III.

**ODŮVODNĚNÍ**

**A. OBECNÁ ČÁST**

**Zhodnocení platného právního stavu a vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy, odůvodnění jejích hlavních principů**

Podle současné právní úpravy musí předseda senátu vždy v případě těhotenství či mateřství ženy dítěte mladšího jednoho roku, která byla odsouzena k nepodmíněnému trestu odnětí svobody, rozhodnout o tom, že se výkon takového trestu odkládá, resp. přerušuje, a to do jednoho roku věku jejího dítěte. Cílem návrhu zákona, který byl schválen jako zákon č. 165/2020 Sb., bylo dát předsedovi senátu pravomoc rozhodnout o tom, zda těhotná žena nebo matka dítěte do jednoho roku jeho věku, která byla odsouzena za zvlášť závažný zločin, bude mít z tohoto důvodu povolen odklad výkonu trestu nebo dojde k jeho přerušení – pokud tak nerozhodne, žena zůstane ve výkonu nepodmíněného trestu odnětí svobody, případně bude povinna nastoupit jeho výkon. Od 1. října 2020 tak nebude vyloučena situace, kdy si trest odnětí svobody uložený pro zvlášť závažný zločin budou odpykávat i těhotné ženy a ženy pečující o dítě do jednoho roku jeho věku.

Na tuto změnu (a související změny provedené zejména v zákoně o výkonu trestu odnětí svobody) musí reagovat i podzákonné předpisy, mj. i řád výkonu trestu odnětí svobody. Ten je zapotřebí upravit tak, aby umožňoval bezproblémovou aplikaci zákona o výkonu trestu odnětí svobody ve znění účinné po 1. říjnu 2020 [zdůraznění, že výkon trestu odnětí svobody žen, které mají povoleno mít u sebe ve věznici své dítě, probíhá zásadně ve specializovaném oddílu po matky nezletilých dětí, zdůraznění, že jedním z kritérií pro rozhodování ředitele věznice o žádosti odsouzené o povolení mít u sebe dítě je vůbec schopnost odsouzené se o dítě řádně postarat, promítnutí změny zákona, kdy zdravotní péče o dítě bude výhradně zabezpečována u mimovězeňských poskytovatelů zdravotních služeb, nikoli tedy samotnou Vězeňskou službou České republiky (dále jen „Vězeňská služba“) aj.].

Zároveň předložený návrh vyhlášky reaguje na doporučení Evropského výboru pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (dále jen „výbor CPT“), resp. na jím prosazované vyšší standardy v oblasti stanovování minimální ubytovací plochy na jednoho vězně. V devadesátých letech výbor CPT stanovil základní normu pro minimální ubytovací plochu, jež by měla být vězňům v celách poskytnuta, a to

1. 6 m² ubytovací plochy v cele pro samostatné ubytování a
2. 4 m² ubytovací plochy na jednoho vězně v celách pro společné ubytování.

Tomuto standardu odpovídají požadavky stanovené dnes na minimální ubytovací plochu v řádu výkonu vazby (§ 15 řádu výkonu vazby) i v řádu výkonu trestu (§ 17 řádu výkonu trestu odnětí svobody). Postupně však výbor CPT tyto požadavky zpřesnil s argumentací, že „pokud 6 m² je minimální ubytovací plocha potřebná pro vězně v cele pro jednoho, pak skutečně není samozřejmé, že cela o 8 m² poskytne uspokojivou ubytovací plochu pro dva vězně“. Proto se výbor CPT rozhodl prosazovat pro cely k ubytování více osob jako žádoucí takový standard, který vzniká tak, že se k minimální ubytovací ploše jednolůžkové cely 6 m² přidají 4 m² na každou další osobu. S těmito standardy aktuální právní úprava není v souladu.

V praxi se Vězeňská služba snaží zohledňovat zmíněné standardy výboru CPT při výstavbě nových nebo rekonstruovaných ubytovacích kapacit (viz např. projekty ve věznicích a vazebních věznicích v Brně, Jiřicích, Světlé nad Sázavou, Valdicích, Všehrdech a ve Znojmě) či postupnými přestavbami a dispozičními úpravami stávajících objektů organizačních jednotek (pakliže je to technicky možné). Veškeré tyto kroky jsou však samozřejmě podmíněny výší přidělených finančních prostředků.

V souladu s dlouhodobými doporučeními výboru CPT není do plošné výměry cely pro stanovení její ubytovací kapacity v praxi započítávána plocha sociálního zařízení, nicméně toto pravidlo dnes rovněž výslovně na úrovni právních předpisů stanoveno není.

Vyhláška pak dále reaguje na některé praktické poznatky Vězeňské služby.

**Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy se zákonem, k jehož provedení je navržena, včetně souladu se zákonným zmocněním k jejímu vydání, zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, s předpisy Evropské unie, judikaturou soudních orgánů Evropské unie a obecnými právními zásadami práva Evropské unie**

Předložený návrh vyhlášky je plně v souladu se zákonem o výkonu trestu odnětí svobody a upravuje problematiku v rozsahu zákonného zmocnění obsaženého v ustanovení § 81 tohoto zákona, podle něhož Ministerstvo spravedlnosti stanoví vyhláškou řád výkonu trestu odnětí svobody.

Navrhované změny nejsou předmětem úpravy předpisů Evropské unie, judikatura soudních orgánů Evropské unie ani obecné právní zásady práva Evropské unie se na danou oblast nevztahují.

Velikost ubytovací plochy připadající na jednoho vězně je řešena v kontextu čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, ve znění pozdějších předpisů (č. 209/1992 Sb.). Otázku minimálního osobního prostoru řeší Evropský soud pro lidská práva vždy ve světle dalších podmínek režimu zbavení svobody. V důsledku těchto podmínek, které se mohou v jednotlivých případech výrazně lišit, může být i minimální velikost podlahové plochy, při které stále nedojde k porušení článku 3 Úmluvy, různá. Evropský soud pro lidská práva konstatoval, že pokud má odsouzený či obviněný v cele sdílené s dalšími k dispozici méně než 3 m2 ubytovací plochy, nedostatek osobního prostoru je tak závažný, že tato skutečnost zakládá silnou domněnku porušení článku 3 Úmluvy. Ta může být vyvrácena jen tehdy, bude-li prokázáno, že nedostatek osobního prostoru byl kompenzován vyvažujícími faktory. Doporučené standardy minimální ubytovací plochy pak shrnul výbor CPT, těmto standardům se česká právní úprava přizpůsobuje.

**Předpokládaný hospodářský a finanční dopad navrhované právní úpravy na státní rozpočet, ostatní veřejné rozpočty, na podnikatelské prostředí České republiky, dále sociální dopady, včetně dopadů na specifické skupiny obyvatel, zejména osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny, a dopady na životní prostředí**

S ohledem na charakter navrhovaných změn se nepředpokládají žádné finanční dopady, a to ani do státního rozpočtu, tak ani do jiných veřejných rozpočtů (finanční nároky bezprostředně neplynou ani ze změny metodiky výpočtu minimální ubytovací plochy na jednoho odsouzeného, neboť velikost nepřekročitelné minimální ubytovací plochy se nemění). Z návrhu neplynou ani relevantní dopady na podnikatelské prostředí České republiky.

Návrh nemá sociální dopady na osoby se zdravotním postižením, sociálně slabé ani na národnostní menšiny.

**Zhodnocení současného stavu a dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k zákazu diskriminace** **a ve vztahu k rovnosti mužů a žen**

Navržená právní úprava neupravuje vztahy, které by se dotýkaly zákazu diskriminace ve smyslu antidiskriminačního zákona (tj. nerovného zacházení či znevýhodnění některé osoby z důvodu rasy, etnického původu, národnosti, pohlaví, sexuální orientace, věku, zdravotního postižení, náboženského vyznání, víry či světového názoru). Lze proto konstatovat, že právní úprava obsažená v návrhu vyhlášky nemá žádné dopady ve vztahu k zákazu diskriminace.

Navržená právní úprava nemá bezprostřední, ani sekundární dopady na rovnost mužů a žen a nevede k diskriminaci jednoho z pohlaví, neboť nijak nerozlišuje, ani nezvýhodňuje jedno z pohlaví a nestanoví pro ně odlišné podmínky. Ustanovení upravující podrobnosti výkonu trestu těhotných žen a matek pečujících ve věznici o své dítě představují nezbytné provedení příslušných ustanovení zákona o výkonu trestu odnětí svobody (v té to souvislosti lze odkázat i na ochranu hodnoty těhotenství a mateřství podle čl. 4 odst. 2 Úmluvy o odstranění všech forem diskriminace žen, podle kterého „přijmou-li státy, smluvní strany, zvláštní opatření, včetně opatření obsažených v této úmluvě, zaměřená na ochranu mateřství, nebude to považováno za diskriminaci“).

**Zhodnocení dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů**

Předložený návrh se specificky nedotýká ochrany soukromí a osobních údajů a v této oblasti stávající úpravu nikterak nemění. Dopady na problematiku ochrany soukromí a osobních údajů se tudíž nepředpokládají. Orgány podílející se na práci s odsouzenými budou postupovat podle dosavadních standardních postupů, které jim umožňují v zákonem stanovených případech zasahovat do soukromí osob a pro potřeby jednotlivých řízení přiměřeně nakládat s osobními údaji. Navrhovaná právní úprava je v souladu se zákonem č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů, a nijak neodporuje právním předpisům Evropské unie upravujícím zpracování, shromažďování či využívání osobních údajů.

**Zhodnocení korupčních rizik (CIA)**

S navrhovanou úpravou nejsou spojena žádná korupční rizika.

**Zhodnocení dopadů na bezpečnost nebo obranu státu**

S navrhovanou úpravou nejsou spojeny žádné dopady na bezpečnost nebo obranu státu.

**Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (RIA)**

Na základě žádosti Ministerstva spravedlnosti byla udělena výjimka z povinnosti zpracovat závěrečnou zprávu z hodnocení dopadů regulace (RIA), a to dopisy Úřadu vlády ze dne 25. února 2020 č. j. 7098/2020-UVCR a ze dne 16. března 2020 č. j. 10315/2020-UVCR.

**B. ZVLÁŠTNÍ ČÁST**

**K čl. I**

**K bodu 1 (§ 4 odst. 3)**

V dosavadní aplikační praxi Vězeňské služby se ukazuje, že stávající zákaz užívání přehledových radiopřijímačů, skenerů a transmiterů signálu do pásma FM odsouzenými není opodstatněný, odsouzenými nedošlo k odposlechu radiového signálu Vězeňské služby. Naopak tento zákaz výrazně komplikuje odsouzeným pořízení radiopřijímače, a to i s ohledem na technický vývoj a nabídku radiopřijímačů na domácím trhu.

**K bodům 2 až 4 (§ 17 odst. 5 až 7)**

Od počátku devadesátých let výbor CPT vypracoval a uplatňoval minimální standardy pro plochu, jež by měla být zajištěna vězňům v celách; výbor CPT se pak v listopadu 2015 rozhodl jasně deklarovat svůj postoj a standardy týkající se minimální ubytovací plochy na jednoho vězně shrnul v materiálu „Ubytovací plocha připadající na jednoho vězně ve vězeňských zařízeních: Standardy CPT“.

V devadesátých letech výbor CPT stanovil základní normu pro minimální ubytovací plochu, jež by měla být vězňům v celách poskytnuta, a to 6 m² ubytovací plochy v cele pro samostatné ubytování a 4 m² ubytovací plochy na jednoho vězně v celách pro společné ubytování. Ve zmíněném materiálu se výbor CPT rozhodl prosazovat pro cely k ubytování až čtyř osob[[1]](#footnote-1) žádoucístandard, který vzniká tak, že se k minimální ubytovací ploše jednolůžkové cely 6 m² přidají 4 m² na každou další osobu. Jinými slovy, podle výboru CPT by bylo žádoucí, aby do cely o 8–9 m² nebyl umisťován více než jeden vězeň a do cely o 12 m² ne více než dva.

Výbor CPT rovněž jasně vyjádřil, že tento minimální prostor by neměl zahrnovat sanitární zařízení umístěné v cele.

Navrhuje se tyto minimální standardy na velikost ubytovací plochy do řádu výkonu trestu odnětí svobody převzít.

**K bodům 5 a 7 (§ 26 a § 34 odst. 7)**

Ve své „Zprávě pro vládu České republiky o návštěvě České republiky, kterou vykonal Evropský výbor CPT ve dnech 2. až 11. října 2018“ výbor CPT doporučuje, aby české orgány podnikly nezbytné kroky k zajištění toho, aby všichni dospělí vězni měli nárok přijmout návštěvu alespoň jednu hodinu každý týden. Dnešní časovou dotaci celkové doby návštěv odsouzeného vykonávajícího trest odnětí svobody (3 hodiny během jednoho kalendářního měsíce) je možné již dnes rozdělit; tato možnost rozdělení celkové doby návštěv je ale upravena pouze na úrovni nařízení generálního ředitele. S ohledem na požadavek právní jistoty se navrhuje toto upravit přímo v řádu výkonu trestu odnětí svobody.

Z podstaty věci se nová úprava § 26 odst. 2 nevztahuje na návštěvy advokátů (viz i § 26 odst. 3 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody), což se promítá do § 34 odst. 7.

**K bodu 6 (§ 33 odst. 1)**

Odsouzeným je zakázáno konzumovat návykové látky [viz § 28 odst. 3 písm. b) zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody]. K ověřování dodržování tohoto zákazu Vězeňská služba využívá testování na přítomnost návykových látek a jejich metabolitů v těle odsouzených, a to zejména z moči, výjimečně též z krve nebo ze slin.

Jednou ze skupin zneužívaných návykových látek jsou opiáty (přírodní a polosyntetické deriváty opiových alkaloidů), tedy látky obsažené jak v nelegálních drogách (např. heroin – diacetylmorfin), tak i v běžně používaných léčivých přípravcích. K detekci zneužívání těchto látek jsou používány orientační imunochemické testy, které reagují na morfin, což je společný metabolit opiátů. Laboratorní toxikologické vyšetření se pak rovněž zaměřuje na detekci morfinu v biologickém vzorku.

Morfin je obsažen i v semenech máku setého (Papaver somniferum L.), a tedy i v potravinách, které obsahují semena máku setého, které mohou odsouzení dnes přijímat v balíčku. Pro použití v potravinářství lze použít semeno máku setého pocházející z odrůd, které obsahují max. 0,8 % morfinových alkaloidů v sušině tobolky (makovici) a na povrchu makového semene není obsah morfinových alkaloidů vyšší než 25 mg/kg [§ 12 vyhlášky č. 329/1997 Sb., kterou se provádí § 18 odst. 1 písm. a), b), e), f), g) a h) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, pro škrob a výrobky ze škrobu, luštěniny a olejnatá semena]. Přesto i tak konzumace těchto semen ovlivňuje výsledky orientačních testů i laboratorních toxikologických vyšetření, s čímž se Vězeňská služba v praxi běžně setkává. Pozitivita se na screeningovém testu může objevit již po 40 g semen máku setého, tedy po běžné dávce máku v potravě.

Vězeňská služba se v poslední době setkává i se situacemi, kdy se po jednoznačně prokázané přítomnosti morfinu v tělních tekutinách odsouzeného (zjištěné prostřednictvím akreditované toxikologické laboratoře) odsouzený v rámci kázeňského řízení hájí tím, že v době před odběrem biologického vzorku zkonzumoval potraviny s obsahem semen máku setého. Laboratorní metody, které by dokázaly jednoznačně vyloučit, že zjištěný obsah morfinu v tělních tekutinách nebyl způsoben předchozí konzumací potravin s obsahem semen máku setého, a tedy vyvrátit tato účelová tvrzení, nejsou běžně dostupné.

Mák a makové výrobky mohou také zvyšovat bažení po užití drogy, a proto je jeho konzumace v civilních psychiatrických zařízeních zakázána (např. psychiatrická nemocnice Bohnice má v domácím řádu uvedeno, že na odděleních pro léčbu závislostí patří pokrmy s mákem mezi nepovolené potraviny).

Z těchto důvodů se navrhuje zařadit potraviny obsahující semena máku setého mezi věci, které balíček zaslaný vězni nesmí obsahovat.

**K bodu 8 (§ 89 odst. 1 a § 99 odst. 2)**

Vnitřní řád a obsah a formy zacházení s odsouzenými ženami a odsouzených, kteří vykonávají ochranné léčení, musí zohledňovat specifika těchto skupin odsouzených, tj. nemělo by se k nim přihlížet pouze „zásadně“.

**K bodu 9 (§ 91 odst. 1)**

Jednou ze základních podmínek, které musí být splněny, aby mohlo být odsouzené ženě povoleno mít u sebe ve výkonu trestu odnětí svobody své dítě a starat se o ně, je to, že tento postup je ve prospěch dítěte a že to umožňují osobnostní předpoklady odsouzené; před svým rozhodnutím si ředitel věznice proto vyžádá mj. vyjádření poskytovatele zdravotních služeb v oboru praktické lékařství pro děti a dorost, vyjádření orgánu sociálněprávní ochrany dětí a psychologický posudek odsouzené ženy (§ 67 odst. 2 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody). V případě, že se ukáže, že odsouzená žena není schopna řádně se o dítě postarat, žádosti odsouzené ředitel věznice nevyhoví – kritérium, zda je žena schopna řádně se o své dítě během výkonu trestu postarat, se proto navrhuje zařadit mezi kritéria, ke kterým ředitel věznice při svém rozhodování přihlíží.

Stávající kritérium „zda má odsouzená možnost se o dítě starat po propuštění z výkonu trestu“ se naopak navrhuje vypustit, neboť ředitel věznice tuto okolnost reálně nemůže v době rozhodování posoudit.

**K bodu 10 (§ 91 odst. 3)**

Zohlednění změn, které s sebou přinesl zákon č. 165/2020 Sb. a zákon č. 67/2017 Sb. – zdravotní péči dítěti, které je ve věznici se svojí matkou, již Vězeňská služba nebude sama poskytovat, ale bude ji zabezpečovat u mimovězeňských poskytovatelů zdravotních služeb (zákon č. 165/2020 Sb.), sloučení oborů praktické lékařství pro děti a dorost a dětské lékařství (zákon č. 67/2017 Sb.).

**K bodu 11 (§ 91 odst. 7)**

Trest odnětí svobody odsouzené ženy, které bylo povoleno mít u sebe dítě, probíhá zpravidla v oddílu pro matky nezletilých dětí, to umožňuje vytvořit adekvátní podmínky pro pobyt matek s dětmi ve vězeňských zařízeních.

**K bodu 12 (§ 91 odst. 9)**

V případě, že se matka z důvodu nemoci, nebo z jiného závažného důvodu nemůže o dítě starat, převezme na nezbytně nutnou dobu péči o dítě ředitelem věznice určený zaměstnanec (§ 91 odst. 8), pokud však je matka ve věznici, ve které není zřízen oddíl pro matky nezletilých dětí, pak je třeba tuto situaci řešit nikoli převzetím péče o dítě určeným zaměstnancem Vězeňské služby, ale prostřednictvím orgánu sociálně-právní ochrany dětí (§ 91 odst. 9). Stávající znění tuto vazbu mezi citovanými dvěma ustanoveními zcela nevystihuje, navrhuje se proto formulační zpřesnění textu vyhlášky.

**K bodu 13 (§ 91 odst. 10 a 11)**

Výslovně se stanovuje, že věznice umožní příslušnému orgánu sociálně-právní ochrany dětí pravidelně sledovat vývoj dítěte, o které odsouzená žena ve věznici pečuje, a zakotvuje se informační povinnost věznice o narození dítěte, kdy věznice neprodleně o narození dítěte informuje okresní soud, v jehož obvodu se věznice nachází, a příslušný orgán sociálně‑právní ochrany dětí, v jehož obvodu se věznice nachází. Obdobné postupy již dnes věznice aplikuje v případě vazby (viz § 28a odst. 2 a 7 zákona č. 293/1993 Sb., o výkonu vazby).

**K čl. II – účinnost**

Vyhláška reaguje mj. i na změny, se kterými přišel zákon č. 165/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Její účinnost je proto navázána na datum nabytí účinnosti citovaného zákona, tj. je stanovena na 1. října 2020.

Zájem na zajištění souladu podzákonného právního předpisu se zákonem, k jehož provedení je vydáván, a na zajištění řádné aplikovatelnosti prováděného zákona lze považovat za naléhavý obecný zájem, kterým lze odůvodnit stanovení účinnosti k jinému dni, než k 1. lednu nebo k 1. červenci kalendářního roku. Stanovení data účinnosti navrhované vyhlášky k 1. říjnu 2020 je proto v souladu s § 3 odst. 4 větou první zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů.

1. Výbor CPT přitom po mnoho let vyjadřuje námitky vůči držení vězňů ve velkokapacitních ložnicích. [↑](#footnote-ref-1)