

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy, soudce JUDr. Ivo Pospíšila a soudkyně Mgr. Sylvy Šiškeové v právní věci žalobce: **Mgr. F. Š.**, zastoupený Pavlem Uhlem, advokátem se sídlem Kořenského 15, Praha 5, proti žalované: **Vězeňská služba České republiky, Vazební věznice Praha-Pankrác**, se sídlem Soudní 988/1, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 18. 9. 2018, č. j. VS 88567/ČJ-2018-800232, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 27. 11. 2018, č. j. 10 A 138/2018-12,

t a k t o :

- I. Ústavnímu soudu **se předkládá** návrh na zrušení § 52 odst. 4 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů.
- II. Řízení o kasační stížnosti **se přerušuje**.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a dosavadní průběh řízení

[1] Žalobce vykonává trest odnětí svobody ve věznici. Speciální pedagožka mu rozhodnutím ze dne 3. 8. 2018 uložila podle § 46 odst. 1 a odst. 3 písm. d) zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů („zákon o výkonu trestu odnětí svobody“), kázeňský trest – pokutu ve výši 1.000 Kč. Důvodem uložení pokuty bylo nedodržení předepsaného postupu při skladování léků. Z odůvodnění rozhodnutí o uložení kázeňského trestu vyplývá, že stěžovatel porušil § 28 odst. 1 a odst. 3 písm. b) zákona o výkonu trestu odnětí svobody, neboť nedodržel stanovený pořádek a kázeň a přechovával předměty, které by mohly být použity k ohrožení bezpečnosti osob, nebo které by svým množstvím nebo povahou mohly poškodit zdraví.

[2] Žalobce proti tomuto rozhodnutí podal stížnost, kterou žalovaná v záhlaví označeným rozhodnutím zamítla.

[3] Rozhodnutí žalované napadl žalobce žalobou u Městského soudu v Praze. Městský soud žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního („s. ř. s.“), neboť shledal, že rozhodnutí, jímž je uložen kázeňský trest pokuty, nepodléhá podle § 52 odst. 4 věty druhé zákona o výkonu trestu přezkumu, a jedná se proto o nepřipustnou žalobu podle § 68 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[4] Proti tomuto usnesení podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Uvedl, že se proti postupu žalované domáhal soudní ochrany podle čl. 90 Ústavy. Ta mu byla odmítavým výrokem usnesení městského soudu odepřena. Dále stěžovatel uvedl, že jej žalovaná napadeným rozhodnutím poškodila. Ze způsobu řízení zcela odporujícím zásadám druhoinstančního řízení vyplývá i zjevná diskriminace, což zakládá právo stěžovatele na postup podle antidiskriminačního zákona, včetně náhrady nemajetkové újmy.

[5] Nejvyšší správní soud při předběžném projednávání věci dospěl k závěru, že otázka nepřipustnosti soudního přezkumu podle § 52 odst. 4 věty druhé zákona o výkonu trestu odnětí svobody v případě rozhodnutí, jímž je uložen kázeňský trest pokuty až do výše 5.000 Kč podle § 46 odst. 3 písm. d) téhož zákona, vyvolává pochybnosti o souladu této právní úpravy s ústavním pořádkem. Usnesením ze dne 18. 5. 2020, č. j. 1 As 424/2018-12, Nejvyšší správní soud proto vyzval stěžovatele a žalovanou, aby se vyjádřili k otázce ústavnosti popsané soudní výluky. Žalovanou pak dále vyzval, aby soudu sdělila, jaká je dosavadní praxe při udělování kázeňských trestů, tj. za jaké kázeňské přestupky je zpravidla ukládán kázeňský trest pokuty až do výše 5.000 Kč a za jaké kázeňské přestupky je ukládán kázeňský trest propadnutí věci podle § 46 odst. 3 písm. e) zákona o výkonu trestu, jakož i o jaké typy věcí (a jejich hodnotu) se v případě kázeňského trestu propadnutí věci zpravidla jedná.

[6] K otázce ústavnosti soudní výluky podle § 52 odst. 4 věty druhé zákona o výkonu trestu odnětí svobody se vyjádřil pouze stěžovatel prostřednictvím ustanoveného zástupce (viz shrnutí v části II. tohoto usnesení). Žalovaná se k této otázce nevyjádřila. Žalovaná rovněž soudu ani přes opakované výzvy a příslib zaměstnankyně žalované, že tak bude učiněno, neposkytla žádné informace k dosavadní praxi při udělování kázeňských trestů odsouzeným ve výkonu trestu odnětí svobody.

II. Vyjádření stěžovatele k výluce ze soudního přezkumu

[7] K otázce výluky ze soudního přezkumu podle § 52 odst. 4 věty druhé zákona o výkonu trestu odnětí svobody se stěžovatel vyjádřil tak, že citované ustanovení považuje za rozporné s ústavním pořádkem. Stěžovatel spatřuje rozpor s *a)* čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod („Listina“) a čl. 4 Ústavy, *b)* čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod („Úmluva“); a *c)* principem požadované racionality normy.

a) K rozporu s čl. 36 odst. 2 Listiny a čl. 4 Ústavy

[8] Sporné zákonné ustanovení je typickou výjimkou z obecné přezkoumatelnosti, neboli soudní výlukou. Je pak otázkou, zda splňuje podmínku, že se tato výluka

nevztahuje na přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle čl. 36 odst. 2 věty druhé Listiny. Uložení pokuty do výše 5.000 Kč je zásahem do majetkových práv, která jsou chráněna čl. 11 Listiny.

[9] Pokud by byl výklad Listiny a Ústavy extrémně restriktivní ve prospěch ochrany majetku, tak ústavní pořádek nepředpokládá jiný sankční zásah do majetku než skrze trest uložený soudem, protože pro správní trestání skrze pokuty nedává kombinace čl. 39 Listiny a čl. 90 věty druhé Ústavy prostor a současně je nepřipouští ani čl. 11 Listiny. Takto extrémně restriktivní výklad je ovšem neudržitelný, mimo jiné proto, že správní trestání, které je naopak založeno dominantně na ukládání pokut, je obecným výkladem ústavního práva zcela tolerováno bez jakýchkoliv pochyb jako konformní s ústavním pořádkem. Je to dáno ovšem mimo jiné i proto, že uložené pokuty ve všech správních postupech jsou vždy přezkoumatelné soudem ve správním soudnictví. Soudní přezkoumatelnost zásahů do majetkových práv skrze ukládané finanční sankce je tak *conditio sine qua non* ústavní konformity jakéhokoliv zásahu do majetkového práva dle čl. 11 Listiny.

[10] Stále se totiž jedná o zásah do základního lidského práva – práva vlastnit majetek, které je povinně chráněno podle čl. 4 soudní moci a tato ochrana je neprolomitelná zákonem ustanovením. Pokud se tedy zákonem otevírá prostor pro ukládání pokut, jejichž uložení je nepřezkoumatelné soudem, tak takový stav je porušením principu, že možný zásah do základních lidských práv, kam právo vlastnit majetek nepochybně patří, je pod ochranou soudní moci vždy. Uvedené ustanovení je tak v rozporu s čl. 36 odst. 2 Listiny a čl. 4 Ústavy.

b) K rozporu s čl. 6 odst. 1 Úmluvy

[11] Druhým důvodem rozporu s ústavním pořádkem je to, že sporné ustanovení je v rozporu s čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Stěžovatel na okraj dodává, že podle něj jsou důvody rozporu s čl. 6 odst. 1 Úmluvy odlišné od důvodů rozporu s čl. 36 odst. 2 Listiny, protože oba normativy se od sebe koncepčně zásadně liší.

[12] Pojem „trestní obvinění“, o němž čl. 6 odst. 1 Úmluvy hovoří, je Evropským soudem pro lidská práva vykládán autonomně a nezávisle na tom, jak tento pojem vykládají národní právní řády členských států Úmluvy. Evropský soud pro lidská práva sice dospěl k závěru, že disciplinární řízení nespadá pod pojem trestní obvinění, pokud se důsledky tohoto řízení promítají pouze do vztahu mezi delikventem a strukturou, které je součástí (justice, armáda, státní služba apod.), za předpokladu, že důsledky řízení se nepromítají do občanské zachovalosti. Současně Evropský soud pro lidská práva dospěl k závěru, že pokud důsledek disciplinárního řízení přináší sankci srovnatelnou se sankcí trestní, tak se na takové řízení čl. 6 odst. 1 Úmluvy vztahuje. Zcela jiný přístup pak Evropský soud pro lidská práva zvolil v případě přestupkových řízení, v jejichž případě dospěl k závěru, že skutečnost, že stát určité jednání dekriminalizuje a podřídí režimu administrativního trestání, nemůže postavení potenciálního delikventa zhoršit.

[13] V nyní souzeném případě je sporné, zda kárné trestání vězňů má charakter trestání spíše přestupkového nebo disciplinárního. Podle stěžovatele ovšem nelze řadit nyní

testovaný právní režim pod režim disciplinárního práva, který je v logice Úmluvy vyhrazen služebnímu nebo obdobnému poměru, ve kterém je příslušný delikvent dobrovolně a bere na sebe riziko, že může být podroben kárnému řízení. Vězeň není vězněm dobrovolně a trestání vězně je tedy třeba hledět jako na trestání přestupkové. Jako podpůrný argument pro úvahu, že trestání vězňů se nejvíce blíží správnímu přestupkovému trestání v logice českého správního práva lze použít i skutečnost, že samotný § 52 odst. 4 věta první zákona o výkonu trestu odnětí svobody uvádí, že soudní přezkum, pokud se pomíjí soudní výluka, je shodný se soudním přezkumem rozhodnutí o přestupcích.

[14] Tomu odpovídá i povaha zásahu, který může být důsledkem sankce. Evropský soud pro lidská práva totiž konstatoval, že pokud je důsledkem disciplinárního řízení sankce srovnatelná se sankcí trestní, tak je třeba takové obvinění považovat za trestní. Referenčním rámcem je vždy národní právní řád, který nemůže volbou mezi trestní a disciplinární odpovědností vystavit někoho sankci soudně nepřezkoumatelné a jiného téže sankci uložené soudem. Podle § 68 zákona č. 40/2009, trestní zákoník, je minimální peněžitý trest v rozsahu dvaceti denních dávek a minimální denní dávka je sto korun. Za trestné jednání je tedy možné odsouzenému uložit peněžitý trest v celkovém souhrnu ve výši 2.000 Kč, kdežto vězni za jednání, které není trestné, i trest až dva a půl krát vyšší. Z hlediska souměřitelnosti možných sankcí pak není možné, aby takto, co do důsledků mnohem přísnější jednání, nepožívalo v logice Úmluvy potřebu soudního přezkumu. Nelze v této souvislosti ani odhlížet od toho, že dopad sankce na osobu ve výkonu trestu, kde peníze je obtížnější vydělat, je ze subjektivního hlediska mnohem tíživější, než v případě osoby na svobodě.

[15] Stěžovatel je navíc v poněkud obtížné situaci, protože zdravotní stav mu nedovoluje pracovat, což stěžovatel dokládá jednak posudkem o invaliditě a dále stanoviskem věznice k práci dle možného zdravotního stavu. V minulosti zkoušel stěžovatel ve věznici v O. pracovat navzdory svému zdravotnímu stavu jako telefonní operátor, ale po třech měsících byl ze zdravotních důvodů z práce vyřazen. Nyní pouze v rámci dobrovolných aktivit bezplatně vede kurzy němčiny pro jiné odsouzené, což dokládá přiloženým rozvrhem časových aktivit. Tato aktivita, byť nepochybně prospěšná, je nevýdělečná. Obecné možnosti odsouzených si vydělat nějaké peníze mnohdy jsou tak z objektivních důvodů minimální nebo žádné, byť se podílejí na smysluplných aktivitách bezplatně (stěžovatel vyučoval i v minulosti ve věznici v O. a v J., bezplatně vždy němčinu, angličtinu a češtinu pro cizince, v O. i právní minimum, neboť má vysokoškolské právnické vzdělání).

[16] Stěžovatel dále v podrobnostech odkazuje na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (rozsudek velkého senátu ze dne 9. 10. 2003, *Ezeh a Connors proti Spojenému království*, č. stížností 39665/98 a 40086/98, a dále rozsudek ze dne 20. 5. 2008, *Gülmez proti Turecku*, č. stížnosti 16330/02) a judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 11. 7. 2007, č. j. 6 As 55/2006-96, č. 1351/2007 Sb. NSS) a uzavírá, že sporné ustanovení je v rozporu s čl. 6 odst. 1 Úmluvy, a to nikoliv pouze z titulu povinnosti přezkumu trestního obvinění, ale i v důsledku potenciálního citelného zásahu do občanského práva.

c) *K rozporu s principem racionality normy*

[17] Jedním z kritérií přezkumu ústavnosti norem je i racionalita napadené normy, která testuje, zda restriktivní rozměr testované normy je dostatečně odůvodněn a vyvážen výhodami, které má norma svou restrikcí přinášet. Stěžovatel se domnívá, že v nyní posuzovaném případě tomu tak není.

[18] Předně je třeba poukázat na to, že případný přínos, který by mělo zákonné omezení (zde soudní výluka) přinášet, by měl být v důvodové zprávě zákona tvrzen a doložen, a to pokud možno ověřitelnými metodami a statistikami (zahlcení soudů, pokles výchovného účinku ukládaných sankcí apod.). Parlament přijímal současnou podobu soudní výlučky v situaci, kdy byla paušální výlučka odstraněna, přičemž musel její případný rozsah upravit znovu. Právní úprava byla změněna v důsledku novely zákona provedené zákonem č. 181/2011 Sb. Ten vycházel z vládního návrhu (sněmovní tisk č. 229/0; 6. období, 2010 – 2013), který danou úpravu neobsahoval a podobnou problematiku ani neřešil. Do zákona byla změna vložena na základě pozměňovacího návrhu ústavněprávního výboru (229/1) a na plénu sněmovny k obsahu pozměňovacího návrhu v této otázce nepadlo ani jedno slovo. Podle stěžovatele byl text do zákona vložen bez jakékoliv úvahy o potřebnosti, smysluplnosti či legitimitě.

[19] Stěžovatel považuje z věcného hlediska racionalitu normy za vyloučenou. Důvodem přijetí normy totiž může být jediné určitá vyšší efektivita správního trestání vězňů, která není zatížena pochybnostmi soudního přezkumu. Tento argument ale neobstojí, pokud platí skutečnost, že soudní obrana nemá odkladný účinek. Jakákoliv uložená sankce má okamžitý účinek a její případné odstranění *ex post* nemůže takovou efektivitu jakkoliv omezit, protože zrušení sankce v soudním přezkumu by bylo možné pouze tehdy, pokud by byla sankce nezákonná, kterážto nemůže požívat právní ochrany.

[20] Neexistuje rovněž jakýkoliv podklad pro úvahu, že by případný přezkum zatěžoval správní justici. Je tomu tak mimo jiné proto, že přístupu k němu brání i jiné legitimní nástroje, včetně soudních poplatků, jejichž promíjení je vázáno na předpoklad, že návrh není zjevně bezdůvodný. Stěžovatel má tedy za to, že věcné důvody pro omezení jinak daného práva, zde skutečně nejsou. Současně poukazuje na to, že faktickým důsledkem soudní výlučky je i to, že se vytváří prostor pro (i opakované) trestání v rámci totální instituce, který je netestovatelný nástroji a lidmi stojícími mimo tuto instituci. To zpravidla vede, jak sociologie učí, k vytváření specifických nástrojů, subkultur a podob disciplinace, které ve svém důsledku nabývají až podob, jež se přičítají důstojnosti člověka.

[21] Už samotné vědomí nepřezkoumatelnosti má totiž mnohdy vliv na kvalitu odůvodnění uložených sankcí. Ty sice mohou být věcně důvodné, ale pokud jejich důvodnost není jasně vysvětlena, mohou se jevit adresátům jako nespravedlivé. Vzniká tak situace, kdy původce sankce považuje sankci za důvodnou, ale její adresát nikoliv. Pokud je oslabena komunikační funkce odůvodňování sankcí, je tím oslabena i vzájemná důvěra všech aktérů vězeňského systému, což má devastující účel na jeho účel. Pokud vězeň nemá dojem, že je s ním zacházeno férově, jeho motivace „dodržovat pravidla“ ve věznici i po propuštění je výrazně nižší.

[22] V situaci, kdy chybí jakákoliv vnější kontrola, pak samozřejmě nelze vyloučit, že určité osoby budou trestány častěji než jiné osoby za věci, které se trestajícím jeví problematické, ale podle zákona nejsou (například časté stěžování) a sankce tak budou zneužívány. V právu sice platí presumpce správnosti vydaných rozhodnutí, ale je otázkou, jestli tuto fikci, respektive její předpoklad, lze důsledně aplikovat i v oblastech totálních institucí (armáda, vězeňství, psychiatrická péče), pokud je vyloučena vnější kontrola. Lidská zkušenost učí a tzv. Stanfordský vězeňský experiment (proveden roku 1971 americkým psychologem Philipem Zimbardem) dokládá, že tendence ke krutosti a zneužívání moci trestat je dána prakticky všem s naprostými výjimkami. Podmínkou realizace takové dispozice je pak pocit beztrestnosti, a tedy nepřezkoumatelnosti.

[23] Je pak otázkou, zda platné právo by mělo podmínky pro podobné jevy vytvářet v prostředí, kterým se snaží jiné lidi napravit a vést k dodržování jak pravidel práva, tak slušného chování a obecných civilizačních standardů. Ostatně známý výrok připisovaný Winstonu Churchillovi, který zní „*Ukažte mi vaše vězení a já vám řeknu, jaká je vaše společnost*“ je dokladem toho, že na podobě vězeňství lze testovat civilizační úroveň společnosti. Ze strany Winstona Churchilla se sice jedná o bonmot, který se snadno cituje, ale k podobným závěrům dochází i sociologie a filozofie (srov. Foucault, Michel. *Dohlížet a trestat*. Praha: Dauphin, 2000).

[24] Nelze v této souvislosti ani pominout, že kritériem pro podmíněné propuštění z části výkonu trestu je právě počet uložených trestů. Případné ukládání nepřezkoumatelných sankcí pak vstupuje do rozhodovací činnosti nezávislých soudů, které nemají možnost ověřovat jednotlivé sankce nebo trestní politiku různých věznic a musí se na předložené podklady v podstatě spolehnout. Hranice mezi světem práva a případným světem „bez práva“ je tak navíc institucionálně propojena způsobem umožňujícím nepřípustnou kontaminaci. Ze všech těchto důvodů považuje stěžovatel napadenou normu za zcela neracionální a naopak za normu přičící se účelu výkonu trestu. Stěžovatel na okraj dodává, že tyto důvody se vztahují na vyluku jako celek a nikoliv pouze na nepřezkoumatelnost pokuty do výše 5.000 Kč.

III. Relevantní právní úprava a související judikatura

[25] Právní úprava kázeňských přestupků a trestů je obsažena zejména v § 46 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 (§ 46 odst. 1). *Za kázeňský přestupek lze odsouzenému uložit kázeňský trest*. Kázeňský trest se neuloží, jestliže samotným projednáním kázeňského přestupku s odsouzeným lze dosáhnout sledovaného účelu (§ 46 odst. 2).

[26] Druhy kázeňských trestů stanoví § 46 odst. 3 zákona o výkonu trestu odnětí svobody, který zní následovně (podtržení přidáno soudem):

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 5 000 Kč,

e) propadnutí věci,

f) umístění do uzavřeného oddílu až na 28 dnů, s výjimkou doby stanovené k plnění určených úkolů programu zacházení,

g) celodenní umístění do uzavřeného oddílu až na 20 dnů,

h) umístění do samovazby až na 20 dnů,

i) odnětí výhod vyplývajících z předchozí kázeňské odměny.

[27] Podle § 46 odst. 4 zákona o výkonu trestu odnětí svobody lze výkon kázeňských trestů uvedených v odstavci 3 písm. f) a g) uložit též podmíněně se zkušební dobou až na 6 měsíců. Zkušební doba počíná běžet právní mocí rozhodnutí o kázeňském přestupku. Nespáchá-li odsouzený během zkušební doby jiný kázeňský přestupek, kázeňský trest se zahradí. V opačném případě odsouzený kázeňský trest vykoná; tím není dotčena jeho odpovědnost za kázeňský přestupek spáchaný ve zkušební době.

[28] Opravným prostředkem proti rozhodnutí o uložení kázeňského trestu je stížnost, kterou upravuje § 52 zákona o výkonu trestu odnětí svobody. Odsouzený má právo do 3 dnů ode dne oznámení rozhodnutí o uložení kázeňského trestu podat proti němu stížnost. Odkladný účinek má jen stížnost proti uložení kázeňského trestu propadnutí věci (§ 52 odst. 1). Proti rozhodnutí o zabrání věci má pachatel kázeňského přestupku a osoba, které se rozhodnutí o zabrání věci přímo týká, právo do 3 dnů ode dne oznámení tohoto rozhodnutí podat stížnost, která má odkladný účinek (§ 52 odst. 2). O stížnosti 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 (§ 52 odst. 3).

[29] Soudní přezkum rozhodnutí o uložení kázeňských trestů je upraven v § 52 odst. 4 zákona o výkonu trestu odnětí svobody: *Přezkoumání rozhodnutí o uložení kázeňských trestů podle § 46 odst. 3 písm. e) až h) a rozhodnutí o zabrání věci se lze domáhat u soudu za podmínek stanovených zvláštním právním předpisem ve stejném rozsahu, v jakém je takový přezkum možný v řízení o přestupku. Rozhodnutí vydaná v kárném řízení, kterými byly uloženy kázeňské tresty podle § 46 odst. 3 písm. a) až d) a i), nepodléhají přezkoumání soudu* (podtržení přidáno soudem).

[30] Ustanovení § 52 odst. 4 zákona o výkonu trestu odnětí svobody tedy zakotvuje právo odsouzeného domáhat se soudního přezkumu rozhodnutí vydaného v řízení o uložení kázeňského trestu. Stanoví současně, v jakých případech a za jakých podmínek tak lze učinit. Možnost soudního přezkumu je omezena na rozhodnutí o uložení kázeňských trestů podle § 46 odst. 3 písm. e) až h) zákona o výkonu trestu odnětí svobody – to znamená na rozhodnutí o uložení kázeňského trestu propadnutí věci [písm. e)], umístění do uzavřeného oddělení až na 28 dnů (s výjimkou doby stanovené k plnění určených úkolů programu zacházení) [písm. f)], celodenního umístění do uzavřeného oddělení až na 20 dnů [písm. g)] a umístění do samovazby až na 20 dnů a dále na rozhodnutí o zabrání věci [písm. h)].

[31] Výslovně jsou z možnosti soudního přezkumu vyloučena rozhodnutí vydaná v kázeňském řízení, kterými byly uloženy kázeňské tresty podle § 46 odst. 3 písm. a) až d) a i) zákona o výkonu trestu odnětí svobody – to znamená důtka [písm. a)], snížení kapesného nejvýše o jednu třetinu po dobu až tří kalendářních měsíců [písm. b)], zákaz přijetí jednoho balíčku v kalendářním roce [písm. c)], pokuta až do výše 5.000 Kč [písm. d)] a odnětí výhod vyplývajících z předchozí kázeňské odměny [písm. i)].

[32] Stávající znění § 52 odst. 4 zákona o výkonu trestu odnětí svobody nabylo účinnosti 1. 7. 2011 a je reakcí na nález Ústavního soudu ze dne 29. 9. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 32/08, č. 341/2010 Sb., kterým byl dnem 30. 6. 2011 na návrh Nejvyššího správního soudu zrušen tehdejší § 76 odst. 6 zákona o výkonu trestu odnětí svobody. Toto ustanovení s výjimkou rozhodnutí o propadnutí nebo zabránění věci vylučovalo ze soudního přezkumu rozhodnutí vydaná v kázeňském řízení. Podle citovaného nálezu paušální vyloučení rozhodnutí vydaných v kázeňském řízení ze soudního přezkumu bez jejich diferenciací z hlediska zásahu do základních lidských práv a svobod odsouzeného, je v rozporu s ústavní zárukou práva na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny. Neodpovídá ani kritériím spravedlivého procesu, zaručeným v čl. 6 odst. 1 Úmluvy (viz bod 34 nálezu). Ústavní soud konkrétně tehdy uvedl: „*Projednání stížnosti proti uložení kázeňského trestu orgány Vězeňské služby nesplňuje požadavky na ochranu práv před nestranným a nezávislým tribunálem. Odepření soudní ochrany není podle čl. 36 odst. 2 Listiny možné v případě, že se jedná o rozhodnutí, která se týkají základních práv a svobod. Neústavnost ustanovení § 76 odst. 6 zákona č. 169/1999 Sb. se projevuje především v tom, že na jeho základě jsou rozhodnutí vydaná v kázeňském řízení paušálně vyloučena ze soudního přezkumu, s jedinou výjimkou týkající se majetku (viz shora). Větší ochrana se tak paradoxně přiznává tam, kde došlo k zásahu do majetkových práv, zatímco sféra zásahů do osobnostní sféry člověka zůstává bez možnosti soudní kontroly. Dopad některých kázeňských trestů totiž představuje závažný zásah do základních práv a svobod odsouzeného nad meze stanovené zákonem o výkonu trestu odnětí svobody. Rozhodnutí, kterými byly takové kázeňské tresty uloženy, nemohou být vyloučena z přezkoumávání soudem za situace, kdy se týkají základních práv a svobod (čl. 36 odst. 2 Listiny). Soudní přezkum tak může vyloučit libovůli při ukládání některých nejzávažnějších kázeňských trestů, a vyloučit tak jejich nepříznivé důsledky pro eventuální rozhodování o podmíněném propuštění z výkonu trestu.*“ (bod 32 nálezu).

[33] Ústavní soud současně zdůraznil, že „[c]ílem není dosažení soudního přezkumu u všech kázeňských trestů, ale pouze u těch, které výrazným způsobem zasahují do osobní integrity odsouzeného. Tento způsob právní úpravy umožňuje Listina v čl. 36 odst. 4. Zavedení širšího soudního přezkumu by v daném případě neparalyzovalo činnost orgánů Vězeňské služby a nemělo by ani vliv na operativnost a účinnost uložených kázeňských trestů, protože zákon o výkonu trestu odnětí svobody nepřiznává stížnosti proti rozhodnutí o uložení kázeňského trestu odkladný účinek (s výjimkou kázeňského trestu propadnutí věci) a stejně tak nemá pro tuto oblast odkladný účinek ani žaloba ve správním soudnictví.“ (bod 35 nálezu).

[34] Následně se Ústavní soud zabýval pouze povahou důtky [§ 46 odst. 3 písm. a) zákona o výkonu trestu odnětí svobody], a to toliko v odmítacích usneseních. V usnesení ze dne 28. 11. 2017, sp. zn. I. ÚS 2290/17, Ústavní soud s odkazem na usnesení ze dne 21. 10. 2008, sp. zn. I. ÚS 1785/08, k povaze důtky uložené vězni ve výkonu trestu odnětí svobody shrnul, že jde o „jeden z nejmírnějších trestů, pokud (subjektivně nahlíženo) ne zcela

nejmírnější, které zákon o výkonu trestu odnětí svobody zná. V tomto kontextu se Ústavní soud domnívá, že takový kázeňský přestupek a uložení takového trestu rozhodně nespadá pod pojem „trestní obvinění“ (criminal charges), o kterém by musel rozhodovat orgán soudního typu, jak vyžaduje čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Pro svůj odlišný charakter a důsledky totiž nyní posuzovaný kázeňský přestupek nelze srovnávat s trestnými činy nebo správními delikty. Kázeňské přestupky vězňů i ukládané tresty dosahují nižší intenzity než trestní sankce a jejich cílem je zajistit běžný pořádek a kázeň ve věznicích. Jednou z jejich hlavních funkcí je (negativní) motivace k plnění povinností stanovených právními předpisy a vnitřními řády, a to osobám, které byly již k omezení osobní svobody pravomocně odsouzeny řádným soudem.“ Ústavní soud tak ve věci sp. zn. I. ÚS 2290/17 uzavřel, že „na řízení o uložení kázeňského trestu ve formě důtky nelze vztáhnout ochranu práva na spravedlivý proces v té podobě, v níž je garantováno čl. 36 až čl. 40 Listiny, ani v té podobě, v níž je chráněn čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (usnesení Ústavního soudu ze dne 29. 1. 2015, sp. zn. I. ÚS 3688/14).“

[35] K obdobnému závěru v případě důtky dospěl v minulosti rovněž Nejvyšší správní soud. V rozsudku ze dne 7. 6. 2012, č. j. 5 As 73/2012-40, č. 2692/2012 Sb. NSS, shledal, že zákonná výluka ze soudního přezkoumání rozhodnutí, jímž se podle § 46 odst. 3 písm. a) zákona o výkonu trestu odnětí svobody ukládá odsouzenému kázeňský trest důtky, obsažená do 30. 6. 2011 v § 76 odst. 6 téhož zákona a od 1. 7. 2011 v § 52 odst. 4 zákona o výkonu trestu odnětí svobody, neodporuje ústavnímu pořádku.

IV. Důvody předložení věci Ústavnímu soudu

[36] Nejvyšší správní soud při předběžném projednávání věci dospěl k závěru, že otázka výlučky ze soudního přezkumu podle § 52 odst. 4 věty druhé zákona o výkonu trestu odnětí svobody v případě rozhodnutí, jímž je uložen kázeňský trest pokuty až do výše 5.000 Kč podle § 46 odst. 3 písm. d) téhož zákona, je v rozporu s ústavním pořádkem. Rozpor popsané soudní výlučky Nejvyšší správní soud shledává s čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny a dále s čl. 6 odst. 1 Úmluvy, zejména s právem na přístup k soudu.

[37] Podle čl. 36 odst. 1 Listiny *[k]aždý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu. Podle čl. 36 odst. 2 Listiny [k]do tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.*

[38] Podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy *[k]aždý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu.*

[39] K určení, zda se lze z pohledu ústavního práva hovořit o „trestní věci“, se tradičně využívají tzv. Engelova kritéria (srov. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 8. 6. 1976, *Engel a ostatní proti Nizozemsku*, stížnost č. 5100/71). Těmito kritérii jsou a)

kvalifikace deliktu ve vnitrostátním právu, b) povaha deliktu (obvinění) a c) druh a stupeň závažnosti sankce.

[40] Ústavní soud se otázkou, zda některá z rozhodnutí o uložení kázeňského trestu jsou rozhodnutími, která se dotýkají základních práv a svobod podle Listiny, či zda se na ně vztahuje působnost čl. 6 odst. 1 Úmluvy, zabýval již ve shora citovaném nálezu ze dne 29. 9. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 32/08, č. 341/2010 Sb. Ústavní soud přitom zdůraznil:

„27. Zákon o výkonu trestu odnětí svobody upravuje v ustanovení § 27 omezení a zbavení některých práv odsouzených. Zásadně platí, že po dobu výkonu trestu jsou odsouzení povinni podrobit se takovému omezení práv a svobod, jejichž výkon by buď byl v rozporu s účelem trestu, nebo které nemohou být uplatněny vzhledem k výkonu trestu. Zákon taxativně vypočítává práva a svobody, které jsou omezeny a kterých je odsouzený po dobu výkonu trestu zbaven. Z toho vyplývá, že jakákoli další omezení práv a svobod jdou již nad rámec omezení v zákoně taxativně vypočtených. Některá rozhodnutí o kázeňských trestech jsou takovým dalším omezením postavení odsouzeného a mohou být, v závislosti na povaze a závažnosti sankce, výrazným zásahem do jeho základních práv a svobod (např. umístění do uzavřeného oddělení až na 28 dnů, celodenní umístění do uzavřeného oddělení, rozhodnutí o umístění do uzavřeného oddělení či do samovazby). Taková rozhodnutí je nutné považovat, z výše uvedených důvodů, za rozhodnutí týkající se základních práv a svobod. Nemohou proto být vyloučena ze soudního přezkumu (čl. 36 odst. 2 Listiny).

28. Nedostatkem současné právní úpravy je skutečnost, že nerozlišuje mezi jednotlivými kázeňskými tresty z hlediska závažnosti jejich dopadu na postavení odsouzeného. Ze soudního přezkumu jsou totiž, na základě režimu § 76 odst. 6 zákona o výkonu trestu odnětí svobody, vyloučena všechna rozhodnutí uložená v kázeňském řízení (s výjimkou rozhodnutí o propadnutí nebo zabránění věci). Zákonná výluka soudního přezkumu se vztahuje jak na kázeňské tresty mírnější povahy (jako je důtka či snížení kapesného nebo pokuta), tak i na kázeňské tresty, které nepochybně ve značné míře zasahují do práv a svobod odsouzeného (umístění do uzavřeného oddělení až na 28 dní, celodenní umístění do uzavřeného oddělení až na 20 dní či umístění do samovazby až na 20 dní) a znamenají podstatné zostření dosavadního omezení svobody. Způsob výkonu těchto trestů je podrobně upraven v § 49 téhož zákona. Při kázeňském trestu umístění do samovazby odsouzený nepracuje, neúčastní se programu zacházení, není mu dovoleno kouřit, číst denní tisk, knihy nebo jiné publikace, kromě právnické, vzdělávací nebo náboženské literatury, a nakupovat potraviny a věci osobní potřeby, s výjimkou hygienických potřeb. Není mu dovoleno odpočívat na lůžku mimo dobu k tomu vnitřním řádem určenou. Stejně se postupuje i při kázeňském trestu umístění do uzavřeného oddělení, s tím rozdílem, že odsouzený je povinen vykonávat úklidové práce a práce nezbytné k zajištění běžného provozu věznice.

29. Vyloučení rozhodnutí vydaných v kázeňském řízení ze soudního přezkumu, bez diferenciací jejich závažnosti, nemůže obstát z hlediska požadavků článku 36 odst. 2 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy, jak je uvedeno shora.“

[41] Z citovaného nálezu je zřejmé, že Ústavní soud shledal předmětné ustanovení zákona o výkonu trestu odnětí svobody neústavním právě s ohledem na skutečnost, že ze soudního přezkumu vylučovalo veškeré kázeňské tresty (s výjimkou kázeňského trestu propadnutí věci), včetně těch, které představují závažný zásah do základních práv a svobod odsouzeného nad meze stanovené zákonem o výkonu trestu odnětí svobody. Ústavní soud ovšem zároveň zdůraznil, že v případě rozhodnutí o kázeňských trestech, které výrazným způsobem nezasahují do osobní integrity odsouzeného, je zákonná výluka ze soudního přezkoumání přípustná.

[42] V návaznosti na citovaný nálezní zákonodárce v nyní účinné právní úpravě rekapitulované shora [novelizována zákonem č. 181/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony] provedl v § 52 odst. 4 zákona o výkonu trestu odnětí svobody požadovanou diferenciaci, tj. rozlišil mezi jednotlivými kázeňskými tresty z hlediska závažnosti jejich dopadu na postavení odsouzeného. Rozhodnutí vydaná v kázeňském řízení, kterými byly uloženy kázeňské tresty podle § 46 odst. 3 písm. a) až d) a i) zákona o výkonu trestu odnětí svobody vyloučil z možnosti soudního přezkumu – tj. včetně pokuty až do výše 5.000 Kč [§ 46 odst. 3 písm. d)]. Podle názoru Nejvyššího správního soudu však toto rozlišení a stanovená soudní výluka nadále není v souladu s ústavním pořádkem.

[43] Je tomu tak obzvláště v kontextu skutečnosti, že podle stávající právní úpravy kázeňský trest propadnutí věci [§ 46 odst. 3 písm. e) zákona o výkonu trestu], jejíž hodnota může být i zcela mizivá (například se může jednat i o krabičku cigaret, alkoholický nápoj, lano zhotovené za účelem útěku nebo kapesní nůž), a nemusí tedy dosahovat ani částky 1.000 Kč (tj. výše pokuty v projednávané věci), soudnímu přezkumu v souladu s § 52 odst. 4 věty první zákona o výkonu trestu podléhá. Naproti tomu v případě kázeňského trestu pokuty [§ 46 odst. 3 písm. d) zákona o výkonu trestu], která může dosáhnout částky až 5.000 Kč, je soudní přezkum rozhodnutí o uložení tohoto kázeňského trestu podle § 52 odst. 4 věty druhé zákona o výkonu trestu odnětí svobody vyloučen. Z jakého důvodu zákonodárce přistoupil zrovna k tomuto rozlišení, není zřejmé ani z důvodové zprávy k zákonu č. 181/2011 Sb., neboť tato novela k nově přijímané právní úpravě obsažené v § 52 odst. 4 zákona o výkonu trestu odnětí svobody nic bližšího neříká.

[44] Jak správně poukazuje stěžovatel, v této souvislosti nelze odhlížet ani od toho, že dopad sankce na osobu ve výkonu trestu, kde peníze je obtížnější vydělat, je ze subjektivního hlediska mnohem tíživější, než v případě osoby nacházející se na svobodě. Nejvyšší správní soud rovněž souhlasí se stěžovatelem, že výše kázeňského trestu pokuty je v projednávané věci zcela srovnatelná se sankcí trestní ukládanou za trestné činy. Podle trestního zákoníku je za trestné jednání možné pachateli uložit soudem nejnižší peněžitý trest v celkovém souhrnu ve výši 2.000 Kč, kdežto vězni za jednání, které není trestné, kázeňským orgánem i trest až dva a půl krát vyšší. Nabízí se rovněž srovnání se sankcemi za přestupky, které ochrany ve správním soudnictví samozřejmě požívají. Například pokuty za dopravní přestupky mnohdy výše 5.000 Kč ani nedosahují. Z hlediska srovnatelnosti možných sankcí a výše uvedeného akcentu na rozdílnost pocítované újmy mezi osobou na svobodě a osobou, jejíž svoboda je omezena, tedy není možné, aby co do důsledků mnohem přísnější trest, zasahující do vlastnického práva obviněného stejně jako je tomu v případě pokuty za přestupek, nepožíval možnosti soudního přezkumu.

[45] Shora uvedené úvahy vedou Nejvyšší správní soud k závěru, že soudní výluka stanovená v § 52 odst. 4 věty druhé zákona o výkonu trestu odnětí svobody v části týkající se § 46 odst. 3 písm. d) téhož zákona je v rozporu s čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Na základě této výluky rozhodnutí vydaná v kázeňském řízení, kterými byly uloženy kázeňské tresty pokuty až do výše 5.000 Kč, nepodléhají přezkoumání soudu. Stěžovateli, který se nachází ve výkonu trestu odnětí svobody, byla jako kázeňský trest uložena právě tato pokuta (ve výši 1.000 Kč). Jeho stížnost proti tomuto rozhodnutí žalovaná zamítla. Žalobu stěžovatele proti rozhodnutí žalované městský soud odmítl, neboť shledal, že rozhodnutí, jímž je uložen kázeňský trest pokuty, nepodléhá podle § 52 odst. 4 věty druhé zákona o výkonu trestu odnětí svobody přezkumu, a jedná se proto o nepřipustnou žalobu podle § 68 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že zákon, jehož má při řešení této věci použít, konkrétně § 52 odst. 4 věta druhá zákona o výkonu trestu odnětí svobody, je v části týkající se § 46 odst. 3 písm. d) téhož zákona v rozporu s ústavním pořádkem.

[46] Věta první § 52 odst. 4 zákona o výkonu trestu odnětí svobody prostřednictvím odkazu na § 46 odst. 3 písm. e) až h) téhož zákona stanoví druhy kázeňských trestů, jejichž přezkoumání se lze u soudu domáhat. Z tohoto důvodu nelze navrhnout zrušení toliko věty druhé § 52 odst. 4 zákona o výkonu trestu odnětí svobody v části, která se týká soudní výlučky v případě kázeňských trestů pokuty až do výše 5.000 Kč [tj. v části odkazující na § 46 odst. 3 písm. d) tohoto zákona]. Takový návrh by neřešil protiústavnost shora popsané soudní výlučky. Nejvyšší správní soud proto Ústavnímu soudu v souladu s čl. 95 odst. 2 Ústavy navrhuje zrušení celého § 52 odst. 4 zákona o výkonu trestu odnětí svobody.

[47] Jelikož v řízení o kontrole norem vystupuje Ústavní soud jako tzv. negativní zákonodárce (je oprávněný napadený právní předpis toliko zrušit), k plnému odstranění neústavnosti napadeného § 52 odst. 4 zákona o výkonu trestu odnětí svobody je následně nezbytná pozitivní reakce zákonodárce, jejímž cílem bude přijetí ústavně konformní úpravy diferencovaného přezkumu rozhodnutí o uložení kázeňských trestů v těch případech, kdy uložený trest závažným způsobem zasahuje do práv odsouzeného. Z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud navrhuje, aby Ústavní soud současně odložil účinnost zrušení napadeného ustanovení, aby tak poskytl Parlamentu České republiky dostatečně dlouhou dobu k přijetí přiměřené a ústavně souladné právní úpravy.

[48] Nejvyšší správní soud rozhodl současně podle § 48 odst. 1 písm. a) s. ř. s., též o přerušení řízení na dobu, než Ústavní soud o návrhu na zrušení napadeného ustanovení rozhodne.

P o u č e n í: Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 3. prosince 2020

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu