III.

**ODŮVODNĚNÍ**

**A. OBECNÁ ČÁST**

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

Zákon č. 293/1993 Sb., o výkonu vazby, umožňuje výkon vazby těhotné ženy a umožňuje, aby obviněná žena měla na základě povolení ředitele věznice u sebe své dítě zpravidla do jednoho roku jeho věku. Tato dnes účinná úprava byla zpřesněna v souvislosti se změnou trestního řádu, která umožnila, aby výkon trestu odnětí svobody vykonávaly i těhotné ženy a ženy pečující o své dítě do jednoho roku jeho věku [zákon č. 165/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, který nabude účinnosti dne 1. října 2020]. Díky tomu se řád výkonu vazby dostává v některých částech do rozporu se zákonem o výkonu vazby, k jehož provedení je vydáván, a je proto zapotřebí jej upravit tak, aby umožňoval bezproblémovou aplikaci zákona o výkonu vazby a byl s tímto zákonem v souladu [zdůraznění, že výkon vazby žen, které mají povoleno mít u sebe ve věznici své dítě, probíhá zásadně ve specializovaném oddílu po matky nezletilých dětí, potřeba zohlednění zvláštních potřeb těhotných žen, žen krátce po porodu a kojících matek ve vnitřních řádech věznic a v nabídce preventivně výchovných, vzdělávacích, zájmových a sportovních programů, promítnutí změny zákona, kdy zdravotní služby dítěti budou výhradně zabezpečovány 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 odnětí svobody (§ 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. Plány výstavby nových cel v některých případech naráží na ekonomické kritérium, kdy se požaduje, aby byly finanční prostředky alokovány účelně, přičemž může být předmětem debat, zda lze za účelné z ekonomicko-právního hlediska považovat výstavbu cel s ubytovací plochou nad rámec právními předpisy vyžadovaného standardu.

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 vazby a upravuje problematiku v rozsahu zákonného zmocnění obsaženého v ustanovení § 31 tohoto zákona, podle něhož Ministerstvo spravedlnosti stanoví vyhláškou řád výkonu vazby.

Navrhované změny nejsou předmětem bezprostřední úpravy na úrovni předpisů Evropské unie. Návrhu se však dotýká čl. 4 Listiny základních práv EU, který stanoví zákaz mučení a nelidského či ponižujícího zacházení anebo trestu. Soudní dvůr EU judikoval (rozsudek Soudního dvora EU ve spojených věcech C-404/15 a C-659/15 PPU, Aranyosi a Căldăraru), že při implementaci práva Evropské unie, například vykonávání evropského zatýkacího rozkazu, nesmí být podmínky ve vězeňských zařízeních v rozporu s požadavky Listiny základních práv EU.

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 v dokumentu „Ubytovací plocha připadající na jednoho vězně ve vězeňských zařízeních: Standardy CPT“ z 15. prosince 2015, 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 obviněného, neboť velikost nepřekročitelné minimální ubytovací plochy se nemění). Z návrhu neplynou ani relevantní dopady na podnikatelské prostředí České republiky.

Návrh upravuje otázky týkající se možného pobytu dítěte ve věznici se svoji matkou. Tato možnost (primárně zakotvená na zákonné úrovni) má pozitivní sociální dopady z hlediska možnosti vytvoření a udržení úzké vazby mezi matkou a dítětem, kterou lze považovat za nejdůležitější sociální vazbu dítěte v období do tří let jeho věku. Vytvoření vazby mezi matkou a dítětem v útlém věku předpokládá trvání této vazby i v období, kdy matka již nebude ve výkonu vazby, což může napomoci při dalším utváření rodiny jako základní sociální jednotky společnosti.

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 vazby těhotných žen a matek pečujících ve věznici o své dítě představují nezbytné provedení příslušných ustanovení zákona o výkonu vazby (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 obviněnými 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 bodům 1 až 4 (§ 14 odst. 1 a § 15)**

Od počátku devadesátých let výbor CPT vypracoval a uplatňoval minimální standardy na velikost ubytovací plochy, 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 vazby převzít. Z důvodu zajištění technických a organizačních opatření se však navrhuje více než tříletá legisvakanční doba (viz k čl. II - účinnost).

Změna § 14 odst. 1 pak pouze přichází s vymezením obsahu pojmu „sociální zařízení“.

**K bodu 5 (§ 43a odst. 2)**

Žádosti a schvalovací proces týkající se telefonických hovorů obviněných jsou realizovány prostřednictvím aplikace vězeňského informačního systému, je proto zbytečné tyto žádosti ještě zakládat do osobních spisů obviněných. Tuto povinnost se proto navrhuje vypustit, čímž dojde ke sjednocení režimu žádostí o použití telefonu ve výkonu vazby a ve výkonu trestu (viz § 25 vyhlášky č. 345/1999 Sb.).

**K bodu 6 (§ 48 odst. 2)**

Obviněným je zakázáno konzumovat návykové látky (viz § 21 odst. 2 zákona č. 293/1993 Sb., o výkonu vazby). K ověřování dodržování tohoto zákazu Vězeňská služba využívá testování na přítomnost návykových látek a jejich metabolitů v těle obviněných, 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 obvinění 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 Pozitivita se na screeningovém testu může objevit již po 40 g semen máku setého, tedy po běžné dávce máku v potravě.

Vězeňská služba se běžně setkává se situacemi, kdy se po prokázané přítomnosti morfinu v tělních tekutinách obviněného obviněný 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 byl způsoben předchozí konzumací potravin s obsahem semen máku setého, a tedy vyvrátit tato účelová tvrzení obviněných, však nejsou běžně dostupné. V současné době je nezbytné tento vzorek odeslat do akreditované toxikologické laboratoře.

Hlavním důvodem navrhované změny je zabránit účelovým tvrzením ze strany obviněných a snížit finanční náklady spojené s testováním v akreditované toxikologické laboratoři.

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 7 (§ 52 odst. 4)**

Současné znění řádu výkonu vazby již umožňuje obviněným využívat výpočetní techniku a prostředky elektronické komunikace na zařízeních poskytnutých věznicí, navrhuje se nicméně tuto skutečnost upravit výslovně. Vězeňská služba se již dnes snaží do vzdělávání zavádět nové moderní technologie, přičemž některé z nich testuje nebo je má v plánu testovat v rámci pilotních projektů (např. e-learning, nebo přenosné krabice s průhlednou stěnou, ve kterých je zařízení umožňující vzdálený přenos).

**K bodu 8 (§ 76 odst. 2)**

Stanovuje se, že vnitřní řád a nabídka preventivně výchovných, vzdělávacích, zájmových a sportovních programů přihlížejí k zvláštním potřebám těhotných žen, žen v období šesti týdnů po porodu a kojících matek, obdobně jako je tomu dnes stanoveno pro vnitřní řády a nabídku těchto programů, které se týkají výkonu trestu u odsouzených žen.

**K bodu 9 (§ 78a odst. 1)**

Navrhuje se vypustit celý § 78a odst. 1, který poněkud nesystémově upravuje jen některá z kritérií, ke kterým ředitel věznice přihlíží. Jako postačující se jeví znění § 28a odst. 4 zákona o výkonu vazby, podle něhož může být obviněné ženě na její žádost povoleno, aby ve výkonu vazby měla u sebe a starala se o své dítě zpravidla do jednoho roku jeho věku, pokud takové dítě nebylo soudem svěřeno do výchovy jiné osoby, popřípadě řízení v této věci před soudem neprobíhá, a jestliže takový postup je ve prospěch dítěte. Před rozhodnutím si ředitel věznice vyžádá posouzení poskytovatele zdravotních služeb v oboru praktické lékařství pro děti a dorost a orgánu sociálně-právní ochrany dětí, příslušného podle místa dosavadního bydliště nezletilého dítěte, zda je takový postup ve prospěch dítěte, a psychologický posudek obviněné ženy.

Ředitel věznice je tak vázán při posuzování vhodnosti ponechání dítěte s matkou ve věznici kritériem „prospěchu dítěte“, přičemž postupuje v souladu s českou i mezinárodní právní úpravou a judikaturou týkající se nejlepšího zájmu dítěte.

**K bodu 10 (§ 78a odst. 2)**

Zohlednění změn, které s sebou přinesl zákon č. 165/2020 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.

Vzhledem k tomu, že primární péče je ve vězeňských zařízeních poskytována pouze poskytovatelem oprávněným k poskytování zdravotních služeb v oboru praktické lékařství pro děti a dorost (§ 3 odst. 5 zák. č. 372/2011 Sb.), navrhuje se v ustanovení § 78a odst. 2 uvést jen tento obor.

**K bodům 11 a 12 (§ 78a odst. 3)**

Vazba obviněné 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.

Aplikační praxe však ukazuje, že je potřeba mít možnost, aby matka mohla vykonávat vazbu přechodně i mimo oddíl pro matky nezletilých dětí (srov. dikci „zpravidla“). Jedná se např. o případy přechodného pobytu při stavebních úpravách oddílu pro matky nezletilých dětí nebo při podstupování ambulantní léčby matky na návrh lékaře ve specializovaném lékařském zařízení. I v těchto případech musí být dbáno na dodržování principu zachování nejlepšího zájmu dítěte.

**K bodům 13 a 14 (§ 78a odst. 6 a 7)**

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 (dnešní § 78a odst. 7), 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 (dnešní § 78a odst. 8). Stávající znění tuto vazbu mezi citovanými dvěma ustanoveními zcela nevystihuje, navrhuje se proto formulační zpřesnění textu vyhlášky.

Informaci o dočasné nemožnosti matky starat se o dítě zákonnému zástupci a orgánu sociálně-právní ochrany dětí předává Vězeňská služba již dnes (jde o zakotvení již současné praxe). Osobu, které má být svěřeno dítě do péče, je třeba vždy určit ve spolupráci s orgánem sociálně právní ochrany dětí. V případě, že se matka o dítě nemůže starat po delší dobu, řeší se péče o dítě prostřednictvím orgánu sociálně právní ochrany dětí, neboť jen ten může posoudit, co je v danou chvíli v konkrétní situaci v nejlepším zájmu dítěte

**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.

Bod 2 nabývá účinnosti 1. ledna 2024, aby byla zajištěna dostatečná legisvakanční lhůta k provedení nezbytných technických a organizačních opatření, případně stavebních úprav.

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