



**Vězeňská služba České republiky
Generální ředitelství Praha**

Soudní č. 1672/1a, pošt. příhrádka 3, 140 67 Praha 4, tel.: 244 024 111, fax: 244 024 809, ISDS: b86abcb

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

[REDACTED]

SDĚLENÍ

ve věci žádosti o poskytnutí informace

Vězeňská služba České republiky, se sídlem Soudní 1672/1a, 140 67 Praha 4, subjekt povinný ve smyslu ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů („povinný subjekt“), obdržela prostřednictvím datové zprávy [REDACTED] písemnou žádost o informace podanou s odkazem na zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů („zákon o svobodném přístupu k informacím“). Podala ji [REDACTED] („žadatel“). Žádost o poskytnutí informace byla povinným subjektem zaevidována pod [REDACTED]

Žádost o poskytnutí informace ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím byla zprvu podána na adresu organizační jednotky Vazební věznice Praha Ruzyně a zde byla po doručení datovou zprávou [REDACTED] zaevidována pod sp. zn. [REDACTED]. Následně byla postoupena usnesením k povinnému subjektu ve smyslu ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

Postup organizační jednotky Vazební věznice Praha Ruzyně, jímž byla žádost o informace postoupena k vyřízení povinnému subjektu byl souladný s judikaturou (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 5 As 284/2018 – 20) nebo jiná závazná judikatura, kupříkladu rozsudek Nejvyššího správního soudu 4 As 269/2018 - 15 ze dne 26. září 2018. Určuje se v něm, že „vazební věznice, věznice jako organizační jednotky Vězeňské služby České republiky podle § 1 odst. 4 zákona č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční strážích České republiky, nemají v oblasti poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím samostatnou rozhodovací pravomoc.“.

Obsahem totožné podání žadatelky obdržela prostřednictvím datové zprávy také Věznice Vinařice. Podání je vedené pod sp. zn. [REDACTED] a povinný subjekt jej nebude samostatně vyřizovat, tj. vyřídí se sdělením [REDACTED]

Meritem žádosti o informace je výslovný požadavek žadatele na „zaslání interního předpisu, popřípadě metodiky k hodnocení odsouzených, dle něhož jsou jim udělovány pochvaly, nebo naopak kázeňské tresty a dále směrnice, dle níž se rozhoduje o přeřazení odsouzeného v rámci diferenciačních skupin.“.

I.

Povinný subjekt požadavky na „poskytnutí vnitřních předpisů“ posoudil z hlediska ústavního práva na svobodný přístup k informacím, z hlediska účelu zákona o svobodném přístupu k informacím a za užití odborných právních komentářů (např. *FUREK, Adam; ROTHANZL, Lukáš; JIROVEC, Tomáš: Zákon o svobodném přístupu k informacím: komentář. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-273-1, str. 703*), konstantní judikatury (např. *rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. října 2011, čj. 7 As 101/2011 – 66* nebo *usnesení Ústavního soudu ze dne 18. prosince 2002, sp. zn. III. ÚS 156/02*), kde se konstatuje, že „právo na informace nelze chápat jako neomezené právo člověka na uspokojení osobní zvědavosti či zvědavosti“.

Povinný subjekt dále věc posoudil z hlediska ustanovení § 28 a § 45 a násl. zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů („zákon o výkonu trestu odnětí svobody“), které stanoví základní povinnosti odsouzených a zásady udělování kázeňských odměn a kázeňských trestů. V neposlední řadě povinný subjekt posuzoval žádost z hlediska právní úpravy ve vyhlášce Ministerstva spravedlnosti č. 345/1999 Sb., kterou se vydává řád výkonu trestu odnětí svobody, ve znění pozdějších předpisů („řád výkonu trestu“).

Jako první krok poté povinný subjekt posoudil učiněné podání ohledně náležitostí žádosti o informace. Povinností žadatele totiž je v případě žádosti o informace dostát požadavkům konkrétnosti, srozumitelnosti. Požadavku na formulaci žádosti tak, aby povinný subjekt si byl naprosto jist, jaká informace je vymáhána. Takový přístup akcentuje i judikatura a možno na tomto místě připomenout zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. července 2016 (čj. 9 As 124/2016 – 42), cit.: „*Formulace žádosti o informace je věcí žadatele.*“.

Tedy, „*žádost má co nejpřesněji identifikovat požadovaný dokument, to znamená, v žádosti by měl být buďto označen konkrétní dokument, příp. není-li žadateli označení dokumentu známo, měl by být předmět žádosti natolik konkrétní, aby bylo možné dokumenty jednoznačně identifikovat a poskytnout.*“.

Povinný subjekt shledal v tomto směru, že požadavky žadatele jsou formulovány neurčitě, nepřilíš zřetelně. Nicméně, i přesto z povahy žádosti dovodil, že v prvním případě se žadatel dle jeho přesvědčení může domáhat toliko zaslání jedinečného interního aktu řízení týkajícího se udělování odměn a udělování kázeňských trestů vězněným osobám, a to nařízení generálního ředitele Vězeňské služby České republiky č. 23/2020 o kázeňském řízení u obviněných, odsouzených a chovanců („nařízení č. 23/2020“).

Ve druhém případě (druhé části žádosti) usoudil, že by mělo jít o objasnění postupu Vězeňské služby České republiky ve smyslu ustanovení § 11a řádu výkonu trestu s právní úpravou, týkající se změny stupně zabezpečení u odsouzených zařazených do věznice s ostrahou a kdy rozhodnout o změně umístění do některého z oddělení věznice s ostrahou je možné pouze na základě změny míry vnějších nebo vnitřních rizik.

II.

K vlastnímu řízení o žádosti povinný subjekt *a priori* konstatuje, že právo na informace náleží mezi zaručená základní práva podle čl. 17 Listiny základních práv a svobod („Listina“), která je součástí ústavního pořádku České republiky. Podle čl. 17 odst. 4 Listiny platí, že „*svobodu projevu a právo vyhledávat a šířit informace lze omezit zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu zdraví a mravnost*“. Z čl. 17 odst. 5 Listiny vyplývá, že „*státní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti*“.

Zákonem provádějícím zmíněné čl. 17 Listiny je zákon o svobodném přístupu k informacím jako komplexní úprava poskytování informací; podmínek přístupu veřejnosti k informacím o činnosti povinných subjektů, kterým zvláštní zákon svěřil rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy, a které mají povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti.

Ve vztahu k žádosti, to značí zpřístupnit žadateli nařízení č. 23/2020, je pak relevantní právní úprava obsažená v ustanovení § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím, podle něhož povinný subjekt může poskytnutí informace omezit, pokud se její poskytnutí „vztahuje výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu.“. Jedná se o ustanovení, které upravuje fakultativní důvod pro odmítnutí žádosti o poskytnutí informace. To znamená, že neposkytnutí informací je zcela na správním uvážení povinného subjektu, což představuje podstatnou odlišnost od právní úpravy důvodů pro odmítnutí žádosti, jak jsou uvedeny v jiných ustanoveních.

III.

Povinný subjekt dále ozřejmil a musel prokázat, zda nařízení č. 23/2020 skutečně náleží podřadit pod neurčitý pojem „vnitřní pokyn“ (vnitřní předpis), jehož vymezení je provedeno respektovanou judikaturou.

Za „vnitřní předpis“ (vnitřní pokyn) ve smyslu již zmíněného ustanovení § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím, nelze totiž považovat úplně každý akt, který správní úřad za jako takový označí. A jak vyplývá z rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. srpna 2012 (čj. 9 Ca 99/2009 – 67): „*vnitřní předpis ve veřejné správě představuje souhrnné označení pro akty abstraktní povahy, které slouží k uspořádání poměrů uvnitř jedné nebo více organizačních složek nebo zařízení veřejné správy a jejichž vydání se opírá o právně zakotvený vztah podřízenosti k vydavateli aktu*“ (viz HENDRYCH, D. Správní právo. Praha: C. H. Beck, 2003, str. 113).

Povinný subjekt poukazuje i na výrok rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. ledna 2013 (čj. 10 A 251/2011 – 38), podle kterého „*o vnitřní pokyn se ve smyslu ustanovení § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, jedná jen tehdy, upravuje-li postupy, které se projeví výhradně uvnitř úřadu a nemají žádný výstup navenek a nikterak nedopadají do práv a právem chráněných zájmů osob stojících mimo úřad.*“.

Rozhodujícím faktorem je vždy to, jestli „vnitřní pokyn“ obsahuje informace týkající se výkonu veřejné správy navenek, anebo zda se jedná výlučně o akt organizační, metodický nebo řídicí, který zásadně nemůže ovlivnit subjekty (osoby) jiné než takové, které mu z hlediska služební podřízenosti pod disciplinární odpovědností podléhají.

Rozhodný je zásadně obsah bez ohledu na formální označení (směrnice, pokynu, nařízení). Pokud se jedná o obsah vymáhaného nařízení č. 23/2020, lze jej vymežit shodně s určením účelu v něm provedené úpravy. Jeho účelem je (jak plyne z úvodního ustanovení § 1 odst. 1):

- a) *stanovit postup zaměstnanců zařazených k výkonu práce ve Vězeňské službě České republiky a příslušníků Vězeňské služby v kázeňském řízení u obviněných, odsouzených a chovanců,*
- b) *zmocnit zaměstnance k výkonu kázeňské pravomoci nad obviněnými¹⁾, odsouzenými²⁾ a chovanci³⁾,*
- c) *stanovit základní obsahové a formální náležitosti spisu kázeňského řízení,*
- d) *stanovit postup zaměstnanců při odnětí věci a stanovit základní obsahové a formální náležitosti záznamu o odnětí věci⁴⁾,*

- e) *stanovit postup zaměstnanců při realizaci ochranného opatření zabrání věci a stanovit základní obsahové a formální náležitosti spisu o zabrání věci⁵⁾,*
- f) *stanovit způsob, obsah a četnost vyhodnocování kázeňské pravomoci zaměstnanců a projednávání v poradních orgánech ředitele vazební věznice, věznice, vazební věznice a ústavu pro výkon zabezpečovací detence nebo věznice a ústavu pro výkon zabezpečovací detence.*

Z uvedeného je zřejmé, že úprava ve vymáhaném nařízení č. 23/2020 představuje úpravu směřování výhradně dovnitř povinného subjektu (Vězeňská služba České republiky). Neupravují se v něm činnosti navenek, což značí vůči osobám, které nejsou povinnému subjektu personálně nebo jinak podřízeny [viz rozsudek *Nejvyššího správního soudu ze dne 15. října 2013 (čj. 1 As 70/2013 – 58)*, nebo literatura: FUREK, A.; ROTHANZL, L.; JIROVEC, T. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 499*].

IV.

Z výše uvedeného, na podkladě zhodnocení skutkového a právního stavu, povinný subjekt tudíž mohl dospět k závěru, že jsou založeny podmínky pro odepření zpřístupnit žadateli Nařízení generálního ředitele č. 23/2020 o kázeňském řízení u obviněných, odsouzených a chovanců, jelikož toto nařízení věcně spadá pod pojem vnitřní pokyn, jak je vymezen v ustanovení § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím. A podle zmíněného ustanovení „*povinný subjekt může omezit poskytnutí informace, pokud se a) vztahuje výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu.*“.

Před finálním rozhodnutím, kdy ustanovení § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím právně upravuje fakultativní zákonný důvod pro odmítnutí žádosti neposkytnutím informací, bylo na správním uvážení povinného subjektu, aby věc posoudil též v rámci testu proporcionality.

Povinný subjekt má v té souvislosti poté za postavené najisto, že žadatelův zájem o zaslání nařízení č. 23/2020, byť to otevřeným způsobem nedeklaruje, může představovat příspěvek k diskusi o věcech veřejného zájmu.

Povinný subjekt zde má za to, že veřejný zájem je dán již samotným zákonem č. 85/1996 Sb. o advokacii, ve znění pozdějších předpisů, který zakotvuje práva a povinnosti advokátů a je v něm upraven způsob výkonu advokacie. Zákon o advokacii je základním nástrojem pro úpravu poskytování právních služeb advokáty a těmito právními službami se myslí především zastupování před soudy a dalšími orgány, obhajobu v trestních věcech nebo poskytování právních konzultací.

Nařízení č. 23/2020 se proto poskytuje, a to s omezeními podle ustanovení § 12 zákona o svobodném přístupu k informacím. Cit.: „*Všechna omezení práva na informace provede povinný subjekt tak, že poskytne požadované informace včetně doprovodných informací po vyloučení těch informací, u nichž to stanoví zákon. Právo odepřít informaci trvá pouze po dobu, po kterou trvá důvod odepření. V odůvodněných případech povinný subjekt ověří, zda důvod odepření trvá.*“.

V.

Ke druhé části žádosti o informace formulované jako požadavek žadatele na „**směrnici, podle níž se rozhoduje o přeřazení odsouzeného v rámci diferenciačních skupin**“ by striktním držením se terminologie používané žadatelem, těžiště vyjádření povinného subjektu bylo v ustanovení § 9 a ustanovení § 10 zákona o výkonu trestu odnětí svobody.

Tato jsou ve znění:

„§ 9

Zařazování odsouzených do typů věznic

- (1) *O tom, do jakého typu věznice bude odsouzený zařazen k výkonu trestu, rozhoduje soud podle zvláštního zákona⁴⁾.*

Přeřazování odsouzených

§ 10

O přeřazení odsouzeného do věznice jiného typu během výkonu trestu rozhoduje soud podle zvláštního zákona⁴⁾.

Poznámky pod čarou č. 4 odkazují na zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a na zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů.

Na roveň právní úpravě v zákoně o výkonu trestu odnětí svobody (a s ní úzce související) je právní úprava ve smyslu ustanovení § 57 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník. V této právní úpravě zákonodárce stanovil:

„§ 57

Přeřazení odsouzeného do věznice jiného typu

- (1) *Během výkonu trestu odnětí svobody může soud rozhodnout o přeřazení odsouzeného do věznice jiného typu.*
- (2) *O přeřazení odsouzeného do věznice s ostrahou rozhodne soud tehdy, jestliže chování odsouzeného a způsob, jakým plní své povinnosti, odůvodňují závěr, že přeřazení přispěje k jeho nápravě...“.*

K takto pojaté žádosti o zaslání směrnic, povinný subjekt sděluje, že žádaný dokument nebyl ve formě vnitřního předpisu Vězeňské služby České republiky vydán, vyhlášen.

VI.

Pakliže by druhou částí žádosti formulované jako požadavek žadatele na „**směrnici, podle níž se rozhoduje o přeřazení odsouzeného v rámci diferenciačních skupin**“ žadatel měl na mysli změnu stupně zabezpečení u odsouzených zařazených do věznice s ostrahou, sdělení informace by spočívalo v právní úpravě ve smyslu § 11a řádu výkonu trestu.

Ač není povinností povinného subjektu domýšlet záměr žadatele o informace, v tomto případě se lze přiklonit na stranu určitého objasnění, sdělení informací ve vztahu k ustanovení § 11a řádu výkonu trestu.

Dle této právní úpravy (§ 11a odst. 1) rozhodnout o změně umístění do některého z oddělení věznice s ostrahou lze pouze na základě změny míry vnějších nebo vnitřních rizik. Podle § 11a odst. 2 řádu výkonu trestu: „*Vyhodnocení míry vnějších a vnitřních rizik se posuzuje vždy alespoň při*

- a) *hodnocení plnění programu zacházení,*
- b) *hodnocení dodržování vězeňského režimu,*
- c) *realizaci programu výstupního zacházení, nebo*
- d) *zjištění nedostatků ve vyhodnocení míry vnějších a vnitřních rizik při kontrole provedené Ministerstvem spravedlnosti.“.*

Podle § 11a odst. 3 řádu výkonu trestu v případě snížení míry vnějších nebo vnitřních rizik může ředitel věznice rozhodnout o umístění odsouzeného do oddělení s nižším stupněm zabezpečení, které se liší o jeden stupeň od oddělení, v němž se vykonává trest. V případě zvýšení míry vnějších nebo vnitřních rizik ředitel věznice může rozhodnout o umístění odsouzeného do oddělení s vyšším stupněm zabezpečení, které se v mimořádných případech může lišit až o dva stupně od oddělení, v němž se vykonává trest.

Ke shora uvedenému se patří doplnit právní úpravu podle ustanovení § 12a a § 12b zákona o výkonu trestu odnětí svobody (zestručněno). Stanoví se v nich, že (viz § 12a), že věznice s ostrahou se podle stupně zabezpečení člení na oddělení: a) s nízkým stupněm zabezpečení, b) se středním stupněm zabezpečení a c) s vysokým stupněm zabezpečení. Do oddělení jsou odsouzení umisťováni podle míry vnějšího a vnitřního rizika.

Vnější riziko vyjadřuje míru nebezpečnosti odsouzeného pro společnost, zejména s ohledem na trestnou činnost, za kterou mu byl uložen trest, délku trestu a formu zavinění a s přihlédnutím k tomu, zda již byl ve výkonu trestu.

Vnitřní riziko vyjadřuje míru rizika ohrožení bezpečnosti během výkonu trestu s ohledem na individuální charakteristiku odsouzeného, v níž se zohledňují zejména povaha jeho trestné činnosti, nevykonaná ochranná opatření, průběh předchozích výkonů trestu a hrozba útěku.

Podle ustanovení § 12b zákona o výkonu trestu odnětí svobody vyhodnocení míry vnějších a vnitřních rizik provede odborná komise, která je složena z vedoucího oddělení výkonu trestu nebo oddělení výkonu vazby a trestu anebo ředitelem věznice pověřeného zaměstnance tohoto oddělení, a dále z psychologa, speciálního pedagoga, sociálního pracovníka, vychovatele a popřípadě dalších zaměstnanců Vězeňské služby České republiky určených ředitelem věznice. Odborná komise toto vyhodnocení včetně doporučení na umístění do některého z oddělení věznice s ostrahou předá bez zbytečného odkladu řediteli věznice.

O umístění do některého z oddělení věznice s ostrahou rozhoduje ředitel věznice, ve které je odsouzený umístěn. Při rozhodování přihlédne k doporučení odborné komise; rozhodne-li odchylně od jejího doporučení, tento postup odůvodní a o rozhodnutí informuje Ministerstvo spravedlnosti České republiky. Rozhodnutí je třeba písemně vyhotovit a doručit odsouzenému.

VII.

Ke shora uvedenému má povinný subjekt za vhodné a účelné připojit taktéž skutečnost, že ke zpracování a využívání dat pro účely § 11a, § 12a a ustanovení § 12b se využívají poznatky a data získaná prostřednictvím nástroje nazvaného „Souhrnná analýza rizik a potřeb odsouzených (SARPO)“, který slouží k vytvoření komplexní zprávy o odsouzených. Nástroj SARPO se od roku 2012 stal oficiální metodou ke zpracování a aktualizaci komplexní zprávy o odsouzeném.

SARPO je nástrojem ke vstupnímu vyhodnocení statických a dynamických rizik souvisejících s páchaním trestné činnosti. Nástroj je na základě empirických poznatků průběžně validován.

VIII.

Na závěr nutno uvést, že v této části žádosti o informace není splněna podmínka, kterou stanoví § 14 zákona o svobodném přístupu k informacím, kdy povinností žadatele je v případě žádosti o informace dostát požadavkům konkrétnosti, srozumitelnosti, potažmo požadavku na formulaci žádosti tak, aby povinný subjekt si byl naprosto jist, jaká informace je vymáhána. Takový přístup akcentuje rovněž judikatura a možno na tomto místě připomenout rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. července 2016 (čj. 9 As 124/2016 – 42).

To v důsledku znamená, že v žádosti není označen konkrétní dokument, ani respektováno, pokud není žadateli označení dokumentu známo, tak by měl být ohledně předmětu žádosti natolik přesný a konkrétní, aby bylo možné dokument jednoznačně identifikovat.

Řízení lze tedy uzavřít, že jde o případ, kdy část žádosti žadatele je nesrozumitelná, formulována příliš obecně, neurčitě. Je tak na místě žadatele vyzvat, aby žádost napříště upřesnil.

Za dané situace vymáhaný interní akt řízení, neurčitou „směrnici, podle níž se rozhoduje o přeřazení odsouzeného v rámci diferenciačních skupin“ tedy poskytnutí bližší informace, pokud by byla splněna podmínka v ustanovení § 3 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím, má povinný subjekt za nerealizovatelné.



Rozdělovník:

Adresát		Způsob doručení
1.	Vězeňská služba České republiky, Soudní 1672/1a, 140 00 Praha 4	uloženo do spisu