



Připomínky veřejného ochránce práv

k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 293/1993 Sb., o výkonu vazby, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 129/2008 Sb., o výkonu zabezpečovací detence a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony

(č. j. předkladatele 327/2021-LO-SP)

KONKRÉTNÍ PŘIPOMÍNKY

A. K části první, změna zákona o výkonu trestu odnětí svobody

1. K bodu 14 (§ 35a)

Ustanovení § 35a upravuje postup ředitele věznice při rozhodování o výši nákladů výkonu trestu odsouzeného, který odmítl pracovat nebo bez závažného důvodu do práce nenastoupil nebo který je poživatelé důchodu nebo výsluhového příspěvku nezaslaného do věznice. Dle důvodové zprávy se jedná prakticky o období současné úpravy.

Navržené ustanovení § 35a tak obdobně jako současný § 9 vyhlášky č. 10/2000 Sb. **neobsahuje úpravu mezní lhůty**, ve které lze náklady výkonu trestu vyměřit rozhodnutím. **Taková situace je nežádoucí**, neboť správními soudy je judikováno¹, že zásahy veřejné moci do soukromé sféry musí být zásadně limitovány během času. Pokud by tomu tak nebylo a stát by přijal právní úpravu umožňující prakticky kdykoliv (bez časového omezení) uložit jednotlivci peněžitou povinnost, znamená to, že vytvořil *prima facie* protiústavní mezeru, kterou je třeba ústavně konformním výkladem překlenout.

Jinými slovy tedy platí, že **i pokud v tomto zákoně nebude uvedena lhůta limitující orgán veřejné moci v možnosti vyměřit odsouzenému náklady výkonu trestu odnětí svobody, bude třeba hledat toto pravidlo v jiném právním předpise**. Vzhledem k tomu, že náklady výkonu trestu lze definovat jako veřejnoprávní pohledávky (tj. pohledávky založené na předpisech práva veřejného) plynoucí do veřejného (státního) rozpočtu, bude pravděpodobně třeba toto pravidlo hledat za použití analogie v daňovém řádu.²

Pro srovnání lze uvést, že **k témuž závěru dospěl již dříve veřejný ochránce práv** při šetření obdobného postupu ředitele věznice, a to při rozhodování o nákladech výkonu vazby.³ **Generální ředitelství Vězeňské služby ČR se s těmito závěry nakonec ztotožnilo a v návaznosti na šetření vyzvalo ředitele věznic, aby o nákladech výkonu vazby rozhodovali bezodkladně po doručení pravomocného usnesení soudu,**

¹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. února 2009, čj. 1 Afs 15/2009-105, a jeho prejudikaturu.

² Dle § 148 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů, nelze daň stanovit po uplynutí lhůty pro stanovení daně, která činí 3 roky.

³ Šetření veřejného ochránce práv vedené pod sp. zn. 4811/2015/VOP dostupné v Evidenci stanovisek ochránce, viz <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5860>.

ve kterém je povinnost stanovena, nejpozději však ve lhůtě tří let od právní moci usnesení soudu.

I když lze nedostatečnost právní úpravy řešit výkladem, z dlouhodobého hlediska nepovažují za žádoucí, aby bylo chybějící pravidlo doplňováno pomocí analogie. Zásadní podmínkou pro analogii vůbec totiž představuje její použití pouze v omezeném rámci za účelem vyplňování mezer procesní úpravy a výhradně ve prospěch ochrany práv účastníků předmětného řízení.⁴ Z právě uvedeného jednoznačně vyplývá, že analogii je nezbytné považovat za institut *ultima ratio*, a nikoli za standardní metodu při interpretaci právních předpisů. **Předložený návrh zákona přitom představuje ideální příležitost, jak zjednat efektivní nápravu nežádoucího stavu de lege lata.**

Navrhuji proto, aby do § 35a byl doplněn odst. 4 následujícího znění:

„(4) Rozhodnutí podle odstavce 1 lze vydat nejpozději do 3 let od propuštění odsouzeného z výkonu trestu odnětí svobody.“

Tato připomínka je zásadní.

B. K části druhé, změna zákona o výkonu vazby

2. K bodu 11 (§ 21c)

Ustanovení § 21c upravuje postup ředitele věznice při rozhodování o výši nákladů výkonu vazby. Dle důvodové zprávy navržené ustanovení v zásadě přebírá dosavadní úpravu § 10 odst. 2 a § 11 vyhlášky č. 10/2000 Sb. Navržené ustanovení § 21c tak obdobně jako současný § 11 vyhlášky č. 10/2000 Sb. **neobsahuje úpravu mezní lhůty, ve které lze náklady výkonu vazby vyměřit rozhodnutím.** Jedná se proto o obdobný případ jako u nově navrhovaného § 35a zákona o výkonu trestu odnětí svobody a z tohoto důvodu je obdobná i moje připomínka.

Zde stejně, jako v předchozím bodě odkazuji na rozhodování správních soudů⁵, z nichž plyne, že zásahy veřejné moci do soukromé sféry musí být zásadně limitovány během času. Pokud by tomu tak nebylo a stát by přijal právní úpravu umožňující prakticky kdykoliv (bez časového omezení) uložit jednotlivci peněžitou povinnost, znamená to, že vytvořil *prima facie* protiústavní mezeru, kterou je třeba ústavně konformním výkladem překlenout.

Jinými slovy tedy platí, že **i pokud v tomto zákoně nebude uvedena lhůta limitující orgán veřejné moci v možnosti vyměřit odsouzenému náklady výkonu vazby, bude třeba hledat toto pravidlo v jiném právním předpise.** Vzhledem k tomu, že náklady výkonu vazby lze definovat jako veřejnoprávní pohledávky (tj. pohledávky založené na předpisech práva veřejného) plynoucí do veřejného (státního) rozpočtu, je třeba toto pravidlo hledat za použití analogie v daňovém řádu.⁶ Generální ředitelství Vězeňské služby ČR se s těmito závěry nakonec ztotožnilo a v návaznosti na šetření vyzvalo ředitele věznic, aby

⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 26. dubna 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/04.

⁵ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. února 2009, čj. 1 Afs 15/2009-105, a jeho prejudikaturu.

⁶ Dle § 148 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů, nelze daň stanovit po uplynutí lhůty pro stanovení daně, která činí 3 roky a šetření veřejného ochránce práv vedené pod sp. zn. 4811/2015/VOP dostupné v Evidenci stanovisek ochránce, viz <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5860>.

o nákladech výkonu vazby rozhodovali bezodkladně po doručení pravomocného usnesení soudu, ve kterém je povinnost stanovena, nejpozději však ve lhůtě tří let od právní moci usnesení soudu.

I když lze nedostatečnost právní úpravy řešit výkladem, z dlouhodobého hlediska nepovažuji za žádoucí, aby bylo chybějící pravidlo doplňováno pomocí analogie. Zásadní podmínku pro analogii vůbec totiž představuje její použití pouze v omezeném rámci za účelem vyplňování mezer procesní úpravy a výhradně ve prospěch ochrany práv účastníků předmětného řízení.⁷ Z právě uvedeného jednoznačně vyplývá, že analogii je nezbytné považovat za institut *ultima ratio*, a nikoli za standardní metodu při interpretaci právních předpisů. Předložený návrh zákona přitom představuje ideální příležitost, jak zjednat efektivní nápravu nežádoucího stavu *de lege lata*.

Navrhuji proto, aby do § 21c byl doplněn odst. 4 následujícího znění:

„(4) Rozhodnutí podle odstavce 1 lze vydat nejpozději do 3 let od právní moci usnesení soudu, kterým byla odsouzenému uložena povinnost k náhradě nákladů výkonu vazby.“

Tato připomínka je zásadní.

C. K připravované vyhlášce Ministerstva spravedlnosti, o výši nákladů výkonu trestu odnětí svobody a vazby a o podrobnostech o nakládání s penězi vězňených osob a osob ve výkonu zabezpečovací detence

3. K § 8 citované vyhlášky

Navrhovaná právní úprava stejně jako doposud⁸ stanoví výši sociálního kapesného ve výši 100,- Kč/měsíc. Tato částka již neumožňuje zajištění základních věcí osobní potřeby nemajetnými odsouzenými a chovanci. Od účinnosti příslušného ustanovení zákona o výkonu trestu odnětí svobody (tj. od 1. 7. 2004),⁹ kterým bylo stanoveno sociální kapesné ve výši 100,- Kč/měsíc, došlo bezesporu k navýšení cen veškerého zboží (např. léků či poštovních známek). Výše minimální mzdy v roce 2004 byla 6.700,- Kč, aktuálně v roce 2022 je stanovena ve výši 16.200,- Kč¹⁰. Výše sociálního kapesného by mohla být navázána na pohyblivý finanční ukazatel, který reaguje na vývoj cen a životní úroveň, např. na výši minimální mzdy (tak jak je to i při stanovení pracovních odměn odsouzených).¹¹

Částka tzv. sociálního kapesného by měla být s ohledem na její funkci vyšší než současných 100,- Kč/měsíc. Tento závěr lze přitom podpořit rovněž poukazem na mezinárodněprávní

⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 26. dubna 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/04.

⁸ Ustanovení § 3 odst. 1 nařízení generálního ředitele Vězeňské služby ČR č. 13/2015, kterým se stanoví podrobnosti pro poskytnutí poukázky určené pro pořízení základních věcí osobní potřeby odsouzených ve výkonu trestu odnětí svobody.

⁹ Dle § 16 odst. 8 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, ve znění účinném od 1. 7. 2004 do 31. 12. 2013, výše sociálního kapesného podle čísla 100 Kč za období jednoho kalendářního měsíce.

¹⁰ Ustanovení § 2 nařízení vlády č. 567/2006 Sb., o minimální mzdě, o nejnižších úrovních zaručené mzdy, o vymezení ztíženého pracovního prostředí a o výši příplatku ke mzdě za práci ve ztíženém pracovním prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹ Ustanovení § 2 nařízení vlády č. 361/2017 Sb., o výši a podmínkách odměňování odsouzených zařazených do práce ve výkonu trestu odnětí svobody, ve znění pozdějších předpisů.

závazky, jimiž je Česká republika vázána. Lze mít důvodné pochybnosti, zda je ve vymezené situaci skutečně garantováno právo každého jednotlivce na přiměřenou životní úroveň,¹² a to v souladu s konstantní rozhodovací praxí Ústavního soudu na úroveň nikoli jen elementární.¹³ Sociální kapesné by proto mělo být stanoveno minimálně ve výši 1 % minimální mzdy. Výše sociálního kapesného odsouzených by tak v současné době činila 162,- Kč/měsíc.

Navrhuji změnit § 8 připravované vyhlášky Ministerstva spravedlnosti, o výši nákladů výkonu trestu odnětí svobody a vazby a o podrobnostech o nakládání s penězi vězňených osob a osob ve výkonu zabezpečovací detence tak, aby došlo k navýšení částky tzv. sociálního kapesného.

Tato připomínka je zásadní.

Brno 19. prosince 2022

¹² Ve smyslu čl. 11 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech (vyhláška ministra zahraničních věcí ze dne 10. května 1976 o Mezinárodním Paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním Paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, vyhlášená pod č. 120/1976 Sb.).

¹³ Viz např. nález Ústavního soudu ze dne 23. ledna 2018, sp. zn. I. ÚS 2637/17, bod 30., či obdobně též nález Ústavního soudu ze dne 11. prosince 2020, sp. zn. II. ÚS 65/20, bod 24.