

# Návrh krátkodobých legislativních změn v trestní justici vedoucí ke snížení vězeňské populace

V současné době má Česká republika jednu z nejvyšších vězeňských populací v EU (v přepočtu na počet obyvatel je 5. nejvyšší). Níže předkládáme pět základních změn, které by byly dosažitelné v tomto volebním období a které by přispěly ke snížení vězeňské populace v ČR. Zároveň ale zdůrazňujeme, že vedle krátkodobých opatření je nutné řešit i ta dlouhodobá (zejména revizi trestních sazeb).

Tento dokument představuje rychlá legislativní řešení s potenciálem výrazně snížit vězeňskou populaci. Jedná se o souhrn návrhů, které jsou v rámci odborné veřejnosti nejčastěji diskutovány a navrhovány. Návrhy korespondují s doporučeními snížit délku vykonávaných trestů odnětí svobody ve zprávě Věznice vydané Nejvyšším státním zastupitelstvím. Tyto návrhy je třeba chápat jako první kroky

v rámci nastartování hlubší reformy trestní politiky a vězeňství, které dodají první výsledky a posílí motivaci započít a dokončit dlouhodobější změny.

Návrhy korespondují s prioritními cíli Programového prohlášení vlády ČR (řešení problému nadužívání trestní represe u jednání s malou společenskou škodlivostí a odlehčení věznicím) a Návrhy NERV na snížení výdajů a zvýšení příjmů veřejných rozpočtů v ČR, některé návrhy jsou zmíněné rovněž v doporučeních ve zprávě Věznice Nejvyššího státního zastupitelství.

Návrhy zpracovala Asociace organizací v oblasti vězeňství na základě výstupů z Pracovní skupiny pro trestní politiku pod RVLP (nově Pracovní skupina pro efektivní trestní justici) a podnětů Jakuba Drápala a dalších odborníků.

## # 1 Zrušení speciálních sazeb za opakované trestné činy

### POPIS PROBLÉMU

Některé trestné činy mají stanoveny speciální (vyšší) sazby v případě opakovaného spáchání téhož trestného činu. Toto je problematické zejména proto, že moderní trestní právo je vybudováno na principu přiměřenosti a citlivosti trestu k závažnosti trestné činnosti – závažnost trestné činnosti přitom není určována trestní minulostí pachatele (při vloupání do domu či ublížení na zdraví je poškozenému jedno, zda pachatelem byl prvopachatel či recidivista). Stanovení speciálních trestních sazeb pro recidivisty je proto nespravedlivé, zejména protože recidivu lze v rámci trestání zohlednit již dnes za použití jak obecných, tak specifických přitěžujících okolností. Recidiva proto nemá být znakem skutkové podstaty trestného činu.

Jedná se zejména o trestný čin krádeže dle § 205 odst. 2 trestního zákoníku, v jehož případě dále není k naplnění znaků skutkové podstaty vyžadováno způsobení ani minimální škody (10 000 Kč), neboť znakem skutkové podstaty je opakování trestné činnosti (recidiva). Do vězení na delší dobu se tak může pachatel dostat za krádež v hodnotě desítek či stovek korun. V tomto případě je trestní sazba stanovena ve výměře od 6 měsíců do 3 let odnětí svobody, zatímco základní skutková podstata obsahuje trest odnětí svobody až na 2 léta (trest lze tedy uložit v rozmezí 0 - 2 roky).

Nejde jen o trestný čin krádeže. Obdobně je tomu i v případě dalších trestných činů. Předně jde o nedovolenou výrobu a jiné nakládání s omamnými a psychotropními látkami a jedy dle § 283 odst. 2 písm. b) TZ, u něhož je stanovena trestní sazba od 2 do 10 let, zatímco v základní skutkové podstatě je stanovena trestní sazba od 1 roku do 5 let. Jediným důvodem v podstatě dvojnásobné trestní sazby je pouze opakování jednání, nikoli zvýšení jeho nebezpečnosti. Stejně tak je tomu i v případě ohrožování pod vlivem návykové látky dle § 274 odst. 2 písm. c) TZ. Dále se pak jedná o trestné činy zpronevěry dle § 206 odst. 2 TZ, úvěrového podvodu dle § 211 odst. 3 TZ, dotačního podvodu dle § 212 odst. 3 TZ, provozování nepoctivých her a sázek dle § 213 odst. 2. TZ, poškozování spotřebitele dle § 253 odst. 2 písm. c) TZ a pytláctví dle § 304 odst. 2, písm. e) TZ. U těchto majetkových trestných činů je rovněž zvýšená trestní sazba pouze s poukazem na opakované jednání bez toho, aniž by zákon vyžadoval způsobení vyšší škody. Stanovení zvláštních skutkových podstat, a tedy i speciálních sazeb trestu odnětí svobody u opakované trestné činnosti, představuje výrazný nepoměr v trestně politickém přístupu mezi recidivisty a ostatními pachateli. Recidivu lze v rámci trestání zohlednit i za použití jak obecných, tak specifických přitěžujících okolností, a proto recidiva nutně nemusí být znakem skutkové podstaty trestného činu.

## NÁVRH ŘEŠENÍ

- a) Vypuštění ustanovení § 205 odst. 2 TZ. V případě zachování § 205 odst. 2 TZ se sníženými trestními sazbami (zachování širší kriminalizace recidivistů ale se sazbami odpovídajícími základní skutkové podstatě) by bylo na místě zavést podmínku způsobení „škody nikoli minimální“, která by v § 138 TZ byla definována jako 1000 Kč.
- b) Vypuštění ustanovení týkajících se kvalifikovaných skutkových podstat ostatních trestných činů, kdy jedinou kvalifikační okolností je recidiva, a to především pokud jde o Nedovolenou výrobu a jiné nakládání s omamnými a psychotropními látkami a s jedy [§ 283 odst. 2 písm. b)].

Zrušením těchto speciálních trestních sazeb by stát snížil vězeňskou populaci přibližně o desetinu a ročně by tím ušetřil 1 miliardu Kč<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Drápal, Jakub. Speciální skutkové podstaty pro recidivisty: Nepromyšlené a škodlivé. Studie Legal Data Hub dostupná na [https://www.prf.cuni.cz/sites/default/files/uploads/files/LDH2022-1-Specialni-skutkove-podstaty-pro-recidivisty\\_0.pdf](https://www.prf.cuni.cz/sites/default/files/uploads/files/LDH2022-1-Specialni-skutkove-podstaty-pro-recidivisty_0.pdf); v ní jsou vypočteny i všechny speciální trestní sazby pro recidivisty, které by bylo třeba zrušit.

## # 2 Omezení nevhodné kumulace trestů

### POPIS PROBLÉMU

Více trestů uložených nezávisle na sobě vykonává asi 50 % vězňených osob. Tresty se v takovém případě sčítají, což vede k výkonu nepřiměřeně dlouhých trestů odnětí svobody. Značnou část vězeňské populace tak tvoří osoby, jež se nedopustily závažné trestné činnosti<sup>2</sup>.

Jedná se o případy trestání pachatelů, kteří spáchali další trestný čin předtím, než vykonali dříve uložené tresty. Protože se nejedná o souběh, nelze tyto případy trestat podle pravidel pro ukládání trestů za souběh trestných činů. Obsahově se však tyto případy výrazně liší od recidivy, protože dosud nebyl vykonán dříve uložený trest. Takoví pachatelé, kteří se pohybují na pomezí mezi pachateli souběhu a recidivisty, pak vykonávají neúměrně dlouhé tresty odnětí svobody, neboť se jim všechny tresty nasčítají a výsledný trest pak nezřídka přesahuje horní hranici sazby za nejzávažnější trestný čin, za který byli odsouzeni.

Jako příklad lze zmínit případ, kdy pachatel byl opakovaně podmíněně odsuzován za trestnou činnost související s jeho závislostí na drogách. Nejdříve byl odsouzen k trestu odnětí svobody v délce 1 roku podmíněně odloženého na zkušební dobu 2 let. Podruhé byl odsouzen k trestu odnětí svobody v délce 2,5 roku podmíněně odloženého na zkušební dobu 2 let. Teprve potřetí byl odsouzen k trestu odnětí svobody v délce 3 let, který nebyl podmíněně odložen. Poté příslušný okresní soud nařídil výkon jak prvního, tak i druhého trestu odnětí svobody, v důsledku čehož měl odsouzený vykonat trest odnětí svobody v celkové délce 6,5 roku, což vzhledem k páchané trestné činnosti (která souvisela zejména s jeho drogovou závislostí, jednalo se o drobnější drogovou trestnou činnost) je nepřiměřeně přísným trestem (srov. nález Ústavního soudu ze dne 30. července 2019 sp. zn. II. ÚS 4022/18, ve kterém i Ústavní soud poukazuje na nepřiměřené zostření trestní represe v důsledku nevhodné kumulace trestů).

Na tento problém trestní zákoník částečně reaguje v ust. § 39 odst. 4, když stanoví, že soud při stanovení druhu trestu a jeho výměry přihlédne též k druhu a výměře trestů, které byly pachateli uloženy za jinou jeho trestnou činnost a dosud nebyly vykonány, tak, aby vzhledem k povaze a závažnosti trestného činu a osobě pachatele nebyl uložen takový trest, který by spolu s dosud nevykonanými tresty vedl k nepřiměřenému postihu pachatele. Tato právní úprava je však nedostatečná, protože neumožňuje ukládat tresty pod dolní hranici trestní sazby. V případě výše diskutovaného pachatele drogové trestné činnosti, který by vykonával 3,5 roku na základě dříve uložených trestů, by rozhodně nebylo potřeba uložit nepodmíněně trest na dolní hranici trestní sazby (2 roky); dostačoval by výrazně kratší. Tuto možnost však trestní zákoník výslovně nepředjímá.

### NÁVRH ŘEŠENÍ

Cílem navrhovaného řešení je, aby soudy při ukládání trestů za nové trestné činy zohledňovaly dříve uložené a dosud nevykonané tresty (i bez ohledu na dolní hranici trestní sazby) tak, aby všechny tresty, o kterých je očekáváno, že je pachatel bude vykonávat, byly ve svém důsledku přiměřené k celkové závažnosti trestné činnosti.

<sup>2</sup> Pro popis problému viz DRÁPAL, Jakub. Ukládání trestů v případě jejich kumulace: Jak trestat pachatele, kteří spáchali další trestný čin předtím, než vykonali dříve uložené tresty. *Jurisprudence*. 2020, č. 2, s. 1–17.

Toho lze docílit tím, že soudu bude dána možnost snížit ukládaný trest pod dolní hranici trestní sazby. Do § 58 TZ by se proto doplnil další důvod (pravděpodobně formou dalšího odstavce daného ustanovení) pro mimořádné snížení trestu odnětí svobody, který by odkazoval na § 39 odst. 4 TZ.

## # 3 Dílčí dekriminalizace trestného činu zanedbání povinné výživy dle § 196 TZ

### POPIS PROBLÉMU

Jak dle policejních statistik<sup>3</sup>, tak dle údajů státních zastupitelství a soudů, je patrné, že zanedbání povinné výživy je velmi frekventovaný registrovaný trestný čin. Počet osob, vůči nimž se pro tento přečin vede trestní řízení, poměrně výrazně zaměstnává jednotlivé orgány činné v trestním řízení. Přitom jde z velké části o případy méně závažných forem zanedbání povinné výživy dle § 196 odst. 1 trestního zákoníku<sup>4</sup>. Zároveň lze ze statistických údajů Vězeňské služby<sup>5</sup> dovodit, že osoby ve výkonu trestu odnětí svobody pro tento přečin tvoří poměrně významnou část vězeňské populace.

Poznatky z aplikační praxe zároveň naznačují, že trestní postih v těchto případech většinou nevede ke zlepšení situace v oblasti plnění vyživovací povinnosti. Naopak uvěznění pachatele limituje jeho možnosti získat finanční prostředky na řádné placení výživného v souvislosti se ztrátou zaměstnání. Proto se v rámci odborné diskuze<sup>6</sup> opakovaně objevují návrhy na dekriminalizaci, resp. částečnou dekriminalizaci, zanedbání povinné výživy. Důraz je zde kladen na prosazování zásady subsidiarity trestní represe a řešení neplnění vyživovací povinnosti primárně mimotrestními prostředky. V tomto směru v poslední době došlo ke zlepšení situace nezaopatřených dětí ohrožených neplněním vyživovací povinnosti také přijetím zákona č. 588/2020 Sb., o náhradním výživném na nezaopatřené dítě, účinným od 1. 7. 2020.

Na vhodnost částečné dekriminalizace poukazuje mimo jiné i Ministerstvo spravedlnosti ve velmi komplexně zpracované Analýze aktuálních otázek výživného<sup>7</sup>, kde se zároveň zdůrazňuje účelnost a efektivita mimotrestních řešení životních situací, které mají obecně přispívat ke zlepšení rodinných vztahů a předcházet tím i problémům s plněním vyživovací povinnosti, jako je např. Cochemská praxe.

V níže uvedeném návrhu se proto navrhuje dekriminalizace méně závažných forem zanedbání povinné výživy, které ovšem zároveň tvoří velmi významnou část projednávaných případů tohoto přečinu, a zároveň zachování trestního postihu v případech závažnější úmyslné formy jednání (vyhýbání se plnění vyživovací povinnosti) a také v případech, kdy je oprávněná osoba vydána nebezpečí nouze. Míra postihu nedbalostních forem zanedbání povinné výživy je ke zvážení vyjádřena ve dvou variantách.

<sup>3</sup> Blíže každoročně vydávané Analýzy trendů kriminality v České republice za příslušné roky, IKSP, Dostupné na: [http://www.ok.cz/iksp/p\\_stud.html](http://www.ok.cz/iksp/p_stud.html)

<sup>4</sup> Srov. Např. Nejvyšší státní zastupitelství. Zpráva o činnosti státního zastupitelství za rok 2021, s. 63, Dostupné na: [ZoČ 2021-textová část.pdf](https://www.zo.cz/2021-textova-část.pdf) ([verejnazaloba.cz](http://www.verejnazaloba.cz)) ; Přehledy o vyřízených stíhaných a podezřelých osobách podle státních zastupitelství – nestandardní sestavy, Ministerstvo spravedlnosti, CSLAV

<sup>5</sup> Statistické ročenky Vězeňské služby ČR za příslušné roky, Dostupné na: <https://www.vscr.cz/sekce/statisticke-rocenky-vezenske-sluzby>

<sup>6</sup> Sklenička, J, Rozum, J. K problematice neplacení výživného, Trestněprávní revue, 2014, č. 10, s. 239n.; Scheinost a kol. Sankční politika pohledem praxe, Praha :IKSP, 2014, s. 136

<sup>7</sup> Analýza aktuálních otázek výživného, Ministerstvo spravedlnosti ČR, Dostupné na: [https://justice.cz/documents/12681/724488/Anal%C3%BDza\\_V%C3%BD%C5%BEivn%C3%A9ho.pdf/93c70207-570a-4e7c-886a-0f7d208cc6fb](https://justice.cz/documents/12681/724488/Anal%C3%BDza_V%C3%BD%C5%BEivn%C3%A9ho.pdf/93c70207-570a-4e7c-886a-0f7d208cc6fb)

## NÁVRH ŘEŠENÍ

### Varianta I

§ 196 trestního zákoníku

1. Kdo neplní, byť i z nedbalosti, svou zákonnou povinnost vyživovat nebo zaopatřovat jiného po dobu delší než čtyři měsíce a vydá tím oprávněnou osobu nebezpečí nouze, bude potrestán odnětím svobody až na 2 léta.
2. Stejně bude potrestán, kdo se úmyslně vyhýbá plnění své zákonné povinnosti vyživovat nebo zaopatřovat jiného po dobu delší než čtyři měsíce.
3. Odnětím svobody na šest měsíců až tři léta bude pachatel potrestán, vydá-li činem uvedeným v odstavci 2 oprávněnou osobu nebezpečí nouze.

### Varianta II

1. Kdo neplní, byť i z hrubé nedbalosti, svou zákonnou povinnost vyživovat nebo zaopatřovat jiného po dobu delší než čtyři měsíce a vydá tím oprávněnou osobu nebezpečí nouze, bude potrestán odnětím svobody až na 2 léta.
2. Stejně bude potrestán, kdo se úmyslně vyhýbá plnění své zákonné povinnosti vyživovat nebo zaopatřovat jiného po dobu delší než čtyři měsíce.
3. Odnětím svobody na šest měsíců až tři léta bude pachatel potrestán, vydá-li činem uvedeným v odstavci 2 oprávněnou osobu nebezpečí nouze.

## # 4 Snížení dolních hranic trestních sazeb za vybrané trestné činy

### POPIS PROBLÉMU

Trestní sazby v trestním zákoníku potřebují komplexní revizi. Aby do té doby nedocházelo k příliš přísnému trestání jednání, je na místě snížit dolní hranice trestních sazeb u často stíhaných trestných činů, u kterých jsou dolní hranice trestních sazeb, v porovnání s ostatními trestnými činy, příliš vysoké. Konkrétně byly identifikované dva trestné činy: Těžké ublížení na zdraví a Nedovolená výroba a jiné nakládání s omamnými a psychotropními látkami a s jedy.

V případě trestného činu těžkého ublížení na zdraví (§ 145 TZ) se jedná pouze o odst. 1, jehož dolní hranice trestní sazby neodpovídá horní hranici trestní sazby za ublížení na zdraví (§ 146 TZ). V některých případech může být posouzení, zda se jedná o těžkou újmu na zdraví či „jen“ újmu na zdraví hraniční (např. o jeden den delší pracovní neschopnost); rozdíl trestních sazeb je však diametrálně odlišný: 3–10 let (těžké ublížení na zdraví dle § 145 odst. 1 tr. zákoníku) vs. 6 měsíců – 3 léta (ublížení na zdraví dle § 146 odst. 1 tr. zákoníku). Vzhledem k tomu, že tedy může být hranice mezi ublížením na zdraví a těžkým ublížením na zdraví tenká, měly by se trestní sazby těchto trestných činů překrývat, nikoli dotýkat. Je proto na místě snížit dolní hranici těžkého ublížení na zdraví, přičemž se navrhuje snížení na 2 roky, tedy na hranici, kde byla před

přijetím aktuálně platného trestního zákoníku.

Dále se jedná o trestný čin nedovolené výroby a jiného nakládání s omamnými a psychotropními látkami a s jedy dle § 283 odst. 3 trestního zákoníku s trestní sazbou 8-12 let. Dolní hranice 8 let je vzhledem k základní skutkové podstatě i vzhledem k trestním sazbám ostatních tzv. drogových trestných činů neproporcionální: Sazba v § 283 odst. 2 je 2-10 let, takže ve všech ostatních ustanoveních zvláštní části trestního zákoníku je v případě vyššího odstavce sazba 5-12 let; není tedy důvod v § 283 odst. 3 mít sazbu 8-12 let. Na přílišné přísnosti současné trestní sazby se shodne odborná veřejnost.

## NÁVRH ŘEŠENÍ

- a) Navrhuje se snížení dolní hranice trestní sazby u trestného činu těžkého ublížení na zdraví dle § 145 odst. 1 tr. zákoníku ze 3 na 2 roky.
- b) Navrhuje se snížení dolní hranice trestní sazby u trestného činu nedovolené výroby a jiného nakládání s omamnými a psychotropními látkami a s jedy dle § 283 odst. 3 trestního zákoníku z 8 na 5 let.

## # 5 Změna „převodního mechanismu“ peněžitého trestu na trest odnětí svobody

### POPIS PROBLÉMU

Peněžitý trest je ukládán ve formě tzv. denních sazeb. Způsob ukládání peněžitého trestu by měl být následující: Na základě závažnosti se stanoví počet denních sazeb, na základě majetkových poměrů pachatele (zejména příjmu, např. jako jedna třetina denního příjmu) se stanoví výše jedné denní sazby. Násobek těchto dvou představuje výsledný peněžitý trest. Pokud pachatel např. vydělává 30.000 Kč měsíčně, pak by jedna denní sazba byla ve výši 330 Kč, při závažnosti odpovídající 80 denním sazbám by zaplatil celkem 26 400 Kč.

Aby tento systém fungoval, tak je potřeba, (i) aby v případě nezaplacení peněžitého trestu pachatelé šli na spravedlivou dobu do vězení a (ii) aby se pachatelům odebral tzv. přebytečný příjem (tedy prostředky nad rámec těch nezbytných pro zajištění nutných životních nákladů), aby peněžitý trest šel jednoduše a spravedlivě ukládat i těm, kteří nemají úspory. V současné době není naplněn ani jeden z těchto požadavků.

Z hlediska snížení vězeňské populace je zásadní zejména první bod, přičemž v současné době se jedna denní sazba (cca  $\frac{1}{3}$  denního příjmu) rovná dvěma dnům ve vězení. Tento způsob převodu je nepřiměřený. Zkuste si představit, na jak dlouho byste byli ochotni jít do vězení, abyste si uchovali být např. celý denní plat. Nejspíše to nebude na dva dny, pravděpodobně ani na jeden den. V zahraničí je proto běžný poměr 1:1 nebo opačný poměr 2:1, tj. dvě denní sazby = 1 den uvěznění či dokonce 3:1. V zahraničí je dále výrazně nižší maximální počet denních sazeb (v ČR je 730 a patří k těm výrazně nejvyšším v Evropě). Tyto poměry a počty je třeba snížit.

## NÁVRH ŘEŠENÍ

### a) Jsou představitelná tři řešení příliš přísných denních sazeb:

1. Zachování maximálního počtu denních sazeb (730) a otočení poměru na 2 denní sazby = 1 den uvěznění. Tato změna by měla být případně doprovozena stanovením výše jedné denní sazby jako jedné třetiny denního příjmu pachatele.
2. Snížení maximálního počtu denních sazeb na 365 a stanovení poměru na 1 denní sazba = 1 den uvěznění. Toto řešení odpovídá současnému německému řešení, ze kterého jsme se dle tvůrců trestního zákoníku měli inspirovat při přijetí denních sazeb (oproti Němcům jsme však výrazně zpřísnili naši úpravu).
3. Snížení maximálního počtu denních sazeb na 365 a stanovení poměru na 2 denní sazby = 1 den uvěznění. Toto řešení odpovídá současným německým debatám a návrhům v Německu na úpravu jejich systému. Přiblížili bychom se tímto skandinávským zemím.
4. Odpovídajícím způsobem by se musel změnit nejen trestní zákoník, ale i další předpisy (např. zákon o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních).

### b) Pro zdůraznění, že se pachatelům má odebírat tzv. přebytečný příjem by v § 68 odst. 3 TZ mohly být nahrazeny věty:

*„Výši jedné denní sazby peněžitého trestu stanoví soud se zřetelem k osobním a majetkovým poměrům pachatele. Přitom vychází zpravidla z čistého příjmu, který pachatel má nebo by mohl mít průměrně za jeden den.“*

následujícími větami:

*„Výši jedné denní sazby peněžitého trestu stanoví soud se zřetelem k osobním a majetkovým poměrům pachatele. Soud přitom zpravidla stanoví výši jedné denní sazby jako jednu třetinu čistého denního příjmu pachatele, který pachatel má nebo by mohl mít. Příjmy pachatele, jeho majetek a výnosy z něj, jakož i jiné podklady pro určení výše denní sazby mohou být stanoveny odhadem soudu, pokud by jejich zjišťování bylo spojeno s nepřiměřenými obtížemi, zejména, jestliže pachatelův příjem tvoří, byť jen zčásti, výnosy z trestné činnosti, plyne ze zahraničí nebo má soud důvodné pochyby o pravdivosti podkladů o příjmu a majetku pachatele.“*

