

PRÁVO NA SPRAVEDLIVÝ PROCES A VÝKON TRESTU ODNĚTÍ SVOBODY

FAISAL HUSSEINI

Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Česká republika

Abstract in original language

Na základě zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody je možné zásadně zasahovat do práv, povinností a celkové životní situace odsouzeného. Povaha procesů vedoucích k těmto zásahům je ale relativně nejasná. Přesto lze mít za to, že na tyto procesy lze klást nároky vyplývající z práva na spravedlivý proces. To se týká samotných aktů Vězeňské služby ČR i případného soudního přezkumu těchto aktů, ať jsou to „správní“ rozhodnutí či různé faktické pokyny a bezprostřední zásahy; právě otázce, jak jsou ve výše uvedeném smyslu splněny požadavky práva na spravedlivý proces, se příspěvek věnuje.

Key words in original language

výkon trestu odnětí svobody; právo na spravedlivý proces; správní rozhodnutí; faktické pokyny; bezprostřední zásahy; soudní přezkum

Abstract

The Czech Imprisonment Act makes it possible to strongly influence the rights, obligations and living conditions of a convict in general. But the character of such procedures is quite unclear. However, it can be assumed that these procedures must meet the requirements of the right to fair trial. This assumption can be applied to the actions of the Czech Prison service as well as to the judicial review of such acts, whether these actions represent "administrative" decisions or other less formal types of actions. The contribution deals with the question whether the criteria of the right to fair trial are really met.

Key words

execution of imprisonment; right to fair trial; administrative decision; judicial review

1. VYMEZENÍ PROBLEMATIKY

In Jednu z otázek, kterou si lze klást při hodnocení právního postavení osob ve výkonu trestu odnětí svobody, představuje problematika toho, nakolik lze na procesy, ke kterým dochází v interakci mezi Vězeňskou službou ČR a odsouzenými, aplikovat pravidla tzv. spravedlivého procesu. Lze se také ptát po tom, jakými „kanály“ pravidla spravedlivého procesu „překonávají“ hranice věznice, hranice, které jsou dány zejména explicitními či implicitními omezeními dle zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody (dále jen „ZVTOS“). Je možné také dodat, že spravedlivý proces nemá ve zde zvažovaném kontextu pouze „interní“ stránku (děje odehrávající se ve věznici), ale také stránku „externí“, tedy tu, která se týká možností soudního přezkumu „intramurálních“ vrchnostenských aktů.

2. NĚKTERÁ PRÁVNÍ A FAKTICKÁ OMEZENÍ PRÁVA NA SPRAVEDLIVÝ PROCES

S jistou nadsázkou je možné současnou situaci výkonu trestu z jeho „procesního“ aspektu přirovnat k dřívější, v sedmdesátých letech 20. století opuštěné německé doktríně tzv. *besonderes Gewaltverhältnis*, což by snad bylo možné přeložit jako „zvláštní mocenský vztah“. Dle ní se odsouzený nacházel ve specifickém podřízeném a povinnostním vztahu ku státu, na jehož základě musel akceptovat všechna právní omezení, která vyplývala z obecně uznávaných účelů trestu a úkolů výkonu trestu. Z tohoto hlediska tedy byla za zákonná uznávána taková omezení na právech odsouzeného, pokud byla nutná k dosažení účelů trestu a z nich vyplývající povahy pobytu ve vězeňském ústavu.¹ Překonání doktríny *besonderes Gewaltverhältnis* byla vedena myšlenkou, že omezení, která jsou odsouzenému uložena, musí dostatečně jasně vyplývat ze zákona.²

V našich podmínkách je právní postavení odsouzených na zákonné úrovni řešeno zejména ZVTOS, jeho § 27 pak řeší otázku omezení a zbavení některých práv a svobod; nelze tedy říci, že by k omezení (zbavení) práv a svobod odsouzených docházelo bez zákonného podkladu. Na druhou stranu, ačkoli citované ustanovení výslovně neomezuje základní právo odsouzeného na spravedlivý proces, přesto se lze domnívat, že k zásahu do něj dochází, ať už z legislativních či faktických důvodů.

V daném kontextu je třeba zmínit ustanovení § 76 odst. 1 ZVTOS, dle kterého se na řízení dle předmětného zákona nevztahuje správní řád.³ Právě tento zákon je ale ve správněprávních vztazích pro účastníky řízení primárním zdrojem jednotlivých aspektů práva na spravedlivý proces. Dále se donedávna jednalo o Ústavním soudem již zrušené ustanovení § 76 odst. 6 ZVTOS, dle kterého nestanovil-li tento zákon jinak, nepodléhala rozhodnutí vydaná v kázeňském řízení přezkoumání soudu.⁴ Toto ustanovení jednak posilovalo určitou představu o tom, že konkrétní akty Vězeňské služby nelze přezkoumávat soudní cestou a také do jisté míry bránila určité

¹ CALLIES, R.-F., MÜLLER-DIETZ, H. *Strafvollzugsgesetz*. 11., přeprac. vydání. Mnichov : C. H. Beck, 2008, s. 8. Srov. např. také BÖHM, A., JEHLE, J.-M. in SCHWIND, H.-D., BÖHM, A., JEHLE, J.-M. et al. *Strafvollzugsgesetz – Bund und Länder. Kommentar*. 5., přeprac. vydání. Berlín : De Gruyter Recht, 2009, s. 89.

² Viz CALLIES, R.-F., MÜLLER-DIETZ, H. in lit. cit. sub 1.

³ Nyní tedy zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

⁴ Dané ustanovení bylo zrušeno nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 32/08 ze dne 29. 9. 2010 (341/2010 Sb.).

„autoritativní soudní kultivaci“ kázeňských procesů, které jsou jedním z hlavních „kandidátů“ na napadení u soudu a tedy zatažení obecnějších (nejen velmi skrovných procesních pravidel dle ZVTOS) pravidel právních procesů do vězeňského prostředí. Další „zátkou“ bránící průniku „klasických“ procesních pravidel do řízení vedených Vězeňskou službou je konečně také judikatura, která, byť je skrovná, se často řídí rozsudkem Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 11. 2006, čj. 57 Ca 166/2006-14 (publikovaný pod č. 1144/2007 Sb. NSS), dle kterého „*působení na odsouzené ve výkonu trestu odnětí svobody prostřednictvím konkrétních pokynů a příkazů není rozhodováním o právech či povinnostech odsouzených v oblasti veřejné správy, nýbrž projevem ‚řízení‘ odsouzených individuálními pokyny a rozkazy Vězeňské služby v rámci právního vztahu nuceně založeného vykonatelným rozsudkem soudu o uložení trestu odnětí svobody. Pouze v případě, že by takovým aktem ‚řízení‘ bylo rozhodnuto i o veřejném subjektivním právu či povinnosti odsouzeného, vystupovala by v konkrétní věci Vězeňská služba či její složka jako správní orgán ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.*“. Ačkoli danému rozhodnutí nelze upřít v odůvodněných případech racionalitu, svádí na druhé straně k automatickému podřazování aktů Vězeňské služby do amorfni masy „pokynů a příkazů“, aniž by se soudy hlouběji zamýšlely nad tím, zda skutečně daným úkonem nedochází k dotčení veřejného subjektivního práva, popř. zda v případě příslušných žalob nelze uvažovat o nazákonném zásahu ve smyslu § 82 a násl. s.ř.s. Taktéž pasáž o „*právním vztahu nuceně založeném vykonatelným rozsudkem soudu o uložení trestu odnětí svobody*“ spíše připomíná doktrínu *besonderes Gewaltverhältnis*, než skutečnost, že se v daném případě, dle mého názoru, jedná z převážné části o specifický správněprávní vztah.

3. PRONIKÁNÍ ZÁSAD SPRAVEDLIVÉHO PROCESU DO INTERAKCE MEZI ODSOUZENÝM A VĚZEŇSKOU SLUŽBOU

Jak jsem již naznačil, považuji vztah mezi odsouzeným na jedné straně a Vězeňskou službou na straně druhé především za specifický správněprávní vztah.⁵ Je to dáno mj. tím, že Vězeňská služba, kromě toho, že je veřejným ozbrojeným sborem, představuje ve smyslu § 1 odst. 3 zákona č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční strážní České republiky, i správní orgán.⁶ Akty Vězeňské služby, alespoň

⁵ Byť se nejedná o názor převažující, lze se s ním setkat také např. ve Spolkové republice Německo. Srov. FEEST, J., LESTING, W. in FEEST, J. et. al. *StVollzG. Kommentar zum Strafvollzugsgesetz*. 5., přeprac. vydání. Neuwied : Luchterhand, 2006, s. 1. Jako správní činnost realizaci výkonu trestu odnětí svobody pojímá v našich podmínkách např. P. Mates in MATES, P., ŠKODA, J., VAVERA, F. *Veřejné sbory*. Praha : Wolters Kluwer ČR, a.s., 2011, s. 44.

⁶ K postavení a charakteru Vězeňské služby ČR blíže např. Mates, P. in lit. cit. sub 5, s. 28 a násl.

některé, teoreticky či prakticky mohou přezkoumávat správní soudy.⁷ Činnost Vězeňské služby též ze správněprávního hlediska podléhá kompetencím veřejného ochránce práv.⁸

Přínejmenším toto „správní“ hledisko tak umožňuje proniknutí určitých aspektů charakterizujících spravedlivý proces do různých procesů odehrávajících se ve věznicích. V podstatě lze dle mého názoru hovořit o třech, resp. čtyřech kategoriích, které umožňují požadovat po různých „řízení“ odehrávajících se ve výkonu trestu odnětí svobody aplikaci principů spravedlivého procesu. Jsou to jednak tzv. principy dobré správy, základní zásady činnosti správních orgánů dle § 2 – 8 správního řádu, celková koncepce správního řádu a některá jeho společná a přechodná ustanovení a v neposlední řadě požadavky vyplývající z čl. 36 a násl. Listiny základních práv a svobod.⁹

Co se týká *ústavněprávních aspektů pronikání principů spravedlivého procesu* do podmínek výkonu trestu odnětí svobody, lze mít za to, že obecné principy spravedlivého procesu, obsažené v ústavním pořádku, „se vztahují na řízení před jakýmkoli orgánem veřejné moci, o jakýchkoli právech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob a v případě jakéhokoli druhu.“¹⁰ Pokud si správní řízení vymežeme jako „*autoritativní aplikaci správního práva při rozhodování o právech a povinnostech individuálních adresátů vrchnostenského veřejnoprávního působení*“,¹¹ pak je zřejmé, že k takovým procesům bude v případě výkonu trestu docházet pravidelně, neboť to vyplývá už ze samotného faktu takřka nepřetržitelné interakce mezi odsouzeným a Vězeňskou službou. Příkladem takové autoritativní aplikace práva může dle mého názoru být právě zmíněné kázeňské řízení. Zřejmě na rozdíl od citovaného judikátu Krajského soudu v Plzni se domnívám, že i množina zmíněných „pokynů a příkazů“ bude menší, než by se na první pohled zdálo. Jsem toho názoru, že dotčení veřejných subjektivních práv by

⁷ Viz např. § 76 odst. 5 ZVTOS či výše citovaná judikatura.

⁸ Viz § 1 odst. 2 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv.

⁹ O spravedlivém procesu lze hovořit např. ve smyslu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.) či z hlediska požadavků Listiny základních práv a svobod; v tomto textu je spravedlivý proces pojímán právě z onoho vnitrostátního hlediska, zatímco pojem spravedlivého procesu dle citované Úmluvy je, do té míry, do jaké je to možné, ponecháván stranou.

¹⁰ SVOBODA, P. *Ústavní základy správního řízení v České republice. Právo na spravedlivý proces a české správní řízení*. Praha : Linde Praha, a.s., 2007, s. 20.

¹¹ PRŮCHA, P. in SKULOVÁ, S. et al. *Správní právo procesní*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2008, s. 25.

bylo možno dovozovat např. při rozhodnutí o nepředání odsouzenému některých věcí z balíčku dle § 24 odst. 2 ZVTOS, nepovolení použití telefonu dle § 18 odst. 1 ZVTOS, popř. např. rozhodnutí o tom, že se návštěva odsouzeného vykoná dle § 19 odst. 6 ZVTOS v místnosti, kde je návštěvník oddělen přepážkou.¹²

O kterých dílčích základních procesních právech, která v souhrnu charakterizují spravedlivý proces, by pak ve výkonu trestu odnětí svobody bylo možno uvažovat? Především, že za výchozí lze snad považovat „právo na řízení“, tedy právo adresáta veřejno(s)právního působení na to, aby orgán veřejné moci vydal nebo vykonal rozhodnutí jen v rámci kvalifikovaného postupu, který je upraven zákonem.¹³ Je však třeba říci, že právě ve výkonu trestu odnětí svobody jsou procesní postupy formalizovány velice málo a ještě ZVTOS, jak již bylo řečeno, deklaruje, že subsidiární použití správního řádu je vyloučeno. Jelikož není ani dostatečná „suma“ judikatury, která by vyjasnila, co „řízení“ je a není, bylo by snad možné z hlediska odsouzeného požadovat naplnění zásad spravedlivého procesu v rozsahu aktivní legitimize k podání správní žaloby dle § 65 s.ř.s, a to ve smyslu usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002-42 (publikovaného pod č. 906/2006 Sb. NSS), které v oblasti aktivní legitimize žalobce akcentovalo pojem „právní sféry“.¹⁴

Z ústavního hlediska se tak lze, dle mého názoru, ve výkonu trestu odnětí svobody dovolávat v případě jednotlivých úkonů Vězeňské služby (podle jejich povahy) následujících dílčích procesních práv vytvářejících ve svém souhrnu spravedlivý proces (některá z nich ani nepřímě z textu ZVTOS, popř. vyhlášky č. 345/1999 Sb., kterou se vydává řád výkonu trestu odnětí svobody, nevyplývají): právo být

¹² Alternativně by snad šlo uvažovat o nezákonném zásahu; tato otázka však není v České republice dosud prakticky vůbec judikatorně (vy)řešena. Tato skutečnost ostatně souvisí s již naznačeným nejasným vymezení forem (individuálních správních) aktů Vězeňské služby a jejich přezkumu, nedostatečnou úpravou formálních náležitostí a samotnou povahou aktů Vězeňské služby (včetně otázek procesních) v tomto zákoně (viz *Ochrana práv vězňených osob, případová agenda ČHV 2003-2005*, s. 3-4. [citováno 11. listopadu 2011]. Dostupné z: <http://www.helcom.cz/download/sborniky/vezenstviOSI2005/agenda2003-2005_fin.doc>.

¹³ Viz lit. cit. sub 10, s. 127.

¹⁴ „Žalobní legitimize podle tohoto ustanovení musí být dána pro všechny případy, kdy je dotčena právní sféra žalobce (...), tj. kdy se jednostranný úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká jejich právní sféry. Nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil, zrušil či závazně určil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se – podle tvrzení žalobce v žalobě – negativně projevil v jeho právní sféře.“

vyrozuměn o zahájení řízení, právo na objektivní orgán, právo na poučení o procesních právech v řízení, právo na tlumočníka, právo na přístup k informacím o významných skutečnostech, právo na zastoupení a pomoc, právo být slyšen, právo na zjištění skutkového stavu věci, právo na věcné a právní posouzení skutkového stavu věci, právo na vydání a oznámení rozhodnutí v přiměřené lhůtě, právo na soulad rozhodnutí se zjištěným a posouzeným skutkovým stavem věci, právo na poučení o řádných opravných prostředcích¹⁵ aj., jako např. právo na řádné odůvodnění.

Další normativní entitou, které se „daří proniknout“ z hlediska práva na spravedlivý proces do režimu ZVTOS, je *správní řád* (dále také jen „SR“) jako takový, resp. jeho „základní zásady činnosti správních orgánů“ dle § 2 – 8 správního řádu.

Je totiž třeba poukázat na to, že již zmiňované vyloučení subsidiární aplikace správního řádu dle § 76 odst. 1 ZVTOS je do značné míry překonané. To je dáno mj. ustavením § 180 správního řádu,¹⁶ které jistým způsobem potvrzuje ambici správního řádu obsáhnout prakticky všechny činnosti veřejné správy ve smyslu § 1 odst. 1 správního řádu.¹⁷ V intencích § 180 odst. 1 správního řádu si tak lze klást otázku, zda jsou např. na kázeňská řízení ve výkonu trestu aplikovatelná některá ustanovení části druhé správního řádu (formální správní řízení). Ve smyslu judikatury Ústavního soudu dané ustanovení zasahuje i do těch dosavadních právních předpisů, které vylučovaly v těch či oněch případech použití správního řádu (obecných předpisů o správním řízení), „aniž by však příslušný zákon

¹⁵ Jednotlivé zásady dle lit. cit. sub 10, s. 132-133. Obdobně též KLÍMA, K. et al. *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2005, s. 898 a násl. Tamtéž další „složky“ spravedlivého procesu, jako např.: zákaz překvapivého rozhodnutí, právo odepřít výpověď, atd.

¹⁶ § 180 odst. 1 SR: Tam, kde se podle dosavadních právních předpisů postupuje ve správním řízení tak, že správní orgány vydávají rozhodnutí, aniž tyto předpisy řízení v celém rozsahu upravují, postupují v otázkách, jejichž řešení je nezbytné, podle tohoto zákona včetně části druhé.

§ 180 odst. 2 SR: Pro případ, že podle dosavadních právních předpisů postupují správní orgány v řízení, jehož cílem není vydání rozhodnutí, aniž tyto předpisy řízení v celém rozsahu upravují, postupují v otázkách, jejichž řešení je nezbytné a které nelze podle těchto předpisů řešit, podle části čtvrté tohoto zákona.

¹⁷ § 1 odst. 1 SR: (1) Tento zákon upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávních celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy (dále jen „správní orgán“).

upravoval odpovídajícím způsobem, tzn. v souladu s čl. 2 odst. 3 Ústavy, postup orgánů veřejné správy.¹⁸

Mezi takové zásady správního řízení, které mají vztah ke spravedlivému procesu obecně, lze zařadit např. „zásadu zjištění skutkového stavu věci“ související se zásadou materiální pravdy, zásadu volného hodnocení důkazů či řádného odůvodnění.^{19 20}

Zároveň na základě § 177 odst. 1 správního řádu,²¹ což uvádí i veřejný ochránce práv,²² jde dosah těchto zásad i nad formální správní řízení, dotýká se vlastně všech správní činností příslušných orgánů a v tomto směru dané zásady fungují jako interpretační a aplikační vodítka. I při vyloučení subsidiarity správního řádu je třeba vycházet z toho, že zvláštní zákony, upravující výkon působnosti správních orgánů v oblasti veřejné správy, mají obsahovat „jiný postup, tedy skutečnou pozitivní speciální úpravu, a ne jen správní řád vylučovat (ve smyslu čl. 2 odst. 3 Ústavy)“.²³ Širokou aplikovatelnost těchto zásad lze dovozovat např. z nálezu Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 86/98 ze dne 9. 7. 1998 (N 79/11 SbNU 225), dle kterého „tam, kde zákon, ať již z jakýchkoli důvodů, připouští dvojí výklad, je v intencích zásad spravedlivého procesu nezbytné dát při jeho aplikaci přednost tomu z nich, který je ve své interpretaci s ústavním pořádkem republiky co nejvíce souladný“.

Z povahy věci se pak na „řízení“ ve výkonu trestu odnětí svobody mohou uplatnit např. zásada zákazu zneužití pravomoci (§ 2 SR),

¹⁸ VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. Praha : BOVA POLYGON, 2006, s. 1034.

¹⁹ Viz SKULOVÁ, S. in lit. cit. sub 11.

²⁰ K „průniku“ mezi množinami „spravedlivý proces“ a „základní zásady činnosti správních orgánů“ viz lit. cit. sub 10, s. 260.

²¹ § 177 odst. 1 správního řádu: Základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v § 2 až 8 se použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje.

²² Viz Zpráva z návštěv zařízení – Věznice (bod 15): „Ve smyslu ust. § 177 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (...), se základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v ust. § 2 až § 8 SR použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se SR nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje. Z výše uvedeného lze dovodit, že uvedené zásady se na činnost VS ČR vztahují, jelikož ve smyslu ust. § 1 odst. 3 ZVJS je VS ČR správním úřadem.“ [citováno 12. listopadu 2011]
Dostupné z: http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ochrana_osob/2006/Veznice_2006.pdf

²³ Viz lit. cit. sub 18, s. 1013.

zásada materiální pravdy (§ 3 SŘ), právo na poučení (§ 4 odst. 2 SŘ), právo na možnost uplatňování práv a oprávněných zájmů dotčené osoby (§ 4 odst. 4 SŘ), zásada rychlosti (§ 6 SŘ) aj. Pokud je to z povahy věci možné, lze některé z těchto zásad aplikovat i na ty činnosti Vězeňské služby, které jsou realizovány formou faktických úkonů a donucovacích úkonů, ačkoli se nejedná o výsledek či formu správního řízení.²⁴ Vzhledem k tomu, že tyto zásady víceméně, jak již bylo uvedeno, vyplývají z ústavního pořádku, byly by aplikovatelné, i kdyby je správní řád výslovně neuváděl.²⁵

Konečně lze na úkony Vězeňské služby z pohledu odsouzeného aplikovat i tzv. *zásady dobré správy*. Ty, podobně jako základní zásady činnosti správních orgánů, svým rozsahem zahrnují nejen správní řízení v užším slova smyslu, ale veškeré činnosti veřejné správy.

(Principy dobré správy lze chápat „jako takové chování orgánů veřejné správy, které jsme oprávněni jako její adresáti spravedlivě požadovat, a to i přesto, nepředepisuje-li je přímo zákon“.²⁶ Podobně obecně je možné dobrou správu vymezit jako správu efektivní, důvěryhodnou a obecně kultivovanou veřejnou službu.²⁷)

Mezi základní zásady činnosti správních orgánů a principy dobré správy lze do jisté míry klást rovnítko. Je možné uvést, že Nejvyšší správní soud v řadě svých rozsudků dával do úzkého sepětí principy dobré správy a požadavek na spravedlivý proces, jak se vyvinul v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva.²⁸ Určité aspekty práva na spravedlivý proces lze tedy dovozovat i z toho pramene.²⁹

²⁴ Srov. VANGELI, B. *Zákon o Policii České republiky. Komentář*. Praha : C. H. Beck, 2009, s. 59.

²⁵ Srov. tamtéž.

²⁶ HANÁKOVÁ, L. *Zamyšlení nad principy dobré správy*. In HAMUĚÁK, O. (ed.). *Principy a zásady v právu – teorie a praxe*. In *Sborník z konference Olomoucké debaty mladých právníků 2010*. Praha: Leges, 2010, s. 287.

²⁷ MIKULE, V. in HENDRYCH, D. et al. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 634.

²⁸ Např. požadavek na řádné odůvodnění se ve smyslu principů dobré správy objevuje např. v rozsudcích ze dne 18. 12. 2008, č.j. 7 As 21/2008-101, ze dne 29. 7. 2009, č.j. 6 Ads 71/2009-65, ze dne 25. 4. 2007, č.j. 9 As 8/2007-89, ze dne 15. 12. 2010, č.j. 9 As 60/2010-125.

²⁹ Viz např. principy dobré správy veřejného ochránce práv dostupné na <http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/stanoviska-ochrance/principy-dobre-spravy> [citováno 12. listopadu 2011]

4. SOUDNÍ PŘEZKUM A SPRAVEDLIVÝ PROCES

Právo na spravedlivý proces má však z hlediska výkonu trestu odnětí svobody i svoji „vnější“ stránku; jedná se zejména o možnost přístupu odsouzených k soudu, ve zde zvažovaném smyslu zejména ke správním soudům.

Na tomto místě se pokusím jen stručně vypsát právní a faktické problémy, které brání odsouzeným v přístupu k soudu a domožení se práva na soudní ochranu. Je to, jak již bylo zmíněno, nejasná forma aktů Vězeňské služby a formální vyloučení aplikovatelnosti správního řádu (která, dle mého názoru, jak již bylo naznačeno, tak zcela neplatí). Rovněž není jasná např. povaha rozhodnutí o stížnosti odsouzeného dle § 26 odst. 1 ZVTOS, přičemž uplatnění dostupných opravných prostředků je předpokladem pro podání žaloby ve správním soudnictví. Jen výjimečně je přitom ZVTOS předpokládána forma rozhodnutí jako výsledku řízení, a to především pokud je zákonem zároveň výslovně stanovena možnost podání stížnosti jako opravného prostředku vůči tomuto rozhodnutí.³⁰

Je tedy problematické jednoznačně dovodit, jakou formu má individuální akt Vězeňské služby dotýkající se práv odsouzených. Mj. tato okolnost staví faktickou bariéru uplatnění práv vězňených osob v konkrétních případech, nejistotu v oblasti soudního přezkumu individuálních aktů Vězeňské služby. Při přezkumu realizovaném v režimu správního soudnictví je v individuálních případech také složité určit, zda má žaloba odsouzeného směřovat proti rozhodnutí nebo proti nezákonnému zásahu, pokynu či donucení; obdobné pochybnosti vyvolává ve světle výše uvedeného podmínka přípustnosti žaloby ve správním soudnictví, spočívající ve vyčerpání jiných právních prostředků nápravy.³¹ Podmínka vyčerpání jiných prostředků nápravy přitom hraje roli nejen v případě správního soudnictví.

Ohledně žalob proti nezákonným zásahům dle § 82 a násl. s.ř.s. je ve smyslu § 83 s.ř.s.³² poměrně složité určit, kdo je žalovaným správním orgánem a tedy orgánem pasivně legitimovaným (a který soud je k rozhodování příslušný). V případě Vězeňské služby daná věc není

³⁰ Srov. *Ochrana práv vězňených osob, případová agenda ČHV 2003-2005*, s. 4. [citováno 13. listopadu 2011]. Dostupné z: <http://www.helcom.cz/download/sborniky/vezenstviOSI2005/agenda2003-2005_fin.doc>

³¹ Tamtéž, s. 3.

³² § 83 s.ř.s.: Žalovaným je správní orgán, který podle žalobního tvrzení provedl zásah; jde-li o zásah ozbrojených sil, veřejného ozbrojeného sboru, ozbrojeného bezpečnostního sboru nebo jiného obdobného sboru, který není správním orgánem, anebo příslušníka takového sboru, je žalovaným správní orgán, který takový sbor řídí nebo jemuž je takový sbor podřízen, a u obecní policie obec.

zcela jasně judikatorně řešena a mohou se naskýtat některé sporné momenty.

Přestože i komentářová literatura vychází z toho, že žalovaným by měl být nikoli příslušný veřejný sbor (Vězeňská služba), ale správní orgán, jemuž je podřízen,³³ jedná se o jisté zjednodušení. To, že ozbrojené sbory, jako např. Policie ČR, jsou rovněž správními orgány, reflektoval Nejvyšší správní soud např. ve svém rozsudku ze dne 2. 6. 2010, č.j. 6 Aps 6/2009, z něhož vyplývá, zjednodušeně řečeno, že je třeba určovat, zda k nezákonnému zásahu došlo v souvislosti s výkonem pravomoci veřejného sboru nebo veřejného sboru jakožto správního orgánu. Pro případ podání žaloby dle § 82 s.ř.s. tak bude třeba zvažovat, zda v konkrétním případě Vězeňská služba vystupovala (a v souvislosti s tím došlo k nezákonnému zásahu) jako správní orgán (zejména v situaci, kdy jako správní orgán rozhodovala o právech a povinnostech odsouzeného); jako pasivně legitimované subjekty pak mohou v praxi přicházet v úvahu ředitel věznice, generální ředitel Vězeňské služby nebo ministr spravedlnosti. Je otázkou, nakolik je takto složité rozlišování smysluplné a nakolik je spravedlivé po žalobci požadovat podrobné zkoumání charakteru dotčené činnosti Vězeňské služby, zvláště, když tato je správním orgánem *ex lege*, i když v konkrétní věci může vystupovat především jako ozbrojený bezpečnostní sbor.

Takový stav umožňuje klást si otázku, nakolik je zajištěn, z hlediska práva domáhat se ochrany u nezávislého soudu, požadavek předvídatelnosti a srozumitelnosti práva.

Kromě výše zmíněných faktorů právní povahy je třeba počítat také s faktickými, praktickými překážkami týkajícími se soudních řízení iniciovaných odsouzenými. Je možno pozorovat neochotu obecných soudů zabývat se porušením práv vězňů v občanskoprávním řízení a faktická omezení pro postup cestou správních žalob.³⁴ Rozhodnutí týkající se žalob odsouzených lze dohledat, pokud nejsou publikována v tištěné formě, spíše na internetových stránkách vysokých soudů, přičemž v drtivé většině se jedná o rozhodnutí o odmítnutí návrhů, prakticky v celém zbytku o zamítnutí návrhů.

V souladu se zjištěními Českého helsinského výboru lze konstatovat, že důvody pro stávající situaci je možné spatřovat 1) v nízkém

³³ Viz VOPÁLKA, V. et al.. *Soudní řád správní*. Praha : C. H. Beck, 2004, s. 195, BROTHÁNKOVÁ, J. in BROTHÁNKOVÁ, J., ŽIŠKOVÁ, M. *Soudní řád správní s vysvětlivkami a judikaturou*. 2., aktualizované a doplněné vydání. Praha : Linde, 2006, s. 169.

³⁴ Srov. analýzu, bližší popis postup soudů a ilustrativní případy ve věcech odsouzených obsaženou v *Ochrana práv vězňů, případová agenda ČHV 2003-2005*. [citováno 13. listopadu 2011]. Dostupné z: <http://www.helcom.cz/download/sborniky/vezenstviOSI2005/agenda2003-2005_fin.doc>

právním povědomí vězňených osob a s tím související neznalostí relevantních právních prostředků pro uplatnění práv včetně jejich náležitostí,³⁵ 2) v některých případech v obavě vězňených osob ze soudního sporu proti Vězeňské službě, resp. z následků takového postupu,³⁶ 3) v omezeném přístupu vězňených osob k právní pomoci.³⁷

Při uplatňování práv vězňených osob také sehrává zásadní roli problematika břemene tvrzení a důkazního břemene. Při tvrzení žalobních návrhů je třeba pregnančně vysvětlit, že se jedná o takový zásah do práv, který jde nad rámec omezení práv vězňených vyplývající ze zákona. Práva vězňených osob jsou z povahy věci omezena, v souladu s ústavními principy však takové omezení nemůže přesahovat míru nezbytně nutnou a předpokládanou zákonem, přičemž za touto hranicí k zásahu do práva dojít může, a je zde tedy místo pro uplatnění soudní ochrany. Specifickou otázkou související s unesením břemene tvrzení jsou pak případy, kdy k porušení práv vězňené osoby nedojde přímo v důsledku rozhodnutí nebo zásahu Vězeňské služby, ale na základě jednání třetí osoby, kterému Vězeňská služba účinně nezabránila, resp. ho fakticky svou nečinností umožnila.

Zvláštní důraz věnovaný důkaznímu břemenu je ve vězeňském prostředí založený na *pravidelné situaci důkazní nouze*. Často je z povahy věci nemožné použít jinak standardní důkazy. Zejména je nutno brát vždy na zřetel *specifika vězeňského prostředí*, jimiž jsou například 1) neochota vězňených osob vystupovat jako svědek a obava ze stigmatizace a viktimizace, a to v souvislosti s existencí tzv.

³⁵ Dle zkušeností ČHV se vězňené osoby sice poměrně často snaží o uplatnění svých práv soudní cestou, jejich neprofesionální podání však narážejí na flagrantní vady, jež nejsou vězňené osoby s to odstranit, a v dané situaci nezbyvá než jejich podání zamítnout. Je nutné také konstatovat, že nízké právní povědomí, pokud jde o úzce vymezenou problematiku vězeňství, se do jisté míry týká i části odborné veřejnosti.

³⁶ Určitá část vězňených osob nevyužívá prostředků k ochraně svých práv a případné ústrky či nedůvodné zásahy pasivně snáší (je však třeba konstatovat, že se jedná o jeden z extrémů, jako opačný extrém lze sledovat část vězeňské populace, která využívá prostředků ochrany svých práv neustále a vesměs nedůvodně, tedy tzv. notoričtí stěžovatelé) a dále že většina vězňených osob není připravena vystupovat jako svědci ve věcech, které se jich bezprostředně nedotýkají.

³⁷ Jakkoliv totiž právní předpisy obsahují záruky toho, aby vězňené osoby v jakýchkoliv záležitostech vyhledaly právní pomoc advokáta, toto právo je fakticky omezeno zejména: insolventností většiny vězňených osob, ztíženou možností advokáta, resp. Českou advokátní komoru, kontaktovat (toto omezení vyplývá z povahy výkonu vazby či trestu odnětí svobody), nezájmem většiny advokátů zabývat se specifickou problematikou vězeňství (ať už je jeho důvodem pochopitelná neznalost právního režimu výkonu vazby a trestu či předpokládatelná složitost kauz týkajících se vězeňství bez reálné šance na návratnost prostředků vložených do přípravy sporu).

druhého života ve věznicích³⁸ a se specifickým postavením vězněných osob ve vztahu k vězeňskému personálu,³⁹ 2) nemožnost předpokládat, že by pracovník Vězeňské služby svědčil ve prospěch vězněné osoby (zvláště jedná-li se o spor vedený s Vězeňskou službou),⁴⁰ 3) fakt, že při rozhodování soudů se mají některé skutečnosti týkající se právního postavení vězněných osob za prokázané. Především platí, že soud je vázán některými rozhodnutími orgánu Vězeňské služby (typicky rozhodnutí v kázeňském řízení) a nemůže je posoudit sám jako předběžnou otázku,⁴¹ 4) nemožnost zajistit důkazní prostředky na místě, vyplývající z povahy omezení spojených s výkonem vazby a trestu odnětí svobody, včetně velmi omezené možnosti přístupu do dokumentace vedené vězeňskou službou, 5) neveřejnost interních instrukcí vězeňské služby a vesměs nikoliv písemná forma individuálních správních aktů.^{42 43}

³⁸ Ze zkušeností ČHV vyplývá, že s tímto jevem úzce souvisí neochota vězněných osob vystupovat jako svědek, jež pramení např. z obavy vězněného/svědka upoutat na sebe pozornost spoluvězňů (již samou skutečností aktivního přístupu), z obavy z negativní reakce (příp. i násilné) spoluvězňů v souvislosti s označením za „práskáče“, ale rovněž z obecně laxního přístupu velkého procenta vězněných osob a nezájmu aktivně se zapojovat do jakýchkoliv záležitostí.

³⁹ I tato okolnost je překážkou pro zajištění svědeckví jiných vězněných osob – zvláště ve sporu s Vězeňskou službou totiž vzniká na straně vězněných obava z negativních reakcí ze strany vězeňského personálu, např. ve formě nepřímých sankcí či znevýhodnění (a lze jen těžko dovozovat, zda je tato obava ve všech případech neodůvodněná). V této souvislosti se lze setkat s tendencí vězněných nevystupovat jakkoliv z tzv. vězeňské šedi a nepřitahovat na sebe zbytečně pozornost, resp. nevytvářet o sobě dojem stěžovatele.

⁴⁰ Roli může sehrávat aspekt kolegiality a pochopitelná snaha případná pochybení řešit zejména interními opatřeními. Je třeba konstatovat, že se lze setkat i s jednotlivými excesy, kdy je dáno podezření (těžko prokazatelné), že ze strany vězeňského personálu může docházet i k jednání taková pochybení zastírajícím.

⁴¹ Pokud je totiž např. odloženo nebo zastaveno trestní řízení proti pachateli násilí mezi vězněnými, při domáhání se jakékoliv ochrany či nápravy zásahu do práv oběti násilí je třeba vyhledat alternativní postup k prokázání toho, že k zásahu skutečně došlo.

⁴² Vyjmenované faktory a podrobnosti k nim zmíněné v poznámkách pod čarou viz *Ochrana práv vězněných osob, případová agenda ČHV 2003-2005*, s. 14 - 15. [citováno 13. listopadu 2011]. Dostupné z: http://www.helcom.cz/download/sborniky/vezenstviOSI2005/agenda2003-2005_fin.doc

⁴³ Problém neveřejnosti interních instrukcí Vězeňské služby lze do jisté míry překlenout postupy dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

Z výše uvedeného lze tedy vyčíst faktické omezení na právu na spravedlivý proces ve vymezených aspektech (např. právo na efektivní zahájení řízení, právo na právní pomoc, právo na objektivní orgán atd.), která nejsou výslovně uvedena v právních předpisech, nicméně v praxi jsou realitou.

5. ZÁVĚR

O právu na spravedlivý proces v podmínkách výkonu trestu odnětí svobody tedy lze hovořit ze dvou hledisek. Z prvního, „vnitřního“ hlediska se jedná o problematiku o řízení a jednotlivých úkonů Vězeňské služby vůči odsouzenému. Ačkoli teoreticky jsou některá dílčí práva na spravedlivý proces v tomto směru omezena, lze dovozovat, že cestou ústavních principů, přechodných a společných ustanovení správního řádu, základních zásad činnosti správních orgánů a principů dobré správy tato práva do „podmínek výkonu trestu“ pronikají.

U „vnějšího“ aspektu, tedy možnosti přístupu k soudu a uplatnění zásad spravedlivé procesu v soudním řízení, se vyskytují zásadní faktické překážky realizace předmětného práva související např. se skladbou vězeňské populace, důkazním hlediskem při soudním řízení apod.; dalším problémem je nejasnost příslušné právní úpravy (to ovšem lze vyzorovat i u aspektu „vnitřního“).

Ačkoli lze teoreticky uváděné problémy překonávat ústavněkonformním právním výkladem, přesto je možné v případě odsouzených osob některé deficity z hlediska práva na spravedlivý proces konstatovat.

Literature:

- BROTHÁNKOVÁ, J., ŽIŠKOVÁ, M. Soudní řád správní s vysvětlivkami a judikaturou. 2., aktualizované a doplněné vydání. Praha : Linde, 2006, 310 s., ISBN 978-80-7201-579-5
- CALLIES, R.-F., MÜLLER-DIETZ, H. Strafvollzugsgesetz. 11., přeprac. vydání. Mnichov : C. H. Beck, 2008, 1087 s., ISBN 978-3-406-57619-5
- FEEST, J. et. al. StVollzG. Kommentar zum Strafvollzugsgesetz. 5., přeprac. vydání. Neuwied : Luchterhand, 2006, 894 s., ISBN 3-472-06499-4
- HANÁKOVÁ, L. Zamyšlení nad principy dobré správy. In HAMULÁK, O. (ed.). Principy a zásady v právu – teorie a praxe. In Sborník z konference Olomoucké debaty mladých právníků 2010. Praha: Leges, 2010, 384 s., ISBN 978-80-87212-59-2
- HENDRYCH, D. et al. Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, 875 s., ISBN 978-80-7400-049-2
- KLÍMA, K. et al. Komentář k Ústavě a Listině. Plzeň : Aleš Čeněk, 2005, 1019 s., ISBN 80-86898-44-X

- MATES, P., ŠKODA, J., VAVERA, F. Veřejné sbory. Praha : Wolters Kluwer ČR, a.s., 2011, 384 s., ISBN 978-80-7357-572-4
- Ochrana práv vězňených osob, případová agenda ČHV 2003-2005. Dostupné z:
 - <http://www.helcom.cz/download/sborniky/vezenstviOSI2005/agenda2003-2005_fin.doc>
- SCHWIND, H.-D., BÖHM, A., JEHLE, J.-M. et al. Strafvollzugsgesetz – Bund und Länder. Kommentar. 5., přeprac. vydání. Berlín : De Gruyter Recht, 2009, 1361 s., ISBN 978-3-89949-625-3
- SKULOVÁ, S. et al. Správní právo procesní. Plzeň : Aleš Čeněk, 2008, 428 s., ISBN 978-80-7380-110-6
- SVOBODA, P. Ústavní základy správního řízení v České republice. Právo na spravedlivý proces a české správní řízení. Praha : Linde Praha, a.s., 2007, 360 s., ISBN 978-80-7201-676-1
- VANGELI, B. Zákon o Policii České republiky. Komentář. Praha : C. H. Beck, 2009, 458 s., ISBN 978-80-7400-142-0
- VEDRAL, J. Správní řád. Komentář. Praha : BOVA POLYGON, 2006, 1044 s., ISBN 80-7273-134-3
- VOPÁLKA, V. et al.. Soudní řád správní. Praha : C. H. Beck, 2004, 327 s., ISBN 80-7179-864-9
- Zpráva z návštěv zařízení – Věznice. Dostupné z:
 - <http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ochrana_osob/2006/Veznice_2006.pdf>

Contact – email
faisal@centrum.cz