

V Brně dne 22. 7. 2019

Poř. č. 3/2019

**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**

---

I. Krajské státní zastupitelství vykonává dozor nad činností Vězeňské služby z hlediska, je-li v souladu s právními předpisy platnými na úseku detence, 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, kde 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.

II. Adresátem příkazu k zachování právních předpisů vydaného státním zástupcem krajského státního zastupitelství 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 detence.

III. Adresátem příkazu k zachování právních předpisů je ředitel příslušné vazební věznice, věznice či ústavu pro výkon zabezpečovací detence i v případě, že ke vzniku stavu odporujícího právním předpisům došlo v důsledku porušení právní povinnosti, za jejíž bezvadné plnění odpovídá tato vazební věznice, věznice či ústav pro výkon zabezpečovací detence v zákonné součinnosti s generálním ředitelstvím.

**IV. Pokud stav odporující právním předpisům vznikl výlučně v důsledku porušení právní povinnosti jinou organizační jednotkou Vězeňské služby ve smyslu § 1 odst. 4 věty první zákona č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční stráží České republiky, ve znění pozdějších předpisů, než je vazební věznice, věznice či ústav pro výkon zabezpečovací detence, nelze vydat příkaz k zachování právních předpisů. V takovém případě státní zástupce krajského státního zastupitelství o tomto poznatku neprodleně písemně informuje Nejvyšší státní zastupitelství. Předmětný poznatek lze zaslat přímo Ministerstvu spravedlnosti; kopii poznatku je však třeba zaslat současně na vědomí Nejvyššímu státnímu zastupitelství.**

---

Poznatky zjištěné z metodické činnosti odboru veřejné žaloby v netrestním řízení Nejvyššího státního zastupitelství poukázaly na rozporné pojetí výkladu právní úpravy pravomoci státního zastupitelství k výkonu dozoru nad dodržováním právních předpisů v místech, kde se vykonává vazba, trest odnětí svobody a zabezpečovací detence, mezi dosavadní metodikou Nejvyššího státního zastupitelství a právním názorem prezentovaným Vrchním státním zastupitelstvím v Praze. Těžiště rozporů leží v odlišném pohledu na vymezení dozorovaného subjektu, jakož i na uplatňování dozorových oprávnění, a to zejména ve vztahu k podmínkám pro vydání příkazu k zachovávání právních předpisů včetně určení jeho adresáta. Tyto rozpory odůvodnily zpracování stanoviska ke sjednocení výkladu zákonů a jiných právních předpisů na úseku výkonu dozoru státního zastupitelství nad dodržováním právních předpisů v místech, kde se vykonává vazba, trest odnětí svobody a zabezpečovací detence, a to se zaměřením na tyto sporné otázky dozorovaného subjektu a adresáta příkazu k zachovávání právních předpisů.

## I.

Podle § 4 odst. 1 písm. b) zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státním zastupitelství“), státní zastupitelství v rozsahu, za podmínek a způsobem stanoveným zákonem vykonává dozor nad dodržováním právních předpisů též v místech, kde se vykonává vazba, trest odnětí svobody a zabezpečovací detence.

Příslušné speciální zákony, které zákon o státním zastupitelství ve výše citovaném kompetenčním ustanovení předvídá, specifikují místa výkonu detence tak, že místem výkonu vazby je vazební věznice či zvláštní oddělení věznice [§ 4 zákona č. 293/1993 Sb., o výkonu vazby, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o výkonu vazby“)], místem výkonu trestu odnětí svobody je věznice či zvláštní oddělení vazební věznice [§ 5 odst. 1 věta první zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o výkonu trestu odnětí svobody“)], a místem výkonu zabezpečovací detence je ústav se zvláštní ostrahou a s léčebnými, psychologickými, vzdělávacími, pedagogickými, rehabilitačními a činnostními programy [§ 1 odst. 3 zákona č. 129/2008 Sb., o výkonu zabezpečovací detence a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o výkonu zabezpečovací detence“)], čímž jsou jednak definována jednotlivá místa detence, v nichž se dozor státního zastupitelství uplatní, a současně je tím zcela konkrétně vymezen rozsah dozorové pravomoci státního zastupitelství jako takový. Takto definovaná místa detence, v nichž příslušníci Vězeňské služby plní zákonné úkoly zejména při ostraze osob a dozoru nad nimi, jsou ve smyslu § 1 odst. 4 věty první zákona č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční strážní České republiky, ve znění pozdějších předpisů, též organizačními jednotkami Vězeňské

služby (vedle generálního ředitelství, Středního odborného učiliště a Akademie Vězeňské služby).

Pokud jde o vymezení věcné a místní příslušnosti konkrétního státního zastupitelství k výkonu stanovené pravomoci dozoru nad dodržováním právních předpisů v místech výkonu detence (tj. ve vazebních věznicích, věznicích a ústavech pro výkon zabezpečovací detence ve smyslu organizačních jednotek Vězeňské služby), je úprava jednotlivých speciálních zákonů bez výjimky obdobná a vychází z věcné příslušnosti krajských státních zastupitelství, jimž se svěřuje výkon dozoru na dílčích úsecích předmětné agendy (úsek výkonu vazby, úsek výkonu trestu odnětí svobody a úsek výkonu zabezpečovací detence), přičemž jejich místní příslušnost je dána rámcem jejich územního obvodu. Normativní text zákona tuto skutečnost vyjadřuje níže uvedeným způsobem.

Podle § 29 odst. 1 zákona o výkonu vazby provádí dozor nad dodržováním právních předpisů při výkonu vazby krajské státní zastupitelství, v jehož obvodu je vazba vykonávána.

Podle § 78 odst. 1 zákona o výkonu trestu odnětí svobody provádí dozor nad dodržováním právních předpisů při výkonu trestu krajské státní zastupitelství, v jehož obvodu se trest vykonává.

Podle § 40 odst. 1 zákona o výkonu zabezpečovací detence vykonává dozor nad dodržováním právních předpisů při výkonu zabezpečovací detence krajské státní zastupitelství, v jehož obvodu se zabezpečovací detence vykonává.

## II.

Protože platná právní úprava výslovně svěřuje krajskému státnímu zastupitelství pravomoc na úseku dozoru nad dodržováním právních předpisů v místech výkonu vazby, trestu odnětí svobody a zabezpečovací detence, což ve smyslu zákonné definice těchto míst tuto pravomoc navázalo na vazební věznici, věznici a ústav pro výkon zabezpečovací detence jakožto organizační jednotky Vězeňské služby podle § 1 odst. 4 věty první zákona č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční strážní České republiky, ve znění pozdějších předpisů, arg. a contrario z toho vyplývá, že krajské státní zastupitelství nemá pravomoc k výkonu dozoru nad dodržováním právních předpisů platných pro úsek detence ve vztahu k činnosti jiných organizačních jednotek Vězeňské služby, specificky určených jako místa výkonu detence (tj. generální ředitelství, Střední odborné učiliště a Akademie Vězeňské služby).

Jinými slovy, krajské státní zastupitelství nevykonává dozor nad všemi organizačními jednotkami Vězeňské služby, a tedy ani nad činností Vězeňské služby jako celku

(§ 1 odst. 3 zákona č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční strážci České republiky, ve znění pozdějších předpisů), ale pouze nad její určitou částí, která je ex lege účelově vymezena k přímému plnění úkolů detence. Proto činnost organizačních jednotek, které nenaplnují daný účel spočívající v zajišťování detence ve vazební věznici, věznici a ústavu pro výkon zabezpečovací detence, nepodléhá dozoru státního zastupitelství (tj. generální ředitelství, Střední odborné učiliště a Akademie Vězeňské služby).

Základním úkolem státního zastupitelství ještě ve fázi před zahájením výkonu jakékoli dozorové pravomoci je správná identifikace dozorovaného subjektu. Tato otázka musí být vždy bez pochyb objasněna, neboť jde o primární předpoklad zákonného a odborného výkonu dozoru. Výše popsaná zákonná konstrukce, podle které se Vězeňská služba člení na jednotlivé organizační jednotky z hlediska jejich účelu, je striktně vymezena v ustanovení § 1 odst. 4 věta první zákona č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční strážci České republiky, ve znění pozdějších předpisů, včetně určení, že jen některé z nich (vazební věznice, věznice a ústavy pro výkon zabezpečovací detence) jsou zároveň místy, v nichž je ze zákona realizován výkon vazby, trestu a zabezpečovací detence, a tudíž z toho titulu podléhají výkonu dozoru státního zastupitelství ve smyslu § 4 odst. 1 písm. b) zákona o státním zastupitelství. Prostředky dozoru, mezi něž patří i příkaz k zachování právních předpisů, tak lze uplatňovat pouze ve vztahu k nim. Pokud tedy krajské státní zastupitelství vytýká (jakoukoliv formou) porušení právních předpisů jiným organizačním jednotkám Vězeňské služby (v praxi se tak děje výlučně vůči generálnímu ředitelství), jde o exces při výkonu dozoru, neboť ve vztahu k nim absentuje jeho dozorová pravomoc, a tudíž veškerá domnělá „dozorová činnost“ probíhá mimo zákonný rámec.

### III.

Právní řád, jakožto soubor platných právních norem, je třeba chápat komplexně, a proto při výkladu a aplikaci příslušných zákonů upravujících výkon pravomoci státního zastupitelství je nutno brát zřetel i na veškerou další zákonnou úpravu, která na základní právní úpravu předmětné pravomoci bezprostředně navazuje a doplňuje ji. Zákonem stanovené vnitřní členění Vězeňské služby je třeba respektovat, což z hlediska výkonu dozoru státního zastupitelství vylučuje zjednodušující náhled na Vězeňskou službu v tom smyslu, že jde o jednolitý útvar, který je na jedné straně tvořený generálním ředitelem, resp. generálním ředitelstvím, a na straně druhé indiferentní množinou příslušníků Vězeňské služby, která je pro výkon pravomoci státního zastupitelství na daném úseku dozoru naprosto irelevantní.

Nelze proto akceptovat ojedinele se v praxi vyskytující právní názory v tom smyslu, že výkon dozoru je nutno omezit pouze na odhalení stavu odporujícího právním předpisům, a na základě tohoto zjištění mechanicky přistoupit k vydání příkazu

k zachování právních předpisů adresovanému buď Vězeňské službě jako celku, nebo přímo generálnímu ředitelství, resp. že v příkazu není třeba adresáta ani označit. Argumentace v takovém případě spočívá v nesprávném závěru, že dozorovaným subjektem je Vězeňská služba právě jako celek, tudíž je zcela nerozhodné, která konkrétní složka Vězeňské služby odpovídá za vznik protiprávního stavu (v podstatě doslovná formulace námitek zní: „*Dozorový státní zástupce nikdy nehledá viníka porušení právních předpisů, neboť to představuje vybočení ze zákonné kompetence.*“). Pochybením je však i vytknutí porušení právního předpisu jako příčiny stavu odporujícího právním předpisům přímo generálnímu ředitelství, neboť, jak bylo rovněž výše uvedeno, ani činnost této organizační jednotky Vězeňské služby nepodléhá pravomoci krajského státního zastupitelství k výkonu dozoru nad dodržováním právních předpisů. Navíc, pokud je státní zástupce krajského státního zastupitelství povinen vytknout příkazem porušení konkrétní právní povinnosti, přičemž právní závěr o tom, že došlo k porušení konkrétní právní povinnosti je nezbytnou součástí jeho odborného postupu, pak musel logicky toto porušení napřed identifikovat. Nelze přitom rozumně separovat úvahy o porušení konkrétní právní povinnosti od úvah o příslušném povinném subjektu včetně toho, zda jím je právě dozorovaný subjekt, neboť bez předchozího vyřešení těchto otázek není možné předmětnou pravomoc vůbec uplatňovat. Příkaz k zachování právních předpisů jakožto jeden z prostředků dozoru totiž může být vydán právě a jen vůči dozorovanému subjektu, pokud porušil svou právní povinnost vyplývající z právních předpisů platných pro detenci, což vedlo ke vzniku stavu odporujícího právním předpisům.

Vzhledem k tomu, že imanentní vlastností příkazu je jeho adresnost, tj. jeho směřování vůči konkrétnímu povinnému subjektu, který má příkaz splnit (a tím napravit existující protiprávní stav), je třeba, aby jeho adresát byl v příkazu vyjádřen. Tímto adresátem tak může být pouze ředitel (jakožto vedoucí funkcionář) příslušné vazební věznice, věznice a ústavu pro výkon zabezpečovací detence, v nichž krajské státní zastupitelství vykonává dozor nad dodržováním právních předpisů platných na úseku detence s ohledem na jejich výslovnou definici jako míst výkonu vazby, trestu a zabezpečovací detence ve smyslu § 4 odst. 1 písm. b) zákona o státním zastupitelství. Adresátem příkazu k zachování právních předpisů je ředitel příslušné vazební věznice, věznice či ústavu pro výkon zabezpečovací detence také tehdy, pokud ke vzniku stavu odporujícího právním předpisům došlo v důsledku porušení právní povinnosti, za jejíž bezvadné plnění odpovídá vazební věznice, věznice či ústav pro výkon zabezpečovací detence v zákonné součinnosti s generálním ředitelstvím.

Pokud je však příkaz adresován sice dozorovanému subjektu (tj. řediteli vazební věznice, věznice či ústavu pro výkon zabezpečovací detence), který však žádnou právní povinnost neporušil, a tudíž nezpůsobil stav odporující právním předpisům, nastává u něj právní nemožnost plnění, a takový „příkaz“ je devalvován na hodnotu písemného sdělení o zjištění protiprávního stavu. Dozorovaný subjekt tak s příkazem

může nakládat pouze formálně bez možnosti skutečné eliminace trvajících protiprávního stavu, přičemž příkaz nanejvýš postoupí na vědomí tomu, kdo protiprávní stav skutečně způsobil. Nemohou zde proto obstát ani argumenty, že i za takové situace je přesto lepší vydat příkaz, než nereagovat nijak, neboť ve skutečnosti by se jednalo pouze o formální příkaz, bez právních účinků jak vůči dozorovanému subjektu, tak i skutečně povinnému subjektu, a jeho faktický dopad by tedy byl stejný, jako by ani vydaný nebyl. Obdobně to platí v případě, že adresátem příkazu je subjekt nepodléhající výkonu dozoru (tj. generální ředitelství), vůči němuž rovněž nemá právní účinky. Nadto s ohledem na skutečnost, že příkaz byl vydán mimo pravomoc státního zastupitelství (viz výše o excesu), jednalo by se o nezákonný příkaz.

Pokud tedy právní předpisy porušuje subjekt nepodléhající výkonu dozoru, což se v místě detence následně projeví jako stav odporující právním předpisům, je aktivita státního zastupitelství samozřejmě nezbytná, pouze nebude mít formu příkazu k zachování právních předpisů, či jinou formu prostředku dozoru. Akceptovatelným a správným řešením je, postoupit poznatek o tomto zjištění Nejvyššímu státnímu zastupitelství anebo přímo Ministerstvu spravedlnosti; v takovém případě je třeba kopii poznatku zaslat současně na vědomí Nejvyššímu státnímu zastupitelství.

#### IV.

V dané souvislosti je nutné na závěr konstatovat, že je zcela legitimní otázka, zda je současná zákonná konstrukce pravomoci státního zastupitelství k výkonu dozoru nad dodržováním právních předpisů v místech výkonu vazby, trestu a zabezpečovací detence ve smyslu § 4 odst. 1 písm. b) zákona o státním zastupitelství pro potřeby praxe dostatečně vyhovující, nebo zda je při realizaci výkonu dozoru státního zastupitelství nedostatečně efektivní, či snad přímo problematická. Nicméně, do doby účinnosti případné novelizace je třeba respektovat rámeček platné právní úpravy, a proto jakýkoli odlišný postup je v tomto smyslu třeba hodnotit jako protiprávní.

Toto stanovisko ke sjednocení výkladu zákonů a jiných právních předpisů bylo vydáno podle § 12 odst. 2 zákona o státním zastupitelství.

Nejvyšší státní zástupce:

**JUDr. Pavel Zeman**

v zastoupení

I. náměstek nejvyššího státního zástupce:

**JUDr. Igor Stříž v. r.**