

V Brně dne 25. 9. 2019

Poř. č. 4/2019

Stanovisko ke sjednocení výkladu zákonů a jiných právních předpisů při výkonu působnosti státního zastupitelství podle § 12 odst. 2 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů, k problematice výkonu dozoru státního zastupitelství nad dodržováním právních předpisů v místech, kde se vykonává vazba, trest odnětí svobody a zabezpečovací detence.

I. Získá-li státní zástupce v rámci dozoru nad dodržováním právních předpisů v místě výkonu trestu odnětí svobody poznatek o tom, že zboží v prodejně věznice je prodáváno za nepřiměřeně vysoké ceny, čímž by mohlo dojít k porušování § 31 odst. 2 vyhlášky č. 345/1999 Sb., kterou se vydává řád výkonu trestu odnětí svobody, ve znění pozdějších předpisů, nebo k nedovolenému zneužívání výhodnějšího hospodářského postavení prodávajícího k tomu, aby získal nepřiměřený majetkový prospěch ve smyslu § 2 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů, tento poznatek ověří, a shledá-li jej důvodným, postoupí jej České obchodní inspekci jako podnět ke kontrole dodržování § 3 odst. 1 písm. c) zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů nebo Specializovanému finančnímu úřadu k provedení cenové kontroly podle § 14 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů.

II. Pokud se státní zástupce vykonávající dozor nad dodržováním právních předpisů v místě výkonu trestu odnětí svobody dozví, že Česká obchodní inspekce nebo Specializovaný finanční úřad dospěly při své činnosti na základě jeho podnětu ke zjištění, že provozovatel prodejny ve věznici porušuje cenový předpis, případně nedovoleně zneužívá svého výhodnějšího hospodářského postavení k tomu, aby získal nepřiměřený majetkový prospěch, přičemž provozovatelem prodejny dosud nebyla sjednána náprava a Vězeňská služba na tuto skutečnost nijak nereagovala, vydá podle § 78 odst. 2 písm. e) zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, příkaz k dodržování právních předpisů, který zašle řediteli věznice.

V rámci výkonu metodické činnosti bylo odborem veřejné žaloby v netrestních věcech Nejvyššího státního zastupitelství zjištěno, že při výkonu dozoru nad dodržováním právních předpisů ve věznici podle § 4 odst. 1 písm. b) zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů (zákon o státním zastupitelství), státní zástupce vydal podle § 78 odst. 2 písm. e) zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, příkaz k dodržování ustanovení § 31 odst. 2 vyhlášky č. 345/1999 Sb., kterou se vydává řád výkonu trestu odnětí svobody, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ŘVT“). K porušení tohoto zákonného ustanovení mělo dojít tím způsobem, že ceny zboží v prodejně věznice přesahovaly ve sledovaném období ceny obvyklé v obci, v jejímž obvodu se věznice nachází. Státní zástupce příkaz odůvodnil tím, že při výkonu dozoru zjistil, že v prodejnách věznice je prodáváno zboží za nepřiměřeně vysoké ceny. Opatřil si tedy ceníky pro prodejny v objektu věznice platné pro rok 2018 a porovnal je s cenami v místních prodejnách potravin, případně smíšeného zboží, přičemž dospěl k závěru, že zboží ve vězeňských prodejnách je předraženo. Proto vydal příkaz, kterým vězeňské službě nařídil dodržovat ustanovení § 31 odst. 2 ŘVT, které stanoví, že „Ceny zboží v prodejně věznice nesmějí přesahovat ceny obvyklé v obci, v jejímž územním obvodu se věznice nachází.“

Toto výkladové stanovisko se vydává za účelem rozboru a sjednocení praxe státních zastupitelství při shora uvedeném zjištění.

Dozor nad dodržováním právních předpisů v místech, kde se vykonává vazba, trest odnětí svobody a zabezpečovací detence, vykonává státní zastupitelství na základě zákonného zmocnění zakotveného jak v § 4 odst. 1 písm. b) zákona o státním zastupitelství, tak v konkrétních ustanoveních zákonů upravujících tyto formy detence¹. To znamená, že dozor vykonává státní zástupce příslušného státního zastupitelství (krajského nebo Městského státního zastupitelství v Praze), jenž podle zákona o státním zastupitelství podléhá dohledu vykonávanému u nejbližší vyššího státního zastupitelství.

Postup státních zástupců při výkonu uvedené působnosti upravuje též pokyn obecné povahy nejvyššího státního zástupce č. 10/2012, o výkonu dozoru nad dodržováním právních předpisů v místech, kde je podle zákonného oprávnění omezována osobní svoboda, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „pokyn obecné povahy č. 10/2012“).

Metodami výkonu dozoru jsou prověrka nebo šetření prováděné na základě podnětu nebo jiného poznatku. O průběhu a výsledku prověrky pořídí státní zástupce zápis, jehož kopii společně se stejnopisem plánu prověrky zašle do 20 pracovních dnů od ukončení prověrky státnímu zastupitelství příslušnému k výkonu dohledu a Nejvyššímu státnímu zastupitelství².

¹ § 29 zákona č. 293/1993 Sb., o výkonu vazby, ve znění pozdějších předpisů, § 78 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů a § 40 zákona č. 129/2008 Sb., o výkonu zabezpečovací detence a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

² Srov. čl. 5 odst. 1 a čl. 6 odst. 6, 7 pokynu obecné povahy nejvyššího státního zástupce č. 10/2012.

Předmětem dozoru je dodržování právních předpisů uplatňovaných dozorovaným subjektem při výkonu vazby, trestu odnětí svobody, zabezpečovací detence (ale i ochranné nebo ústavní výchovy) v místech, kde je osobní svoboda omezována, přičemž předmětem dozoru není dodržování interních předpisů dozorovaného subjektu, ani vhodnost či účelnost jeho postupu nebo akty, které mají pouze povahu organizační, řídicí nebo hospodářskou³.

Prostředkem, kterým státní zástupce reaguje na porušení právních předpisů, je příkaz (§ 29 odst. 2 písm. e) zákona č. 293/1993 Sb., o výkonu vazby, ve znění pozdějších předpisů, § 78 odst. 2 písm. e) zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, § 40 odst. 2 písm. e) zákona č. 129/2008 Sb., o výkonu zabezpečovací detence a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů), který státní zástupce vykonávající dozor jako součást záznamu o prověrce v písemné podobě obligatorně zasílá státnímu zastupitelství příslušnému k výkonu dohledu a Nejvyššímu státnímu zastupitelství.

Příkaz lze však vydat jen tehdy, pokud státní zástupce při výkonu dozoru zjistí, že dozorovaný subjekt porušil obecně závazný právní předpis aplikovatelný na detenci. Státnímu zástupci nepřísluší, aby se zabýval věcnými, organizačními, finančními, hospodářskými, personálními nebo podobnými problémy dozorovaného subjektu, ani dalšími drobnými nedostatky, které nejsou porušením obecně závazného právního předpisu. Pokud by byly zjištěny závady mimoprávní nebo závady mající původ v nezákonném vnitřním předpisu, není namístě vydávat příkaz, ale tyto závady je třeba vhodným způsobem signalizovat nadřízenému orgánu dozorovaného subjektu, případně orgánu, který vnitřní předpis vydal.

Státní zastupitelství vykonává dozor nad činností Vězeňské služby z hlediska, je-li v souladu s právními předpisy platnými na úseku detence, a to pouze ve vztahu k jejím organizačním jednotkám ve smyslu § 1 odst. 4 věty první zákona č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční strážní České republiky, ve znění pozdějších předpisů, v nichž dochází k samotnému výkonu detence [§ 4 odst. 1 písm. b) zákona o státním zastupitelství], tj. v příslušné vazební věznici, věznici a v ústavu pro výkon zabezpečovací detence v rámci jeho územního obvodu. Adresátem příkazu k zachování právních předpisů vydaného státním zástupcem při výkonu dozoru nad dodržováním právních předpisů v místech, kde se vykonává vazba, trest odnětí svobody a zabezpečovací detence, je ředitel příslušné vazební věznice, věznice či ústavu pro výkon zabezpečovací detence⁴.

K vydání příkazu však může státní zástupce přistoupit až poté, co vedle zjištění, že byly porušeny obecně závazné právní předpisy na úseku detence, dojde též k závěru, že tohoto porušení se dopustila Vězeňská služba. Nelze se tedy spokojit s tím, že byl zjištěn stav odporující právním předpisům a současně nebyl hledán viník, který toto porušení způsobil, eventuálně bylo zjištěno, že viníkem není

³ Srov. čl. 1 odst. 1,2 pokynu obecné povahy nejvyššího státního zástupce č. 10/2012.

⁴ Stanovisko ke sjednocení výkladu zákonů a jiných právních předpisů k problematice výkonu dozoru státního zastupitelství nad dodržováním právních předpisů v místech, kde se vykonává vazba, trest odnětí svobody a zabezpečovací detence poř. č. 3/2019.

Vězeňská služba. Při posledně uvedeném zjištění je totiž nutné na zjištěné pochybení reagovat jinými právními prostředky.

Ustanovení § 31 odst. 2 ŘVT stanoví, že ceny zboží v prodejně věznice nesmějí přesahovat ceny obvyklé v obci, v jejímž územním obvodu se věznice nachází. Jedná se tedy o zcela jednoznačné stanovení právní povinnosti, kterou se provozovatelé vězeňských prodejen jako prodávající musí řídit, a proto se v této části jedná o cenový předpis.

V ustanovení § 3 odst. 1 písm. c) zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně spotřebitele“), je prodávajícímu stanovena povinnost prodávat výrobky a poskytovat služby za ceny sjednané v souladu s cenovými předpisy.

Pokud dojde ze strany prodávajícího ke sjednání ceny v rozporu s § 31 odst. 2 ŘVT, je v jeho jednání možné spatřovat porušení § 3 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně spotřebitele, přičemž k doзору a kontrole dodržování tohoto ustanovení je podle § 2 odst. 1 zákona č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci, ve znění pozdějších předpisů a podle § 23 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele, příslušná Česká obchodní inspekce. Ta je schopna na předmětné protiprávní jednání, o němž se může dozvědět i ze stížností, oznámení a podnětů občanů, případně při spolupráci s jinými orgány či úřady⁵, odpovídajícím způsobem reagovat, neboť podle § 23a odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele je oprávněna k odstranění zjištěných nedostatků vydávat závazné pokyny a také v souladu s § 3 odst. 1 písm. a) zákona o ČOI a § 24b odst. 1 věty první zákona o ochraně spotřebitele projednávat přestupky a ukládat pokuty a jiná opatření jak podle zákona o ČOI⁶, tak podle jiných právních předpisů. Takovým právním předpisem je i zákon o ochraně spotřebitele⁷.

Nelze ovšem opomenout ani § 2 odst. 3 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o cenách“), podle něhož prodávající ani kupující nesmí zneužít svého výhodnějšího hospodářského postavení k tomu, aby získal nepřiměřený majetkový prospěch. V daném případě mají na zcela izolovaném trhu provozovatelé vězeňských prodejen nepochybně výhodnější (dokonce zcela výsadní) postavení, neboť nejsou vystaveni naprosto žádné cenové soutěži⁸, a pokud by nebyli limitováni právními předpisy, mohli by k cenotvorbě přistupovat zcela liberálně. Lze tedy říci, že takové postavení umožňuje prodávajícímu se při sjednávání ceny chovat značně nezávisle na ostatních účastnících trhu a poskytuje mu příležitost ke zneužití výhodnějšího hospodářského postavení při sjednávání ceny.

V daném případě přichází v úvahu, aby cenovou kontrolu podle § 14 odst. 1 zákona o cenách ve spojení s § 3 a následujících zákona č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, ve znění pozdějších předpisů, provedl Specializovaný finanční úřad, nebo v přenesené působnosti příslušný krajský či obecní úřad. Cenová kontrola podle § 14 odst. 2 zákona o cenách spočívá mimo

⁵ Srov. § 13 zákona č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci, ve znění pozdějších předpisů.

⁶ Srov. § 9 zákona č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci, ve znění pozdějších předpisů.

⁷ Srov. § 24 odst. 7 písm. a) zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů.

⁸ Srov. § 2 odst. 4 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů.

jiné ve zjišťování, zda prodávající nebo kupující neporušují ustanovení zákona o cenách a cenové předpisy, v ověřování správnosti předkládaných podkladů pro potřeby vyhodnocování vývoje cen, regulace cen a pro řízení o porušení cenových předpisů, v kontrole plnění opatření uložených k nápravě apod., přičemž z vlastní aktivity kontrolního orgánu může být provedena buď podle plánu cenových kontrol nebo na základě stížnosti či oznámení. Vzhledem k tomu, že krajské a zejména obecní úřady nejsou k provádění cenové kontroly ve většině případů adekvátním způsobem personálně (odborně) ani materiálně vybaveny, jsou cenové kontroly na tomto úseku ve většině případů prováděny Specializovaným finančním úřadem.

Jestliže je možné, jak již bylo zmíněno, § 31 odst. 2 ŘVT označit za cenový předpis, může cenovou kontrolu i podle tohoto ustanovení ve své působnosti provést a na zjištěná pochybení efektivně reagovat vlastním opatřením vedle České obchodní inspekce také Specializovaný finanční úřad, který je oprávněn též k projednání přestupků podle zákona o cenách a může za zjištěná pochybení podle § 3 odst. 2 zákona č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, ve znění pozdějších předpisů, ukládat pokuty⁹.

Pokud tedy státní zástupce v rámci dozoru nad dodržováním právních předpisů při výkonu trestu odnětí svobody získá poznatek o tom, že zboží v prodejně věznice je prodáváno za nepřiměřeně vysoké ceny, resp. za ceny vyšší, než jsou ceny obvyklé v obci, v jejímž územním obvodu se věznice nachází, tento poznatek ověří, a to porovnáním cen určitého vzorku zboží prodávaného ve věznici s cenami shodného zboží v prodejních v obci, v níž se věznice nachází. Za tímto účelem si státní zástupce podle § 14 odst. 1, 2, 3 zákona o státním zastupitelství od prodávajících v obci i ve věznici vyžádá i cenovou evidenci k cenám zboží prodávaného spotřebitelům, kterou jsou prodávající podle § 11 zákona o cenách povinni vést a uchovávat tři roky po skončení platnosti cen zboží.

Pokud se při ověření poznatek státního zástupce, že by ze strany provozovatele vězeňské prodejny mohlo docházet k porušování § 31 odst. 2 ŘVT či k nedovolenému zneužívání výhodnějšího hospodářského postavení k tomu, aby jako prodávající získal nepřiměřený majetkový prospěch ve smyslu § 2 odst. 3 zákona o cenách, potvrdí, postoupí ho České obchodní inspekci jako podnět ke kontrole dodržování § 3 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně spotřebitele nebo Specializovanému finančnímu úřadu k provedení cenové kontroly podle § 14 zákona o cenách. Současně podle § 14 odst. 2 zákona o státním zastupitelství požádá, aby bylo státní zastupitelství písemně informováno o výsledku kontroly.

Jestliže i Česká obchodní inspekce nebo Specializovaný finanční úřad dospějí při své činnosti na základě poznatku postoupeného státním zástupcem vykonávajícím dozor nad dodržováním právních předpisů při výkonu trestu odnětí svobody ke zjištění, že provozovatel prodejny ve věznici porušuje cenový předpis, případně nedovoleně zneužívá svého výhodnějšího hospodářského postavení k tomu, aby získal nepřiměřený majetkový prospěch a jejich vlastní zjištění současně nevedla k nápravě ani v důsledku případně uložených pokut, informuje o těchto skutečnostech státní zastupitelství a je na státním zástupci vykonávajícím dozor nad dodržováním

⁹ Srov. též § 17 odst. 1, 2 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů.

právních předpisů při výkonu trestu odnětí svobody, aby na nově nastalou situaci odpovídajícím způsobem reagoval.

Vězeňská služba, podle § 2 odst. 1 písm. a) zákona č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční strážích České republiky, ve znění pozdějších předpisů, spravuje a střeží vazební věznice a věznice a odpovídá za dodržování zákonem stanovených podmínek výkonu vazby a výkonu trestu odnětí svobody. V těchto věcech jsou za vazební věznice a věznice oprávněni jednat a činit právní úkony jejich ředitelé¹⁰.

Jestliže je státní zástupce vykonávající dozor nad dodržováním právních předpisů při výkonu trestu odnětí svobody informován Českou obchodní inspekcí nebo Specializovaným finančním úřadem o výsledku kontroly realizované na základě jeho podnětu, při níž bylo zjištěno porušení právních předpisů související s předražováním zboží v prodejně věznice, a z této informace či vlastní činností zjistí, že provozovatel prodejny ve věznici nezjednal nápravu a Vězeňská služba na tuto situaci nijak nereagovala, musí na tuto skutečnost reagovat sám, a to vydáním příkazu k dodržování právních předpisů, adresovanému řediteli věznice. Důvodem pro tento postup je skutečnost, že porušení právních předpisů bylo konstatováno kompetentním orgánem a jelikož nebyla zjednána náprava, stále trvá. Pokud se ředitel věznice, který je představitelem Vězeňské služby a odpovídá za dodržování zákonem stanovených podmínek výkonu vazby a výkonu trestu odnětí svobody v konkrétní věznici, takto kvalifikovaným způsobem dozví, že zboží v prodejně věznice je prodáváno za ceny odporující právním předpisům, je povinen využít svých kompetencí k tomu, aby bylo dosaženo nápravy.

Toto stanovisko ke sjednocení výkladu zákonů a jiných právních předpisů bylo vydáno podle § 12 odst. 2 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů.

Nejvyšší státní zástupce:
JUDr. Pavel Zeman v. r.

¹⁰ § 4 zákona č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční strážích České republiky, ve znění pozdějších předpisů.