravu občanského zákoníku na běh lhůty použít.

Vězeňská služba na podporu své argumentace o prolínání soukromého a veřejného práva zmiňuje např. „promítnutí vyživovací povinnosti upravené v občanském zákoníku do skutkové podstaty trestného činu zanedbání povinné výživy v trestním zákoníku či věcná práva k nemovitostem regulovaná v občanském zákoníku a jejich dopad do katastrálního zákona“. Vězeňská služba tvrdí, že formulace uvedená v citovaných ustanoveních občanského zákoníku je velmi obecná, hovoří o právu přiznaném rozhodnutím orgánu veřejné moci. Z toho dovozuje, že zákonodárce neměl v úmyslu jeho dopad zúžit pouze na práva soukromoprávní povahy.

Vězeňská služba uznává pochybení spočívající v průtahu při vyřízení stížnosti proti rozhodnutí ředitele Vazební věznice Praha-Ruzyně o povinnosti k náhradě nákladů výkonu vazby, kdy nebyla dodržena šedesátidenní lhůta k vydání rozhodnutí.

C. Závěrečné hodnocení

Z vyjádření vězeňské služby vyplynulo, že trvá na svém názoru ohledně běhu lhůty k určení nákladů řízení, o jehož správnosti mě však nepřesvědčila. Své závěry s podrobnou argumentací jsem uvedla ve zprávě o šetření. Přesto si dovolím pouze krátké shrnutí a budu se věnovat jen podstatným bodům šetření.

C.1 Zákonná předloha pro běh lhůty pro stanovení povinnosti platit náklady za vazbu

Čl. 2 odst. 3 Ústavy¹⁰ a obdobně čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod¹¹ předepisují, že státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Doktrína z těchto ustanovení ústavního pořádku dovozuje, že orgány veřejné moci „musejí bedlivě dodržovat svoje zákonem stanovené kompetence, které nesmí překračovat. Jsou oprávněny jednat pouze tehdy, kdy to zákon výslovně stanoví“.¹² Jde o obecnou ústavněprávní zásadu, která se promítá do výhrady zákona ve všech případech, kdy jde o zřizování státních orgánů, stanovení jejich organizace a kompetence, jakož

9 Usnesení Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 26. března 2007, sp. zn. 3 T 41/2004.

10 Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

11 Ústavní zákon č. 2/1992 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění ústavního zákona č. 168/1998 Sb.

12 Šimíček, V., in Bahýřlová, L., Filip, J., Molek, P., Podhrázký, M., Suchánek, R., Šimíček, V., Vyhnánek, L.: Ústava České republiky komentář; Praha, Linde, 2010, str. 56.



i procesněprávních pravidel způsobu jejich jednání, postupu.¹³ Hmotněprávní, kompetenční i procesní podmínky pro uplatňování státní (veřejné) moci lze upravit jen zákonem.¹⁴

C.1.1 Vztah speciálního a obecného právního předpisu

Jak je zřejmé z vyjádření vězeňské služby, shodujeme se v závěru, že pod legislativní zkratku „daň“ (vzhledem k formulaci úvodních ustanovení zákona o správě daní a poplatků a daňového řádu) spadá ve fázi placení i platební povinnost k náhradě nákladů výkonu vazby. Shoda panuje i v závěru, že možnost státu stanovit odsouzenému povinnost k náhradě nákladů výkonu vazby nemůže být časově neomezená. Rozpory nejsou ani v tom, že vězeňská služba může stanovené náklady vymáhat ve lhůtě pro placení „daně“ vymezené v § 160 daňového řádu. Problém nastává při určení mezní lhůty, ve které lze povinnost k náhradě nákladů výkonu vazby stanovit. Vzhledem k tomu, že trestní ani správní řád takovou lhůtu nestanovují, je nutné vzniklou mezeru v právu překlenout použitím analogie a aplikovat právní předpis svou povahou a účelem nejbližší, tedy daňový řád,¹⁵ resp. zákon o správě daní a poplatků¹⁶. Podrobněji jsem své úvahy rozvedla v části C.3 zprávy o šetření.

Nemohu souhlasit s právním názorem vězeňské služby, že se na lhůtu pro stanovení povinnosti aplikuje desetiletá lhůta podle občanského zákoníku s odůvodněním, že občanský zákoník je „lex specialis“ k daňovému řádu. Domnívám se, že pro takový závěr nelze nalézt oporu v právním řádu.

Pohledávka státu na zaplacení nákladů výkonu vazby je bezesporu **veřejnoprávní pohledávkou a „daní“**. Obecným právním předpisem upravujícím správu „daní“ byl do 31. prosince 2010 zákon o správě daní a poplatků, který byl s účinností od 1. ledna 2011 nahrazen daňovým řádem.

Předpokladem pro použití kolizního pravidla „lex specialis derogat legi generali“, tedy zásady přednostního použití speciální úpravy před úpravou obecnější, o němž se zmiňuje vězeňská služba ve vyjádření, je existence dvou konkurujících si pravidel, resp. dvou konkurujících si právních předpisů, které dopadají na předmětnou právní otázku.¹⁷ Do takového vztahu se však daňové procesní předpisy a občanský zákoník nemohou v případě hledání pravidla pro běh lhůty pro stanovení povinnosti dostat, neboť si nekonkurují. **Komplexní úpravu běhu prekluzivních lhůt pro stanovení (i placení) „daní“ obsahoval zákon o správě daní a poplatků, nyní daňový řád.** Není proto žádný důvod pro úvahu o aplikovatelnosti úpravy občanského zákoníku, která navíc předmětnou právní otázku přímo neřeší, a to ani jako předpis obecný, natožpak speciální, za nějž jej označuje vězeňská služba. Z tohoto důvodu zákonodárce nepovažoval za potřebné v daňovém řádu, resp. v zákoně o správě daní a poplatků, výslovně vyloučit použití pravidel pro běh občanskoprávních promlčecích lhůt podle soukromoprávní úpravy.

13 Grospič, J. in Knapp, V. a kol. Tvorba práva a její současné problémy. Praha: Linde Praha, a. s., 1998, str. 99.

14 Mikule, V. in Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J.: Ústava České republiky komentář; Praha, C. H. Beck, 2007, str. 22.

15 Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů.

16 Zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů.

17 Hlouch, L.: Teorie a realita právní interpretace. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, str. 223.



K prolínání soukromého a veřejného práva, jak připomíná vězeňská služba, zcela jistě dochází. Na existenci soukromoprávních institutů upravených předpisy soukromého práva, jako jsou věcná práva a vyživovací povinnost, z důvodu zajištění ochrany a právní jistoty základních soukromých práv zcela jistě musí reagovat veřejnoprávní úprava, která zajišťuje státem zřízený a vedený veřejný seznam nemovitých věcí (katastr nemovitostí) a trestněprávní ochranu zájmů osob, jejichž zákonem stanovená vyživovací povinnost není plněna (stanovením skutkové podstaty zanedbání povinné výživy). Tyto obecné teze však nikterak neodůvodňují aplikaci soukromoprávní promlčecí lhůty na běh lhůty pro stanovení veřejnoprávní pohledávky v daném případě.

Uzavírám proto, že občanský zákoník není speciálním zákonem upravujícím lhůtu, ve které lze stanovit náhradu nákladů výkonu vazby.

C.1.2 Vznik a vykonatelnost exekučního titulu

Odklon v argumentaci vězeňské služby zřejmě pramení z odlišné úvahy ohledně okamžiku, kdy byla povinnost odsouzeného k náhradě nákladů výkonu vazby definitivně, resp. pravomocně, stanovena a je vykonatelná. Z odůvodnění méj zprávy (bod C.2) jasně vyplývá, že tímto okamžikem nemůže být vydání usnesení soudu o povinnosti odsouzeného nahradit státu náklady výkonu vazby, neboť neobsahuje podstatné náležitosti, pro které by je bylo možné považovat za exekuční titul. Tyto závěry vězeňská služba ve své reakci nijak nezpochybňuje. Dospívá však zjevně k odlišnému závěru, že soud svým rozhodnutím povinnost plnit stanovil a na tuto situaci aplikuje ustanovení občanského zákoníku o promlčení soudem přiznaného práva.

Ani této úvaze nemohu přisvědčit, neboť ustanovení § 110 odst. občanského zákoníku¹⁸ stanovilo: „Bylo-li právo přiznáno pravomocným rozhodnutím soudu nebo jiného orgánu, promlčuje se za deset let ode dne, kdy mělo být podle rozhodnutí plněno. Bylo-li právo dlužníkem písemně uznáno co do důvodu i výše, promlčuje se za deset let ode dne, kdy k uznání došlo; byla-li však v uznání uvedena lhůta k plnění, běží promlčecí doba od uplynutí této lhůty.“

Podle ustanovení § 640 nového občanského zákoníku¹⁹ platí: „Právo přiznané rozhodnutím orgánu veřejné moci se promlčí za deset let ode dne, kdy mělo být podle rozhodnutí plněno.“

Uvedená ustanovení upravují **institut přerušení promlčecí doby**. Jedná se o případ přetržení promlčení na dobu deseti let ode dne, kdy mělo být podle rozhodnutí plněno, za předpokladu, že právo bylo přiznáno pravomocným rozhodnutím soudu nebo jiného orgánu.²⁰

Pro určení počátku běhu promlčecí lhůty pro vymožení práv přitom rozhodnutí musí nabýt zásadní vlastnost, a tou je **vykonatelnost**. Vykonatelnost je vlastnost soudního rozhodnutí,

18 Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

19 Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

20 Švestka, J., Spáčil, J., Škárová, M., Hulmák, M. a kolektiv Občanský zákoník I, II, 2. vydání, Praha 2009, komentář k § 110, str. 615–620.



při jejíž existenci je možné vynutit splnění povinnosti i proti vůli povinného účastníka autoritativní mocí státu.²¹

Klíčové v obou předpisech citovaných vězeňskou službou – tedy ustanovení „starého“ i „nového“ občanského zákoníku – je proto slovní spojení „ode dne, kdy mělo být podle rozhodnutí plněno“. Znovu se vracím ke svým závěrům uvedeným ve zprávě. Jsem přesvědčena o tom, že z usnesení soudu není jasné, **jaká částka má být komu plněna**, jinými slovy, že rozhodnutí soudu tyto nezbytné údaje nestanovuje a **není vykonatelné**. Při aplikaci citovaných ustanovení na posuzovanou situaci tak není jasné, **jaké právo se vlastně uplynutím desetileté lhůty promlčuje**. Závěr vězeňské služby, že se v této lhůtě promlčuje právo ředitele vězeňské služby určit náhrady nákladů výkonu vazby, se z tohoto pohledu jeví jako neudržitelný.

Jen dodávám, že ke stejnému závěru dospívá i komentářová literatura,²² podle níž se „ustanovení (§ 640 nového občanského zákoníku) nevztahuje na rozhodnutí správních orgánů, ačkoli jsou nepochybně orgány veřejné moci. Lhůty pro výkon rozhodnutí orgánů veřejné správy upravuje zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, (§ 108 odst. 4 správního řádu), resp. jiné správní předpisy, na které správní řád odkazuje (podle § 106 odst. 3 správní řád odkazuje na postup pro správu daní).“

V případě náhrady nákladů výkonu vazby je perfektním exekučním titulem až rozhodnutí ředitele věznice. Rozhodnutí soudu o povinnosti uhradit náklady výkonu vazby určuje pouze počátek lhůty, v níž lze povinnost stanovit. Je zcela nepřipustné spojit s jeho vydáním účinky uvedené v ustanoveních § 640 nového občanského zákoníku, resp. § 110 „starého“ občanského zákoníku.

C.1.3 Posouzení běhu lhůty v dané věci

Podle mého názoru je zřejmé, že na úpravu běhu lhůty veřejnoprávního orgánu (ředitele vězeňské služby) pro konečné určení výše, splatnosti a dalších údajů přímo se vztahujících k peněžité povinnosti plnit, která je veřejnoprávní pohledávkou a „daní“, je nutné analogicky aplikovat veřejnoprávní předpis, který předmětnou situaci upravuje. I podle vyjádření vězeňské služby pojem „daň“ podle úvodních ustanovení daňového řádu zahrnuje i platební povinnost k náhradě nákladů výkonu vazby. Podle ustanovení § 148 daňového řádu „daň nelze stanovit po uplynutí lhůty pro stanovení daně, která činí tři roky“. **Domnívám se tedy, že není nutno, a ani zákonem dovoleno, na běh lhůty pro stanovení nákladů výkonu vazby vztahovat občanskoprávní úpravu.**

Ředitel vazební věznice vydal rozhodnutí o určení výše povinnosti k náhradě nákladů výkonu vazby dne 25. června 2015 s odkazem na usnesení Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 26. března 2007, sp. zn. 3 T 41/2004.

Jsem přesvědčena o tom, že rozhodnutí o povinnosti k náhradě nákladů vazby ředitel vazební věznice vydal po uplynutí tříleté lhůty,²³ ve které byl oprávněn náklady výkonu

21 Števček, M., Ficová, S. a kol. Občiansky súdny poriadok. Komentár. 1. diel. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 588.

22 Lavický, P. a kol.: Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). Komentář. 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2014, s. 2254–2255.

23 Ustanovení § 47 odst. 1 ZSDP, ustanovení § 148 odst. 1 DŘ.



vazby stanovit. Z konstantní judikatury správních soudů vyplývá, že **rozhodnutí vydané po uplynutí lhůty pro stanovení daně je nezákonné.**

C.2 Možnost nápravy nezákonného postupu ředitele vazební věznice

Rozhodnutí o povinnosti k náhradě nákladů výkonu vazby vydává ředitel věznice podle ustanovení § 11 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 10/2000 Sb.²⁴ Vězeňská služba je správním úřadem a rozhoduje ve správním řízení.²⁵

Vzhledem k tomu, že uvedená vyhláška ani trestní řád neobsahují komplexní úpravu postupu vězeňské služby jako orgánu veřejné správy, je namístě na něj v rozsahu, který není upraven jiným právním předpisem, vztáhnout **obecnou úpravu správního řádu.**²⁶ V něm je nutné hledat i odpověď na otázku možnosti a pravidel pro přezkum rozhodnutí o stanovení povinnosti platit náklady výkonu vazby. Mezní roční lhůta od právní moci nezákonného rozhodnutí pro zahájení přezkumného řízení však v posuzované věci již uplynula.²⁷ V případě stěžovatele tak již nelze dosáhnout nápravy nezákonného stavu.

Zcela jistě lze však přijmout dostatečná opatření do budoucna, aby k podobným případům již nedocházelo. Je zcela nepřijatelné, aby povinnost hradit náklady výkonu vazby jakožto veřejnoprávní pohledávku stát stanovil s dlouhým časovým odstupem (jako v šetřeném případě po téměř sedmnácti letech od propuštění z vazby). Takový postup je v rozporu se snahou o resocializaci pachatelů protiprávního jednání a je nutné, aby vězeňská služba vzniku takových situací zabránila. Vyzývám proto vězeňskou službu, aby **přehodnotila své úvahy týkající se aplikace soukromoprávní úpravy na běh lhůty pro stanovení povinnosti platit veřejnoprávní pohledávku nákladů výkonu vazby, na běh lhůty vztáhla úpravu daňového řádu a instruovala ředitele věznic, aby o určení výše povinnosti platit náklady výkonu vazby rozhodovali co nejdříve po stanovení povinnosti trestním soudem, nejpozději ve lhůtě tří let od vydání soudního rozhodnutí (dle § 148 daňového řádu).** Jak jsem uvedla ve zprávě, včasné a konečné vyrovnání platebních povinností odsouzeného vůči státu odpovídá účelu, k němuž trestní právo směřuje.

S ohledem na to, že vězeňská služba nepřijala opatření k nápravě, vydávám své závěrečné stanovisko podle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv. Součástí stanoviska je návrh opatření k nápravě.

24 Vyhláška č. 10/2000 Sb., o srážkách z odměny osob, které jsou ve výkonu trestu odnětí svobody zaměstnány, o výkonu rozhodnutí srážkami z odměny těchto osob a chovanců zvláštních výchovných zařízení a o úhradě dalších nákladů, ve znění pozdějších předpisů.

25 Ustanovení § 1 odst. 3 a § 3 zákona č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční stráží České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

26 Ustanovení § 1 odst. 1 správního řádu.

Ustanovení § 180 odst. 1 správního řádu: „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.“ Obdobně v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 19. srpna 2014 sp. zn. 6 As 68/2012

27 Ustanovení § 96 správního řádu.



D. Opatření k nápravě

Na základě ustanovení § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv generálnímu řediteli vězeňské služby navrhuji, aby:

- instruoval vězeňskou službu tak, aby o určení výše povinnosti platit náklady výkonu vazby ředitelé věznic rozhodovali co nejdříve po stanovení povinnosti trestním soudem, nejpozději ve lhůtě pro stanovení daně podle daňového řádu.²⁸

Závěrečné stanovisko zasílám generálnímu řediteli Vězeňské služby České republiky a žádám jej, aby mi v souladu se zákonem o veřejném ochránci práv sdělil, zda provedl navržené opatření k nápravě. Odpověď očekávám ve lhůtě **60 dnů** od doručení stanoviska. Stanovisko zasílám také stěžovateli.

Pokud generální ředitel Vězeňské služby České republiky nepřijme navržené opatření k nápravě nebo jiná provedená opatření nebudu považovat za dostatečná, podle § 20 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv vyrozumím nadřízený úřad, případně mohu o svých zjištěních informovat veřejnost včetně sdělení jmen osob oprávněných v dané věci jednat.

Brno 25. října 2017

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., v. r.
veřejná ochránkyně práv
(stanovisko je opatřeno elektronickým podpisem)

²⁸ Ustanovení § 148 daňového řádu.