

PRÁVO NA INFORMACE VE VZTAHU K VNITŘNÍM PŘEDPISŮM VĚZEŇSKÉ SLUŽBY ČR

FAISAL HUSSEINI

Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Česká republika

Abstract in original language

Za veřejnou správu lze považovat i činnost Vězeňské služby ČR. Na jejím výkonu se mohou prostřednictvím práva na informace podílet i soukromé osoby. To se týká nejen vězňů, ale např. i jejich osob blízkých, které jsou výkonem trestu či vazby rovněž zasaženy. Realizací práva na informace - přístupem k vnitřním předpisům Vězeňské služby - tak tyto osoby mohou mj. kontrolovat dodržování ustálené správní praxe a z toho vyplývajících požadavků na dobrou správu.

Key words in original language

právo na informace; Vězeňská služba; vnitřní předpisy; ustálená správní praxe; dobrá správa

Abstract

A part of the public administration are also the activities of the Prison Service of the Czech republic. A private person can also participate on this administration through the right to information. Not only prisoners are concerned, but, for example, their relatives who are affected by the fact of imprisonment, too. Through the access to internal regulations of the Prison Service such individuals can control the maintenance of consistent administrative practice and requirements of good administration resulting of it.

Key words

right to information; Prison Service; internal regulations; consistent administrative practice; good administration

K právu na informace obecně

Jednou z forem, kterou se veřejnost může podílet na veřejné správě, resp. jejímž prostřednictvím může veřejnou správu kontrolovat, je právo na informace. To na jednu stranu představuje jednu z právních záruk (zákonnosti) ve veřejné správě,¹ a na druhou stranu, z ústavního hlediska, jedno ze základních politických práv, jak vyplývá z čl. 17 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

¹ Srov. např. Průcha, P. Správní právo. Obecná část. 7., doplněné a přepracované vydání. Brno: Masarykovy univerzity, 2007, s. 321 a násl., popř. Mikule, V. in Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 669 a násl.

Právo na informace lze v souladu s čl. 17 odst. 4 Listiny „omezit zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti“. Navazující odstavce pátý citovaného článku Listiny pak ukládá státním orgánům a orgánům územní samosprávy povinnost „přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti“, přičemž „podmínky a provedení stanoví zákon“. Zákonem zmiňovaným v předmětných ustanoveních je zejména zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „InfZ“).²

Z výše uvedeného, dle mého názoru, vyplývají základní interpretační a aplikační východiska: na informace o činnosti veřejné správy existuje právní nárok a přístup k informacím lze omezit pouze za splnění dvou kumulativních podmínek: na základě zákona a je-li to, zjednodušeně řečeno, v demokratické společnosti nezbytné.

Veřejná správa si během již poměrně dlouhé doby účinnosti InfZ na tento právní předpis a jím upravovanou materii zvykla. Na druhou stranu však zdaleka není možné tvrdit, že by všechny aplikační problémy spojené s InfZ byly vyřešeny.³ Některé oblasti veřejné správy jsou k takovému nejasnostem „náhylnější“ než jiné. Domnívám se, že v jistém směru se jedná právě o oblast vězeňství.

Právo na informace ve vězeňství

Současnou situaci, vzhledem k snaze Vězeňské služby České republiky (dále jen „Vězeňská služba“) o transparentnost své činnosti, samozřejmě nelze srovnat se situací před rokem 1989.⁴ Rozhodně tedy není možné z informačního hlediska hovořit o „terra incognita“ jako to byl nucen svými slovy konstatovat ve své do té doby ojedinelé práci O. Novotný;⁵ určité oblasti se však i nadále otevírají jen pomalu a s nedůvěrou. V tomto směru chci upozornit na vnitřní předpisy Vězeňské služby a snahu odsouzených, obviněných i jiných osob se s nimi seznámit.

² Za zmínku stojí též zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, který však navazuje na čl. 35 Listiny.

³ Srov. např. kritickou poznámku V. Mikuleho in lit. cit. sub 1 na adresu předmětného zákona jakožto „složitého“, „nejasného“ a „obtížně použitelného“.

⁴ Viz např. rozsáhlé informace na internetových stránkách Vězeňské služby ČR, www.vscr.cz.

⁵ Viz Novotný, O. O trestu a vězeňství. Praha: Academia, 1967. Na s. 5 této dodnes zajímavé knihy autor hovoří o svém pocitu vstupu na území, „kde jsou lvi“, a které je z nemalé části vyhrazeno státnímu tajemství.

Vězeňská služba představuje správní orgán⁶ a zároveň veřejný sbor.⁷ Ji vykonávanou činnost lze označit za veřejnou správu a o tom, že se jedná o subjekt povinný dle InfZ, není pochyb. O čem však pochyb bylo, zřejmě donedávna, byla otázka, zda zmíněné vnitřní předpisy zpřístupňovat vězněným osobám i osobám dalším.

Již v průběhu roku 2006 dospěl veřejný ochránce práv v rámci jím vedeného řízení k závěru, že odsouzení (a pochopitelně i jiné osoby) mají nárok na zpřístupnění předmětných vnitřních předpisů. Vězeňská služba na toto stanovisko, byť zdráhavě, v konkrétním případě přistoupila,⁸ na základě debaty, která později proběhla na stránkách časopisu České vězeňství, však lze usuzovat, že jako obecný princip si je neosvojila.

M. Tumová ve stati „Úskalí svobodného přístupu k informacím“ poněkud apodikticky konstatovala, že je „evidentní“, že interní předpisy Vězeňské služby nelze považovat za informace ve smyslu InfZ a tyto předpisy tak nelze žadateli dle InfZ poskytnout.⁹ V reakci na daný článek pracovník Kanceláře veřejného ochránce práv s odkazem na příslušnou legislativu a judikaturu předchozí názor, dle mého názoru, přesvědčivě vyvrátil,¹⁰ přičemž v témže čísle, v opětovné reakci, M. Tumová, do značné míry s oporou v „pragmatických“ a praktických argumentech na stanovisku svém (a Vězeňské služby?) setrvala.¹¹ Pravděpodobný konec této debaty zřejmě učinila stať „Stručný pohled na změny v oblasti svobodného přístupu k informacím“,¹² která do značné míry reagovala na přijetí a nabytí účinnosti instrukce Ministerstva spravedlnosti ČR ze dne 24. července 2009, č.j. 13/2008-SOSV-SP, kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Instrukce“); došlo prakticky k recepci názorů dlouhodobě zastávaných veřejným ochráncem práv, tedy stanoviska, že vězni i jiné osoby k předmětným vnitřním předpisům přístup mají.

⁶ Srov. § 1 odst. 3 zákona o Vězeňské službě a justiční strážní České republiky, který Vězeňskou službu charakterizuje jako „správní úřad“.

⁷ K povaze Vězeňské služby jako veřejného sboru zejm. Mates, P. a kol. Veřejné sbory. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2011.

⁸ Pouze pro úplnost uvádím, že podrobnosti k danému případu lze dohledat ve stati Zpřístupňování interních předpisů ve veřejné správě v časopise Správní právo, č. 4-5/2007, s. 211-216.

⁹ Tumová, M. Úskalí svobodného přístupu k informacím ve vězeňské službě. České vězeňství, č. 2/2008, s. 34 a 35.

¹⁰ Čermák, M. Mají vězňové právo seznámit se s vnitřními předpisy VS ČR? České vězeňství, č. 2/2009, s. 24-25.

¹¹ Tumová, M. Dva názory na zpřístupnění vnitřních předpisů VS ČR. České vězeňství, č. 2/2009, s. 25-26.

¹² Tumová, M. Stručný pohled na změny v oblasti svobodného přístupu k informacím. České vězeňství, č. 1/2010, s. 24-25.

Ke zpřístupňování vnitřních předpisů obecně i z hlediska Vězeňské služby

Na základě výše uvedeného se zdá, že shora vymezený problém je vyřešen. Jelikož se však jedná o problematiku, kterou lze vztáhnout i na jiné oblasti veřejné správy, může být užitečné uvést důvody, proč tomu tak je.

Dle § 2 InfZ jsou povinné subjekty povinny poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti. Dle odborné literatury jsou takovými informacemi „*jakékoli informace vztahující se k postavení povinného subjektu jako takového [...] a k činnosti, které povinné subjekty v tomto postavení vykonávají*“¹³ Judikatura pak praví, že za dané informace je „*třeba rozumět všechny informace, které úřad má, či by měl mít, tj. veškeré informace, které na úřadě leží, s nimiž úřad pracuje.*“¹⁴ Vnitřní předpis za takový dokument (informaci) jistě považovat lze.

Jak již bylo řečeno, odmítnout zpřístupnit informaci ve smyslu InfZ lze pouze za splnění podmínky existence příslušného ustanovení zákona a zároveň za situace, kdy je to v demokratické společnosti nezbytné. Lze však pod takovou výlukou podřadit vnitřní předpisy správních orgánů obecně, či speciálně vnitřní předpisy Vězeňské služby?

InfZ zná několik výluk: např. případ utajované skutečnosti dle zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti (viz § 7 InfZ) – aby bylo možné odmítnout zpřístupnit vnitřní předpis, bylo by zapotřebí, aby tento byl výslovně za utajovanou informaci označen a uveden v příslušném nařízení vlády.¹⁵ Současně nelze předpokládat, že se v případě vnitřního předpisu bude jednat o informaci týkající se osobnosti, projevů osobní povahy apod. ve smyslu § 8a InfZ či o obchodní tajemství dle § 9 InfZ.

Teoreticky lze uvažovat o odmítnutí zpřístupnění vnitřního předpisu dle ustanovení § 11 odst. písm. a) InfZ, které stanoví, že „*povinný subjekt může omezit poskytnutí informace, pokud: a) se vztahuje výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu*“. V praxi se taková situace, i vzhledem k již ustálené judikatuře, zřejmě bude vyskytovat již zřídka. Omezená aplikovatelnost daného ustanovení je dovozována jak naukou, tak judikaturou.

¹³ Rothanzl, L. in Furek, A., Rothanzl, L. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Praha: Linde Praha, 2010, s. 42.

¹⁴ Viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2004, č.j. 5 Ca 80/2003-26 (cit. in lit. sub 13).

¹⁵ Blíže lit. cit. sub 13, s. 194.

Co se týká důvodů tkvících přímo v zákoně a vyložených v doktríně i v již zmíněné Instrukci, jedná se o to, že sám § 11 odmítnutí zpřístupnění informace koncipuje jako fakultativní („*může*“). Citovaná Instrukce k tomu, s odkazem na čl. 17 odst. 4 a čl. 4 odst. 4 Listiny, v § 1 odst. 3 uvádí, že „*v pochybnostech, zda jde o informaci podle odstavce 1, vychází povinný subjekt z toho, že právo na informace je ústavně zaručeným politickým právem, jehož prostřednictvím se občané podílejí na výkonu veřejné moci a kontrole činnosti orgánů veřejné moci, a že přístup k informacím může být omezen pouze zákonem, je-li to nezbytné pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti. Při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena.*“ K odmítnutí informace by tedy bylo třeba dostatečně legitimního důvodu, např. v podobě vnitřní úpravy ostrahy majetku povinného apod.¹⁶

Kromě uvedeného legitimního důvodu další skutečností, která musí být přítomna kumulativně, je to, že se daná informace „*vztahuje výhradně ‚dovnitř‘ povinného subjektu a neovlivňuje žádným způsobem, přímo či nepřímo, činnost povinného subjektu navenek, tedy činnost vůči osobám, které nejsou povinnému subjektu personálně či jinak podřízeny, přičemž není rozhodné, zda se jedná o ‚vrchnostenskou‘ činnost povinného subjektu či nikoli.*“¹⁷

Jak vyplývá z již konstantní judikatury, je třeba za vnitřní předpis, který nelze nezpřístupnit, považovat např. také organizační řády povinných subjektů (viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 4. 2006, č.j. 10 Ca 196/2004-41, publikovaný pod č. 928/2006 Sb. NSS) či metodické pokyny daňové správy (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2008, č.j. 5 As 28/2007-89, publikovaný pod č. 1532/2008 Sb. NSS).

Z výše uvedeného vyplývá, že jen málokterý vnitřní předpis Vězeňské služby bude možno ze zpřístupnění dle InfZ vyloučit a pokud ano, tak málokterý půjde na základě pravidla uvedeného v § 12 vyloučit zcela – kromě částí vnitřního předpisu, které lze odmítnout ze zpřístupnění, je třeba zpřístupnit všechny ostatní, na které se výslovná zákonná výluka nevztahuje.

V podmínkách činnosti Vězeňské služby je samozřejmě problematické, nakolik je vhodné některé vnitřní předpisy zveřejňovat. Namátkou lze zmínit vnitřní předpisy řešící např. střežení objektů, průběh eskort apod. Na druhou stranu, pokud InfZ nebo jiný zvláštní zákon neobsahuje příslušnou

¹⁶ Srov. tamtéž, s. 266, popř. Tuháček, M., Štol, V. in Korbel, F. a kol. Právo na informace. Komentář. Praha: Linde Praha, a.s., 2004, s. 78.

¹⁷ Lit. cit. sub 13.

vyluku, nelze zpřístupnění takového vnitřního předpisu odmítnout, zvláště ne s ohledem na praktické nebo jiné obdobné důvody. Domnívám se, že neplatí ani jeden z mála společných závěrů výše zmíněné debaty na stránkách Českého vězeňství, a to sice, že např. z bezpečnostních důvodů lze zpřístupnění odmítnout přímo na základě čl. 17 odst. 4 Listiny, tedy z důvodů nezbytných pro veřejnou bezpečnost apod. Domnívám se totiž, že je nezbytně třeba, aby případná vyluka byla uvedena v zákoně a zároveň se jednalo o „opatření v demokratické společnosti nezbytné“.¹⁸

Proč žádat o poskytnutí vnitřního předpisu

Je zřejmě již notorií, že oprávněná osoba nemusí při podání žádosti o informace prokazovat žádný právní či jiný zájem.¹⁹ Přesto si však lze klást otázku, jaký by mohl být motiv takové žádosti.

U vězňů a nakonec rovněž u jejich osob blízkých (neboť výkon trestu odnětí svobody nebo vazby podstatně zasahuje i do jejich životů) se může jednat o snahu zjistit, zda je s nimi samotnými nebo jejich blízkými zacházeno v průběhu trestu odnětí svobody či vazby stejně jako s ostatními, zda nedochází k nějaké formě diskriminace či jiného znevýhodňování při konkrétních postupech.

Pokud necháme stranou ústavněprávní východiska dané problematiky, stanoví sám zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „ZVTOS“) v § 15, že „odsouzeným ve výkonu trestu přísluší stejná práva za podmíněk a v rozsahu stanoveném tímto zákonem.“ Na postupy Vězeňské služby lze rovněž vztáhnout základní zásady činnosti správních orgánů dle § 2-8 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.²⁰ Ten v § 2 odst. 4 stanoví, že „správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.“

Právě kontrola dodržování principu rovnosti, popř. činění „nedůvodných rozdíků“ lze provést seznámením se s vnitřním předpisem. Obecně totiž

¹⁸ Srov. Korbel, F. in Korbel, F. a kol. Právo na informace. Komentář. Praha: Linde Praha, a.s., 2004, s. 20 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2009, č.j. 1 As 51/2009-106: „...v souladu s principem publicity veřejné správy, který dává všem občanům právní nárok na přístup k informacím kromě těch, jež jsou zákonem taxativně vyloučeny.“

¹⁹ Srov. lit. cit. sub 13, s. 54 či rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 3. 2007, č.j. 57 Ca 66/2006-55 (relevantní část dostupná např. na www.mvcr.cz/odk2/SCRIPT/ViewFile.aspx?docid=21323032; cit. dne 24. 4. 2011)

²⁰ Srov. Zpráva z návštěv zařízení – Věznice veřejného ochránce práv, s. 7. Dostupné na http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ochrana_osob/2006/Veznice_2006.pdf. Citováno dne 25. 4. 2011.

vnitřní předpisy mají úzký vztah k tzv. ustálené správní praxi²¹, jakožto činnosti, „*kteřá je všeobecně přijímána a dodržována, její ustálenost se odvíjí od frekvence a dlouhodobosti jejího využívání. Od vytvořené správní praxe je přitom možné se odchýlit zásadně pouze pro futuro, z racionálních důvodů a pro všechny případy, kterých se praxí zavedený postup správního orgánu dotýká*“.²² Tyto požadavky lze považovat rovněž za nároky, které na výkon veřejné správy kladou tzv. zásady dobré správy.

Z citovaného ustanovení správního řádu pak vyplývá zásada nestrannosti, materiální ekvity a legitimního očekávání a může znamenat důležitý korekční prvek k zákazu zneužití správního uvážení²³ a má úzký vztah právě k citovanému § 15 ZVTOS. Ke kontrole jejího efektivního dodržování pak často, jak bylo naznačeno, je třeba se seznámit s příslušným vnitřním předpisem.

Zájem na seznámení se s interními předpisy pak mohou mít např. také různá občanská sdružení a jiné subjekty, které se věnují právům vězňů osob. Po seznámení se s vnitřním předpisem Vězeňské služby případně mohou navrhnout příslušné změny a tímto způsobem se podílet na výkonu veřejné správy.

Závěr

Jak již bylo řečeno, představuje právo na informace jedno ze základních politických práv. Prostřednictvím jedné z jeho forem, seznámení se s vnitřními předpisy (zde Vězeňské služby), se lze podílet na činnosti veřejné správy jednak ve formě její kontroly, jednak ve formě snah o její zlepšení.

Vnitřní předpisy Vězeňské služby zpravidla ze zpřístupnění dle InfZ zákona nebude možno vyloučit, ať již bude žadatelem vězeň či jiná osoba. Ačkoli to může v praxi způsobit některé problémy či vyvolat jistá rizika, platí, že pokud nedojde k novelizaci InfZ či jiného zvláštního zákona, bude se smířit s postojem, že „*může se nám to nelíbit, můžeme s tím nesouhlasit, ale to je tak to jediné, co s tím můžeme dělat*“.

Literature:

- Čermák, M. Mají vězňové právo seznámit se s vnitřními předpisy VS ČR? České vězeňství, č. 2/2009, s. 24-25, ISSN 1213-9297

²¹ K této otázce srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2007, č.j. 7 Afs 45/2007-251, publikovaný pod č. 1383/2007 Sb. NSS.

²² Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 2 Ans 1/2005-55.

²³ Viz Jemelka a kol. Správní řád. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 15.

- Furek, A., Rothanzl, L. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Praha: Linde Praha, 2010, 672 s., ISBN 978-80-7210-788-1
- Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, 875 s., ISBN 978-80-7400-049-2
- Jemelka a kol. Správní řád. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2008, 616 s., ISBN 978-80-7179-784-5
- Korbel, F. a kol. Právo na informace. Komentář. Praha: Linde Praha, a.s., 2004, 296 s., ISBN 80-7201-465-X
- Mates, P. a kol. Veřejné sbory. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2011, 363 s., ISBN 978-80-7357-572-4
- Novotný, O. O trestu a vězeňství. Praha: Academia, 1967, 252 s.
- Průcha, P. Správní právo. Obecná část. 7., doplněné a přepracované vydání. Brno: Masarykovu univerzita, 2007, 420 s., ISBN 978-80-210-4276-6
- Tumová, M. Úskalí svobodného přístupu k informacím ve vězeňské službě. České vězeňství, č. 2/2008, s. 34-35, ISSN 1213-9297.
- Tumová, M. Dva názory na zpřístupnění vnitřních předpisů VS ČR. České vězeňství, č. 2/2009, s. 25-26, ISSN 1213-9297
- Tumová, M. Stručný pohled na změny v oblasti svobodného přístupu k informacím. České vězeňství, č. 1/2010, s. 24-25, ISSN 1213-9297

Contact – email
faisal@centrum.cz