

Neústavnost soudní výluky z přezkumu před správními soudy aneb jak se Ústavní soud ne/vypořádal s ústavností zásahu do práv osob ve výkonu trestu odnětí svobody^{*)}

Úvod

Při výkonu trestu odnětí svobody dochází k širokému zásahu do práv odsouzené osoby, a to tak významně, že je zásahem veřejné moci omezeno a zasaženo hned několik ústavně zaručených práv a svobod jedince.¹⁾ Při výkonu trestu dochází k odnětí svobody v předem určené hranici práv, a to v nezbytné míře a pouze pro dosažení účelu trestu. Hranice může být vytyčena pouze zákonem, a to v souladu s čl. 4 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.²⁾

Aby probíhal výkon trestu v souladu s garancemi Listiny a dalších lidskoprávních úmluv, je nutné zajistit ústavnost celého výkonu trestu ve věznici. Odsouzený není ve výkonu trestu odnětí svobody ovlivněn pouze trestním řízením, ale též se hojně seznámí i s řízením správním, a to v podobě činnosti Vězeňské služby.³⁾ Ta může vůči odsouzenému postupovat nejen fakticky, ale též vydáváním správních rozhodnutí. Pokud dojde vydáním správního rozhodnutí k zásahu do práv odsouzeného, může se domáhat ochrany ve správním soudnictví.

Zákon však může omezit přístup k soudu, a to z různých důvodů. V nedávné době došlo k prolomení stanovených soudních výluk aktivitou Ústavního soudu, který zhodnotil, že některé z výluk nejsou v souladu s ústavními zákony a principy v nich obsažených. Zrušovací nálezh vydal z podnětu Nejvyššího správního soudu, který se domníval, že omezení soudní ochrany je s ohledem

^{*)} Vítězná práce XVII. ročníku soutěže SVOČ (Studentská vědecká a odborná činnost) 2024 na Právnické fakultě Univerzity Karlovy v Praze v sekci Správní právo, právo životního prostředí a finanční právo. Text neprošel recenzním řízením časopisu Správní právo.

¹⁾ KALVODOVÁ, V.: *Zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody: komentář. Komentáře.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. ISBN 978-80-7357-706-3, str. 83.

²⁾ Usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku ČR.

³⁾ KALVODOVÁ, V.: *Zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody: komentář. Komentáře.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. ISBN 978-80-7357-706-3, str. 8.

na práva odsouzených protiústavní. Ústavní soud se však ztotožnil jen v části návrhu.

Závěr Ústavního soudu je však příliš formalistický a nezahrnuje specifické aspekty života odsouzeného ve věznici. Soudní výluka zahrnuje i rozhodnutí týkající se uložení důtky. Důtka však nemusí mít vliv pouze na život ve věznici, ale též na další řízení o výkonu trestu odnětí svobody. Položila jsem si tak otázku, zda je závěr Ústavního soudu o výluce soudního přezkumu rozhodnutí o uložení kázeňského trestu důtky neústavní?

1. Právní a judikatorní základ

Aby bylo možné si tuto otázku zodpovědět, je nutné si vymezit zákonné mantinely ukládání kázeňských trestů odsouzeným. Odsouzený plní při výkonu trestu povinnosti vyčtené v zákoně č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody, a to v § 28, podpůrně i z ustanovení § 35, § 36, § 40.

K dodržování povinností ve věznici je Vězeňská služba oprávněna vydávat pokyny a příkazy vůči odsouzeným, a to podle zákona č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční stráží České republiky, a dle § 3 odst. 2 zákona o VTOS.⁴⁾ Blížší podmínky výkonu trestu stanovuje vyhláška č. 345/1999 Sb., kterou se vydává řád výkonu trestu odnětí svobody.

Vězeňská služba může rozhodovat o kázeňských přestupcích, které vznikají v důsledku nedodržování kázně, pořádku a pokynů zaměstnanců Vězeňské služby ve věznici.⁵⁾ Za spáchání kázeňského přestupku jsou oprávněni uložit kázeňský trest ředitelé věznic.⁶⁾ Uložený kázeňský trest je svou povahou správním trestem za spáchání správní disciplinární delikt.⁷⁾

Ukládání kázeňského trestu upravuje zákon o VTOS. Řízení o přestupku je možné vést subsidiárně podle zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, zejm. z důvodu, že je možné též vyřídit spáchání skutku naplňující znaky přestupku ve věznici jako kázeňský přestupek.⁸⁾

Subsidiárně je též řízení upraveno i zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád.⁹⁾ Práv odsouzeného se dotýká též zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník a zákon č. 141/1961 Sb., trestní řád. Při soudním přezkumu se užije zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

V neposlední řadě zaštiťuje právní úpravu ústavní rovina pramenů práva. Při výkonu trestu odnětí svobody dochází k omezení mnoha ústavně zaručených práv odsouzeného, zaměstnanci Vězeňské služby tak musí vykonávat svou

⁴⁾ KALVODOVÁ, V.: *Zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody: komentář. Komentáře.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. ISBN 978-80-7357-706-3, str. 146.

⁵⁾ KALVODOVÁ, V.: *Zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody: komentář. Komentáře.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. ISBN 978-80-7357-706-3, str. 158.

⁶⁾ § 51 odst. 1 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody

⁷⁾ PRÁŠKOVÁ, H.: *Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Teoretik.* Praha: Leges, 2022. ISBN 978-80-7502-612-5, str. 50.

⁸⁾ § 55 odst. 1 zákona o VTOS.

⁹⁾ § 1 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

pravomoc¹⁰⁾ v souladu s Listinou základních práv a svobod, Ústavou České republiky¹¹⁾ a též Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod.¹²⁾

1.1 Ukládání trestů za kázeňský přestupek

Pokud dojde k podezření, že došlo ke kázeňskému přestupku, správní orgán jako správní úřad ve formě Vězeňské služby¹³⁾ zahájí řízení. V rámci platné a účinné úpravy je možné uložit několik kázeňských trestů, které ovlivňují život a způsob výkonu trestu odsouzeným. Nemusí vždy dojít k uložení přestupku, Vězeňská služba má k dispozici tzv. výchovný pohovor,¹⁴⁾ který může využít v případě méně závažného jednání.

V případě, že odsouzený nesouhlasí s vymezením přestupku či uloženým kázeňským trestem, je oprávněn podat vůči rozhodnutí do 3 dnů ode dne oznámení stížnost.¹⁵⁾ O ní rozhoduje ředitel věznice nebo zmocněný zaměstnanec Vězeňské služby.¹⁶⁾

Pokud však dojde k zásahu veřejného subjektivního práva rozhodnutím, může se odsouzený obrátit na správní soud, aby napadené rozhodnutí přezkoumal. Žalobu proti rozhodnutí správního orgánu však může podat pouze odsouzený, který byl uznán vinným spácháním přestupků dle § 46 odst. 3 písm. e) až h) zákona o VTOS. Rozhodnutí o kázeňských přestupcích podle § 46 odst. 3 písm. a) až d) a i) nepodléhají přezkumu soudu.¹⁷⁾

Ustanovení § 52 odst. 4 zákona o VTOS tak limituje odsouzeného v podání správní žaloby, a to i přesto, že správní trest nebyl uložen v souladu se zákonem. Jedním z kázeňských přestupků vyloučených z přezkumu je důtka. Důtka je uložena podle § 46 odst. 3 písm. a) zákona o VTOS a je ukládána v souladu s podmínkami dle ŘVTOS.¹⁸⁾

Soudní přezkum by probíhal formou podání správní žaloby ve smyslu žaloby proti rozhodnutí Vězeňské služby o uložení kázeňského přestupku.¹⁹⁾ Podání žaloby upravuje zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. Pokud by přesto odsouzený žalobu podal, bude se jednat o nepřipustnou žalobu²⁰⁾ a soud ji odmítne.²¹⁾

V minulosti došlo k posunu vnímání soudní výluky ve věci přezkumu uložení kázeňských přestupků, kdy Ústavní soud zrušil někdejší § 76 odst. 6 zákona

¹⁰⁾ Zaměstnanci zmocnění řediteli věznic v souladu s § 51 odst. 1 zákona o VTOS.

¹¹⁾ Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

¹²⁾ Sdělení č. 209/1992 Sb. o Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících.

¹³⁾ KALVODOVÁ, V.: *Zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody: komentář. Komentáře.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. ISBN 978-80-7357-706-3, str. 8.

¹⁴⁾ § 58 odst. 5 zákona o VTOS.

¹⁵⁾ § 52 odst. 1 téhož zákona.

¹⁶⁾ § 52 odst. 3 zákona o VTOS.

¹⁷⁾ § 52 odst. 4 zákona o VTOS.

¹⁸⁾ § 62 odst. 1 ŘTVOS.

¹⁹⁾ § 65 odst. 1 SŘS.

²⁰⁾ § 68 písm. e) SŘS.

²¹⁾ § 46 odst. 1 písm. d) SŘS.

o VTOS, který upravoval paušální vyloučení soudního přezkumu kázeňských přestupků. Změny se dějí i nadále, na Ústavní soud se obracejí jak krajské soudy, tak Nejvyšší správní soud s návrhy zrušení výluk uvedených ve zvláštních zákonech, a to pro posouzení, zda se vyloučená správní rozhodnutí netýkají zásahu do základních práv a svobod.²²⁾

K pochopení nuancí ve vnímání zásahu do základních práv a svobod skrze správní rozhodnutí je nutné uvést několik významných rozhodnutí z pera Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu.

1.2 Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu

Za první posuzované rozhodnutí týkající se průlomu výluky ze soudního přezkumu je možné označit náleznost Ústavního soudu ze dne 29. 9. 2010 pod č. j. Pl. ÚS 32/08-3, v němž Ústavní soud vyložil, že nelze vyloučit rozhodnutí vydané v kázeňském řízení vůči odsouzeným ze soudního přezkumu bez jeho diferencování. Paušální vyloučení by bylo v rozporu s ústavní zárukou práva na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny.

Přezkum navrhl Nejvyšší správní soud, který předběžným právním posouzením věci dospěl k závěru, že plošné vyloučení rozhodnutí ze soudního přezkumu je v rozporu s ústavním pořádkem České republiky. Zásah do práv a svobod odsouzených je totiž možný pouze v limitech stanovených zákonem. Řízení, které je vedeno pro jejich uložení, by mělo obsahovat přiměřené nástroje na obranu. Nejvyšší správní soud se tak domníval, že zákon musí poskytovat alespoň tuto míru ochrany, jenž má za úkol chránit před svévolí správního orgánu.

Ústavní soud námitkám přisvědčil. V odůvodnění zmínil tzv. Engelova kritéria, které posuzují přísnost sankce v souvislosti s podstatou deliktu. Ta vznikla v důsledku rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva, který ve věci *Engel a ostatní proti Nizozemsku*²³⁾ stanovil tři kritéria pro sankce. Pokud je alespoň jedno z nich naplněno, je možné sankci posuzovat jako tzv. *criminal offence*, tedy trestní sankci. V případě, kdy je zásah do práv obviněného tak významný, že naplní jednu z těchto podmínek, vztahuje se na její uložení standard dle čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

Podmínky jsou následující:²⁴⁾

- Skutek je definován jako trestný čin vnitrostátním právem
- Pokud není, posuzuje se povaha deliktu, z hlediska zájmu, subjektu a účelu sankce
- Pokud není, posuzuje se závažnost, způsob a místo výkonu sankce – zda existují společné znaky se skutky označené jako trestný čin

²²⁾ KÜHN, Z.: *Soudní řád správní: komentář. Komentáře*. Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-7598-479-1, str. 546.

²³⁾ Rozsudek ESLP ve věci *Engel a ostatní proti Nizozemsku* ze dne 8. 6. 1976 pod č. 5100/71.

²⁴⁾ ŠKUREK, M.: *Evropské správní právo trestní a postihování přestupků v ČR. Teoretik*. Praha: Leges, 2015. ISBN 978-80-7502-094-9, str. 56.

Dále zmínil rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Campbell a Fell proti Spojenému království*²⁵⁾, kde ESLP konstatoval, že zněním Úmluvy není bráněno smluvním státům udržovat rozdíly mezi trestním právem a disciplinárním právem. To však neznamená, že Evropský soud pro lidská práva nebude i přes tato rozlišení chránit práva dotčených osob bez rozdílu. Definoval tím tak širší ochranu pro dotčené osoby, než může zajišťovat vnitrostátní úprava.

Konečně tak dovedil, že uložená rozhodnutí mohou svou vahou zasáhnout do základních práv a svobod odsouzených osob. Neústavnost spatřuje Ústavní soud ve skutečnosti, že zákon nerozlišuje mezi těmito sankcemi v závislosti právě na jejich závažnosti a schopnosti zasáhnout do práv odsouzených. Též připustil, že uložení kázeňských opatření může mít vliv na případné žádosti o podmíněné propuštění z výkonu trestu. Soudy totiž u rozhodování posuzují žádosti s ohledem na četnost uložených kázeňských opatření.

Ústavnímu soudu přijde též nepřípustné, aby majetková práva odsouzených užívala větší ochrany než práva osobnostní povahy. Zákon totiž rozlišoval jedinou výjimku ze zákonné výluky, a to bylo rozhodnutí o uložení sankce propadnutí věci. Došlo tak k paradoxní situaci, kdy osobnostní sféra odsouzené osoby zůstala bez možnosti ochrany v podobě soudní kontroly, zatímco pozbytí vlastnického práva k věci i drobné hodnoty mohla být soudně přezkoumána.

Z uvedených důvodů Ústavní soud rozhodl o zrušení ustanovení § 76 odst. 6 zákona o VTOS, které stanovilo obecnou výlukou ze soudního přezkumu pro všechna rozhodnutí.

Ve věci byla poté přijata novela zákona o VTOS, a to novelou zákona č. 181/2011 Sb.²⁶⁾ V platnost vešla 8. 6. 2011. Tou bylo znění ustanovení § 76 nahrazeno nově zněním § 52 odst. 4. V novele bylo usnesení uvedeno v čl. II bod 2. v tomto znění:

(4) Přezkoumání rozhodnutí o uložení kázeňských trestů podle § 46 odst. 3 písm. e) až h) a rozhodnutí o zabránění 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 soudy.

Novelizované ustanovení bylo ani ne rok od účinnosti předmětem zkoumání Nejvyššího správního soudu. Tentokrát kasační stížnost cílila proti výluce rozhodnutí podle § 46 odst. 3 písm. a) zákona o VTOS. Stěžovatelce byl uložen kázeňský trest ve formě důtky. Nejvyšší správní soud se tím zabýval v rozsudku ze dne 7. 6. 2012 pod č. j. 5 As 73/2012-40.

Zde Nejvyšší správní soud vyslovil závěr, že zákonná výlučka ze soudního přezkumu rozhodnutí o uložení kázeňského trestu ve formě důtky neodporuje

²⁵⁾ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Campbell a Fell proti Spojenému království* ze dne 28. 6. 1984, stížnosti č. 7819/77 a 7878/77.

²⁶⁾ Vycházel z vládního návrhu pod sněmovním tiskem č. 229/0, 6. období, 2010-2013.

ústavnímu pořádku. Ve svém odůvodnění poznamenal, že uložení kázeňské důtky nemá vliv na práva odsouzeného v takové míře, jako kdyby došlo k uložení jiného správního trestu dle tohoto zákona. Stěžovatelka v kasační stížnosti uvedla, že uložení důtky vedlo k poškození jejích práv, a to skutečností, že počet uložených kázeňských trestů se může nepříznivě projevit při projednání žádosti odsouzené o podmíněné propuštění z výkonu trestu.

Nejvyšší správní soud se s touto námitkou neztotožnil a uvedl, že uložení kázeňského trestu důtky je při posuzování žádosti o podmíněné propuštění odsouzeného pouze jedním z hledisek, k němuž soud, který o podmíněném propuštění rozhoduje, přihlíží. Nedochozí tak k přímému vlivu na právo odsouzeného žádat o podmíněné propuštění z výkonu trestu, protože pro každou žádost je zahájeno řízení, kde se naplnění podmínek pro podmíněné propuštění posuzuje individuálně.

Uložením důtky tak nedochází k prodloužení doby odnětí svobody. Při celkovém hodnocení chování odsouzeného se tedy přihlíží k více aspektům, proto Nejvyšší správní soud uzavřel, že kasační stížnost není v této věci důvodná. Zúžená výluka tak před Nejvyšším správním soudem prozatím obstála.

Ústavnost výluky přezkumu uloženého kázeňského trestu důtky se objevila v judikatuře Ústavního soudu o pár let později, kdy Ústavní soud ve svém Usnesení ze dne 29. 1. 2015 pod č. j. I. ÚS 3688/14-1 vyslovil shodný závěr jako Nejvyšší správní soud. Zde potvrdil, že výluka je v souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny,²⁷⁾ a to i z důvodu, že soudní výlukou není zasažena možnost podat proti rozhodnutí správního orgánu ústavní stížnost. Přípustná je pouze v případech, kdy bylo rozhodnutím zasaženo do ústavou daných základních práv a svobod. Nicméně k uvedenému závěru dodal, že podání ústavní stížnosti nemůže nahradit správní žalobu, kterou není možné podat ve věci uložené důtky.

Z toho však vyvodil, že uložená důtka svou povahou nemůže zasáhnout do ústavně daných práv odsouzeného, z tohoto důvodu tak nebude ústavní stížnost proti uložené důtce prakticky dosahovat ústavní úrovně, pročez bude odmítnuta.

Zároveň Ústavní soud výslovně potvrdil, že důtku nelze subsumovat pod pojem *criminal offence*, tedy se k jejímu ukládání nevztahuje ochrana garantovaná čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Je tomu tak z důvodu, že účelem důtky je udržet kázeň a pořádek ve věznicích, je tedy kázeňské, nikoli trestní povahy. Na toto rozhodnutí Ústavní soud dále myšlenkově navazuje.

Jako přelomové rozhodnutí Nejvyššího správního soudu je pak možné považovat usnesení ze dne 3. 12. 2020 pod č. j. 1 As 424/2018-72. Zde stěžovatel, který byl v době podání žaloby ve výkonu trestu odnětí svobody, podal kasační stížnost proti zákonné výluce ze soudního přezkumu, která se týkala uložení kázeňského trestu ve formě pokuty. Trest byl uložen podle ustanovení

²⁷⁾ Čl. 36 odst. 2 Listiny uvádí, že kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.

§ 46 odst. 3 písm. d) zákona o VTOS, na nějž dopadala výluka podle § 52 odst. 4 zákona. Nejvyšší správní soud zde dospěl k názoru, že uvedená výluka ze soudního přezkumu je v rozporu s čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

Výluka působila proti rozhodnutím vydaných v kázeňském řízení, kterými byly uloženy kázeňské tresty ve formě pokuty až do výše 5000 Kč. Nejvyšší správní soud vyslovil neústavnost přijaté novely a ztotožnil se s námitkami stěžovatele.

Stěžovatel v kasační stížnosti uvedl, že plošným vyloučením přezkumu těchto rozhodnutí dochází k neústavní disproporcii. Uvedl, že Evropský soud pro lidská práva dospěl k závěru, že pokud je možné srovnávat důsledky disciplinárního řízení s trestáním v trestním řízení, je pak nutné aplikovat standard ochrany dle čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Evropský soud pro lidská práva volí v případech přestupkových řízení odlišnou metodiku posouzení než jaká existuje v rámci vnitrostátní úpravy. Posouzení stojí na premise, že pokud stát určité jednání dekriminalizuje, čímž ho podřídí režimu správního trestání, nemůže toto rozhodnutí veřejné moci zhoršit postavení potenciálního delikventa.

Stěžovatel dále připomněl, že povaha kázeňského přestupku není disciplinární z povahy věci, protože odsouzený není vůči veřejné moci v této pozici dobrovolně, jako tomu je u jiných osob, které disciplinárnímu řízení podléhají.

Zároveň je nutné připomenout, že pokud je přestupce na svobodě, zákon mu možnost obrany podáním správní žaloby nabízí. Osoba ve výkonu trestu se tak proti stejné sankci nemůže bránit, a to pouze z důvodu, že je ve výkonu trestu odnětí svobody.

Též uvedl, že při posouzení povahy uložené sankce je nutné poměřovat i samotnou povahu zásahu. Novela měla být doprovázena i analýzou možného přínosu výlučky. Zákonná výlučka by měla být vždy odůvodněná, přičemž odůvodnění by mělo být podloženo relevantními metodikami a statistikami. Jinak není účelné takovou výlučku v rámci právního řádu vůbec mít.

Nejvyšší správní soud navrhl zrušení celého ustanovení § 52 odst. 4 a předložil věc k posouzení Ústavnímu soudu. V odůvodnění zmínil opět tzv. Engelova kritéria. Ty je nutné aplikovat v situaci, kdy jsou odsouzení po dobu výkonu trestu povinni se podrobit právě omezením plynoucím z povahy a účelu trestu. Aby byl průběh výkonu trestu obhajitelný co do ústavnosti omezení práva na osobní svobodu, musí být omezení taxativně vymezena. Jakákoli jiná omezení, která jsou již nad rámcem taxativního výčtu, lze označit za výrazný zásah do práv a svobod odsouzeného. Z povahy věci plyne, že rozhodnutí týkající se zásahu do těchto základních práv nemohu být vyloučena ze soudního přezkumu.

Nejvyšší správní soud též potvrzuje názor stěžovatele, dle kterého není zcela jasné, jakým způsobem došlo k rozlišení, které využívá v § 52 odst. 4 zákona o VTOS. Zákonodárce nenavrhl žádnou funkční metodiku, podle které by bylo možné dovodit ústavnost výlučky. Rozlišení obrany proti uložení různých kázeňských přestupků tak není obhajitelné a logické.

Nejvyšší správní soud též souhlasil se stěžovatelem v myšlence, že dopady uložení pokuty jsou pro odsouzeného mnohem významnější než pro osobu, která se nachází na svobodě a pokuta je jí uložena ve stejné výši. Uložení kázeňského trestu pokuty je tedy dokonce srovnatelné s uložením sankce trestní, kterou je možné uložit již od částky ve výši 2 000 Kč. Ze soudního přezkumu bylo vyloučeno rozhodnutí o uložení pokuty až do výše 5 000 Kč. Taková disproporce je nepřípustná.

Navíc Nejvyšší správní soud navrhl Ústavnímu soudu, aby posoudil ústavnost výluky nejen v rámci přezkumu správního trestu pokuty, ale též nepřípustnosti přezkumu v případě uložení důtky, snížení kapesného nejvýše o jednu třetinu až na dobu 3 kalendářních měsíců a zákazu přijetí jednoho balíčku v kalendářním roce.²⁸⁾

O návrhu rozhodl nálezem Ústavní soud dne 27. 7. 2021 pod č. j. Pl. ÚS 112/20-1. Zde uzavřel, že zákonná výluka u rozhodnutí o uložení kázeňského trestu pokuty do výše 5 000 Kč představuje zásah do základních práv a svobod. Výluka je v rozporu s právem na přístup k soudu dle čl. 36 odst. 2 Listiny.

K novele a následné změně ustanovení podala vyjádření i Poslanecká sněmovna. Zde předseda Poslanecké sněmovny připomněl, že samotné znění ustanovení § 52 odst. 4 nebylo součástí vládního návrhu, který byl předložen Poslanecké sněmovně při projednávání novely zákona o výkonu trestu odnětí svobody, ale bylo doplněno až pozměňovacím návrhem přijatým ústavně-právním výborem. Samotná konstrukce ustanovení tak nevyplývala z žádných statistik a ověřitelných metod, zda se jedná o přiměřený zásah do práv odsouzených.

Součástí nálezu bylo i vyjádření Veřejného ochránce práv. Ten upozornil, že není třeba se obávat zahlcení soudu žalobami z důvodu odstranění výluky. Narážel tak na obecný předpoklad existence výluk, kdy je snahou zákonodárce vytvořit rovnováhu mezi rovným přístupem k soudu a hospodárností a efektivitou vedených řízení. Překážkou pro potenciální žalobce je totiž zaplacení soudního poplatku.

Zmínil též shodně se stěžovatelem připomínku, že v případě možného soudního přezkumu jsou na rozhodnutí kladeny vyšší nároky na preciznost rozhodovací praxe vězeňské služby. Též uvedl, že v minulosti došlo ke snížení počtu ukládaných kázeňských trestů ve chvíli, kdy byl zaveden částečný soudní přezkum.

Ústavní soud v meritorním přezkumu opět připomněl tzv. Engelova kritéria²⁹⁾, stejně jako závěry rozsudku týkající se ústavnosti výluky a povahy důtky³⁰⁾. Potvrdil též platnost dřívějších závěrů pléna Ústavního soudu, které rozlišili zásah do práv odsouzeného v rámci povahy a účelu trestu a zásah nad rámec nutného omezení osobní svobody.³¹⁾

²⁸⁾ Dle ustanovení § 46 odst. 3 písm. a) až c) zákona o VTOS.

²⁹⁾ Rozsudek ESLP ve věci *Engel a ostatní proti Nizozemsku* ze dne 8. 6. 1976 pod č. 5100/71.

³⁰⁾ Usnesení Ústavního soudu ze dne 29. 1. 2015 pod č. j. I. ÚS 3688/14-1.

³¹⁾ Nález ÚS ze dne 29. 9. 2010 pod č. j. Pl. ÚS 32/08-3.

Diferenciace výluk ze soudního přezkumu tak stále nerespektuje principy, ze kterých vyplývají jak závěry judikatury, tak samotné ústavní zákony. Potvrdil, že není možné, aby docházelo k disproporci mezi újmou, ke které dojde při uložení sankce osobě pobývajícím na svobodě, a újmou, ke které dojde vůči osobě odsouzené. Důsledky uložení sankce osoby odsouzené jsou totiž závažnější, přičemž nepožívají možnosti soudního přezkumu.

Uzavřel tak, že neústavnost spatřuje pouze co do výluky rozhodnutí o uložení pokuty, nikoli do celého navrženého ustanovení.

2. Disproporce v přístupu k přezkumu soudu

Na začátek je účelné se zabývat závěrem Evropského soudu pro lidská práva, ve kterém připomněl existenci širší ochrany práv osob skrze Úmluvu než v případě vnitrostátní úpravy.³²⁾ Tato myšlenka je současně v souladu s právem na spravedlivý proces. Vnitrostátní právo může určit formálně nižší závažnost skutku, potažmo následně uloženého trestu, akorát nemůže dojít k situaci, kdy je tímto snížením závažnosti připraven delikvent o obranu proti postupu správních orgánů.

Došlo by tak k disproporci u ochrany delikventů, kteří by tak nesli větší zásah do práv, a to jen z prostého důvodu formalismu. Pokud je pro takto méně závažné jednání určen jiný způsob řízení, nemůže jít tato skutečnost na obtíž delikventovi. K zásahu do práv osoby dojde nezávisle na míře závažnosti skutku.

V případě práva odsouzeného na řádné projednání věci by to znamenalo, že by přestupce pobývajícím na svobodě měl větší práva ochrany svých práv, než by tomu bylo v případě odsouzeného. Nerovnost podmínek by byla dána právě nemožností soudního přezkumu rozhodnutí.

Přitom zásah do veřejného subjektivního práva způsobený rozhodnutím vydaného správním orgánem může být stejné, ba dokonce významnější intenzity než v případě rozhodnutí týkající se přestupce pobývajícím na svobodě. Závěry Evropského soudu pro lidská práva byly demonstrovány v kauze týkající se uložení pokuty odsouzenému. Disproporce v podmínkách, které mají oba delikventi, není obhajitelná s ohledem na závažnost spáchaného přestupku. Přestupek má v obou případech důsledek uložení trestu ve formě pokuty, proti pokutě uložené Vězeňskou službou však není možná obrana.

Ve věci uložení kázeňského trestu důtky nelze dopady důtky jednoznačně přirovnat k jinému správnímu trestu. Obdobné dopady může mít uložení výtky v disciplinárním řízení státnímu zástupci a dalším osobám vykonávající právnícké profese. Ta byla usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu označena za správní rozhodnutí, které podléhá soudnímu přezkumu.³³⁾

Přitom uložení výtky má dopady na práva osoby vykonávající právnícké profese méně závažné než na práva osoby odsouzené ve výkonu trestu.

³²⁾ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Campbell a Fell proti Spojenému království* ze dne 28. 6. 1984, stížnosti č. 7819/77 a 7878/77.

³³⁾ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2018, č. j. 9 As 79/2016-41.

Nejvyšší správní soud usoudil, že výtku zasahuje do sféry dotčené osoby, která zároveň vystupuje v pozici vykonavatele veřejné moci vůči jiným osobám.³⁴⁾ Svou povahou tak může vyvolat ve třetích osobách pochybnosti, podle povahy konkrétního provinění, o profesní odbornosti nebo osobnostních kvalitách výtkou dotčené osoby.³⁵⁾ Nejvyšší správní soud ještě dodává, že při ukládání by mohlo dojít ke zneužití institutu např. k dehonestaci či šikanování příslušníka dané profese.³⁶⁾

Tyto skutečnosti jistě do sféry adresáta výtky zasahují. Závěry Nejvyššího správního soudu jsou tak odůvodnitelné i s ohledem na vývoj důležitosti materiálního posouzení ukládaného trestu. Pokud je však možná obrana podáním a projednáním správní žaloby pro rozhodnutí o uložení výtky, o to více je disproporční absence soudní ochrany v případě uložení důtky, která má další vliv na život odsouzeného.

Osoba vykonávající právnickou profesi má již z faktické povahy větší možnosti a přehled, jakým způsobem se případným zásahům do práv bránit, a to na rozdíl od odsouzeného, který je izolován ve výkonu trestu odnětí svobody, a to bez bližšího povědomí právní problematiky a možností obrany proti svévoli správního orgánu.

Je tak nutné zodpovědět dílčí otázku. Dosahuje vliv uložení důtky do práv odsouzeného tak, aby došlo k disproporci mezi dvěma zmíněnými instituty?

3. Ústavnost a vliv soudního přezkumu na práva odsouzeného

Uložení důtky může mít vliv na několik okolností, se kterými se odsouzený potýká během výkonu trestu. Pokud je v té době odsouzený zařazen do pracovní činnosti v rámci věznice, může se uložení důtky projevit vyřazením z pracovní pozice. Taková skutečnost hraje roli zejm. pro splácení nákladů výkonu trestu, pohledávek a dalších povinností odsouzeného.

Věznice vytváří pro odsouzené podmínky, aby mohl být zaměstnáván,³⁷⁾ poněvadž se jedná o účinný prostředek nejen pro jeho resocializaci,³⁸⁾ ale mj. též účinný nástroj pro odsouzeného, jak plnit své povinnosti vůči osobám mimo věznici (např. plnění vyživovací povinnosti).³⁹⁾

3.1 Vliv na řízení o žádosti o podmíněné propuštění z výkonu trestu

Ústavní soud dospěl k závěru, že ústavnost výluky přezkumu rozhodnutí o uložení důtky nadále trvá. Potvrzuje tak svůj dřívější závěr, že uložení důtky nemá na odsouzeného vliv v takové míře, aby se jednalo o sankci v intencích čl. 6 odst. 1 Úmluvy. S tímto závěrem však nelze bez dalšího souhlasit. Posouzení vlivu uložení sankce nelze omezit pouze na bezprostřední následky uložení správního trestu.

³⁴⁾ Tamtéž, bod 75.

³⁵⁾ Tamtéž, bod 57.

³⁶⁾ Tamtéž, bod 57.

³⁷⁾ § 30 odst. 1 zákona o VTOS.

³⁸⁾ KALVODOVÁ, V.: *Zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody: komentář. Komentáře.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. ISBN 978-80-7357-706-3, str. 99.

³⁹⁾ Za vykonanou práci náleží pracovní odměna dle § 33 odst. 1 zákona o VTOS.

Samotná povaha důtky byla vymezena svou funkcí, kterou je udržení bezpečnosti, pořádku a kázně ve vězeňských zařízeních. Pokud by se skutečně jednalo o nástroj, kterým se zajišťuje pořádek a kázeň ve věznicích, byl by takový závěr správný a odůvodnitelný.

Důtka tuto úlohu skutečně plní, nicméně tím nevyčerpává veškeré důsledky uložení. Správní trest ve formě důtky je věznicí zaznamenáván a poté prezentován jako důkazní prostředek v řízení o žádosti o podmíněném propuštění z výkonu trestu odnětí svobody. Soud, který pak žádost vyřizuje, k počtu kázeňských přestupků přihlíží a rozhoduje o vyřízení žádosti v souladu s tímto seznamem.⁴⁰⁾

Účelem vedeného řízení o žádosti o podmíněném propuštění však není přezkouvání důvodnosti a zákonnosti rozhodnutí o uložení kázeňského trestu. Soudce zde posuzuje, zda byl naplněn účel trestu v souvislosti s pobytem odsouzeného ve věznicí, což obsahuje posuzování týkající se chování odsouzeného během výkonu trestu, účastnění se programu zacházení⁴¹⁾, zisk kázeňských odměn⁴²⁾ a plnění pracovních povinností⁴³⁾. Není tak možné a ani účelné očekávat, že soudce, který tyto skutečnosti přezkouvá individuálně s ohledem na povahu a závažnost trestné činnosti a povahu a účel trestu, bude ještě zkoumat, jakým způsobem došlo k získání kázeňského přestupku.

Zároveň zákon nevylučuje, že soudce námitku odsouzeného ohledně nezákonnosti či nedůvodnosti uloženého správního trestu vůbec vezme v potaz. Může totiž odkázat na řízení právě o uložení kázeňského přestupku, kde by měla být zákonnost uloženého správního trestu řešena. Na druhou stranu je možné, aby soudce vzal v potaz případná pochybení správních orgánů při ukládání správního trestu, nicméně se od něj tato úvaha nemusí a nemá očekávat.

Je totiž rozdíl mezi vedením správního řízení o uložení přestupku a řízení o žádosti o podmíněné propuštění z výkonu trestu. Skutečnost, že se obě řízení týkají jedné osoby, nemůže zavdat myšlenku, že jde řízení směřovat do jednoho.

Účelem soudního přezkumu rozhodnutí ve správním soudnictví je přezkoumat, zda došlo vydáním dotčeného rozhodnutí k zásahu do veřejných subjektivních práv žalobce. Účelem řízení o žádosti o podmíněném propuštění je zkoumat, zda došlo dosavadním výkonem trestu k naplnění účelu trestu.

Z toho vyplývá, že účely vedených řízení jsou zcela odlišné. Od toho se odvíjí též způsob a důvodnost získávání důkazních prostředků a jejich provádění. Soudce posuzující žádost o podmíněné propuštění tak nemá k dispozici prostředky, kterými by mohl zajistit řádné posouzení aktů správních orgánů dle soudního řádu správního.

⁴⁰⁾ DRÁPALOVÁ J., DRÁPAL J.: Precedenční závaznost judikatury Ústavního soudu v praxi: Ovlivnil nález sp. zn. II. ÚS 482/18 rozhodování obecných soudů o podmíněném propuštění? *Bulletin advokacie*, 2022, roč. 2022, č. 7-8, str. 33-45. ISSN 1805-8280.

⁴¹⁾ § 41 zákona o VTOS.

⁴²⁾ § 45 zákona o VTOS.

⁴³⁾ § 30 zákona o VTOS.

Slučování řízení by tak nedávalo vůbec smysl i s ohledem na rozdíly mezi vedením řízení trestním a řízením přestupkovým. Ostatně není často ani možné vést jedno řízení pro dva typově odlišné přestupky.⁴⁴⁾ O to víc nelze připustit myšlenku, že by bylo možné zhojit procesní nedostatek jednoho řízení v rámci řízení zcela typově odlišného.

Samotná možnost zhojení vady tak zůstává v konstrukci závěrů Ústavního soudu náhodná.

Soudce nemusí k okolnostem uložení kázeňského trestu přihlídnout, ani pokud odsouzený namítá, že vydáním rozhodnutí zasáhl správní orgán odsouzeného na jeho veřejných subjektivních právech. Soudce je vázán zásadou volného hodnocení důkazů, tedy není zcela povinován přihlížet k počtu a existenci kázeňských trestů.

Pokud se soudce rozhodne, že k důkaznímu prostředku nebude přihlížet, musí odůvodnit, proč tak činí. V takové chvíli se soudce dostane do patové situace, kdy nemůže ve věci zahájit nějaké další řízení, které by osvětlilo okolnosti vzniku rozhodnutí o uložení správního trestu, ale zároveň se musí s pochybením správního orgánu nějak vypořádat.

Lze tak uzavřít, že pokud bychom předpokládali správnost závěrů Ústavního soudu, museli bychom nutit soudce, aby rozhodovali bez dostatečně zjištěného skutkového stavu. Je tak nepřekvapivé mnohem pravděpodobnější předpokládat, že odsouzený zásah správním rozhodnutím namítne, přičemž soudce nebude k této okolnosti vůbec přihlížet. Odkáže tedy odsouzeného, aby věc řešil s orgánem, který je v této věci pravomocný a příslušný. Odsouzený se tak vyskytne mezi dvěma mlýnskými kameny, ze kterých pro něj není ze strany práva úniku.

Není tak pravdou, že uložení důtky jako kázeňského trestu nedopadá do sféry odsouzeného. Uložení důtky má minimálně v tomto aspektu negativní vliv na jeho právo na rovný přístup k soudu a právu na spravedlivý proces.

3.2 Právo odsouzeného na rovný přístup k soudu

Co se týče prvně zmíněného ústavně zaručeného práva, výluka uvedená v § 52 odst. 4 zákona o VTOS nesplňuje naplnění práva na rovný přístup k soudu. V případě posuzování žádosti o podmíněné propuštění totiž není rozdíl mezi uložení kázeňského trestu za kázeňské přestupky vyčtené v písmenech e) až h) a v přestupcích vyčtených v písmenech a) až d), i).

Přitom možnost ochrany v těchto dvou kategoriích je zcela odlišná. Správní orgán může vybrat, jaký kázeňský trest zvolí s ohledem na tzv. pedagogické zásady. Jedná se zejm. o individualizaci, přiměřenost, stupňování, důslednost a spravedlivost.⁴⁵⁾

⁴⁴⁾ Je možné vést tzv. společné řízení, pokud se skutková podstata týká stejné oblasti veřejné správy, viz § 88 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

⁴⁵⁾ Dle § 56 ŘVTOS; KALVODOVÁ, V.: *Zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody: komentář*.

S určitým zjednodušením tak lze konstatovat, že odsouzený je vydán ve svévoli správního orgánu, který rozhodne, zda bude možné přestupek přezkoumat, či nikoli. Roli tak nebude hrát závažnost kázeňského přestupku, ale vybraná kategorie kázeňského trestu. Větší negativní vliv tak může mít paradoxně spáchání mírnějšího kázeňského přestupku, protože v případě pochybení či zneužití pravomocí správního orgánu nebude možné rozhodnutí o jeho uložení jakkoliv zvrátit.

Odsouzený tak přichází při řízení o jeho žádosti o podmíněném propuštění před soud s odlišným předpokladem úspěšnosti v posouzení žádosti. Úspěšnost však nezávisí na faktických okolnostech, ale na volném uvážení správního orgánu. Toto rozdělení není přípustné s ohledem na dikci práva na rovný přístup k soudu. Přestože se odsouzený dostane k projednání své žádosti, neznamená to však, že má stejné předpoklady k úspěšnosti v řízení.

3.3 Právo odsouzeného na spravedlivý proces

Co se týče práva na spravedlivý proces, je zde nutné zmínit především okolnosti projednání zásahu do veřejných subjektivních práv vydáním rozhodnutí správního orgánu. Diferenciací, která nemá oporu v žádném racionálním základu, dochází k nespravedlivému rozdělení osob na dvě odlišné kategorie. Odsouzené osoby se v případě správních trestů vyloučených z přezkumu nemohou domoci svých práv.

Vliv důtky bude odlišný v závislosti na využití institutu podání žádosti o podmíněné propuštění z výkonu trestu. Pokud odsouzený institut nevyužije, bude dopad důtky mnohem menší, poněvadž jej uložená důtka ovlivní jen v možnostech pracovního uplatnění ve věznici či dalších výhodách. Rozdílně pocítí vliv důtky právě osoba žádající o podmíněné propuštění.

Povaha důtky tak závisí čistě na situaci odsouzeného. Trestní zákoník nabízí k užití institut žádosti o podmíněné propuštění. Skutečnost, že se odsouzený rozhodne tento institut využít, mu nemůže být k tíži. Dojde tak k nepoměrnému zasažení do práva odsouzeného, a to oproti osobám, vůči kterým správní orgán nijak nepostupoval ukládáním správních trestů.

Udělení kázeňských trestů tak může mít negativní vliv hlavně s ohledem na jejich množství. Soudy se soustředí zejm. na jejich počet, nikoli okolnosti jejich získání.⁴⁶⁾ Dále soudy často nijak nezkoumají, jakým způsobem dochází k získávání kázeňských trestů v konkrétních věznicích. Přitom způsoby se mohou dle věznice podstatně lišit. Může tak dojít k znevýhodnění odsouzených, co vykonávají kratší trest či odsouzení, kteří byli nedávno přeloženi do jiné věznice.⁴⁷⁾

Komentáře. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. ISBN 978-80-7357-706-3, str. 147.

⁴⁶⁾ DRÁPALOVÁ J., DRÁPAL J.: Precedenční závaznost judikatury Ústavního soudu v praxi: Ovlivní nález sp. zn. II. ÚS 482/18 rozhodování obecných soudů o podmíněném propuštění? *Bulletin advokacie*, 2022, roč. 2022, č. 7-8, str. 33-45. ISSN 1805-8280.

⁴⁷⁾ DRÁPALOVÁ J., DRÁPAL J.: Precedenční závaznost judikatury Ústavního soudu v praxi: Ovlivní nález sp. zn. II. ÚS 482/18 rozhodování obecných soudů o podmíněném propuštění? *Bulletin*

Samotné podmíněné propuštění má v rámci výkonu trestu významný motivační faktor pro zlepšení jeho chování a konečně resocializaci.⁴⁸⁾ Není tak z pohledu naplnění účelu trestu účelné odrazovat osoby od získání šance na vyhovění žádosti.

Diferenciace přístupu ke správnímu soudu tak vede k zásahu do práva odsouzeného, a to právě ve chvíli, kdy se rozhodne podat žádost o podmíněné propuštění z výkonu trestu.

3.4 Nenárokovost institutu jako prostředek neústavnosti?

V úvaze ještě chybí vypořádat se s dalším závěrem Ústavního soudu. Ten tvrdí, že odsouzený může podat žádost o podmíněné propuštění z výkonu trestu za splnění zákonných podmínek, přičemž uložené kázeňské tresty nejsou překážkou k projednání této žádosti. Nemůže tak být pravdou, že by správní orgán svým postupem, potažmo zákonodárce svou výlukou, znemožnil odsouzenému projednání jeho žádosti o podmíněném propuštění. Možnost podat žádost mají ti odsouzení, kteří splní zákonné podmínky.⁴⁹⁾

Při projednání důvodnosti žádosti se posuzuje, zda odsouzený naplnil svým výkonem trestu jeho účel. Odsouzený však nemá nárok na vyhovění žádosti, zákon mu pouze umožňuje tuto žádost podat, stejně jako mu dává právo, aby o jeho žádosti rozhodl nezávislý a nestranný soud v souladu se zákonnými podmínkami. Ústavní soud v ustálené judikatuře zdůrazňuje, že neexistuje zákonný nárok na vyhovění žádosti.⁵⁰⁾

Dalo by se tak shrnout, že pokud není odsouzenému z nějakého důvodu vyhověno, je tato skutečnost v souladu se zákonem. Soud žádosti zkrátka nemusí vyhovět a zamítnutí odůvodnit. Je i přesto takové rozhodnutí zákonné?

Abychom mohli tuto otázku zodpovědět, nejprve je nutné si vymezit rozdíly mezi nenárokovostí institutu a bezdůvodným upíráním práv. Samotný koncept rozhodování soudů a správních orgánů závisí na rozhodnutí, zda jsou naplněny podmínky pro nárok, který žadatel či žalobce uplatňuje. Aby bylo řízení skutečně spravedlivé, je nutné řízení omezit podmínkami, které jsou s ohledem na účel řízení důvodné a především spravedlivé. Ty však nemohou být náhodné, a už vůbec nemohou být náhodně odlišné.

Podstata se skrývá v nenárokovosti na výsledku řízení, nikoli v nenárokovosti na rovné podmínky.

Ústavní soud se ve své rozhodovací praxi věnoval nároku na vyhovění žádosti, kdy dospěl k závěru, že institut podmíněného propuštění je mimořádný,⁵¹⁾ přičemž mimořádnost neznamená libovůli obecných soudů v rozhodování.

advokacie, 2022, roč. 2022, č. 7-8, str. 33-45. ISSN 1805-8280.

⁴⁸⁾ KALVODOVÁ, V.: *Trest odnětí svobody a jeho výkon*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7552-163-7, str. 144.

⁴⁹⁾ § 88 trestního zákoníku.

⁵⁰⁾ Nález ÚS ze dne 9. 1. 2024 pod č. j. III. ÚS 3047/23-1, bod 14 a 17.

⁵¹⁾ Nález ÚS ze dne 5. 11. 2015 pod sp. zn. III. ÚS 599/14.

Mimořádnost se tak projevuje benevolencí státu, že odsouzený nemusí vykonat celý výkon trestu. Nelze však pojem mimořádnosti vyložit tak, že pokud jsou naplněny zákonné podmínky, může přesto soud žádost zamítnout.⁵²⁾

Z toho plyne, že pokud podmínky naplněny jsou, soud musí žádosti vyhovět, jinak se jedná o porušení práva na spravedlivý proces. Ústavní soud též připomíná, že přes nenárokovost institutu musí být možnost otevřena všem odsouzeným, nehledě na závažnost jejich provinění, poněvadž naděje na zkrácení výkonu trestu může hrát velkou roli v nápravě pachatele. Nelze ji tak upřít určitým skupinám osob.⁵³⁾

Problematika mimořádnosti a nenárokovosti institutu tak nemůže být argumentem existence nerovných podmínek pro určitou kategorii odsouzených.

Pokud už zákon nabízí nějaký institut, který může významným způsobem zasáhnout do práva na osobní svobodu jednotlivce, měly by podmínky pro jeho využití být pro všechny shodné. Nezáleží tak na tom, zda je institut negativní, tedy dochází k omezování osobní svobody, nebo naopak pozitivní, kdy dochází ke zkracování doby, po kterou je osobní svoboda omezena.

V obou případech dochází k zásahu do práva jedince na svobodu pohybu, rozhodování a osobní svobody jako takové. Pokud již dojde k omezení osobní svobody za účelem výkonu trestu, musí být toto opatření nezbytné. Stát vykonává svou moc svrchovaným způsobem pouze v případě, že tomu tak je v mezích mantinelů daných zákonem.⁵⁴⁾

Odpověď na naši otázku může přinést ve svém výsledku jednoduchá úvaha. Aby bylo zaručeno právo na spravedlivý proces, je nutné nastavit všem odsouzeným stejně vzdálenou startovní čáru. Zda odsouzený naplnil účel trestu a polepšil své chování, je již na něm samotném, přičemž o skutečném dosažení cílové rovinky rozhodne soud. Nebylo by však spravedlivé rozhodnout o výsledku závodu dříve, než se odsouzený teprve k závodu připraví.

3.5 Meze zákonného zásahu a vliv uložené důtky

Je tak zároveň obtížné se ztotožnit se závěrem Ústavního soudu, že vyloučením některých rozhodnutí ze soudního přezkumu nedochází k zásahu do práv odsouzeného na délku trestu a přístupu k soudu. Je totiž docela dobře možné, že odsouzený by splnil všechny podmínky pro vyhovění žádosti o podmíněném propuštění, napravil své chování a poskytl dostatečné záruky pro konstatování, že odsouzený povede v budoucnu řádný život.

Důvodem, pro který však k vyhovění nedojde, bude právě existence kázeňského trestu, který byl nezákonně udělen. V takovém případě vyluka soudního přezkumu do délky trestu odnětí svobody zasáhne, stejně jako do práva na spravedlivý proces.

⁵²⁾ Nález ÚS ze dne 28. listopadu 2018 pod sp. zn. II. ÚS 482/18.

⁵³⁾ Nález ÚS ze dne 3. 1. 2017 pod č. j. I. ÚS 2201/16-1.

⁵⁴⁾ Čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

V konečném důsledku tak není úvaha o mimořádnosti institutu a jeho výjimečnosti nijak obhajitelná ani co do samotné povahy trestu. Trest je uložen takovým způsobem, aby byl vůči odsouzenému právě tak nezbytný, jako to vyžaduje povaha a závažnost trestné činnosti. Pokud došlo částečným splněním výkonu trestu k naplnění účelu trestu, není již trest v nejpřísnější možné formě vhodný, natož nezbytný.

Trest odnětí svobody jako institut ultima ratio tkví právě v myšlence, že pokud jej není třeba, není tak třeba ani jeho výkonu.⁵⁵⁾ Institut podmíněného propuštění je tak reakcí na změnu poměrů, kterou je náprava pachatele. Nejedná se tak o nárok či snad odměnu odsouzeného, ale o přizpůsobení uloženého trestu na jednání odsouzeného, potažmo nárok zákona na nezbytnost trestání.

Konečná odpověď na otázku, zda by bylo toto rozhodnutí zákonné, je, že nikoliv. Problém však netkví až v samotném rozhodnutí soudu, ale již v přístupu k soudu samotnému. To však nic nemění na skutečnosti, že takové rozhodnutí není zákonné. Jedinec nemůže být sankcionován za pochybení veřejné moci učiněné správním orgánem. Meze zásahu veřejné moci jsou dány zákonem. Meze zákonného zásahu jsou dány limitem omezení ústavně zaručených práv a svobod.

V tuto chvíli je tak možné zároveň odpovědět i na otázku, zda dosahuje vliv uložené důtky do práv odsouzeného tak, aby došlo k disproporci?

Jsem s ohledem na výše uvedené přesvědčena, že ano. Soudní výluka přezkumu důtky má schopnost zhoršit postavení odsouzeného v řízení o žádosti o podmíněném propuštění z výkonu trestu. Tímto je zasaženo právo odsouzeného na rovný přístup k soudu a právu na spravedlivý proces, a v konečném důsledku právo na osobní svobodu. Zásah je citelnější než zásah, který pocítí osoba vykonávající právnickou profesi při uložení výtky.

Zákonná úprava soudní výlučky tak vytváří disproporci mezi ochranou práv odsouzeného a práv osob vykonávající právnické profese a to přesto, že druhá zmíněná kategorie je zasažena na svých právech méně než kategorie první.

Závěr

Po zodpovězení dílčích aspektů problematiky vlivu důtky, je tak možné si připomenout základní otázku, zda je závěr Ústavního soudu o výluce soudního přezkumu rozhodnutí o uložení kázeňského trestu důtky neústavní?

Ústavní soud potvrdil myšlenku, že důtka sama o sobě nepředstavuje zásah do práv odsouzeného a že případné další vlivy může odsouzený odvrátit postupem v řízení. V několika bodech jsme však došli k závěru, že problematiku není možné takto lehce odvrátit odkazem na jiné řízení, tedy zpravidla řízení o žádosti o podmíněné propuštění. Ústavní soud by tak připustil možnost zhojení vady jednoho řízení v řízení odlišného charakteru.

⁵⁵⁾ KALVODOVÁ, Věra. *Trest odnětí svobody a jeho výkon*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7552-163-7, str. 145.

Zároveň jsme došli k závěru, že samotná povaha důtky má vliv na práva odsouzeného i v intencích základních práv a svobod. V případě vyloučení soudního přezkumu správním soudem tak nedochází k ochraně práv a svobod poškozené osoby, je jí tedy odeprána soudní ochrana před postupem správních orgánů, potažmo veřejné moci.

Absence ochrany je o to závažnější, porovnáme-li způsob ochrany zmiňované výtky činěné osobám vykonávající právníckou profesi. Zde naopak Ústavní soud potvrzuje zvýšenou ochranu pro případy, kdy by mohla být osoba dotčena postupem správního orgánu na potenciálně dobrém jménu a výkonu právnícké profese. Samotná výtka nezpůsobí, že by osoba nemohla vykonávat nadále svou profesi. Pokud je odsouzenému uložena důtka, situace je pro delikventa mnohem významnější, a to právě s odkazem na následné řízení o žádosti o podmíněné propuštění.

Konečně jsme dospěli k závěru, že nezáleží na skutečnosti, zda je institut podmíněného porušení nárokový či nikoli. Nezákonně uložená důtka působí jako překážka pro odsouzeného. Ten je tak omezen na řádném užití institutu, který by za splnění zákonem daných podmínek mohl využít a soud by byl povinen mu vyhovět. Soudní výluka tak znemožňuje účinnou ochranu před svévolí správního orgánu, který tak může svým jednáním zasáhnout do práv a svobod odsouzených osob.

Jak již napovídá sám název, soudní výluka z přezkumu rozhodnutí o uložení kázeňského trestu důtky je svou povahou neústavní. Neústavnost se skrývá právě v širším pojetí vlivu kázeňského trestu.

Ten v případě, kdy je uložen nezákonně a nesprávně, zasahuje do práva odsouzeného na rovný přístup k soudu, samotné právo na soudní ochranu před svévolí veřejné moci, a konečně, porušuje právo na spravedlivý proces. Úkolem práva je připravit rovnou startovní čáru tak, aby každý mohl uplatnit svá práva. Úkolem Ústavního soudu je kontrolovat, zda startovní čára někde nevybledla.

Shrnutí:

Článek se zabývá zamyšlením nad aktuální judikaturou Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu v kontextu práva odsouzeného na soudní přezkum rozhodnutí o uložení kázeňského trestu důtky. Správní rozhodnutí vydává Vězeňská služba, a to z důvodu udržení kázně ve věznicích. Pro kázeňské přestupky jsou pak dle závažnosti ukládány kázeňské tresty. Některá rozhodnutí o jejich uložení jsou vyloučena ze soudního přezkumu, přičemž v nedávné době došlo k přehodnocení této výluky Ústavním soudem, a to u rozhodnutí týkající se uložení pokuty.

Autorka se pokouší zjistit, zda je soudní výlukou pro rozhodnutí o uložení důtky zasaženo do práva odsouzeného na rovný přístup k soudu, právu na spravedlivý proces, a to v kontextu širších dopadů uložené důtky, jako posuzování žádosti o podmíněné propuštění z výkonu trestu. Zabývá se tak nejen právními souvislostmi, ale též praktickými dopady způsobené ingerencí správního práva a řízení do výkonu trestu nepodmíněného odnětí svobody.

Klíčová slova: správní soudnictví, práva odsouzených, žádost o podmíněné propuštění, právo na spravedlivý proces, výlučka ze soudního přezkumu.

Non-establishment of judicial exclusions from review before administrative courts or how the Constitutional Court did/dealt with the constitutionality of interference with the rights of persons serving a prison sentence – summary:

The article summarizes recent case law of the Constitutional Court and the Supreme Administrative Court considering the constitution rights of a convict in case of judiciary review of administrative decisions regarding disciplinal punishment in the form of the reprimand. When the disciplinary penalty is issued by the Prison service, they can sentence a disciplinary punishment under the administrative law within their jurisdiction. Some decisions are excluded from judiciary review regarding decisions of sentencing penalty to the convicted person. The author seeks to detect if the judicial exemption for decisions on reprimands might affect convict's rights to fair trial and their right to equal access to court. The impact of a reprimand on the decision on the conditional release from imprisonment is pinpointed in the paper as well. This might be considered in case of broader consequences of sentencing the reprimands, for example within requesting for conditional release from imprisonment. The essay not only studies the law requirements, but also the practical consequences of impact of administrative law and conditions on the imprisonment.

Keywords: administrative justice, convict rights, parole application, right to a fair trial, judicial review exclusion.