



Zpráva o šetření

ve věci vyslovení viny v rozhodnutí o zastavení o kázeňském řízení

Dne 6. ledna 2020 se pan A. (dále také „stěžovatel“), obrátil na veřejného ochránce práv s podnětem, ve kterém si stěžoval na kázeňské řízení vedené proti jeho osobě Věznicí Heřmanice (dále také „věznice“). Konkrétně namítá, že věznice nestihla kázeňský přestupek projednat do jednoho roku od spáchání, přičemž vyslovila jeho vinu v písemnosti o zastavení kázeňského řízení.

Z pověření veřejného ochránce práv JUDr. Stanislava Křečka, který na mě přenesl některé oblasti své působnosti,¹ mj. i oblast vězeňství, jsem provedla v této věci šetření.

A. Shrnutí závěrů

Věznice Heřmanice **pochybila**, jestliže po uplynutí jednoho roku od údajného spáchání kázeňského přestupku v řízeních dále pokračovala a v zastavení řízení uvedla, že se stěžovatel daného kázeňského přestupku dopustil, a současně vyslovila jeho vinu (viz část C).

Generální ředitelství Vězeňské služby České republiky **pochybilo**, jestliže věznici sdělilo, že v odůvodnění zastavení kázeňského řízení lze vyslovit vinu stěžovatele (viz C).

B. Skutková zjištění

B.1 Argumentace stěžovatele

Stěžovatel uvádí, že bylo-li kázeňské řízení vedené pod sp. zn. VS-1855-357/ČJ-2018-803532-KT (dále také „kázeňské řízení č. 1“) zastaveno z důvodu překročení roční prekluzivní lhůty, nelze rozhodnout o jeho vině či nevině. V této souvislosti poukazuje na skutečnost, že nelze v písemnosti o zastavení vyslovit vinu, jelikož tiskopis pro zastavení kázeňského řízení s takovou možností vůbec nepočítá. Také poukazuje na nejednotnou praxi ve Věznici Heřmanice. Tvrdí, že věznice v jednom z případů zastavila kázeňské řízení ke dni překročení prekluzivní lhůty na tiskopisu, který je k tomu určen. V jiném případě si však věznice údajně vytvořila tiskopis vlastní, ve kterém vyslovila jeho vinu, s čímž nesouhlasí.

Stěžovatel dne 18. března 2020 svou stížnost doplnil o informaci, že věznice zastavila další řízení proti jeho osobě pod sp. zn. VS-32672/ČJ-2018-803632-KT (dále také „kázeňské řízení č. 2“), přičemž zde věznice opět vyslovila jeho vinu, s čímž také nesouhlasí.

Stěžovatel mimo jiné poukazuje na skutečnost, že byl postupem věznice zkrácen na právu na spravedlivý proces, jelikož nebylo údajně provedeno řádně dokazování, a dále věznice vyslovila jeho vinu v zastavení kázeňského řízení, proti čemuž se nemůže bránit opravným prostředkem.

B.2 Argumentace věznice

Věznice byla vyzvána k vyjádření ke kázeňskému řízení č. 1 a k zaslání nezbytné dokumentace k řízení. Ředitel Věznice Heřmanice plk. PaedDr. Petr Kadlec (dále také „ředitel věznice“) ve svém vyjádření² uvedl, že kázeňské řízení proti stěžovateli bylo zastaveno z důvodu marného uplynutí lhůty, a kázeňský trest tak nebyl uložen. Ze zákona

1 Podle ustanovení § 2 odst. 4 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

2 Vyjádření ředitele Věznice Heřmanice ze dne 21. května 2020, č. j. VS-79946-2/ČJ-2020-803532-ODP.



o výkonu trestu plyne, že kázeňský trest nelze uložit, jestliže od spáchání kázeňského přestupku uplynula doba jednoho roku. Ředitel věznice dále uvedl, že při doslovném výkladu předmětného ustanovení pak lze dospět k závěru, že kázeňský přestupek lze projednat a vyslovit vinu, bude-li odsouzenému prokázána. Kázeňský trest mu však uložit nelze. Ředitel věznice argumentuje tím, že zákonodárce zvolil pro kázeňské přestupky jinou formulaci než pro úpravu přestupků, kterou **nevyločil jednoznačně** možnost přestupek projednat a rozhodnout o vině, resp. nevině, odsouzeného. Což je názor vyslovený ke zmiňovanému ustanovení v komentářové literatuře.³

Ředitel věznice dále uvedl, že osoba pověřená vedením kázeňského řízení č. 1 po prostudování komentářové literatury a rozsáhlého spisového materiálu včetně zhodnocení důkazních prostředků dospěla k závěru, že je namístě zabývat se vinou či nevinou odsouzeného. Věznice se v dané věci také dotazovala generálního ředitelství Vězeňské služby České republiky (dále také „generální ředitelství“) ohledně konstatování prokázání viny, jelikož podobný problém doposud neřešila. Generální ředitelství zaslalo věznici své stanovisko, ve kterém uvedlo: *„V odůvodnění je možno napsat, že vina odsouzeného byla prokázána a že jeho chování vždy neodpovídalo, ale samostatně rozhodnutí nelze vystavit, tudíž ani není třeba pro toto konstatování v odůvodnění stanovovat žádné lhůty pro opravné prostředky...“* Tím také ředitel věznice mimo jiné zdůvodnil postup osoby pověřené vedením kázeňského řízení.

Ředitel věznice také uvedl, že kázeňské řízení č. 1 bylo zaznamenáno v hodnocení k podmíněnému propuštění stěžovatele a bylo dne 25. března 2020 odesláno k Okresnímu soudu v Ostravě. V hodnocení je uvedeno, že: *„Dne 13. 11. 2019 bylo zastaveno kázeňské řízení ve věci porušení stanovené kázně a pořádku pro pozitivitu na látky Metamfetamin, Amfetamin a Tramadol, a to z důvodu uplynutí prekluzivní lhůty. Odsouzený byl však na základě doložených důkazních prostředků uznán vinným ze spáchání kázeňského přestupku.“*⁴

Jelikož stěžovatel doplnil své podání o další kázeňské řízení (vedené v tomto textu jako kázeňské řízení č. 2) v průběhu lhůty pro vyřízení první výzvy, byla původní výzva doplněna o zaslání písemné dokumentace i k tomuto kázeňskému řízení.

B.3 Další informace získané ze spisové dokumentace

Kázeňské řízení č. 1 bylo vedeno proti stěžovateli pro podezření z nedovoleného užití omamných a psychotropních látek, kterého se měl dopustit dne **23. 7. 2018**. Dne **13. 11. 2019** vydala věznice na upraveném tiskopisu, který obvykle slouží pro rozhodnutí o uložení kázeňského trestu, zastavení kázeňského řízení o kázeňském přestupku. K zastavení řízení tedy došlo několik měsíců po překročení jednoleté prekluzivní lhůty. Ve výrokové části písemnosti je uvedeno, že stěžovatel *„... porušil stanovenou kázeň a pořádek, požil návykovou látku...“* Dále je uvedeno, že odsouzenému byla prokázána vina ze spáchání kázeňského přestupku. Kázeňský trest však uložen není, jelikož od spáchání kázeňského přestupku uplynula doba jednoho roku.

Kázeňské řízení č. 2 bylo opět vedeno proti stěžovateli pro podezření nedovoleného užití omamných a psychotropních látek ve výkonu trestu odnětí svobody. Podle dokumentace

3 KALVODOVÁ, Věra. Zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody: komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7357-706-3. Str. 151–152.

4 Hodnocení na dožádání ze dne 25. března 2020, sp. zn. VS-63454/ČJ-2020-803532-PP.



bylo dne **21. 2. 2018** provedeno namátkové testování, při kterém byla zjištěna pozitivita stěžovatele na Metamfetamin. Dne **20. 2. 2020** bylo poznamenáno do tiskopisu Záznam o kázeňském přestupku, že kázeňské řízení bylo zastaveno z důvodu uplynutí roční prekluzivní lhůty. K tomuto poznamenání o zastavení řízení bylo přiloženo několik stránek s odůvodněním, ve kterém bylo uvedeno, že „... na základě doložených důkazních prostředků bylo rozhodnuto o vině odsouzeného pana A. ze spáchání předmětného kázeňského přestupku.“

Ze získané dokumentace od věznice a stěžovatele bylo dále zjištěno, že proti stěžovateli bylo vedeno také kázeňské řízení sp. zn. VS-1855-219/ČJ-2018-803532 (dále také „kázeňské řízení č. 3“). V tomto řízení byl stěžovatel podezřelý z toho, že údajně instruoval třetí osobu, aby sociální pracovníci věznice sdělila, že je sestřenicí stěžovatele, přestože není. Tím měl stěžovatel dne **24. 4. 2018** uvést při své žádosti o zapsání této osoby jako osoby blízké nepravdivé informace. V tomto řízení věznice zastavení kázeňského řízení poznamenala do tiskopisu Záznam o kázeňském přestupku dne **25. 4. 2019**. V zastavení řízení věznice uvedla, že jednoletá lhůta pro uložení kázeňského trestu prekludovala. Dále se vyjádřila, že „Osoba pověřená k vedení kázeňského řízení má proto za to, že pokračovat v kázeňském řízení i po uplynutí prekluzivní lhůty a vydání rozhodnutí o vině či nevině odsouzeného pana A., by vzhledem k rozsáhlým návrhům na dokazování, které zaslala zmocněnkyně odsouzeného pana A., se kázeňské řízení neúměrně prodloužilo a ekonomicky zatížilo.“

C. Právní hodnocení

V rámci veřejnoprávního trestání se běžně stanovuje lhůta, po kterou je možné pachatele za protiprávní jednání sankcionovat. Jak správně uvádí věznice, význam těchto lhůt je především v tom, že uplyne-li od spáchání protiprávního jednání delší doba, snižuje se význam stíhání takového skutku, které tak přestává plnit svou společenskou funkci, a taktéž se snižuje schopnost státního orgánu provést řádné dokazování. Tato lhůta je pro kázeňské řízení upravena v ustanovení § 47 odst. 3 zákona o výkonu trestu, který uvádí, že kázeňský trest nelze uložit, jestliže od spáchání kázeňského přestupku uplynula doba jednoho roku. To ostatně odpovídá i zásadě účelnosti kázeňského trestu, která vychází z myšlenky, že má-li uložený trest plnit svůj účel, musí následovat co nejdříve po spáchání kázeňského přestupku.⁵ Lze tak postavit na jisto, že zákonodárce určil jednoletou prekluzivní lhůtu pro uložení kázeňského trestu. Spornou se však stává skutečnost, zda i přes neuložení sankce lze vyslovit v rozhodnutí o zastavení kázeňského řízení vinu, či nevinu u dotčené osoby. Na základě níže rozepsaných argumentů zastávám názor, že současná právní úprava neumožňuje vyslovení viny v rámci zastavení kázeňského řízení.

C.1 Zastavení řízení

Zprvu je třeba se vypořádat s názorem komentářové literatury, na kterou odkazuje ve svém vyjádření věznice.⁶ Ta uvádí, že za pomoci gramatického výkladu⁷ ustanovení § 47

5 Tato myšlenka je v modifikované podobě vyjádřena i v § 58 odst. 1 řádu výkonu trestu.

6 KALVODOVÁ, V. Zákon o výkonu trestu odnětí svobody. Komentář. Str. 152.

7 Chtěla bych připomenout, že ustanovení zákona je pouze určitým komunikátorem právní normy. Tento jazykový projev je vlastně komunikačním prostředkem, kterým zákonodárce hovoří k adresátům právní regulace. Naproti tomu právní norma je myšlenkou obsaženou v tomto projevu, která však nemusí zrcadlově odpovídat zákonodárcovu pokusu o její jazykové vyjádření. Jak správně uvádí Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/91,



odst. 3 zákona o výkonu trestu lze dospět k závěru, že zákonodárce v textu užil jinou formulaci než u zákona o přestupcích (jímž se úprava kázeňského trestání v určitých místech inspiruje), čímž **zřejmě** nevyloučil možnost kázeňský přestupek projednat a rozhodnout o vině, resp. nevině, odsouzeného. Z užití slova „zřejmě“ je patrné, že sama autorka komentáře připouští i jiný výklad. V této souvislosti poukazuje na výklad komentáře k předchozímu zákonu o výkonu trestu odnětí svobody. Ten obsahoval shodné ustanovení,⁸ ale jeho autoři zastávali názor, že v případě uplynutí jednoho roku nelze kázeňské řízení zahájit, a bylo-li již zahájeno, je nutno je zastavit.⁹ Starší komentář tak s daným ustanovením pojí obecné účinky zastavení řízení.

Podle současného zákona o výkonu trestu je patrné, že zákonodárce přebíral dané ustanovení z předchozí právní úpravy beze změny, přičemž tehdejší komentářový výklad ustanovení byl opačný, a předpokládám, že odpovídal tehdejší praxi. Jestliže by zákonodárce měl skutečně v úmyslu změnit dřívější praxi, pak by předmětné ustanovení naformuloval jinak. Minimálně by se o dané změně alespoň zmínil v důvodové zprávě. Ta však o nějakém odchýlení se od tehdejší praxe mlčí. Nejsem tak přesvědčena o tom, že skutečným záměrem zákonodárce při užití totožného ustanovení v nové právní úpravě výkonu trestu odnětí svobody bylo umožnit věznicí po překročení roční lhůty pokračovat v šetření dané věci, a to z důvodu vyslovení viny či nevinny dotčené osoby bez možnosti uložení kázeňského trestu. Takový postup je v rozporu s výše uvedeným účelem kázeňského trestání a dále také se zásadou procesní ekonomie neboli hospodárnosti řízení.¹⁰

Výklad komentáře k předchozímu zákonu o výkonu trestu také odpovídá i současné úpravě vnitřního předpisu Vězeňské služby České republiky.¹¹ Ten uvádí, že pokud lhůta prekluduje, tak se kázeňské řízení zastaví. Domnívám se, že současný komentář k zákonu o výkonu trestu odnětí svobody nereflektuje vnitřní předpis Vězeňské služby České republiky, který s překročením uvedené lhůty pojí také účinky zastavení řízení.¹² **Pokud je tedy předmětná lhůta překročena, pak musí být kázeňské řízení zastaveno z úřední povinnosti bez ohledu na to, v jakém stádiu řízení se projednáváný přestupek nachází. Nezáleží na vůli věznice, zda v uvedené věci chce činit další kroky.** Jak uvádí komentářová literatura¹³ ke správnímu řádu: „Na rozdíl od přerušení řízení není při zastavení řízení podle

ze dne 17. 12. 1997 „Dalším naprosto neudržitelným momentem používání práva je jeho aplikace vycházející pouze z jeho jazykového výkladu. Jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě.“ Více k interpretaci právního předpisu srov. MELZER, Filip. *Metodologie nalézání práva: úvod do právní argumentace*. 2. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2011. Beckovy právnícké učebnice. ISBN 978-80-7400-382-0. Str. 40–43.

8 Viz ustanovení § 21 odst. 3 zákona č. 59/1965 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody. Zde je uvedeno, že „Kázeňský trest nelze uložit, jestliže od spáchání kázeňského přestupku uplynula doba 1 roku.“

9 Regent, M., Tolar, J. Zákon o výkonu trestu odnětí svobody. Komentář. Praha: Orbis, 1966, s. 162.

10 Viz ustanovení § 6 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů.

11 Viz ustanovení § 27 nařízení generálního ředitele Vězeňské služby České republiky č. 36/2014 Sb., o kázeňském řízení u obviněných, odsouzených a chovanců.

12 V době vydání současného komentáře k zákonu o výkonu trestu odnětí svobody bylo účinné nařízení generálního ředitele Vězeňské služby České republiky č. 16/2010, kterým se stanoví podrobnosti a postup zaměstnanců Vězeňské služby České republiky při uplatňování kázeňské pravomoci nad odsouzenými a obviněnými. To v článku 10 odst. 7 příkládalo překročení roční lhůty také obecné účinky zastavení řízení.

13 JEMELKA, Luboš, PONĎELÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. § 66 [Důvody pro zastavení řízení]. In: JEMELKA, Luboš, PONĎELÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád*. 6. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2019, s. 407.



§ 66 prostor pro správní uvážení, a pokud nastanou důvody zde nebo ve zvláštních zákonech uvedené, musí tak správní orgán učinit.“

Nelze si také vykládat zastavení řízení v tom smyslu, že věznice řízení zastaví až bezmála po roce od překročení jednoleté lhůty (viz kázeňské řízení č. 2), se kterou se pojí zastavení řízení. Jak uvádí odborná literatura k přerušení a zastavení řízení podle správního řádu *„V průběhu řízení se mohou vyskytnout otázky, které brání správnímu orgánu dočasně nebo trvale v dalším řízení a v meritorním rozhodnutí. Překážky dočasného charakteru vedou k přerušení řízení, kdy po jejich odstranění je pokračováno v řízení. Překážky trvalé potom vedou k zastavení řízení.“*¹⁴ Pomocí logického argumentu *a minori ad maius* (od menšího k většímu) lze dojít k nezpochybnitelnému závěru, že pokud kvůli překážkám dočasného charakteru se v řízení nemůže pokračovat do doby jejich odstranění, pak je logické, že u překážek trvalých nelze pokračovat vůbec. Nehledě na to, že lze tento závěr dovodit již ze samotného názvu předmětného institutu, který vychází ze slova „zastavit“ a také z jeho užití v jiných právních odvětvích.

Podle ústavně konformního výkladu¹⁵ ustanovení § 47 odst. 3 zákona o výkonu trestu a také podle znění vnitřního předpisu Vězeňské služby České republiky je nutné řízení zastavit. Zákon o výkonu trestu, řád výkonu trestu či samotný vnitřní předpis institut zastavení řízení blíže neupravují. Je tedy třeba účinky tohoto postupu vnímat v obecném kontextu tak, jak jej upravuje správní řád. Vězeňská služba by mohla namítat, že užití správního řádu je ustanovením § 76 odst. 1 zákona o výkonu trestu explicitně vyloučeno. Dané ustanovení je nicméně již v současnosti překonáno.¹⁶ Správní řád totiž uvádí, že *„Tam, kde se podle dosavadních právních předpisů postupuje ve správním řízení tak, že správní orgány vydávají rozhodnutí, aniž tyto předpisy řízení v celém rozsahu upravují, postupují v otázkách, jejichž řešení je nezbytné, podle tohoto zákona včetně části druhé.“*¹⁷ Aplikaci správního řádu na „dosavadní právní předpisy“¹⁸ potvrdil i Nejvyšší správní soud v jednom ze svých rozhodnutí.¹⁹

Jsem tak přesvědčena o tom, že překročením příslušné lhůty je nutno řízení zastavit a učinit tak bezodkladně.

C.2 Vyslovení viny při zastavení řízení

Další otázkou je skutečnost, zda může být v samotném tiskopisu o zastavení řízení vyslovena vina.

Ohledně této otázky zaslala věznice dotaz generálnímu ředitelství Vězeňské služby České republiky, které jí sdělilo, že může být v odůvodnění uvedeno, že vina odsouzeného byla prokázána. Podle mého názoru je takový postup chybný, a to hned z několika důvodů.

14 HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Správní právo procesní*. 3., aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Leges, 2010. Student (Leges). ISBN 978-80-87212-34-9. Str. 163.

15 Tedy výkladu, že v případě překročení roční lhůty je třeba řízení zastavit, jelikož výklad současného komentáře je v rozporu například se zásadou enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí, která je zakotvena v čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, což bude blíže rozebráno níže.

16 Je pravda, že komentář k současnému zákonu o výkonu trestu odnětí svobody však tuto skutečnost nezohledňuje.

17 Ustanovení § 180 odst. 1 správního řádu.

18 Každý právní předpis, který byl účinný ke dni nabytí účinnosti správního řádu, který tento pojem ve svých přechodných ustanoveních používá. Tudíž i zákon o výkonu trestu odnětí svobody.

19 Srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 19. srpna 2014, sp. zn. 6 As 68/2012.



Podle vnitřního předpisu se má zastavení kázeňského řízení zdůvodnit na předepsaném tiskopisu, který je jeho přílohou č. 3.²⁰ Jedná se o tiskopis s názvem Záznam o kázeňském přestupku, který obsahuje část týkající se zastavení kázeňského řízení. Ze struktury tiskopisu je patrné, že zde není dán prostor pro vyslovení viny či nevinu s odpovídajícím odůvodněním.

Vnitřní předpis²¹ také uvádí, že na uvedeném tiskopisu **se má zdůvodnit zastavení řízení**. Věznice má tedy pouze sdělit, podle jakého důvodu²² k zastavení řízení došlo, a případně uvést, proč nebylo například kázeňské řízení ukončeno do jednoho roku. Žádné právní ustanovení nezmocňuje věznici k tomu, aby v zastavení kázeňského řízení vyslovila vinu stěžovatele. To umožňuje pouze úprava týkající se rozhodnutí o uložení kázeňského trestu.²³

V této souvislosti lze také zmínit, že věznice v rámci zastavení kázeňského řízení nepostupuje jednotně, což narušuje legitimní očekávání stěžovatele v postupu správního orgánu. Na tiskopisu Záznam o kázeňském přestupku vedeném ke kázeňskému řízení č. 3 je kázeňské řízení zastaveno se stručným odůvodněním „Osoba pověřená k vedení kázeňského řízení má proto za to, že pokračovat v kázeňském řízení i po uplynutí prekluzivní lhůty a vydání rozhodnutí o vině či nevině odsouzeného pana A., by vzhledem k rozsáhlým návrhům na dokazování, které zaslala zmocněnkyně odsouzeného pana A., se kázeňské řízení neúměrně prodloužilo a ekonomicky zatížilo.“

Na druhou stranu, kázeňské řízení č. 2 bylo zastaveno bezmála rok po překročení prekluzivní lhůty také na tiskopisu Záznam o kázeňském přestupku, ke kterému bylo přiloženo několikastránkové odůvodnění. Také kázeňské řízení č. 1 bylo zastaveno několik měsíců po uplynutí jednoho roku od protiprávního jednání, a to na tiskopisu, který je standardní pro rozhodnutí o uložení kázeňského trestu. V tom navíc věznice mimo odůvodnění uvedla i „výrok“, který právní předpisy v takovém typu rozhodnutí nepředpokládají.

V rámci veřejnoprávního trestání se s předmětnou lhůtou také obecně pojí zánik odpovědnosti osoby za dané protiprávní jednání. Ač není přímo úprava²⁴ zániku odpovědnosti za kázeňský přestupek stanovena v zákoně o výkonu trestu či řádu výkonu trestu, jsem přesvědčena o tom, že právě překročením prekluzivní lhůty odpovědnost za kázeňský přestupek zaniká tak, jak je to běžné v právní úpravě přestupků.²⁵ Se zánikem odpovědnosti pak zaniká i nárok státu na vyslovení viny. Komentářová literatura k zákonu o odpovědnosti za přestupky uvádí u ustanovení týkajícího se zániku odpovědnosti,

20 Viz ustanovení § 27 odst. 2 a dále příloha č. 3 NGŘ č. 36/2014.

21 Tamtéž.

22 Ustanovení § 27 odst. 1 písm. a) až i) NGŘ 36/2014 uvádí taxativně důvody pro zastavení kázeňského řízení.

23 Srov. ustanovení § 47 odst. 1 zákona o výkonu trestu odnětí svobody. Ustanovení § 58 odst. 5 řádu výkonu trestu a ustanovení § 30 odst. 2 písm. b) NGŘ 36/2014.

24 Zákon o výkonu trestu pouze v ustanovení § 46 odst. 4 uvádí, že není dotčena odpovědnost za kázeňský přestupek spáchaný ve zkušební době.

25 Na mezery v zákoně o výkonu trestu lze podle komentářové literatury také analogicky užít právní úpravu přestupků. Viz KALVODOVÁ, V. Zákon o výkonu trestu odnětí svobody. Komentář. Str. 146–147.



že prekluzí „... zaniká nárok státu na potrestání pachatele přestupku, tedy právo státu vyslovit vinu a uložit za spáchaný přestupek správní trest.“²⁶

Dalším argumentem je to, že ani samotný zákon o výkonu trestu není na vyslovení viny v zastavení řízení koncipovaný. Jak z důvodové zprávy k ustanovení § 47 zákona o výkonu trestu, tak i ze základních zásad, jež jsou zakotveny ve správním řádu²⁷ a které se samozřejmě užijí i na kázeňské řízení,²⁸ plyne závěr, že v rámci kázeňského řízení postupuje správní orgán tak, aby byl řádně zjištěn skutkový stav věci. Tomu odpovídá i možnost podat stížnost v případě nesouhlasu s rozhodnutím o uložení kázeňského trestu, který je založen na prokázání viny. V případě, že Vězeňská služba České republiky po překročení prekluzivní lhůty vysloví nad odsouzeným vinu, nastane situace právním řádem nepředpokládaná. Zákon o výkonu trestu odnětí svobody jasně definuje, že je stížnost možná **pouze proti rozhodnutí o uložení kázeňského trestu**. To samé uvádí i řád výkonu trestu.²⁹ Z gramatického a systematického výkladu vnitřního předpisu Vězeňské služby České republiky plyne také stejný závěr.³⁰ Jak zákon, vyhláška, tak i vnitřní předpis vůbec nepředpokládají situaci, že v rámci zastavení kázeňského řízení bude rozhodnuto o vině, resp. bude vydáno rozhodnutí v neprospěch odsouzeného, bez možnosti jeho obrany.

Zmíněným postupem nastane situace, kdy je vyslovena vina stěžovatele, který však proti takovému závěru nemůže podat stížnost a bránit se případnou polemikou proti odůvodnění rozhodnutí, které jej může (i bez uložení kázeňského trestu) neoprávněně poškozovat například v hodnocení pro podmíněné propuštění. Jsem tak přesvědčena, že postup věznice je v rozporu se zárukami, které jsou poskytovány v demokratickém právním státě.

Již v minulosti Ústavní soud dospěl k závěru, že absence dvojinstančnosti správního řízení protiústavnost bez dalšího nezakládá.³¹ I přesto, že z Listiny základních práv a svobod, Ústavy České republiky ani z mezinárodních smluv o lidských právech a svobodách nelze dovodit právo na odvolání ve správním řízení, platí, že jestliže se zákonodárce rozhodne tento opravný prostředek v právním řádu zakotvit, vztahuje se na něj požadavek legitimního očekávání účastníků řízení, že takovým způsobem bude postupovat. Z podstaty právního státu tak plyne, že stát jedná vůči osobám podléhajícím jeho moci v souladu s povinnostmi, které sám sobě stanovil. Tyto osoby jsou na základě principu právní jistoty, který je jedním z atributů právního státu, oprávněny očekávat postup vyplývající ze zákonných předpisů.³² Výše popsaným postupem však věznice zasahuje do tohoto legitimního očekávání tím, že v rámci vyslovení viny tuto dvojinstančnost stěžovateli odpírá.

26 VETEŠNÍK, Pavel. § 29 [Důvody zániku odpovědnosti za přestupek]. In: JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích*. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2020, s. 233.

27 Viz § 2 až 8 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů.

28 Viz např. rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 28. ledna 2015, č. j. 30 A 84/2013-65.

29 Ustanovení § 59 a násl. řádu výkonu trestu.

30 Ustanovení § 9 a 32 NGŘ 36/2014.

31 Viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 21/04, ze dne 26. dubna 2005.

32 Viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 493/06, ze dne 16. května 2007.



Dále si také dovolím tvrdit, že jak autorka komentáře k současnému zákonu o výkonu trestu, tak i vězeňská služba nezohlednily zásadu enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí a zásadu *in dubio mitius* (v pochybnostech mírněji, v pochybnostech ve prospěch dotčené osoby). Je tak vhodné připomenout, že na poli veřejného práva mohou státní orgány činit pouze to, co jim zákon výslovně umožňuje a pouze takovým způsobem, který zákon uvádí³³ (na rozdíl od občanů, kteří mohou činit vše, co není zákonem zakázáno).³⁴

Věznice se tak může pohybovat pouze v mezích zákona (*secundum et intra legem*), nikoliv ve smyslu zásady legální licence, že co není zákonem zakázáno, je dovoleno (*praeter legem*). Jestliže předmětné ustanovení zákona o výkonu trestu odnětí svobody uvádí, že kázeňský trest nelze uložit, **nemůže si věznice právní úpravu doplňovat tak, že vinu stěžovatele lze vyslovit při zastavení kázeňského řízení, protože takový postup zákonodárce normou nezakázal.** Navíc, pokud dané ustanovení umožňuje vícero výkladů (což je zjevné i z komentáře k současnému zákonu o výkonu trestu, kdy autorka uvádí, že ustanovení bylo vykládáno v minulosti jinak), tak pak má přednost ten výklad, který je mírnější pro dotčenou osobu a který více šetření její základní práva (např. její právo na spravedlivý proces).³⁵

V rámci vyslovení viny správním orgánem v zastavení řízení lze také odkázat na rozhodnutí Městského soudu v Praze,³⁶ který judikoval, že „*Pokud v průběhu správního řízení o správním deliktu uplynula lhůta, ve které může být za delikt uložena sankce (pokuta), správní orgán řízení zastaví. Je nepřipustné, aby v takovém případě byl výrok rozhodnutí formulován tak, že obviněná osoba se deliktu dopustila a sankce se jí neukládá, nebo tak, že obviněná osoba se deliktu dopustila a řízení se zastavuje. Správní orgán není oprávněn samostatně vyslovit, že se obviněná osoba deliktu dopustila, jestliže mu zákon již nedovoluje uložit za tento delikt sankci.*“ Ač se jedná o poměrně staré rozhodnutí, které bylo formulováno na základě starého správního řádu³⁷ a zákona o České obchodní inspekci,³⁸ jsem přesvědčena, že zvýrazněná část dopadá i na řešený případ. I zde není správní orgán (věznice) zmocněn zákonem k tomu, aby samostatně vyslovil vinu stěžovatele, jestliže již právní úprava neumožňuje za dané protiprávní jednání uložit sankci.

Stěžovatel dále ve své stížnosti uvedl, že v řízení nebylo provedeno řádné dokazování. Skutečnost, zda bylo, či nebylo správním orgánem provedeno řádné dokazování, považuji za bezpředmětnou, jelikož správní orgán měl po uplynutí lhůty bez dalšího řízení bezodkladně zastavit a do tiskopisu pouze uvést důvod zastavení.

33 Komentář k čl. 2 odst. 3 Ústavy viz RYCHETSKÝ, Pavel. *Ústava České republiky: ústavní zákon o bezpečnosti České republiky*; komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře Wolters Kluwer. Kodex. ISBN 978-80-7478-809-3.

34 Zásada legální licence zakotvena v čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

35 Nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 666/02, ze dne 15. 12. 2003.

36 Rozhodnutí Městského soudu v Praze, sp. zn. 28 Ca 145/99, ze dne 16. 8. 2000.

37 Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení.

38 Zákon č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci.



Zprávu zasílám řediteli Věznice Heřmanice a generálnímu řediteli Vězeňské služby České republiky a podle § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv žádám, aby se ve lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřili ke zjištěným pochybením a informovali mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje moje dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

Zprávu zasílám rovněž stěžovateli.

Brno 7. července 2020

Mgr. Monika Šimůnková
zástupkyně veřejného ochránce práv