

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy Pavla Rychetského, soudců a soudkyň Ludvíka Davida, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Vladimíra Sládečka (soudce zpravodaj), Radovana Suchánka, Pavla Šámala, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2020 na zrušení § 52 odst. 4 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů, za účasti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení, vlády a Veřejného ochránce práv jako vedlejších účastníků řízení, **takto:**

I. Dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů se zrušuje ustanovení § 52 odst. 4 věty druhé zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění zákona 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, v rozsahu, v jakém se vztahuje na vyluku soudního přezkumu ukládání kázeňského trestu pokuty podle § 46 odst. 3 písm. d) tohoto zákona.

II. Ve zbývajících částech se návrh odmítá.

O d ů v o d n ě n í

I. Vymezení věci

1. Nejvyšší správní soud (dále též jen „navrhovatel“), za který jedná předseda prvního senátu JUDr. Josef Baxa, podal podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), návrh na zrušení § 52 odst. 4 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění zákona č. 181/2011 Sb. (dále jen „zákon o výkonu trestu odnětí svobody“).

2. Navrhovatel podává návrh na zrušení předmětného ustanovení v souvislosti s řízením o kasační stížnosti žalobce, kterou brojí proti usnesení Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) ze dne 27. 11. 2018 č. j. 10 A 138/2018-12. Městský soud tímto rozhodnutím odmítl žalobu podle § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „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 písm. e) s. ř. s. Proti usnesení městského soudu podal žalobce kasační stížnost, v níž uvedl, že se proti postupu žalované domáhal soudní ochrany podle čl. 90 Ústavy. Ta mu byla odmítavým výrokem

usnesení městského soudu odepřena. Dále žalobce uvedl, že ho žalovaná napadeným rozhodnutím poškodila. Ze způsobu řízení zcela odporujícím zásadám druhoinstančního řízení podle žalobce vyplývá i zjevná diskriminace, což zakládá jeho právo na postup podle antidiskriminačního zákona, včetně náhrady nemajetkové újmy.

II. Argumentace navrhovatele

3. Navrhovatel při předběžném projednávání věci dospěl k závěru, že otázka nepřípustnosti soudního přezkumu podle ustanovení § 52 odst. 4 věty druhé zákona o výkonu trestu odnětí svobody v případě rozhodnutí, jímž může být uložen kázeňský trest pokuty až do výše 5 000 Kč podle § 46 odst. 3 písm. d) téhož zákona, je v rozporu s ústavním pořádkem, resp. s právem na spravedlivý proces. Shledává rozpor této soudní výluky s čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a dále s čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), zejména s právem na přístup k soudu.

4. Navrhovatel uvádí, že k určení, zda lze z pohledu ústavního práva hovořit o „trestní věci“, se tradičně využívají tzv. Engelova kritéria (srov. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *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.

5. Navrhovatel současně připomíná, že otázku, zda některá z rozhodnutí o uložení kázeňského trestu představují rozhodnutí, která se dotýkají základních práv a svobod podle Listiny, či zda se na ně vztahuje působnost čl. 6 odst. 1 Úmluvy, se již Ústavní soud zabýval v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 32/08. Tímto nálezem bylo na návrh Nejvyššího správního soudu zrušeno tehdejší ustanovení § 76 odst. 6 zákona o výkonu trestu odnětí svobody. Toto ustanovení s výjimkou rozhodnutí o propadnutí nebo zabrání věci vylučovalo ze soudního přezkumu rozhodnutí vydaná v kázeňském řízení. Podle uvedeného nálezu paušální vyloučení rozhodnutí vydaných v kázeňském řízení ze soudního přezkumu bez jejich diferenciaci z hlediska zásahu do základních lidských práv a svobod odsouzeného je v rozporu s ústavní zárukou práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny. Neodpovídá ani kritériím spravedlivého procesu, zaručeným v čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Navrhovatel v této souvislosti odkázal zejména na body 32., 34. a 35. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 32/08.

6. Z citovaného nálezu je podle navrhovatele 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.

7. Navrhovatel dále uvádí, že v návaznosti na nález sp. zn. Pl. ÚS 32/08 zákonodárce v zákoně o výkonu trestu odnětí svobody provedl v § 52 odst. 4 požadovanou diferenciaci, tj. rozlišil mezi jednotlivými kázeňskými tresty z hlediska závažnosti jejich dopadu na postavení odsouzeného (zákonem č. 181/2011 Sb.). 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)].

8. Podle navrhovatele však toto rozlišení a stanovená soudní výlučka nadále není v souladu s ústavním pořádkem. Je tomu tak obzvláště v kontextu skutečnosti, že podle platné právní úpravy kázeňský trest propadnutí věci [§ 46 odst. 3 písm. e) zákona o výkonu trestu odnětí svobody], jejíž hodnota může být i zcela mizivá, a nemusí tedy dosahovat ani částky 1 000 Kč, soudnímu přezkumu v souladu s § 52 odst. 4 věty první zákona o výkonu trestu odnětí svobody podléhá. Naproti tomu v případě kázeňského trestu pokuty [§ 46 odst. 3 písm. d) zákona o výkonu trestu odnětí svobody], která může dosáhnout částky až 5 000 Kč, je soudní přezkum podle § 52 odst. 4 věty druhé zákona o výkonu trestu odnětí svobody vyloučen. Z jakého důvodu zákonodárce přistoupil právě k tomuto rozlišení, není podle navrhovatele zřejmé ani z důvodové zprávy k zákonu č. 181/2011 Sb., neboť k navrhované úpravě obsažené v § 52 odst. 4 zákona o výkonu trestu odnětí svobody nic bližšího neuvádí.

9. Navrhovatel konstatuje, že nelze odhlížet ani od toho, že dopad sankce na osobu ve výkonu trestu je ze subjektivního hlediska mnohem tíživější, než v případě osoby nacházející se na svobodě. Uvádí, 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 požívají. Z hlediska souměřitelnosti možných sankcí a výše uvedeného akcentu na rozdílnost pocíťované újmy mezi osobou na svobodě a osobou, jejíž svoboda je omezena, tedy podle navrhovatele není přijatelné, 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.

10. Navrhovatel požaduje zrušení celého ustanovení § 52 odst. 4 zákona o výkonu trestu odnětí svobody. Návrh odůvodňuje tím, že 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 podle navrhovatele 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 podle navrhovatele neřešil protiústavnost shora popsané soudní výlučky.

11. Navrhovatel závěrem dodává, že jelikož v daném řízení je Ústavní soud oprávněn napadený právní předpis toliko zrušit, k plnému odstranění neústavnosti napadeného ustanovení § 52 odst. 4 zákona o výkonu trestu odnětí svobody bude následně nezbytná pozitivní reakce zákonodárce, jejímž cílem bude přijetí ústavně konformní úpravy diferencovaného přezkumu rozhodnutí o uložení kázeňských trestů. Navrhuje, aby Ústavní soud současně odložil vykonatelnost výroku o zrušení napadeného ustanovení, aby tak poskytl Parlamentu České republiky dostatečně dlouhou dobu k přijetí přiměřené a ústavně souladné právní úpravy.

III. Vyjádření účastníků a vedlejších účastníků k obsahu návrhu

12. Ústavní soud si podle § 69 zákona o Ústavním soudu vyžádal vyjádření účastníků řízení a vedlejších účastníků řízení a podle § 48 odst. 2 zákona o Ústavním soudu vyjádření Generálního ředitelství Vězeňské služby České republiky.

III. a) Vyjádření Poslanecké sněmovny

13. Za Poslaneckou sněmovnu zaslal vyjádření dne 19. 2. 2021 předseda Mgr. Radek Vondráček, který uvedl, že platné znění § 52 odst. 4 zákona o výkonu trestu odnětí svobody bylo schváleno 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. Stručně zrekapituloval průběh legislativního procesu. Poslanecká sněmovna návrh projednávala v 6. volebním období jako sněmovní tisk č. 229. Návrh zákona byl schválen ve 3. čtení dne 6. 5. 2011 (ze 151 přítomných poslanců hlasovalo 113 pro, 1 proti), po schválení Senátem (ve znění schváleném Poslaneckou sněmovnou) byl přijatý zákon podepsán prezidentem republiky. Následně byl zákon řádně vyhlášen ve Sbírce zákonů. Předseda Poslanecké sněmovny dále připomíná, že znění napadeného ustanovení § 52 odst. 4 nebylo součástí vládního návrhu, bylo doplněno pozměňovacím návrhem přijatým ústavně právním výborem (viz sněmovní tisk 229/1). V písemném odůvodnění, které měli k dispozici členové ústavně právního výboru, bylo uvedeno, že návrh je reakcí na nálezy Ústavního soudu publikovaný pod č. 341/2010 Sb., kterým bylo zrušeno ustanovení § 76 odst. 6 zákona o výkonu trestu odnětí svobody.

III. b) Vyjádření Senátu

14. Za Senát zaslal vyjádření dne 15. 2. 2021 předseda RNDr. Miloš Vystrčil, který zrekapituloval legislativní proces přijímání zákona 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, kterým bylo napadené ustanovení § 52 odst. 4 vloženo do zákona o výkonu trestu odnětí svobody. Poukázal na to, že předmětná právní úprava nebyla součástí původního vládního návrhu zákona, nýbrž byla obsažena v pozměňovacím návrhu ústavně právního výboru Poslanecké sněmovny. Odůvodnění zvolené diferenciaci není proto součástí důvodové zprávy k návrhu zákona, a nebylo ani nijak diskutováno na plénu Poslanecké sněmovny. Poslanecká sněmovna postoupila návrh předmětného zákona Senátu dne 17. 5. 2011. Garanční ústavně-právní výbor návrh zákona projednal dne 25. 5. 2011 a doporučil Senátu schválit jej ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou. Předseda Senátu dále uvedl, že při projednávání návrhu zákona na plénu Senátu vystoupil v diskusi pouze zástupce navrhovatele, který se k předmětu úpravy § 52 odst. 4 zákona o výkonu trestu odnětí svobody nevyjádřil, a zpravodaj ústavně-právního výboru, senátor JUDr. Miroslav Antl plénum Senátu na vkládanou úpravu výslovně upozornil, přičemž shrnul, že *„řeší požadavek Ústavního soudu ve věci možnosti soudního přezkumu kázeňských trestů v zákoně o výkonu trestu odnětí svobody, (...) s tím, že říká, že kázeňské tresty uložené odsouzeným ve výkonu trestu odnětí svobody nepodléhají přezkoumání soudu, a novelou se právě navrhuje diferenciaci kázeňských trestů na závažnější, které by podléhaly soudnímu přezkumu v režimu pro správní přestupky, a na méně závažné, které nadále přezkumu podléhat nebudou. Zase z pohledu právníka je to tak, že i tento návrh jako jediný z těch devíti je věcně správný a odpovídá tomu nálezu Ústavního soudu (...).“* Závěrem předseda Senátu uvádí, že Senát

návrh zákona schválil ve znění postoupeném mu Poslaneckou sněmovnou na své 9. schůzi v 8. funkčním období usnesením č. 223 ze dne 8. 6. 2011. Pro schválení návrhu zákona se vyslovilo 45 z 52 přítomných senátorů; proti nebyl nikdo. Posouzení ústavnosti napadeného ustanovení ponechává plně na Ústavním soudu.

III. c) Vyjádření vlády

15. Za vládu zaslala vyjádření dne 16. 2. 2021 ministryně spravedlnosti a předsedkyně Legislativní rady vlády Mgr. Marie Benešová. Informovala, že vláda na svém zasedání konaném dne 15. 2. 2021 přijala usnesení č. 155, kterým rozhodla, že nevyužije svého práva do předmětného řízení u Ústavního soudu vstoupit jako vedlejší účastník.

III. d) Vyjádření Veřejného ochránce práv

16. Veřejný ochránce práv (dále jen „ochránce“) JUDr. Stanislav Křeček přípisem ze dne 9. 2. 2021 Ústavnímu soudu sdělil, že využívá svého procesního práva podle § 69 odst. 3 zákona o Ústavním soudu a do řízení jako vedlejší účastník vstupuje. Ve svém vyjádření uvedl, že se s návrhem Nejvyššího správního soudu i jeho právní argumentací ztotožňuje. K právnímu hodnocení shrnul, že rozhodnutí o kázeňském přestupku, kterým vězeňská správa uloží odsouzenému pokutu, má nepochybně povahu zásahu do majetkových práv. Stejně je tomu v případě propadnutí věci či zabránění věci, které *de lege lata* podléhají soudnímu přezkumu. Současně s tím je podle ochránce předkládaný návrh v souladu s judikaturními tendencemi Ústavního soudu k erozi výluk ze soudního přezkumu ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny. Proto se domnívá, že s přihlédnutím k čl. 36 odst. 2 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy je výlučka soudního přezkumu v případě rozhodnutí o uložení kázeňského trestu pokuty nepřipustná. Navrhuje, aby Ústavní soud návrhu vyhověl.

17. Ochránce nad rámec výše uvedeného zasadil problematiku kázeňského trestání v podmínkách českého vězeňství do širšího kontextu, zejména ve světle poznatků ze své činnosti. Také jeho předchůdci se v minulosti zabývali i jinými kázeňskými tresty. Konkrétně zkoumali, zda do právní sféry odsouzeného intenzivně nezasahují i jiné tresty, které jsou vězeňskou správou i soudy vnímané jako méně intenzivní, a tedy ústavně konformně vyloučené ze soudního přezkumu, což podrobněji dále rozvedl.

18. Ochránce má za to, že není třeba se obávat zahlcení soudů žalobami domáhajícími se přezkumu kázeňských trestů. Soudní poplatek představuje z pohledu často nemajetných vězňených osob poměrně výraznou překážku v přístupu k soudu. Nemluvě o obecně nízké vysoké ochotě vězňených osob podobná soudní řízení iniciovat. S tím souvisí i skutečnost, že soudní přezkum kázeňského trestání klade zvýšené nároky na preciznost a administraci rozhodovací praxe vězeňské správy, což již v minulosti s velkou pravděpodobností vedlo k poměrně výraznému poklesu četnosti ukládaných kázeňských trestů.

19. Ochránce závěrem svého vyjádření uvedl, že vláda už v roce 2015 přislíbila Výboru proti mučení (CPT), že připraví komplexní novelu tak, aby byl proces kázeňského řízení celkově upraven v zákoně č. 293/1993 Sb., o výkonu vazby, nebo v zákoně o výkonu trestu odnětí svobody a došlo k úpravě vybraných kázeňských trestů. Zároveň by se rozhodování o nejzávažnějších kázeňských proviněních přesunulo do trestního řízení.

Slib vlády doposud podle ochránce splněn nebyl, ačkoli jej vláda zopakovala i ve svém vyjádření ke zprávě Výboru proti mučení z další návštěvy České republiky v roce 2018. Byť bylo předmětem kritiky Výboru proti mučení především stávající nastavení nejzávažnějších kázeňských trestů, přislíbená komplexní změna právní úpravy otevírá podle ochránce dostatečný prostor pro úvahy o změně v přístupu k soudní kontrole kázeňského trestání.

III. e) Vyjádření Vězeňské služby České republiky

20. Za Vězeňskou službu České republiky zaslal vyjádření dne 10. 2. 2021 její generální ředitel genpor. PhDr. Petr Dohnal, který uvedl, že s návrhem na zrušení § 52 odst. 4 zákona o výkonu trestu odnětí svobody souhlasí, a to jak z důvodů uvedených v argumentaci navrhovatele, tak z důvodů obsažených v odůvodnění nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 32/08. Zároveň požádal Ústavní soud, aby - pokud by došel k závěru, že předmětné ustanovení je s ohledem na jeho protiústavnost třeba zrušit - poskytl Parlamentu České republiky dostatečně dlouhou dobu k přijetí přiměřené právní úpravy, jejímž cílem bude přijetí ústavně konformní úpravy diferenciovaného přezkumu rozhodnutí o uložení kázeňských trestů. V opačném případě by podle jeho názoru zrušení § 52 odst. 4 zákona o výkonu trestu odnětí svobody mohlo vést ke zmatečnému výkladu stran přezkoumatelnosti kázeňských trestů, neboť by se, v rozporu s dřívější judikaturou Ústavního soudu, staly soudem nepřezkoumatelnými *en block*.

21. Ústavní soud nepovažoval za nutné zasílat vyjádření účastníků řízení a vedlejších účastníků navrhovateli k replice, neboť k návrhu neměli výhrady, a naopak jej podpořili.

IV. Ústní jednání

22. Ústavní soud v souladu s ustanovením § 44 zákona o Ústavním soudu uvážil, že ve věci není třeba konat ústní jednání, neboť by nijak nepřispělo k dalšímu, resp. hlubšímu objasnění věci, než jak se s ní seznámil z písemných úkonů navrhovatele a účastníků řízení. Nenařazení ústního jednání odůvodňuje i skutečnost, že Ústavní soud nepovažoval ani za potřebné provádět dokazování.

V. Díkce a kontext napadeného ustanovení

23. Napadené ustanovení § 52 odst. 4 zákona o výkonu trestu odnětí svobody zní:
„(4) 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 soudů.“

24. Pro přehlednost Ústavní soud uvádí také související ustanovení § 46 odst. 3 zákona o výkonu trestu odnětí svobody, které uvádí taxativní výčet druhů kázeňských trestů:

„(3) 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.“*

VI. Podmínky meritorního posouzení návrhu

25. Ústavní soud předně posuzoval, zda jsou splněny všechny zákonem stanovené procesní předpoklady k projednání návrhu podle čl. 87 odst. 1 písm. a) a čl. 95 odst. 2 Ústavy a § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu. Návrh zjevně splňuje veškeré formální i obsahové náležitosti stanovené zákonem o Ústavním soudu.

26. Ústavní soud pak nejprve hodnotil otázku, zda je navrhovatel oprávněn podat návrh na zrušení (celého) ustanovení § 52 odst. 4 zákona o výkonu trestu odnětí svobody. Podle ustanovení čl. 95 odst. 2 Ústavy dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu k projednání. Tuto úpravu dále rozvádí ustanovení § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu, podle kterého návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení je oprávněn podat též soud v souvislosti se svou rozhodovací činností podle čl. 95 odst. 2 Ústavy. K tomu, aby obecný soud mohl zpochybnit ústavnost konkrétního zákona, resp. jeho jednotlivého ustanovení a věc předložit Ústavnímu soudu, je přitom nezbytná jeho reálná aplikace, a nikoli jen jeho hypotetické použití, resp. jiné širší souvislosti (srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 33/09, Pl. ÚS 11/10, Pl. ÚS 14/15 a usnesení sp. zn. Pl. ÚS 12/08). Jinak řečeno: musí jít o zákon (jeho část), který překáží dosažení žádoucího (ústavně konformního) výsledku. Nebyl-li by odstraněn, byl by výsledek probíhajícího řízení jiný (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 49/10).

27. Klíčovou otázkou proto představuje posouzení, zda skutečně bylo či mělo být ustanovení § 52 odst. 4 zákona o výkonu trestu odnětí svobody navrhovatelem v jím řešené právní věci použito, resp. v jakém rozsahu. Navrhovatel požaduje zrušení celého ustanovení § 52 odst. 4 zákona o výkonu trestu odnětí svobody, které se skládá ze dvou vět. Věta první stanoví druhy kázeňských trestů, jejichž přezkoumání se lze u soudu domáhat, a to prostřednictvím odkazu na § 46 odst. 3 písm. e) až h) zákona o výkonu trestu odnětí svobody. Věta druhá zakládá výlukou ze soudního přezkumu rozhodnutí o uložení kázeňských trestů uvedených v § 46 odst. 3 pod písm. a) až d) a i) zákona o výkonu trestu odnětí svobody, tedy včetně pokuty do výše 5 000 Kč. Jak bylo uvedeno, v případě řešeném navrhovatelem šlo o návrh na přezkoumání rozhodnutí o uložení kázeňského trestu pokuty. V této věci tedy soud měl výhradně posuzovat, zda lze přezkoumat rozhodnutí o uložení pokuty, jak to vyplývá z věty druhé, a nikoliv posuzovat připuštěný přezkum rozhodnutí o uložení kázeňských trestů podle § 46 odst. 3 písm. e) až h) zákona o výkonu trestu odnětí svobody, jak je upraven ve větě první. Ústavní soud tak dospěl k závěru, že navrhovatel při svém rozhodování větu první napadeného ustanovení aplikovat nebude. V řízení o kasační stížnosti žalobce bude aplikována pouze věta druhá napadeného ustanovení, která vylučuje také soudní přezkum kázeňského trestu (tj. pokuty ve výši 1 000 Kč) uloženého žalobci v dané věci.

28. S ohledem na formulaci výjimek ze soudního přezkumu [„kázeňské tresty podle § 46 odst. 3 písm. a) až d) a i)“] Ústavní soud proto mohl s ohledem na povahu předmětu tzv. konkrétní kontroly ústavnosti podle čl. 95 odst. 2 Ústavy ve spojení s § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu přezkoumat napadené ustanovení § 52 odst. 4 věty druhé pouze v rozsahu, v jakém bude návrhovatelem aplikováno. Ve zbývajících částech tohoto ustanovení Ústavní soud návrh odmítl pro zjevnou neoprávněnost návrhatele podle § 43 odst. 1 písm. c) zákona o Ústavním soudu, neboť zbývajících část napadeného ustanovení v písmenech a) až c) aplikovat nebude.

VII. Posouzení ústavní konformity legislativního procesu

29. Ústavní soud v intencích § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu přezkoumal, zda napadené ustanovení bylo přijato a vydáno v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. V posuzovaném případě Ústavní soud z vyjádření účastníků řízení a ze sněmovních tisků veřejně dostupných (na adrese <http://www.psp.cz>) shledal, že napadené ustanovení bylo přijato v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Ostatně ani návrhovač nevznesl proti legislativní proceduře žádné námitky.

VIII. Meritorní přezkum návrhu

VIII. a) Obecná východiska

30. 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.“ Problematice práva na spravedlivé řízení ve smyslu práva na přístup k soudu se při aplikaci čl. 6 odst. 1 Úmluvy věnuje judikatura Evropského soudu pro lidská práva (dále též jen „ESLP“). Právo na spravedlivý (řádný) proces, jehož podstatnou složku představuje právo na projednání věci nezávislým soudem, zaujímá v demokratické společnosti význačné místo (srov. např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *De Cubber proti Belgii*, stížnost č. 9186/80).

31. V rozsudku ve věci *Engel a ostatní proti Nizozemsku* (stížnost č. 5100/71) ESLP stanovil test, který je jím aplikován při posuzování povahy sankce, a pokusil se vymezit hranici mezi „trestní“ a „disciplinární“ oblastí. Podle jeho závěrů je především nezbytné zjistit, zda ustanovení definující delikt náleží podle právního systému žalovaného státu do oblasti trestního práva, disciplinárního (kázeňského) práva nebo do obou současně. To ovšem představuje pouze základní východisko. Větší význam má sama podstata deliktu, zejména však přísnost sankce, jež dotčené osobě hrozí. V případě „Engel“ byly posuzovány sankce ve formě prostého a zostřeného zákazu vycházek, převedení ke kázeňské jednotce a dočasného přísného kasárenského vězení, uložené osobám vykonávajícím základní vojenskou službu v Nizozemí. Proti uloženým sankcím se postižení bránili stížnostmi podanými k příslušnému nadřízenému, jehož rozhodnutí poté přezkoumal Vrchní vojenský soud. ESLP v dané věci zdůraznil, že uložené tresty by nepochybně byly považovány za zbavení osobní svobody, byly-li by ukládány civilistovi.

Jsou-li však uloženy vojákovi, mohou tento charakter postrádat. Působnosti čl. 6 odst. 1 Úmluvy se kázeňské tresty uložené v průběhu vojenské služby nevymykají pouze za předpokladu, že se „*neprojevují omezeními, jež se zjevně odchyľují od běžných životních podmínek v ozbrojených silách*“. Na základě tohoto kritéria ESLP uznal za zbavení osobní svobody sankce přísného kasárenského vězení a převelení ke kázeňské jednotce, nikoli prostý či zostřený zákaz vycházek. Konstatoval, že: „... *k tomu, aby se stát zprostil základní odpovědnosti poskytnout spravedlivý proces v trestní záležitosti, nestačí, aby určité provinění kvalifikoval jako kázeňské*“.

32. Dalším rozhodnutím ESLP zasahujícím do této oblasti je rozsudek ve věci *Campbell a Fell proti Spojenému království* (stížnost č. 7819/77 a 7878/77). Zde se zabýval hranicí mezi disciplinární a trestní oblastí i ve vězeňském prostředí a konstatoval: „*Úmluva nebrání státům vytvořit či udržovat rozdíly mezi právem trestním a právem disciplinárním a stanovit hranice mezi nimi. Z toho ovšem nevyplývá, že takto určená klasifikace bude rozhodující z hlediska Úmluvy (...) spravedlnost se nemůže zastavit u bran vězení a vězni nemohou být zbaveni ochrany čl. 6 Úmluvy. Z tohoto důvodu platí zásady vytčené v rozsudku Engel a ostatní proti Nizozemí i ve vězeňském prostředí*“.

33. Ústavní soud v této souvislosti připomíná rovněž další judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (např. rozsudek ve věci *Lauko proti Slovensku*, stížnost č. 26138/95 nebo rozsudek ve věci *Kadubec proti Slovensku*, stížnost č. 27061/95), podle které v případech, kdy stěžovatel neměl možnost nechat přezkoumat rozhodnutí o přestupku nezávislým a nestranným soudem, bylo právo stěžovatele na projednání jeho záležitosti nezávislým a nestranným soudem podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy porušeno. V rozsudku ve věci *Lauko proti Slovensku* se ESLP zabýval soudním přezkumem pokuty za přestupek proti občanskému soužití uložené podle § 49 tehdy platného slovenského zákona o přestupcích. S ohledem na výši pokuty (300 tehdejších slovenských korun) nebylo rozhodnutí o uložení pokuty za přestupek přezkoumatelné ve správním soudnictví, neboť tehdejší slovenský přestupkový zákon stanovil hranici 2 000 Sk, od které bylo možné správní rozhodnutí soudně přezkoumávat. ESLP jednomyslně rozhodl, že čl. 6 odst. 1 Úmluvy byl porušen.

34. 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*.“ Ústavní soud se v minulosti již několikrát zabýval touto problematikou výluk ze soudního přezkumu při ukládání trestů (sankcí). Z rekapitulace této judikatury vyplývají následující závěry.

35. Dodržením záruk obsažených v čl. 6 odst. 1 Úmluvy z hlediska soudního přezkumu se Ústavní soud zabýval v souvislosti s rozhodnutími o pořádkových pokutách. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 28/98 konstatoval, že odepření přezkumu rozhodnutí orgánů veřejné správy není možné v případě, že jde o rozhodnutí, která se týkají základních práv a svobod podle Listiny, Ústavy a mezinárodních úmluv podle čl. 10 Ústavy. Jakýkoli jiný postup je v rozporu s čl. 36 odst. 2 Listiny a čl. 4 Ústavy.

36. V návaznosti na judikaturu ESLP ve věcech *Lauko proti Slovensku* a *Kadubec proti Slovensku* Ústavní soud nálezem sp. zn. Pl. ÚS 9/2000 zrušil ustanovení § 83 odst. 1 zákona České národní rady č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Ústavní soud v tomto nálezu

uvedl: „V režimu čl. 6 odst. 1 věty první Úmluvy jsou tedy i přestupky, za které nelze uložit pokutu vyšší než 2 000 Kč nebo zákaz činnosti. Proto ustanovení § 83 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, které ze soudního přezkumu vylučuje rozhodnutí o přestupku, za něž nelze uložit pokutu vyšší než 2 000 Kč nebo zákaz činnosti, s výjimkou těch případů, kdy bylo vysloveno propadnutí věci nebo zabránění věci, jejíž hodnota přesahuje částku 2 000 Kč, je v rozporu s ustanovením čl. 6 odst. 1 věty první Úmluvy.“ Při posuzování ústavnosti správního trestání Ústavní soud zdůraznil, že dotčená osoba musí mít možnost požádat o přezkum rozhodnutí soudem. Přezkum nelze odeprít v případě, že jde o rozhodnutí, která se týkají základních práv a svobod podle Listiny, Ústavy a mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy.

37. K soudnímu přezkumu rozhodnutí vydaných v kázeňském řízení během výkonu trestu odnětí svobody se Ústavní soud vyjádřil v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 32/08, na který odkazuje také návrhovatel. Ústavní soud tímto nálezem na návrh Nejvyššího správního soudu zrušil tehdejší ustanovení § 76 odst. 6 zákona o výkonu trestu odnětí svobody, ve znění: „*nestanoví-li tento zákon jinak, nepodléhají rozhodnutí vydaná v kázeňském řízení přezkoumání soudů*“. 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 soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny (body 29, 32 a 34 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 32/08). Neodpovídá ani kritériím spravedlivého procesu, zaručeným v čl. 6 odst. 1 Úmluvy (bod 34. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 32/08).

38. V návaznosti na to Ústavní soud upřesnil, že „*[p]rojednání stížnosti proti uložení kázeňského trestu orgány Vězeňské služby nesplňuje požadavky na ochranu práv před nestranným a nezávislým tribunálem. Odeprění 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 (...). 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 sp. zn. Pl. ÚS 32/08).

39. Ústavní soud závěrem 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 sp. zn. Pl. ÚS 32/08).

40. Následně se Ústavní soud zabýval povahou důtky jako kázeňského trestu podle § 46 odst. 3 písm. a) zákona o výkonu trestu odnětí svobody, a to toliko v odmítacích usneseních (např. sp. zn. I. ÚS 1785/08 nebo I. ÚS 2290/17). V usnesení sp. zn. I. ÚS 3688/14 mj. uvedl, 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. 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 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 chráněno čl. 6 Úmluvy.“

VIII. b) Aplikace na posuzovaný případ

41. Při posuzování ústavnosti napadené části ustanovení věty druhé § 52 odst. 4 zákona o výkonu trestu odnětí svobody z hlediska ústavních záruk spravedlivého (řádného) procesu Ústavní soud dospěl – i s přihlédnutím ke konkluzím výše rekapitulované judikatury Evropského soudu pro lidská práva a Ústavního soudu, jež není třeba opakovat – k následujícím závěrům. V souladu s čl. 1 Ústavy je Česká republika svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana. Základní práva a svobody jsou podle článku 4 Ústavy pod ochranou soudní moci. Právo na soudní ochranu patří bez pochyb mezi základní znaky právního státu.

42. Podle čl. 36 odst. 2 Listiny platí, že každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, se může obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny (viz k tomu blíže nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/14).

43. Základní otázkou k posouzení se jeví, zda rozhodnutí o uložení kázeňského trestu pokuty do výše 5 000 Kč podle § 46 odst. 3 písm. d) zákona o výkonu trestu odnětí svobody představuje rozhodnutí, které se dotýká základních práv a svobod podle Listiny. Z textu níže uvedených článků Listiny lze dovodit, že tomu tak je. Ustanovení čl. 1 Listiny stanoví, že lidé jsou svobodní a rovní v důstojnosti a právech. Listina zakotvuje zásadu, že zákonná omezení základních práv a svobod musí platit stejně pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky. Při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena (čl. 4 odst. 3 a 4 Listiny).

44. Jak ostatně již Ústavní soud uvedl v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 32/08, zákon o výkonu trestu odnětí svobody upravuje v § 27 omezení a zbavení některých práv odsouzených. Zásadně platí, že po dobu výkonu trestu jsou odsouzení povinni podrobit se takovým omezením 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 takovým dalším omezením postavení odsouzeného mohou být, a to v závislosti na povaze a závažnosti sankce, výrazným zásahem do základních práv a svobod. Za takové rozhodnutí je třeba považovat i kázeňský trest, kterým je odsouzenému ukládána pokuta až do výše 5 000 Kč, neboť se týká ústavně zaručeného práva vlastnit majetek podle čl. 11 odst. 1 Listiny. Proto nemůže být vyloučeno ze soudního přezkumu, jak to ostatně Ústavní soud již uvedl v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 32/08.

45. Napadené ustanovení druhé věty § 52 odst. 4 zákona o výkonu trestu odnětí svobody, které stanovuje výlukou ze soudního přezkumu kázeňského trestu pokuty do výše 5 000 Kč, rovněž nerespektuje principy, z nichž vychází judikatura ESLP při výkladu a aplikaci článku 6 odst. 1 Úmluvy. Podle tohoto ustanovení má každý 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.

46. Ústavní soud akceptuje argumentaci navrhovatele, který poukázal na srovnání se soudním přezkumem pokut uložených správními orgány za přestupky, které ochrany ve správním soudnictví v plné míře požívají. Z hlediska souměřitelnosti možných sankcí a výše uvedeného akcentu na rozdílnost pocíťované újmy mezi osobou na svobodě a osobou, jejíž svoboda je omezena, tedy není možné, aby co do důsledků mnohem přísnější trest, zasahující do práva vlastnit majetek odsouzeného stejně jako je tomu v případě pokuty za přestupek, nepožíval možnosti soudního přezkumu.

47. Druhá věta napadeného ustanovení § 52 odst. 4 zákona o výkonu trestu odnětí svobody proto v rozsahu, v jakém se vztahuje na výlukou soudního přezkumu ukládání kázeňského trestu pokuty podle § 46 odst. 3 písm. d) tohoto zákona, nemohla z hlediska jeho souladu s ústavním pořádkem, konkrétně s ústavně garantovaným právem na přístupu k soudu, obstát. Na základě uvedených zjištění dospěl Ústavní soud k závěru, že napadené ustanovení v uvedeném rozsahu je v rozporu s čl. 36 odst. 2 Listiny.

IX. Závěr

48. Ústavní soud tak z výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že návrh je v části, která splňuje procesní podmínky řízení důvodný, a proto podle § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu rozhodl jak je ve výroku I uvedeno.

49. Ve zbývajících částech Ústavní soud návrh podle § 43 odst. 1 písm. c) zákona o Ústavním soudu jako návrh podaný někým zjevně neoprávněným odmítl (výrok II).

Poučení: Proti nálezu Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 27. července 2021

Pavel Rychetský
předseda Ústavního soudu