

SBÍRKA VÝKLADOVÝCH STANOVISEK
NEJVYŠŠÍHO STÁTNÍHO ZASTUPITELSTVÍ
Č. 1/2023

**STANOVISKO KE SJEDNOCENÍ VÝKLADU ZÁKONŮ
A JINÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ**

ze dne 29. srpna 2023,

ke sjednocení výkladu zákonů a jiných právních předpisů k otázce anonymity podání v případě žádosti vězně o rozmluvu se státním zástupcem, která byla zaslána formou přílohy datové či e-mailové zprávy věznice

- I. Žádost konkrétního vězně o rozmluvu se státním zástupcem v rámci působnosti státního zastupitelství na úseku výkonu dozoru nad dodržováním právních předpisů v místech, kde se vykonává trest odnětí svobody, vazba a zabezpečovací detence, která je dozorovému státnímu zástupci zaslána příslušnou věznicí ve formě přiloženého skenu žádosti v rámci datové zprávy či e-mailové zprávy s elektronickým podpisem, nelze posoudit jako anonymní podání.
- II. Z výše uvedeného důvodu nelze žádost o rozmluvu podle bodu I. odmítnout pouze z důvodu tvrzené anonymity takové žádosti, a v případě, že žádost obsahuje rovněž další skutečnosti, které jsou současným podnětem k výkonu dozoru či jiným podnětem, nelze vyčkávat s aktivní činností dozorového státního zástupce ve vztahu k obsahu tohoto podání až do doby fyzického obdržení originálu žádosti (příp. současného podání) a do doby ověření totožnosti žadatele. Zároveň však dozorový státní zástupce učiní kroky k převzetí originálu žádosti od příslušné věznice, a případně i k ověření identity žadatele, je-li v tomto směru důvod k pochybnostem.
- III. Pokud má žádost o rozmluvu podle bodu I. formu naskenovaného formuláře (tiskopisu) věznice nebo naskenovaného písemného požadavku vězně, aniž by v tomto formuláři či v písemném požadavku byly odsouzeným uvedeny jiné než obecné údaje, je na úvaze dozorového státního zástupce, zda s přihlédnutím na konkrétní okolnosti případu originál takového formuláře či písemného požadavku zajistí anebo zda takový postup vyhodnotí jako nadbytečný.

Analytický a legislativní odbor Nejvyššího státního zastupitelství obdržel prostřednictvím odboru veřejné žaloby v netrestních věcech k posouzení materiál Vrchního státního zastupitelství v Praze ze dne 30. 5. 2022 č. j. 9 SPR 78/2022 - 6 označený jako „Metodika k přijímání žádostí vězněné osoby o rozmluvu se státním zástupcem“ (dále též „metodika“ či „materiál“) s tím, že v části předmětného materiálu, která se zabývá otázkou anonymní povahy žádosti o rozmluvu, neshledává odbor veřejné žaloby v netrestních věcech Nejvyššího státního zastupitelství svou věcnou příslušnost.

Jak bylo z průvodního dopisu Vrchního státního zastupitelství v Praze ze dne 30. 5. 2022 č. j. 9 SPR 78/2022 zjištěno, předmětná metodika bude projednána s krajskými státními zástupci a městským státním zástupcem v Praze již dne 15. 6. 2022. Zdejší odbor oslovil Vrchní státní zastupitelství v Olomouci za účelem zjištění jeho právního názoru na předmětnou problematiku, a na základě vyhodnocení stávající právní úpravy a opatřeného podkladu v podobě výše uvedené metodiky Vrchního státního zastupitelství v Praze, jakož i vyjádření Vrchního státního zastupitelství v Olomouci a příslušné judikatury, přistoupil k vypracování stručného stanoviska, a to z důvodu nedostatku časového rámce s ohledem na avizovaný termín pracovního jednání státních zástupců v rámci služebního obvodu Vrchního státního zastupitelství v Praze.

Jak tedy z obdržené metodiky Vrchního státního zastupitelství v Praze vyplynulo, jejím cílem je řešení následujících situací. Vězněná osoba sepíše na formuláři věznice žádost o rozmluvu se státním zástupcem, přičemž v některých případech se jedná o prostou žádost o rozmluvu bez dalšího požadavku, a naopak v jiných případech jsou na formuláři vylíčeny další skutečnosti, které chce státnímu zástupci sdělit. V případě obou těchto možností přepoše věznice formulář žádosti o rozmluvu příslušnému státnímu zastupitelství ve formě přílohy přípisu věznice, a to e-mailem nebo prostřednictvím datové schránky. Státní zástupce na základě takto přijatého podání následně koná, kdy buď uskuteční rozmluvu, anebo též posuzuje obsah dalšího textu, který je uveden ve formuláři. Podle Vrchního státního zastupitelství v Praze je tento způsob přijetí žádosti o rozmluvu, resp. obecně podání, neakceptovatelný. Prostřednictvím datové schránky, případně elektronicky e-mailem, může komunikovat jen věznice, kterou je dle právních předpisů nutno považovat za podatele. Obsah listiny v příloze je pak nutno hodnotit jako anonymní podání, neboť není známa totožnost osoby, která žádost o rozmluvu vyplnila. Jedná se tedy pouze o informaci, že věznice eviduje žádost o rozmluvu se státním zástupcem, či o poznatek k samostatnému výkonu dozoru. Podání doručené popsáním způsobem totiž nesplňuje požadavky stanovené v § 16a odst. 1, 2 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státním zastupitelství“). Pokud žadatel nezasílá žádost o rozmluvu přímo státnímu zástupci prostřednictvím držitele poštovní licence, nezbyvá státnímu zástupci než si takovou žádost v originále vyzvednout osobně ve věznici. Pokud bude obsah žádosti o rozmluvu vyhodnocen jako podnět, je nutno dotazem přímo u označené osoby žadatele ověřit, zda podání učinil osobně on sám. Vrchní státní zastupitelství v Praze má za to, že v podaném postupu nejde o přepjatý formalismus, neboť v minulosti již byly zaznamenány případy, kdy státnímu zástupci byla doručena podání podepsaná jménem jiné osoby. V minulosti byly zaznamenány i případy, kdy předmětné způsoby komunikace mezi věznicí a státním zástupcem byly vězněnou osobou zneužity k zasílání jiných podnětů, například k přezkoumání způsobu vyřízení podání ve smyslu § 16a odst. 7 zákona o státním zastupitelství.

Nejvyšší státní zastupitelství aktuálně nedisponuje poznatky o rozdílném postupu státních zástupců v rámci nastíněné problematiky.

V dané problematice je předně nutné vyjít z příslušné právní úpravy ve vztahu k působnosti státního zastupitelství na úseku výkonu dozoru nad dodržováním právních předpisů při výkonu trestu, vazby a zabezpečovací detence. Jedná se tedy především o zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, dále vyhlášku Ministerstva spravedlnosti č. 345/1999 Sb., kterou se vydává řád výkonu trestu odnětí svobody, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 293/1993 Sb., o výkonu vazby, ve znění pozdějších předpisů, vyhlášku Ministerstva spravedlnosti č. 109/1994 Sb., kterou se vydává řád výkonu vazby, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 129/2008, o výkonu zabezpečovací detence a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Z těchto právních norem vyplývá, že zaměstnanci věznice jsou povinni bez odkladu vyrozumět příslušného dozorového státního zástupce o žádosti vězněné osoby o rozmluvu, přičemž právní předpisy nespécifikují konkrétní způsob vyrozumění. Pokud tedy není zákonodárcem stanoveno, že součástí předmětného vyrozumění, které činí zaměstnanec věznice, by měla být jakákoliv příloha (např. formulář žádanky o rozmluvu či vlastní rukou sepsaná žádost vězněné osoby o rozmluvu, resp. v případě elektronické formy vyrozumění pak konverze či sken takové žádosti), pak je na uvedenou praxi připojování takové přílohy ze strany Vězeňské služby ČR třeba nahlížet jako na nadstandardní aktivitu, která není nijak vymahatelná. Nicméně, jedná se o logický postup, který je nepochybně vstřícný vůči dozorovému státnímu zástupci, který si tak předem může učinit bližší představu o povaze podání, jakož i předmětu budoucí rozmluvy. V zájmu úplnosti se tedy na tomto místě konstatuje, že v popsané praxi Vězeňské služby ČR při zasílání žádostí o rozmluvu příslušnému dozorovému státnímu zástupci nelze z uvedeného důvodu shledat porušení právního předpisu při výkonu trestu, vazby či zabezpečovací detence.

Pokud jde o právní hodnocení samotné přílohy vyrozumění Vězeňské služby ČR z hlediska toho, zda ji lze považovat za anonymní podání, k tomu se uvádí následující.

Elektronickou komunikaci různých subjektů vůči orgánům veřejné moci a mezi orgány veřejné moci navzájem upravuje ve vztahu k využívání datových schránek zejména zákon č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů. Dále jde o zákon č. 297/2016 Sb., o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce, ve znění pozdějších předpisů, který upravuje zejména elektronické podepisování a elektronické pečetení dokumentů. A v neposlední řadě jde o zákon č. 12/2020 Sb., o právu na digitální služby a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, který posiluje možnost elektronické komunikace fyzických a právnických osob s orgány veřejné moci.

Uvedené právní předpisy výslovně neupravují situaci, která je předmětem metodiky Vrchního státního zastupitelství v Praze a která spočívá v tom, že příloha elektronického podání je ve skutečnosti podáním jiné osoby, než je podatel samotné datové zprávy či e-mailové zprávy opatřené elektronickým podpisem, jinými slovy, pokud dokument vtělený v příloze je podáním jiné osoby, než pro kterou byla zřízena příslušná datová schránka či vydán elektronický podpis. Z ryze formálního právního hlediska je podatelem takové datové či e-mailové zprávy zcela jistě právě subjekt,

pro který byla zřízena příslušná datová schránka či vydán elektronický podpis. Přesto nelze dovodit, že žádost konkrétní vězněné osoby o rozmluvu (bez ohledu na to, zda jde o prostou žádost o rozmluvu či současně též o podnět k výkonu dozoru, anebo o jiný druh podání), která tvoří přílohu elektronického vyrozumění Vězeňské služby ČR prostřednictvím datové či e-mailové zprávy s elektronickým podpisem, je anonymní, a to zejména jde-li o formu datové zprávy.

Jak již uvedeno výše, zaslání naskenované žádosti o rozmluvu (obvykle nepůjde o dokument autorizovaně konvertovaný ve smyslu § 22 zákona č. 300/208 Sb.) je součástí plnění informační povinnosti Vězeňské služby ČR vůči dozorovému státnímu zástupci.

Současně je třeba přihlídnout i k vlastnímu omezení komunikačních možností osoby omezené na osobní svobodě.

Při užití ISDS (zaslání datové zprávy) a stejně tak při použití e-mailové zprávy s elektronickým podpisem Vězeňské služby ČR nelze učinit závěr, že se v případě přílohy s obsahem podání konkrétní vězněné osoby jedná o anonymní podání, neboť danou situaci je třeba hodnotit s přihlídnutím ke všem konkrétním okolnostem včetně příslušné judikatury a ústavněprávních principů, jakož i záměru zákonodárce.

V dané věci tak nelze opominout faktické okolnosti případu, tedy že jde o datovou zprávu nebo e-mailovou zprávu Vězeňské služby ČR jakožto významného orgánu veřejné moci, jehož totožnost je bez jakýchkoli pochyb ověřena na základě příslušného elektronického podpisu nebo z povahy ISDS. Autorita tohoto orgánu veřejné moci fakticky verifikuje nejen tvrzení obsažená v samotném vyrozumění, ale zprostředkovaně též jeho přílohu, jde-li o totožnost jejího podatele (tj. v daném případě konkrétní vězněnou osobu), pokud v rámci následného postupu státního zástupce nebude prokázán opak (resp. verifikuje podání v tom stavu, v jakém Vězeňská služba ČR předmětnou žádost obdržela).

Obava Vrchního státního zastupitelství v Praze ze situace, že skutečný podatel takto příložené (naskenované) žádosti o rozmluvu může z různé motivace záměrně skrývat svou pravou totožnost pod identitou jiné vězněné osoby, zůstává v naprosto stejné pravděpodobnosti rovině, jako v případě originálu listinné žádosti zasláné dozorovému státnímu zástupci přímo (tvrzeným) podatelem prostřednictvím držitele poštovní licence či jiným způsobem předpokládaným zákonem. Metodikou navrhovaný postup spočívající v systematickém neakceptování žádostí o rozmluvu (resp. obecně podání) konkrétních vězňů, pokud tvoří přílohu datové či e-mailové zprávy příslušné věznice, proto obecně nezajistí vyšší standard ověření totožnosti podatele, a nemůže tedy ani zabránit tomu, aby žádost nebyla podána pod falešnou identitou podatele. V návaznosti na tyto skutečnosti je třeba konstatovat, že opatření, které objektivně nemůže naplnit očekávaný účel, postrádá smysl. Druhou věcí však je – a v tomto ohledu lze souhlasit s metodikou – že je namístě, aby si dozorový státní zástupce od věznice dodatečně zajistil originál žádosti o rozmluvu. Není však logický důvod neakceptovat žádost o rozmluvu ve formě přílohy datové či e-mailové zprávy s elektronickým podpisem věznice pouze z důvodu tvrzené anonymity takové žádosti, a v případě, že žádost obsahuje rovněž další skutečnosti, které jsou současným podnětem k výkonu dozoru či jiným podnětem, tak ospravedlňovat absenci jakékoli aktivní činnosti dozorového státního zástupce ve vztahu k obsahu tohoto podání až do doby fyzického obdržení originálu podání a ověření totožnosti žadatele. Tento

postup dozorového státního zástupce by v konkrétním případě mohl být posouzen i jako nedůvodný průtah. Jak již bylo shora uvedeno, v rámci navazujícího postupu dozorového státního zástupce je plně namístě převzít originál žádosti od příslušné věznice a učinit případné kroky k ověření identity žadatele, je-li v tomto směru důvod k pochybnostem. Lze předpokládat, že při prověřování podání, zejména v rámci realizované rozmluvy, by se měla případná falešná identita žadatele spolehlivě odhalit. V tomto směru je však třeba doplnit, že pokud byla přílohou datové či e-mailové zprávy s elektronickým podpisem doručena naskenovaná tzv. formulářová žádost o rozmluvu (tj. žádost o rozmluvu ve formě vyplněného formuláře, jenž byl za tímto účelem vytvořen věznicí) anebo byl přílohou doručen naskenovaný prostý písemný požadavek vězně o rozmluvu, aniž by v tomto formuláři či v písemném požadavku byly uvedeny jiné než obecné údaje, je na úvaze dozorového státního zástupce, zda originál takového formuláře či požadavku zajistí, a to s přihlédnutím na konkrétní okolnosti případu, zejména pokud se s ohledem na jeho konkrétní znalost věci či tvrzené osoby žadatele o rozhovor jeví potenciál falešné totožnosti osoby žadatele jako reálný, anebo zda takový postup vyhodnotí jako nadbytečný.

Zároveň je třeba zohlednit další zásadní argument svědčící proti navrhovanému postupu ve smyslu systémového neakceptování žádostí o rozmluvu zasílaných výše uvedenou formou, a to je faktické omezení přístupu vězňených osob k orgánům veřejné moci, které je bezprostředním důsledkem samotného faktu omezení osobní svobody. Podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, který garantuje právo na spravedlivý proces, se každý může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a *ve stanovených případech u jiného orgánu*. Tímto orgánem je pro vězněné osoby na předním místě bezesporu právě státní zastupitelství, konkrétně příslušný dozorový státní zástupce. Pokud by kterékoli osobě, tím spíše pokud jde o osobu právně i fakticky omezenou na osobní svobodě, bylo odepřeno ústavněprávní právo obracet se za účelem vymožení svých práv na stanovený orgán, jednalo by se o odepření práva na spravedlivý proces. Takový případ by představovala právě situace, za které by státní zástupce systémově neakceptoval jako podání ve smyslu § 16a zákona o státním zastupitelství žádné přílohy elektronických zpráv zasílaných věznicemi, jejichž obsahem by bylo podání konkrétního vězně, a to s odůvodněním, že jde o anonymní podání, v důsledku čehož uvedená příloha nesplňuje náležitosti podání podle § 16a odst. 1, 2 citovaného zákona. Takový postup by přitom nedůvodně oddálil meritorní řešení uvedeného podnětu sepsaného konkrétním vězněm až do doby zajištění originálu podnětu a ověření jeho totožnosti. Tento nedůvodný, systémově formalistický přístup by svou podstatou nepochybně představoval odepření práva na spravedlivý proces, a to přestože by se jednalo jen o dočasný stav (do doby převzetí originálu podání). Analogicky lze přitom minimálně poukázat na související judikaturu Ústavního soudu.

Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2014 sp. zn. IV. ÚS 1829/13 „*Městský soud chybně zhodnotil dosah zaručeného elektronického podpisu, když dospěl k závěru, že se tento nevztahuje na přílohu elektronické zprávy. Při výkladu ustanovení § 43 odst. 5 o. s. ř. ve spojení s ustanovením § 42 odst. 3 věta druhá o. s. ř. nerespektoval, že smyslem a účelem příslušných ustanovení je záruka identifikace účastníka řízení a autenticity podání. Důvodem, proč mají být elektronická podání doplňována (ustanovení § 42 odst. 3 věta druhá o. s. ř.) je snaha o odstranění pochybností ohledně totožnosti osoby, která podání učinila, tj. zabránit tomu, aby jménem podatele činil bez jeho vědomí či proti jeho vůli podání někdo jiný. Elektronické podání odeslané e-mailem a opatřené zaručeným elektronickým podpisem s přílohou, která je součástí tohoto elektronického podání a obsahuje*

rozvedený text námitek proti příkazu k úhradě nákladů exekuce, i když není samostatně opatřena zaručeným elektronickým podpisem, splňuje podmínky ustanovení [§ 42 odst. 5](#) o. s. ř.

*Městský soud k přezkoumání námitek předložených soudním exekutorem přistoupil **přepjatě formalisticky**, čímž ve svém důsledku odepřel stěžovateli právo na přístup k soudu a porušil jeho právo na spravedlivý (řádný) proces. V zájmu zajištění základního práva na přístup k soudu je přitom třeba i v případě pochybností o tom, zda je nutné podání doplnit, se přiklonit k výkladu příznivějšímu ve prospěch výkonu tohoto základního práva.“*

Obdobně vyzněla další rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 478/12, II. ÚS 3042/12, IV. ÚS 281/04, II. ÚS 2791/17.

Z uvedené judikatury lze pro nyní posuzovanou věc tedy odvodit následující principy:

Podstatou je posouzení otázky, zda shora zmíněná elektronická předkládací zpráva věznice (tj. vyrozumění dozorového státního zástupce) odeslaná e-mailem a opatřená zaručeným elektronickým podpisem nebo odeslaná datovou zprávou s přílohou, která tvoří součást této elektronické zprávy a obsahuje podání konkrétního vězně, avšak bez vlastního elektronického podpisu podatele (vězně), splňuje podmínky ustanovení § 16a odst. 2 zákona o státním zastupitelství.

Při výkladu výše uvedeného ustanovení lze dovodit, že jeho smyslem a účelem je mimo jiné též záruka správné identifikace podatele a autenticita podání. Důvodem, proč mají být nedostatečná podání doplněna, je tedy zejména snaha o odstranění pochybností ohledně totožnosti osoby, která podání učinila, tj. zabránit tomu, aby jménem tvrzeného podatele činil bez jeho vědomí či proti jeho vůli podání někdo jiný. Takové pochybnosti v případě průvodní elektronické zprávy opatřené elektronickým podpisem nejsou dostatečně přesvědčivé, byť v nálezů Ústavního soudu jde o případ, kdy autorem v příloze předkládaného dokumentu neopatřené zaručeným elektronickým podpisem byla osoba, jež předkládala rovněž průvodní podání opatřené zaručeným elektronickým podpisem. V aktuálně posuzovaném případě lze mít stěží pochybnosti o tom, že naskenovaná příloha ve skutečnosti neodpovídá původnímu dokumentu, když je předkládána v příloze e-mailové nebo datové zprávy orgánu veřejné moci, která byla opatřena zaručeným elektronickým podpisem. V této souvislosti je nutné brát v úvahu zásady vyjádřené pod body 30 a 31 nálezů Ústavního soudu sp. zn. IV. 1829/13, jež v poměrech konkrétního případu je možné chápat tak, že k posuzování takového podání nelze přistupovat přepjatě formalisticky, neboť by se tím ve svém důsledku podateli ztížilo právo, aby jeho stížnost, případně žádost, byla orgánu, jemuž je adresována, neprodleně odeslána (§ 26 odst. 1 zákona č. 169/1999 Sb.). V zájmu zajištění tohoto práva je přitom třeba i v případě pochybností o tom, zda je nutné podání doplnit, přiklonit se k výkladu příznivějšímu ve prospěch výkonu tohoto práva s tím, že dozorový státní zástupce v navazujícím postupu následně provede šetření v potřebném rozsahu k doplnění chybějících náležitostí podání.

Z výše uvedeného souhrnně vyplývá, a v tomto smyslu je možné ke sporné otázce uzavřít, že žádost o rozmluvu podanou konkrétním vězněm, která je zaslaná formou přílohy datové či e-mailové zprávy s elektronickým podpisem příslušné věznice, nelze považovat z výše uvedených důvodů za anonymní podání (do prokázání opaku), neboť takový závěr by v kontextu právní úpravy a dosavadní judikatury skutečně představoval přepjatý formalismus. Nadto je potřeba zmínit, že z pohledu soustavy

státního zastupitelství jako celku prozatím nic nenasvědčuje tomu, že by se uvedený nežádoucí jev spočívající v podávání žádostí či podnětů vězňů pod totožností jiné osoby (spoluvězně) měl rozmáhat. Naopak, z aplikační praxe obvodu Vrchního státního zastupitelství v Olomouci vyplynulo, že takový případ se zde minimálně za posledních 10 let nevyskytl. Pokud by však v budoucnu nastal opačný trend, bude namíste se uvedenou problematikou znovu zabývat.

Toto stanovisko ke sjednocení výkladu zákonů a jiných právních předpisů bylo vydáno podle § 12 odst. 2 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů.

JUDr. Igor Stříž v. r.
nejvyšší státní zástupce