



## **Kontrolní závěr z kontrolní akce**

**19/07**

### **Majetek a peněžní prostředky státu, se kterými je příslušná hospodařit Vězeňská služba České republiky**

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (NKÚ) na rok 2019 pod číslem 19/07. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Roman Procházka.

Cílem kontrolní akce bylo prověřit, zda Vězeňská služba České republiky hospodaří s majetkem a peněžními prostředky státu účelně, hospodárně a v souladu s právními předpisy a zda realizovaná opatření přispívají k hospodárnosti výdajů v této oblasti.

Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob v období od května 2019 do listopadu 2019.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2016 až 2018, v případě věcných souvislostí i období předcházející a období následující.

#### **Kontrolované osoby:**

Ministerstvo spravedlnosti (MŠP),  
Vězeňská služba České republiky, Praha (VS ČR).

***Kolegium NKÚ*** na svém III. jednání, které se konalo dne 24. února 2020,

***schválilo*** usnesením č. 9/III/2020

***kontrolní závěr*** v tomto znění:

# Vězeňství v České republice

**21 577**

**Počet vězňů osob**  
k 31. 12. 2018. Další 2 949  
odsouzených se k uvedenému  
datu vyhýbalo trestu.

**11 331**

**Počet zaměstnanců VS ČR**  
k 31. 12. 2018. Z toho 1 033  
zaměstnanců justiční stráže.

**1 348 Kč**

**Průměrný denní výdaj**  
na jednu vězněnou osobu  
v roce 2018.

**203**

**Počet vězňů osob na**  
**100 000 obyvatel** v roce 2018.

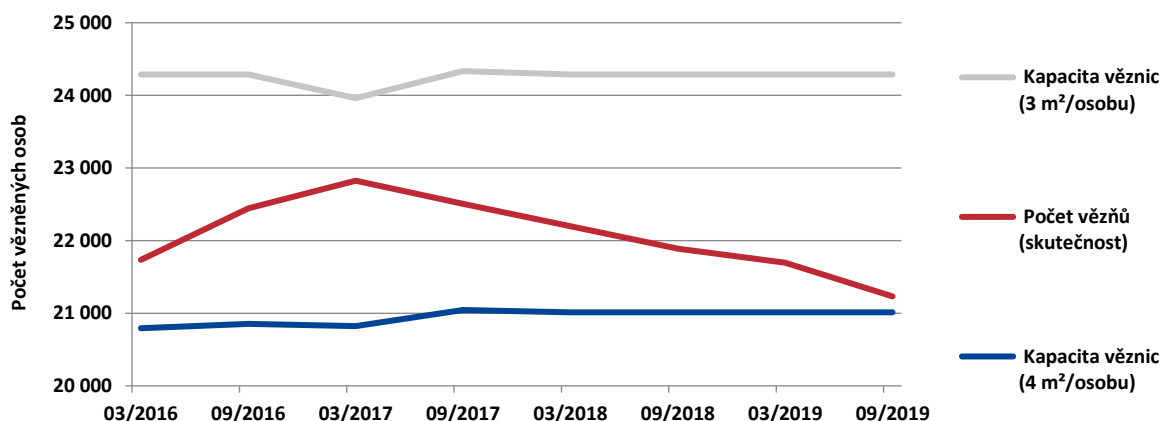
**59,9 %**

**Průměrná zaměstnanost**  
**odsouzených<sup>1</sup>** v roce 2018.  
Průměrný podíl zaměstnaných  
vězňů na celkovém počtu vězňů  
je 43,8 %.

**?**

**Naplnění cílů** stanovených pro  
rozvoj vězeňství do roku 2025.

**Vývoj počtu vězňů osob a ubytovací kapacity věznic**



<sup>1</sup> Průměrná zaměstnanost odsouzených je poměr počtu odsouzených osob pracujících za peněžní odměnu k celkovému počtu zaměstnatelných odsouzených. Podle metodiky VS ČR nejsou mezi zaměstnatelné odsouzené započítáváni vězni zařazení ve vzdělávacích a terapeutických programech, vykonávající drobné práce bez odměny, práce neschopní nebo práci odmítající a osoby starší 65 let.

## I. Shrnutí a vyhodnocení

NKÚ provedl kontrolu u MSp a VS ČR, a to Generálního ředitelství (GŘ) a pěti vybraných věznic. Kontrola u MSp byla zaměřena na koncepční a řídicí činnost v oblasti vězeňství, tj. zejména stanovení a průběžné plnění cílů *Koncepce vězeňství do roku 2025*<sup>2</sup> (Koncepce 2025), a hodnocení plnění akčních plánů (AP), ve kterých měly být rozpracovány cíle Koncepce 2025. Ověřováno bylo také plnění opatření přijatých k odstranění nedostatků zjištěných předchozí kontrolní akcí č. 10/17<sup>3</sup>. U GŘ a vybraných věznic byla kontrolována hospodárnost, účelnost a soulad s právními předpisy při nakládání s majetkem a peněžními prostředky státu, a to zejména při nabývání a pozbývání majetku a provádění centrálních nákupů. Ověřována byla opatření přijatá k zajištění hospodárnosti výdajů na nákup vybraných materiálů a služeb, a to na základě výstupů projektu MSp<sup>4</sup>.

**NKÚ na kontrolovaném vzorku nezjistil nevhodné nakládání s majetkem a peněžními prostředky státu. Kontrolovaný majetek a vynaložené peněžní prostředky sloužily k zajištění funkcí a činností VS ČR a k plnění stanovených úkolů. Zjištěny byly pouze jednotlivé případy porušení právních předpisů v oblasti pronajímání majetku, zadávání veřejných zakázek a zveřejňování smluv v registru smluv.**

**NKÚ zjistil, že kontrolou ověřovaná opatření přispívají k hospodárnosti výdajů VS ČR.**

Optimalizaci mandatorních a provozních výdajů jednotlivých věznic realizuje VS ČR zejména na základě výstupů projektu MSp, který vytvořil mechanismy umožňující porovnání a hodnocení vybraných rozpočtových položek jednotlivých věznic. NKÚ na vybraném vzorku výdajů ověřil, že VS ČR prostřednictvím výstupů projektu provádí porovnání jednotkových cen nakupovaného materiálu a služeb u jednotlivých věznic a přijímá opatření vedoucí k optimalizaci provozních výdajů. Většinu komodit pořídila VS ČR prostřednictvím centrálních nákupů.

Kontrolou NKÚ bylo dále ověřeno, že každoroční zvýšení výdajů o cca 1 mld. Kč v období 2016–2018 bylo opodstatněné, neboť bylo způsobeno zejména navýšením peněžních prostředků na platy z důvodu zvýšení platových tarifů a také nárůstem počtu systemizovaných míst.

**Dále NKÚ zjistil nedostatky v oblasti zpracování a vyhodnocování plnění cílů Koncepce 2025, které mohou mít negativní dopad na splnění záměrů Koncepce 2025.**

Podle zákona č. 2/1969 Sb.<sup>5</sup> má MSp povinnost zpracovávat koncepcí rozvoje svěřeného odvětví. Koncepce 2025 navazuje na *Koncepci rozvoje českého vězeňství 2015*<sup>6</sup> (Koncepce 2015). MSp neprovedlo celkové vyhodnocení naplnění Koncepce 2015, pouze v Koncepci 2025 konstatovalo, že cíle a záměry Koncepce 2015 se nepodařilo naplnit. MSp v Koncepci 2025 nevyšetřilo finanční prostředky potřebné ke splnění jejích cílů, nestanovilo priority ani časovou osu jejich plnění a nestanovilo měřitelné cíle pro hodnocení jejich plnění.

<sup>2</sup> *Koncepce vězeňství do roku 2025* schválená usnesením vlády České republiky ze dne 3. 2. 2016 č. 79.

<sup>3</sup> Kontrolní akce NKÚ č. 10/17 – *Pohledávky spravované Vězeňskou službou České republiky*.

<sup>4</sup> Projekt *Vyhodnocení efektivnosti vynakládání rozpočtových zdrojů Ministerstva spravedlnosti, justice, vězeňství a optimalizace mandatorních výdajů* (registrační číslo CZ.1.04/4.1.00/B6.00008).

<sup>5</sup> Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

<sup>6</sup> *Koncepce rozvoje českého vězeňství do roku 2015* schválená MSp dne 15. 9. 2005.

**Stanovení obecných neměřitelných cílů bez zajištění peněžních prostředků na jejich plnění může mít negativní dopad na splnění strategických cílů Koncepce 2025 a tím i na účelnost peněžních prostředků vynaložených na jejich plnění. I přes skutečnost, že Koncepce 2025 má být naplněna až v roce 2025, NKÚ na základě analýzy obou koncepcí a zejména míry rozpracovanosti úkolů stanovených v AP pro roky 2016–2019 konstatuje, že podobně jako u Koncepce 2015 hrozí riziko, že záměry a cíle Koncepce 2025 nebudou naplněny.**

MSp nemá kompletní plán ani časový harmonogram, kterými by rozpracovalo realizaci všech cílů a nástrojů koncepce do konce roku 2025. Cíle Koncepce 2025 mají být rozpracovány do AP, ale v AP zpracovaných pro jednotlivé roky 2016–2019 nejsou dosud některé cíle Koncepce 2025 rozpracovány. Velká část úkolů v AP spočívá v sestavování odborných komisí, provádění analýz, mapování situace a přípravě a realizaci pilotních projektů *Otevřená věznice Jiřice*, *Probační dům* a *Věznice Znojmo – dluhové poradenství pro odsouzené*; tyto projekty se však týkají pouze malého počtu vězňů. Realizací uvedených aktivit jsou sice plněny úkoly v AP, ale teprve dokončení započatých aktivit a rozšíření výstupů pilotních projektů bude mít pozitivní dopad na plnění cílů Koncepce 2025.

MSp v *informaci o plnění AP*, kterou každoročně předkládá vládě ČR, nevyhodnocuje průběžně stav plnění cílů Koncepce 2025, ale hodnotí pouze plnění dílčích úkolů stanovených v AP pro daný rok. MSp tak nevyhodnocuje plnění úkolů, jejichž realizace má být ukončena až v následujících letech, ani plnění průběžných úkolů.

MSp a VS ČR nezajistily dostatečnou kapacitu věznic a míra využití ubytovací kapacity<sup>7</sup> pro výkon trestu odnětí svobody k 31. 12. 2018 dosahovala 105,1 %. Vzhledem k současnému poklesu počtu vězněných osob je sice reálné, že v brzké době dojde k dosažení ubytovací plochy 4 m<sup>2</sup> stanovené vyhláškou č. 345/1999 Sb.<sup>8</sup>, ale ubytovací plocha se nepřiblíží moderním evropským požadavkům ubytovacího standardu 6 m<sup>2</sup>. MSp zatím nepřistoupilo k legislativní změně, která by navýšila požadavky na ubytovací plochu.

VS ČR za dobu realizace Koncepce 2025 vybudovala 462 nových ubytovacích míst, která zlepšila kvalitu ubytování vězňů, ale nezvýšila vykazovanou ubytovací kapacitu věznic. Realizovaná opatření neřeší přetrvávající problém nevyhovujícího stavebního uspořádání většiny věznic. Nevhodná architektura a přeplněnost věznic neumožňují účinnou diferenciaci odsouzených, což je předpokladem pro individuální zacházení s vězni.

Kontrolou NKÚ bylo ověřeno, že VS ČR vytváří podmínky pro soustavné působení na vězně prostřednictvím programů zacházení, které mají přispívat ke snížení rizika recidivy odsouzených. Snížení recidivy má vliv na snížení počtu vězňů a tím i snížení budoucích výdajů na vězeňství. Přes uskutečněná opatření přetrvávají problémy zejména v oblasti zajištění práce pro zaměstnatelné odsouzené, v oblasti pronikání návykových látek do věznic a zajištění dostatečného počtu odborného personálu, zejména vychovatelů.

<sup>7</sup> Míra využití ubytovací kapacity je podíl počtu vězněných osob na ubytovací kapacitě stanovené VS ČR při minimální ploše 4 m<sup>2</sup> na jednu vězněnou osobu.

<sup>8</sup> Podle ustanovení § 17 odst. 6 vyhlášky č. 345/1999 Sb., kterou se vydává řád výkonu trestu odnětí svobody, musí v ubytovací místnosti určené pro ubytování více odsouzených připadat na jednoho odsouzeného ubytovací plocha nejméně 4 m<sup>2</sup>. Umístit odsouzeného do ubytovací místnosti určené pro ubytování více odsouzených, v níž na něho připadne ubytovací plocha menší než 4 m<sup>2</sup>, lze pouze tehdy, jestliže celkový počet odsouzených vykonávajících trest ve věznicích téhož základního typu a stupně zabezpečení věznice s ostrahou v rámci republiky překročí kapacitu věznic stanovenou tak, aby na jednoho odsouzeného připadala ubytovací plocha alespoň 4 m<sup>2</sup>; ubytovací plocha připadající na jednoho odsouzeného však nesmí být menší než 3 m<sup>2</sup>.

MSp i VS ČR provádějí kontroly v souladu se zavedeným kontrolním systémem, ke zjištěným nedostatkům ukládají nápravná opatření a vyhodnocují jejich plnění. MSp zajistilo provedení nápravných opatření k odstranění nedostatků zjištěných KA č. 10/17.

Za účelem porovnání systému vězeňství v ČR se systémy v jiných zemích NKÚ prostřednictvím GŘ oslovil vězeňské služby vybraných evropských států. Získaná data lze porovnávat pouze se znalostí způsobu jejich stanovení, resp. se znalostí způsobu výpočtu konkrétních statistických ukazatelů. NKÚ posoudil skutečnosti ovlivňující možnost jejich porovnání a v relevantních případech konstatoval, že vybrané statistické ukazatele vězeňství ČR jsou srovnatelné s ukazateli porovnávaných evropských států<sup>9</sup>.

## II. Informace o kontrolované oblasti

**MSp** je podle zákona č. 2/1969 Sb. ústředním orgánem státní správy pro soudy, státní zastupitelství, vězeňství, probaci a mediaci. MSp při výkonu státní správy vytváří podmínky k řádnému výkonu činnosti VS ČR, zpracovává koncepce rozvoje vězeňství a analyzuje dosahované výsledky v dané oblasti.

**VS ČR** byla zřízena zákonem č. 555/1992 Sb.<sup>10</sup>, je organizační složkou státu a při plnění stanovených funkcí a činností využívá majetek státu, se kterým je příslušná hospodařit. VS ČR zajišťuje výkon vazby a výkon trestu odnětí svobody, jakož i ochranu pořádku a bezpečnosti při výkonu soudnictví a správě soudů, při činnosti státních zastupitelství a MSp. VS ČR je ozbrojeným bezpečnostním sborem, správním úřadem a účetní jednotkou.

Organizačními jednotkami VS ČR je Generální ředitelství, 25 věznic, 10 vazebních věznic, 2 ústavy pro výkon zabezpečovací detence, Akademie Vězeňské služby České republiky a Střední odborné učiliště VS ČR.

Odborným orgánem pro řízení, organizování a kontrolu VS ČR a pro plnění úkolů v oblasti státní správy vězeňství je GŘ, které zabezpečuje plnění společných úkolů ostatních organizačních jednotek. Tyto jednotky metodicky řídí a kontroluje a tím vytváří předpoklady k řádnému plnění úkolů. GŘ je zodpovědné za řízení a plnění rozpočtu VS ČR. Metodicky zajišťuje kompletní správu nemovitého majetku VS ČR a pro organizační jednotky VS ČR zajišťuje centrální nákupy vybraných komodit.

VS ČR vykonává zejména následující činnosti v oblasti vězeňství:

- spravuje a střeží vazební věznice, věznice a ústavy zabezpečovací detence;
- zajišťuje dodržování zákonem stanovených podmínek výkonu vazby, výkonu trestu odnětí svobody a výkonu zabezpečovací detence;
- provádí eskorty vězňených osob;
- prostřednictvím programů zacházení soustavně působí na vězňené osoby;
- vytváří podmínky pro pracovní a jinou účelnou činnost vězňených osob a vytváří podmínky pro jejich zaměstnávání.

MSp jako správce kapitoly státního rozpočtu 336 stanovuje rozpočet VS ČR.

---

<sup>9</sup> Viz příloha č. 1.

<sup>10</sup> Zákon č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční stráži České republiky.

**Tabulka č. 1 – Přehled příjmů a výdajů VS ČR za roky 2016–2018****(v Kč)**

|               | 2016          | 2017          | 2018           | Celkem         |
|---------------|---------------|---------------|----------------|----------------|
| Příjmy celkem | 1 200 928 319 | 1 376 783 652 | 1 512 132 676  | 4 089 844 647  |
| Výdaje celkem | 8 807 686 684 | 9 798 679 170 | 10 799 329 032 | 29 405 694 886 |

**Zdroj:** VS ČR.

Základním materiálem, ve kterém MSp stanovilo koncepci rozvoje vězeňství, je *Koncepce vězeňství do roku 2025*. Autorem této koncepce byl široký tým cca 50 odborníků z MSp, VS ČR, Probační a mediační služby, ministerstev a dalších institucí včetně akademických a nestátních. Cílem této pracovní skupiny bylo vytvoření obecného a po dlouhou dobu platného dokumentu státní politiky, který na příštích deset let deklaruje východiska, cíle a konkrétní nástroje pro vytvoření moderního vězeňství, srovnatelného s vězeňskými systémy vyspělých demokratických států.

Koncepce 2025 se věnuje devíti hlavním oblastem, z nichž každá je zpracována v samostatné kapitole, a to zaměstnávání, zdravotnictví, vzdělávání, programy zacházení, legislativní změny, problematika návykových látek, financování vězeňství, resocializace propouštěných vězňů a bezpečnost ve věznicích. Jednotlivé kapitoly obsahují cíle a popis současného stavu s označením problematických oblastí, které mají být koncepcí řešeny.

### III. Rozsah kontroly

Cílem kontrolní akce bylo prověřit, zda VS ČR hospodaří s majetkem a peněžními prostředky státu účelně, hospodárně a v souladu s právními předpisy.

NKÚ prověřil u MSp:

- nastavení finančních vztahů a řídicích mechanismů ve vztahu k VS ČR;
- koncepční materiály pro oblast vězeňství z hlediska definování konkrétních a měřitelných cílů včetně stanovení a zajištění peněžních prostředků a vyhodnocení plnění cílů koncepce;
- realizaci opatření k řešení nedostatečné kapacity věznic;
- realizaci opatření přispívajících k hospodárnosti výdajů VS ČR včetně centrálních nákupů;
- nápravná opatření deklarovaná ve stanovisku MSp ke kontrolnímu závěru z KA č. 10/17.

Kontrola VS ČR byla prováděna u GŘ a dalších pěti organizačních jednotek, a to Věznice Heřmanice, Věznice Pardubice, Věznice Plzeň, Věznice Rýnovice a Věznice Stráž pod Ralskem.

VS ČR je příslušná hospodařit s majetkem, jehož účetní hodnota ke dni 31. 12. 2018 činila 7 510 786 877 Kč. Výdaje VS ČR za roky 2016 až 2018 dosáhly celkové výše 29 405 694 886 Kč.

NKÚ prověřil u VS ČR:

- činnosti vedoucí k naplnění cílů Koncepce 2025;
- zajišťování ubytovacích kapacit věznic;
- postupy k zajištění hospodárného nakládání s majetkem státu, se kterým je VS ČR příslušná hospodařit (vyjma pořízení majetku z programů reprodukce majetku), a opatření vedoucí ke snížení rozdílů při čerpání peněžních prostředků státního rozpočtu vybraných rozpočtových položek u jednotlivých věznic;
- zaměstnávání odsouzených včetně zaměstnávání v provozovnách Střediska hospodářské činnosti (SHČ);

- kontrolní činnost zaměřenou na hospodaření věznic a její soulad se zavedeným kontrolním systémem;
- spolupráci VS ČR s jinými institucemi, včetně mezinárodních.

NKÚ prověřil:

- peněžní prostředky v hodnotě 48 474 725 Kč;
- majetek ve výši 64 311 037 Kč;
- související veřejné zakázky v hodnotě 22 825 910 Kč včetně DPH.

Kritéria byla čerpána zejména ze zákona č. 219/2000 Sb.<sup>11</sup>, zákona č. 218/2000 Sb.<sup>12</sup>, zákona č. 563/1991 Sb.<sup>13</sup>, zákona č. 555/1992 Sb., zákona č. 340/2015 Sb.<sup>14</sup>, zákona č. 134/2016 Sb.<sup>15</sup> a vyhlášky č. 345/1999 Sb.<sup>16</sup>. Kritériem byly dále potřeby definované v Koncepti 2025, standardy Evropského výboru pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (CPT), nápravná opatření z KA č. 10/17 a nápravná opatření z výstupů kontrol MSp a GŘ.

**Pozn.:** Právní předpisy uvedené v tomto kontrolním závěru jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období.

## IV. Podrobné skutečnosti zjištěné kontrolou

### 1. Hospodaření s majetkem a peněžními prostředky státu

Následující tabulka uvádí přehled výdajů VS ČR v jednotlivých letech 2016–2018 a účetní hodnotu majetku, se kterým byla VS ČR příslušná hospodařit.

**Tabulka č. 2 – Výdaje a majetek VS ČR v letech 2016–2018** (v Kč)

|                                                        | 2016                 | 2017                 | 2018                  |
|--------------------------------------------------------|----------------------|----------------------|-----------------------|
| Platy, pojistné, FKSP, důchody, ostatní sociální dávky | 6 829 142 880        | 7 476 664 508        | 8 296 348 857         |
| Ostatní věcné výdaje                                   | 1 775 340 877        | 2 027 502 075        | 2 070 694 698         |
| Kapitálové výdaje                                      | 203 202 927          | 294 512 587          | 432 285 478           |
| <b>Výdaje celkem</b>                                   | <b>8 807 686 684</b> | <b>9 798 679 170</b> | <b>10 799 329 032</b> |
| <b>Průměrný denní výdaj na jednoho vězně</b>           | <b>1 096</b>         | <b>1 187</b>         | <b>1 348</b>          |
| <b>Hodnota majetku</b>                                 | <b>7 257 687 588</b> | <b>7 320 276 036</b> | <b>7 510 786 877</b>  |

Zdroj: VS ČR.

Prostředky na platy a související výdaje tvoří největší výdajové položky VS ČR a v letech 2016–2018 došlo k jejich výraznému navýšení. Důvodem byl nárůst platových tarifů. V roce 2018 vykázala VS ČR průměrný hrubý měsíční plat 36 454 Kč. Dalším důvodem byl nárůst počtu systemizovaných míst, a to zejména v souvislosti se zprovozněním nových objektů pro ubytování vězňů. V letech 2017 a 2018 VS ČR navýšila počty plánovaných míst příslušníků

<sup>11</sup> Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

<sup>12</sup> Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

<sup>13</sup> Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

<sup>14</sup> Zákon č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv).

<sup>15</sup> Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

<sup>16</sup> Vyhláška č. 345/1999 Sb., kterou se vydává řád výkonu trestu odnětí svobody.

a občanských zaměstnanců celkem o 830 míst. Na rok 2018 tak byl pro VS ČR stanoven celkový počet zaměstnaneckých míst ve výši 12 113, z toho 7 624 tvořila místa příslušníků a 4 489 místa občanských zaměstnanců.

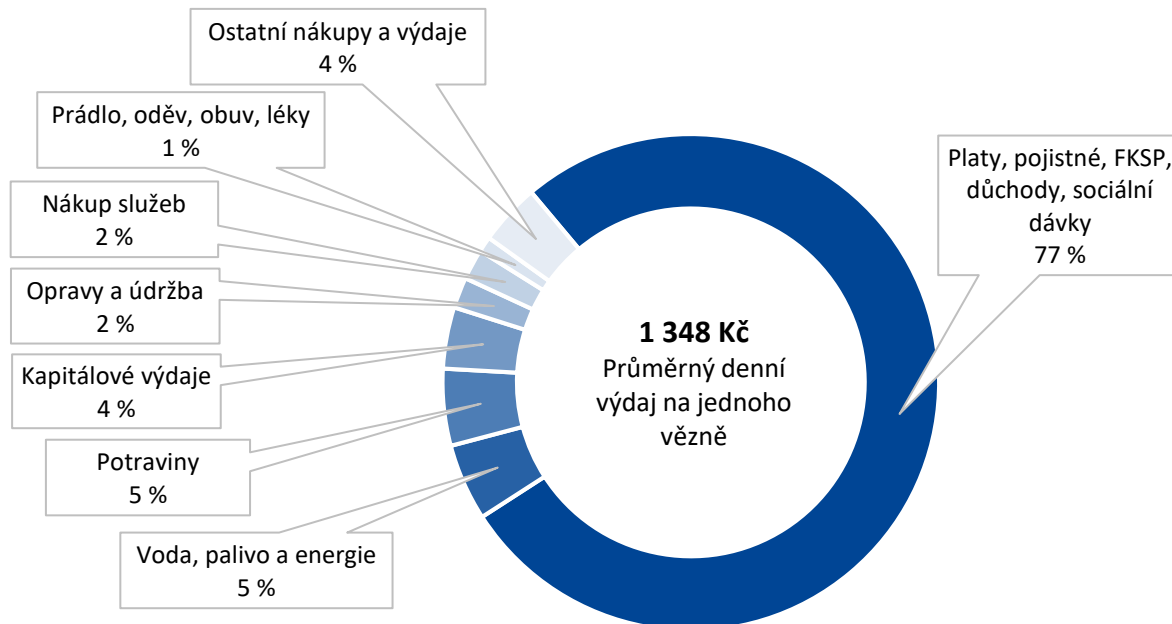
Částečně vzrostly i kapitálové výdaje a výdaje na opravy a údržbu. Při fyzické kontrole vybraných objektů bylo patrné technické a morální zastarání (dlažby, dveře, okna, omítky vnitřní, vnější apod.), které nelze odstranit bez pravidelných rozsáhlejších rekonstrukcí základních stavebních prvků objektů (střecha, statika, okna, kanalizace, elektroinstalace), které však VS ČR prováděla pouze v závislosti na výši přidělených finančních prostředků. Objem peněžních prostředků určených na opravy a údržbu byl postupně navyšován a v roce 2018 dosáhl výše 266 809 288 Kč, tj. 3,9 % hodnoty staveb a souborů hmotných movitých věcí v majetku VS ČR. Výše těchto prostředků však nebyla vždy dostatečná, podle odhadu VS ČR je třeba každoročně investovat do údržby a oprav věznic až jednu miliardu korun.

Kontrolou NKÚ bylo ověřeno, že nárůst denních výdajů na jednoho vězně není způsoben ne hospodárným vynakládáním výdajů, ale zejména nárůstem prostředků na platy zaměstnanců.

VS ČR sleduje průměrnou výši denních výdajů na vězněné osoby. Do výpočtu průměrného výdaje na jednu vězněnou osobu vstupují veškeré výdajové položky VS ČR včetně platů personálu, kapitálových výdajů aj. Při průměrném počtu 21 947 vězňů v roce 2018 byl průměrný denní výdaj na jednoho vězně 1 348 Kč.

Jednotlivé druhy výdajů a jejich podíly na celkových výdajích VS ČR uvádí následující graf.

**Graf č. 1 – Struktura denních výdajů VS ČR v roce 2018**



**Zdroj:** VS ČR.

### **Plánování a řízení výdajů**

MSp realizovalo v letech 2014–2015 projekt zaměřený na vyhodnocení efektivity vynakládání rozpočtových zdrojů v resortu MSp. Výstupem projektu pro oblast vězeňství byla *Metodika zefektivnění a snížení provozních výdajů ve vězeňské části resortu Ministerstva spravedlnosti* a interaktivní „model optimalizace“, jehož cílem bylo vytvořit mechanismy



umožňující porovnání a hodnocení vybraných rozpočtových položek z oblasti energetického hospodářství, vodohospodářství, oprav a údržby nemovitého majetku, bezpečnosti práce, nákupu potravin, vystrojování, zabezpečovacích a komunikačních technologií a dopravy včetně souvisejících ekonomických činností. Model pomocí korekčních faktorů zohledňuje hlavní specifika a nejvýznamnější odlišnosti jednotlivých organizačních jednotek, jako například velikost věznice, zaměstnanost vězňů nebo umístění specifických provozů (prádelny, nemocnice, provozovny SHČ apod.).

Na tento projekt navazoval v oblasti vězeňství *Projekt PWC „Efektivita Úřadu“*, v rámci kterého VS ČR v letech 2015–2018 u všech organizačních jednotek analyzovala vybrané výdajové položky zařazené do „modelu optimalizace“ a identifikovala faktory ovlivňující výši výdajů u jednotlivých věznic.

VS ČR prostřednictvím výstupů projektu věnuje zvýšenou pozornost procesu plánování a řízení výdajů svých organizačních jednotek. Do „modelu optimalizace“ je zařazena většina položek nakupovaného materiálu a služeb u jednotlivých věznic. Jedním z opatření vedoucích k optimalizaci provozních výdajů je povinnost jednotlivých věznic zdůvodnit rozdíly v rozpočtových položkách a přijmout nápravná opatření. VS ČR projednává možnosti snížení konkrétních výdajů na jednáních s MSp.

Na kontrolovaném vzorku bylo ověřeno, že VS ČR realizuje z důvodu zajištění hospodárnosti vynakládaných prostředků centrální nákupy pro všechny organizační jednotky, zejména touto formou pořizuje výstrojní a výbrojní materiál, telekomunikační a zabezpečovací techniku, prádelenskou a kuchyňskou techniku, motorová vozidla, vybrané komodity z oblasti zdravotnických potřeb a informační a komunikační technologie. Dále bylo ověřeno, že VS ČR realizovala nákup osobních automobilů a energií v souladu s výsledky zadávacích řízení zajišťovaných MSp v rámci centrálních nákupů.

NKÚ na kontrolovaném vzorku ověřil hospodárnost a účelnost při nabývání a pozbývání majetku, při jiném nakládání s majetkem, při použití peněžních prostředků na nákup potravin, léků, oděvů, kancelářských potřeb, pohonných hmot či služeb a také u centrálních nákupů a souvisejících veřejných zakázek. NKÚ kontrolou zjistil pouze jednotlivé případy porušení právních předpisů v následujících oblastech.

### **Smlouvy o nájmu bytů**

U smluv, které VS ČR uzavřela v rámci činností podrobených kontrole, byly ve čtyřech případech zjištěny nedostatky. VS ČR v těchto smlouvách o nájmu služebního bytu uzavřených v letech 2010–2015 sjednala nájemní vztah na dobu výkonu práce nájemce, resp. na dobu výkonu zaměstnání u pronajímatele, tj. na dobu neurčitou. VS ČR tak porušila ustanovení § 27 odst. 2 zákona č. 219/2000 Sb., dle kterého lze sjednat nájemní vztah na dobu určitou v trvání nejdéle 8 let.

### **Veřejné zakázky**

VS ČR uzavřela v roce 2018 nájemní smlouvu, jejímž předmětem byl pronájem objektu výrobní haly v areálu věznice. Nájemní smlouva obsahovala ujednání o provedení stavebních úprav nájemcem v předpokládané výši 6 mil. Kč na jeho náklady pro zřízení nového výrobního prostoru v roce 2019, ve kterém se nájemce zavázal zaměstnat 30 odsouzených. Doba trvání nájmu byla sjednána na 8 let a cenu stanovily smluvní strany dohodou. Bylo ověřeno, že cena stanovená za pronájem byla srovnatelná s cenou za pronájem obdobných prostorů v jiných věznicích, přesto NKÚ konstatuje, že VS ČR nevymezila a neošetřila veškerá rizika spojená s uzavřením nájemního vztahu, který vykazuje znaky koncese, tj. že poskytnuté plnění nehradí

zadavatel, nájemce získává výtěžek z provozování díla a je na něj přeneseno riziko neefektivity a nízké rentability spojené s provozováním stavebního díla. Uzavřená nájemní smlouva řešila pouze některá z rizik spjatých se zaměstnáváním vězňů a provozováním stavby, jiný smluvní vztah, např. koncesní smlouva, uzavřen nebyl. VS ČR porušila ustanovení § 2 odst. 3 zákona č. 134/2016 Sb., neboť veřejnou zakázku, která vykazuje podle ustanovení § 174 zákona č. 134/2016 Sb. znaky koncese, nezdala na základě koncesního řízení.

### **Registr smluv**

VS ČR porušila ustanovení § 5 odst. 2 zákona č. 340/2015 Sb., když jako povinná osoba dle ustanovení § 2 odst. 1 tohoto zákona nezaslala tři smlouvy správci registru smluv k uveřejnění nejpozději do 30 dnů od jejich uzavření. Vzhledem k tomu, že smlouvy nebyly před provedením plateb za služby zveřejněny v registru smluv, nenabývaly dle ustanovení § 6 odst. 1 tohoto zákona účinnosti. VS ČR jako povinný subjekt dle zákona o registru smluv uhradila plnění z neúčinných smluv a tímto výdajem porušila povinnost stanovenou právním předpisem. VS ČR tak ve smyslu ustanovení § 3 písm. e) zákona č. 218/2000 Sb. neoprávněně použila peněžní prostředky státního rozpočtu v celkové výši 450 207 Kč. Dle ustanovení § 44 odst. 1 písm. a) tohoto zákona je neoprávněné použití peněžních prostředků státního rozpočtu porušením rozpočtové kázně.

## **2. Koncepce rozvoje českého vězeňství**

### **2.1 Koncepce 2015**

V Koncepci 2015 bylo stanoveno 10 obecných strategických cílů, kterých mělo být v průběhu platnosti Koncepce 2015 dosaženo s tím, že priority budou stanovovány až v průběhu její realizace.

V letech 2008–2011 předkládala VS ČR prostřednictvím MSp vyhodnocení plnění cílů Koncepce 2015 podvýboru pro vězeňství Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR. Na základě žádosti generálního ředitele VS ČR byl usnesením výboru pro obranu a bezpečnost č. 87 ze dne 23. 11. 2011 úkol zrušen. VS ČR zdůvodnila žádost ekonomickou situací, která neumožňovala rozvoj vězeňství v klíčových oblastech tak, jak Koncepce 2015 předpokládala.

MSp nepředložilo žádný dokument s celkovým vyhodnocením naplnění Koncepce 2015 a ani *Zpráva o stavu vězeňství v České republice za rok 2014–2015*, která byla projednávána v podvýboru pro vězeňství Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, neobsahovala žádné konečné hodnocení naplnění Koncepce 2015. Z údajů uvedených v této zprávě je však zřejmé, že do konce roku 2015 se nepodařilo naplnit většinu strategických cílů a prioritních záměrů. Zejména se v průběhu deseti let nepodařilo zvýšit zaměstnanost vězněných osob na 60 %, zaměstnávat obviněné během výkonu vazby, dosáhnout plánované ubytovací plochy na jednoho vězně, zjednodušit strukturu vězeňských zařízení, nahradit zastaralé a opotřebované bezpečnostní systémy a připravit zahájení výstavby nejméně jedné nové věznice, případně i za účasti privátního sektoru.

### **2.2 Koncepce 2025**

Jednotlivé kapitoly Koncepce 2025 obsahují popis problematiky, cíle a popis současného stavu s označením problematických oblastí, které jsou koncepcí řešeny. V rámci těchto kapitol je stanoveno 17 základních strategických cílů, které jsou rozvedeny do 66 specifických cílů a 352 nástrojů k jejich dosažení. Převážně se však jedná o neměřitelné cíle, jejichž míru

naplnění nelze vyhodnotit. Ani v případě cílů, jako je zvýšení zaměstnanosti, snížení míry recidivy vězňů apod., není stanovena cílová hodnota.

Jediným specifickým cílem se stanovenou cílovou hodnotou je cíl „dosažení ubytovacího standardu reprezentovaného ubytovací plochou 6 m<sup>2</sup> na jednu vězněnou osobu“. MSp dosud nezačalo úkony k provedení legislativních změn nutných k naplnění tohoto cíle, což zdůvodnilo tím, že pro zajištění standardu 6 m<sup>2</sup> není dostatek finančních prostředků.

### 2.3 Akční plány

V Konceptci 2025 je uvedeno, že jednotlivé kapitoly budou následně rozpracovány do akčních plánů na období 1–5 let, v nichž budou rozepsány jednotlivé cíle a nástroje k jejich dosažení s přesným harmonogramem, předpokládaným finančním rámcem, odpovědností za realizaci a s konkrétními návrhy případných legislativních úprav. Ke každému z 352 nástrojů uvedených v Konceptci 2025 tak má být v průběhu její realizace přiřazen jeden nebo více dílčích úkolů.

Na základě dokumentů MSp *Priority akčního plánu na roky 2016–2017* a *Strategické úkoly ministra spravedlnosti a Sekce trestní politiky k Akčnímu plánu Konceptce vězeňství do roku 2025 pro rok 2018* byly do AP doplněny další úkoly.

V AP bylo u každého z dílčích úkolů uvedeno jeho znění, termín realizace, hlavní gestor a indikátor, kterým byla zpráva, návrh, analýza, ustanovení pracovní skupiny, formulář apod. Předpokládané náklady byly uvedeny pouze u minimálního počtu stanovených úkolů.

V AP 2016–2019 bylo stanoveno celkem 606 úkolů (376 v AP 2016, 101 v AP 2017, 78 v AP 2018 a 51 v AP 2019). Počet nových úkolů sice postupně klesá, ale přetrvávají víceleté a průběžné úkoly z předchozích AP. Například z úkolů stanovených v AP 2016 měla být polovina úkolů prováděna i v následujících letech, ale tyto úkoly již nebyly součástí AP na následující roky. Gestorem úkolů byly kromě VS ČR a MSp i Ministerstvo práce a sociálních věcí, Úřad práce ČR, Institut pro kriminologii a sociální prevenci a Probační a mediační služba. VS ČR byla zodpovědná za realizaci 90 % úkolů a MSp za realizaci 7 % úkolů stanovených v AP.

Přes velký počet stanovených úkolů nebyly pro některé specifické cíle a nástroje ještě v AP 2016–2019 určeny žádné úkoly. Například specifický cíl „Využití nových nástrojů ke zvýšení efektivity vězeňství“ patří k cílům, které nebyly v AP rozpracovány. Celkem nebyly stanoveny úkoly pro plnění 131 z 352 nástrojů uvedených v Konceptci 2025.

Velký počet úkolů a způsob jejich zpracování v AP komplikovaly nejen jejich plnění, ale i vyhodnocení. Z informací o plnění AP není zřejmé plnění průběžných a dlouhodobých úkolů. Například ze 188 průběžných a dlouhodobých úkolů AP 2016 bylo 136 úkolů vyhodnoceno pouze za první rok plnění a zbylých 52 úkolů nebylo hodnoceno vůbec.

Splnění převážné části úkolů AP nevypovídá o míře plnění strategických a specifických cílů Konceptce 2025. Například pro specifický cíl „dosažení ubytovacího standardu reprezentovaného ubytovací plochou 6 m<sup>2</sup> na jednu vězněnou osobu“ byly v AP stanoveny pouze následující úkoly:

- vytvořit pracovní skupinu a zahájit činnost s cílem vylepšování vězeňské architektury, vytvoření standardů vnitřních i vnějších prostor prostředí výkonu trestu;
- vytvořit pracovní skupinu a zahájit činnost s cílem vytvoření návrhu změny stavebních předpisů a specifikace technických požadavků na vězeňská zařízení;

ze kterých, přestože byly splněny, nelze vyhodnotit míru plnění tohoto specifického cíle.

## 2.4 Finanční prostředky na plnění cílů Koncepce 2025

V Konceptu 2025 nejsou vyčísleny prostředky potřebné k zajištění plnění cílů a je zde uvedeno, že schválením koncepce se vláda ČR nezavazuje k automatickému navyšování rozpočtových prostředků v rámci kapitoly státního rozpočtu 336 – *Ministerstvo spravedlnosti*.

Prostředky na plnění úkolů Koncepce 2025 nebyly nikdy v rozpočtu VS ČR samostatně vyčleněny. Veškeré zdroje byly VS ČR přidělovány jako neúčelové a NKÚ nemůže ověřit, jaká část byla skutečně vynaložena na zajištění cílů Koncepce 2025.

Vyčíslit finanční náročnost Koncepce 2025 bylo VS ČR uloženo až úkolem stanoveným v AP 2016. Na plnění úkolů AP do roku 2020 VS ČR vyčíslila předpokládané prostředky v celkové výši 5 350 mil. Kč.

VS ČR každoročně upřesňovala finanční potřeby na následující roky a vyčíslovala výdaje vynaložené na plnění úkolů AP. V následující tabulce je uveden přehled těchto výdajů do roku 2018.

**Tabulka č. 3 – Výdaje související s plněním úkolů AP** (v mil. Kč)

| Druh výdaje          | 2016        | 2017         | 2018         | Celkem 2016–2018 |
|----------------------|-------------|--------------|--------------|------------------|
| Investice            | 21,3        | 73,1         | 267,9        | 362,3            |
| Mzdové náklady       | 0,0         | 198,4        | 400,2        | 598,6            |
| Ostatní věcné výdaje | 12,8        | 60,8         | 160,7        | 234,3            |
| <b>Celkem</b>        | <b>34,1</b> | <b>332,3</b> | <b>828,8</b> | <b>1 195,2</b>   |

Zdroj: VS ČR.

VS ČR uvedla, že sledovat konkrétní výdaje vynaložené na plnění AP je velmi složité a v podstatě veškeré činnosti VS ČR jsou prováděny v souvislosti s plněním Koncepce 2025.

## 2.5 Opatření přijatá k plnění cílů Koncepce 2025 ve vybraných oblastech vězeňství

Úkolem VS ČR je podle zákona č. 555/1992 Sb. nejen zajištění bezpečnosti a střežení vězňů, ale i vytváření podmínek pro pracovní a jinou účelnou činnost vězňů, poskytování zdravotních služeb a soustavné působení na vězně prostřednictvím programů zacházení s cílem vytvořit předpoklady pro jejich řádný způsob života po propuštění.

### Ubytovací kapacita

Míra využití ubytovací kapacity je podíl počtu vězněných osob na ubytovací kapacitě stanovené VS ČR při minimální ploše 4 m<sup>2</sup> na jednu vězněnou osobu. Přehled využití ubytovací kapacity pro výkon vazby a pro výkon trestu odnětí svobody v letech 2015–2018 je uveden v následující tabulce.

**Tabulka č. 4 – Vývoj a využití ubytovací kapacity věznic**

| Údaj k 31. 12.                                                          | 2015  |        | 2016  |        | 2017* |        | 2018  |        |
|-------------------------------------------------------------------------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|
|                                                                         | VV    | VTOS   | VV    | VTOS   | VV    | VTOS   | VV    | VTOS   |
| Ubytovací kapacita (počet míst při standardu 4 m <sup>2</sup> na osobu) | 2 473 | 18 209 | 2 333 | 18 421 | 2 281 | 18 850 | 2 239 | 18 819 |
| Počet vězňených osob                                                    | 1 944 | 18 922 | 1 895 | 20 586 | 1 790 | 20 369 | 1 800 | 19 777 |
| Využití ubytovací kapacity (v %)                                        | 78,6  | 103,9  | 81,2  | 111,8  | 78,5  | 108,1  | 80,4  | 105,1  |
| Nenastoupení výkonu trestu**                                            | –     | 3 031  | –     | 3 069  | –     | 2 890  | –     | 2 949  |

**Zdroj:** statistické ročenky VS ČR za roky 2015, 2016, 2017 a 2018.

\* Ubytovací kapacita pro rok 2017 je uvedena k 30. 9. 2017 z důvodu změny typů věznic od 1. 10. 2017.

\*\* Osoby, které nenastoupily výkon trestu odnětí svobody, přestože k nástupu výkonu trestu byly vyzvány.

V AP 2016 byl stanoven úkol do konce roku 2018 vybudovat 2 300 nových ubytovacích míst. VS ČR jich do začátku roku 2019 vybuďovala pouze 462. I přes novou výstavbu tak míra využití ubytovací kapacity přesahuje 100 %. Přeplněnost věznic může ještě negativně ovlivnit i skutečnost, že k 31. 12. 2018 nenastoupilo výkon trestu odnětí svobody 2 949 osob, přestože k nástupu výkonu trestu byly vyzvány.

VS ČR disponuje budovami s nevyhovující vězeňskou architekturou, což znemožňuje vhodnou diferenciaci vězňených osob. Problémem je ubytování velkého počtu odsouzených v jedné místnosti, nevyhovující velikost a členění jednotlivých věznic. Výstavba nových ubytovacích kapacit v letech 2017 až 2018 neměla zásadní vliv na zlepšení ubytovací kapacity ani na zlepšení podmínek pro práci s odsouzenými ve smyslu realizace individuálních programů zacházení v rámci VS ČR. V Konceptu 2025 je jako optimální velikost oddílu uvedena skupina o počtu maximálně 30 osob, což nesplňují ani některé nově zprovozněné objekty.

MSp dlouhodobě plánovalo vybudování nové věznice, ale v současné době je výstavba odložena s tím, že se VS ČR zaměří na rekonstrukce stávajících objektů a výstavbu nových objektů v rámci stávajících věznic.

VS ČR ve stanoveném termínu do 31. 12. 2017 nesplnila úkol z AP 2017 navrhnout definici vnějších a vnitřních standardů prostor pro výkon trestu, vypracovat návrhy vhodných architektonických úprav vězeňských objektů se zajištěním potřebných návazností pro zacházení a vytvořit návrh změny stavebních předpisů a specifikace technických požadavků na vězeňská zařízení. Realizace úkolu byla prodlužována a úkol byl zařazen i v AP 2018 a AP 2019.

MSp řeší nedostatečnou kapacitu věznic i aktivitami směřujícími ke zkrácení délky trestů a k většímu využití trestů nespojených s výkonem odnětí svobody. Mezi tyto aktivity patří zejména podpora ukládání alternativních trestů, podpora odklonů trestních řízení nebo zavedení elektronického monitorovacího systému pro výkon trestu domácího vězení.

### Zaměstnávání odsouzených

Jednou z povinností odsouzené osoby je podle ustanovení § 28 zákona č. 169/1999 Sb.<sup>17</sup> povinnost pracovat, pokud je odsouzené osobě přidělena práce a není uznána dočasně práce neschopnou nebo není po dobu výkonu trestu uznána zdravotně nezpůsobilou k výkonu práce. K zaměstnání odsouzené osoby u jiného subjektu, než je věznice<sup>18</sup>, je podle ustanovení § 30 tohoto zákona nutný předchozí písemný souhlas této odsouzené osoby.

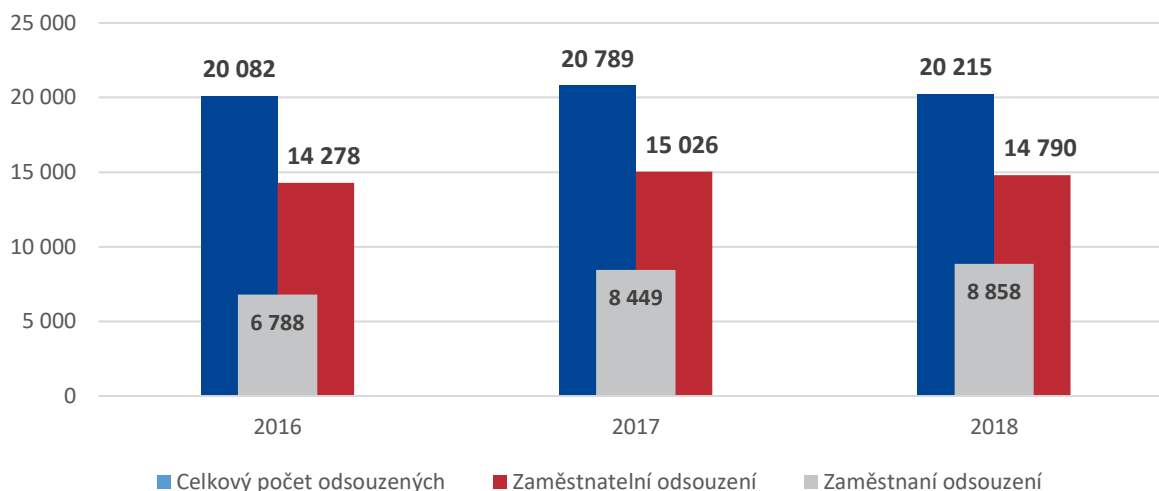
<sup>17</sup> Zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů.

<sup>18</sup> Tato povinnost neplatí, pokud je odsouzený zaměstnáván Českou republikou, krajem, obcí, dobrovolným svazkem obcí nebo subjektem, který jimi byl zřízen či založen a v němž mají většinovou majetkovou účast, většinový podíl na hlasovacích právech anebo vykonávají rozhodující vliv na jeho řízení či provozování.

VS ČR zaměstnává vězně ve vnitřním provozu, v provozovnách SHČ, ve vlastní výrobě a smluvně u jiných subjektů uvnitř nebo vně věznic.

Při sledování a vykazování údajů o zaměstnanosti odsouzených se jednotlivé organizační jednotky VS ČR řídí jednotnou metodikou vykazování zaměstnanosti a postupují při sledování a vykazování údajů o zaměstnanosti odsouzených jednotně.

**Graf č. 2 – Vývoj zaměstnanosti odsouzených v letech 2016–2018**



**Zdroj:** statistické ročenky VS ČR za roky 2016, 2017 a 2018.

Přestože VS ČR zvýšila zaměstnanost odsouzených ze 47,5 % v roce 2016 na 59,9 % v roce 2018, nepodařilo se jí vytvořit podmínky pro pracovní činnost cca 40 % zaměstnatelných odsouzených.

Možnost zaměstnat odsouzené je ovlivněna jejich nižším vzděláním, nedostatečnou kvalifikací, špatným zdravotním stavem a absencí pracovních návyků u významné skupiny odsouzených. Překážkou zaměstnávání vězňů mimo věznici je omezený počet odsouzených vhodných pro práci mimo věznici z důvodu bezpečnosti a riziko jejich útěku i související nutnost zajistit dozor a dopravu odsouzených do zaměstnání.

Z důvodu omezených možností zaměstnávat odsouzené na pracovištích mimo věznici vytváří VS ČR podmínky pro zvýšení zaměstnanosti ve věznicích, např. zřizuje a rozvíjí provozovny SHČ, rekonstruuje stávající a nevyužité stavební prostory a zajišťuje alternativní způsoby financování výstavby hal z prostředků budoucích zaměstnavatelů odsouzených osob s využitím institutu „právo stavby“ s garancí pronájmu na dobu přesahující osm let. Přesto VS ČR dosud nevyužila veškerý potenciál stávajících věznic, které nadále disponují volnými výrobními prostory a vhodnými pozemky pro výstavbu výrobních hal uvnitř věznic.

Úkolem VS ČR je mj. provozovat hospodářskou činnost za účelem zaměstnávání vězňů v provozovnách SHČ. Do konce roku 2018 VS ČR zřídila celkem 27 těchto provozoven. Provozovny SHČ mají významný podíl na zaměstnávání odsouzených, v roce 2018 zaměstnávaly 4 191 vězňů, což je téměř polovina zaměstnaných vězňů. Kromě zaměstnávání přispívá SHČ i k ekonomické samostatnosti věznic. Výsledek hospodaření SHČ po zdanění dosáhl v roce 2018 výše 65,6 mil. Kč.

## **Programy zacházení**

Předpokladem úspěšného zacházení s vězněnými osobami je dostatečný počet kvalifikovaných odborných zaměstnanců, zejména vychovatelů. Z počtu 908 systemizovaných míst vychovatelů bylo v roce 2018 obsazeno 834 míst, VS ČR tedy obsadila jen 92 % systemizovaných míst. Průměrný počet odsouzených svěřených do péče jednoho vychovatele byl v roce 2016 ve výši 26,1 a v roce 2018 ve výši 23,6. Přes zlepšení stavu se VS ČR nepodařilo naplnit ustanovení § 2 odst. 2 vyhlášky č. 345/1999 Sb., podle kterého by jednomu vychovateli mělo být svěřeno do péče zpravidla nejvýše 20 odsouzených.

Dlouhodobý nedostatek odborných zaměstnanců omezuje možnost individuálního přístupu k vězňům a zvyšuje riziko nenaplnění ustanovení § 2 odst. 1 písm. d) zákona č. 555/1992 Sb., a to prostřednictvím programů zacházení soustavně působit na osoby ve výkonu trestu odnětí svobody s cílem vytvořit předpoklady pro jejich řádný způsob života po propuštění.

## **Problematika návykových látek**

VS ČR realizuje opatření vedoucí k ochraně vězeňského prostředí od průniku nelegálních látek, k potlačování užívání omamných a psychotropních látek vězněnými osobami a k prevenci šíření toxikomanie. Zavedla četnější plošné testování všech vězněných osob na přítomnost návykových látek, navrhla metodiku screeningu typů zakázaných látek a ve většině věznic rozšířila a zkvalitnila činnost poraden drogové prevence. Zlepšila se i spolupráce s mimovězeňskými poskytovateli protidrogových služeb. Přesto VS ČR připouští, že se jí nepodařilo užívání návykových látek ve věznicích významně eliminovat. Úspěšnost zavedených opatření je problematicky vyhodnotitelná, důvodem je i to, že věznice nesledují údaje o počtu abstinujících odsouzených v průběhu výkonu trestu.

## **Zdravotnictví**

VS ČR poskytuje ve svých zdravotnických zařízeních zdravotní péči, pracovnělékařské služby či ochranné léčení a ve dvou věznicích též lůžkovou péči. Specializované zdravotní výkony zabezpečuje u mimovězeňských poskytovatelů zdravotních služeb.

Součástí zdravotních služeb poskytovaných Vězeňskou službou ČR jsou zejména zdravotní výkony, které nejsou hrazeny z prostředků veřejného zdravotního pojištění. Příjmy od zdravotních pojišťoven kryjí pouze necelých 20 % celkových výdajů, které VS ČR eviduje jako výdaje související se zdravotními službami. Jedná se především o výdaje na zdravotní prohlídky související se zařazením odsouzených do zaměstnání, na zajištění eskort do zdravotnických zařízení a na zajišťování dalších potřebných bezpečnostních opatření.

VS ČR poskytla v roce 2017 ošetření vězněným osobám v 469 972 případech, což představuje průměrný počet 20,8 ošetření jedné vězněné osoby za rok. Podle údajů Eurostatu za rok 2017 navštívil obyvatel ČR lékaře v průměru osmkrát.

V AP 2016 byl pro MSp stanoven úkol zřídit ve spolupráci s ministrem zdravotnictví a ministrem pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu pracovní skupinu, která vypracuje návrhy změn v poskytování zdravotní péče vězněným osobám, a úkol zpracovat studii proveditelnosti. Na základě doporučení sestavené pracovní skupiny byl stávající systém vězeňského zdravotnictví ponechán a úkol zpracovat studii proveditelnosti zrušen. Následným úkolem zahrnutým do AP 2017 bylo pro VS ČR stanoveno vytvořit vhodné podmínky pro stabilizaci a rozvoj vězeňského zdravotnictví. Přes opatření přijatá v rámci plnění tohoto úkolu se VS ČR dlouhodobě nedaří zajistit zdravotnický personál, především lékaře.

Účinnost realizovaných opatření ve výše uvedených oblastech, která by měla směřovat k resocializaci a snížení recidivy, nelze vyhodnotit z důvodu nedostatku informací o věznicích po jejich propuštění. Pro účely sledování a posouzení kriminální recidivy připravilo MSp ve spolupráci s VS ČR a Univerzitou Karlovou výzkumný projekt s názvem *Metodika měření efektivity zacházení s odsouzenými ve vztahu k recidivě*, který byl zaměřen na vytvoření propojeného systému umožňujícího rozšíření dostupnosti statistických dat o kriminalitě. Návrh projektu byl přihlášen do vyhlášené soutěže ve výzkumu, experimentálním vývoji a inovacích Ministerstva vnitra<sup>19</sup>. Projekt však nebyl vybrán k podpoře a MSp analyzuje možnosti financování projektu z jiných zdrojů.

---

<sup>19</sup> Program bezpečnostního výzkumu České republiky v letech 2015–2022 (BV III/1-VS).



## Seznam zkratk

|               |                                                                                                                                                                                                 |
|---------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| AP            | akční plány                                                                                                                                                                                     |
| CPT           | European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment<br>(Evropský výbor pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání) |
| ČR            | Česká republika                                                                                                                                                                                 |
| ČSÚ           | Český statistický úřad                                                                                                                                                                          |
| DPH           | daň z přidané hodnoty                                                                                                                                                                           |
| FKSP          | fond kulturních a sociálních potřeb                                                                                                                                                             |
| GŘ            | Generální ředitelství Vězeňské služby České republiky                                                                                                                                           |
| HDP           | hrubý domácí produkt                                                                                                                                                                            |
| KA            | kontrolní akce Nejvyššího kontrolního úřadu                                                                                                                                                     |
| Koncepce 2015 | <i>Koncepce rozvoje českého vězeňství do roku 2015</i>                                                                                                                                          |
| Koncepce 2025 | <i>Koncepce vězeňství do roku 2025</i>                                                                                                                                                          |
| MSp           | Ministerstvo spravedlnosti                                                                                                                                                                      |
| NKÚ           | Nejvyšší kontrolní úřad                                                                                                                                                                         |
| SHČ           | Středisko hospodářské činnosti                                                                                                                                                                  |
| SPACE         | <i>Statistiques Pénales Annuelles du Conseil de l'Europe</i><br>(roční trestní statistika Rady Evropy)                                                                                          |
| VS ČR         | Vězeňská služba České republiky                                                                                                                                                                 |
| VTOS          | výkon trestu odnětí svobody                                                                                                                                                                     |
| VV            | výkon vazby                                                                                                                                                                                     |

## Mezinárodní srovnání

VS ČR se na základě členství v mezinárodních organizacích účastní výměny zkušeností, díky níž získává informace od ostatních zemí Evropské unie. Přínosem členství je i přístup k nejnovějším poznatkům a moderním metodám z oblasti vězeňství, především ve vztahu k resocializaci vězňů, snižování recidivy a předcházení páchaní trestné činnosti obecně.

Za účelem získání dat z jiných zemí byla prostřednictvím GŘ vězeňským službám vybraných evropských států zaslána žádost o poskytnutí požadovaných informací. Při výběru zemí vhodných k provedení porovnání vybraných ukazatelů bylo přihlédnuto ke geografické blízkosti a obdobnému historickému vývoji.

Porovnání českého vězeňství s evropskými vězeňskými systémy provedl NKÚ na základě poskytnutých údajů a údajů získaných ze statistických dat Rady Evropy *Statistiques Pénales Annuelles du Conseil de l'Europe* (SPACE).

**Tabulka č. 5 – Srovnání statistických ukazatelů vybraných evropských zemí za rok 2017**

| Stát                | Počet vězňů osob | Počet vězňů osob na 100 tis. obyvatel | Počet zaměstnanců | Počet vězňů osob na zaměstnance | Denní výdaje na vězněnou osobu |
|---------------------|------------------|---------------------------------------|-------------------|---------------------------------|--------------------------------|
| Česká republika     | 22 159           | 209                                   | 11 069            | 2,0                             | 46,5 €                         |
| Slovenská republika | 10 028           | 194                                   | 5 515             | 1,8                             | 43,7 €                         |
| Polsko              | 73 822           | 194                                   | 29 394            | 2,5                             | 26,9 €                         |
| Rakousko            | 8 960            | 102                                   | 4 048             | 2,2                             | 129,0 €                        |
| Německo             | 64 193           | 78                                    | 38 337            | 1,7                             | 131,8 €                        |
| Rumunsko            | 23 050           | 118                                   | 12 713            | 1,8                             | 27,2 €                         |
| Litva               | 6 599            | 235                                   | 3 392             | 1,9                             | 23,3 €                         |

**Zdroj:** SPACE 2018.

Porovnáním vybraných ukazatelů bylo zjištěno, že ČR má z výše uvedených států druhý nejvyšší počet vězňů osob na 100 tisíc obyvatel. Počet vězňů osob v ČR úzce souvisí s nastavením trestní politiky, která ovlivňuje délku ukládaných trestů a využívání alternativních trestů, jako jsou peněžitě tresty, tresty domácího vězení apod.

Z dat získaných od vězeňských institucí za rok 2018 NKÚ zjistil, že mezinárodní porovnávání úrovně vězeňství není možné bez detailní znalosti způsobu stanovení, resp. výpočtu konkrétních statistických ukazatelů. Následující případy uvádějí některé skutečnosti ovlivňující možnost jejich srovnání.

Mezinárodní srovnání výše denních výdajů na jednu vězněnou osobu je ovlivněno skladbou výdajů zahrnutých do výpočtu v jednotlivých zemích, například Slovensko nezahrnuje do tohoto ukazatele kapitálové výdaje. Dále je ovlivněno rozdílem ve standardu kupní síly, zejména rozdílem ve výši průměrné mzdy. Po zohlednění této skutečnosti prostřednictvím výše HDP na obyvatele<sup>20</sup> lze konstatovat, že výše denních výdajů na jednu vězněnou osobu v ČR je srovnatelná například se Slovenskem, ale nedosahuje výše výdajů, které na vězeňství vynakládají některé jiné evropské země<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Údaje ČSÚ – Česká republika v mezinárodním srovnání 2017 – HDP na obyvatele podle standardu kupní síly.

<sup>21</sup> Ze zemí vybraných pro porovnání se jedná o Rakousko a Německo.

Na jednoho zaměstnance VS ČR připadají v průměru cca dva vězni a ČR v tomto ukazateli dosahuje evropského průměru. Tento ukazatel je ovlivněn tím, že ČR do počtu zaměstnanců zahrnuje i příslušníky justiční stráže, stejně jako Slovensko, a dále například tím, že některé země do počtu zaměstnanců nezahrnují zdravotnický personál.

Údaje o velikosti ubytovací plochy na jednoho vězně statistiky SPACE neuvádějí. Evropský výbor pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (CPT) doporučuje pro ubytování jednoho odsouzeného v místnosti minimální standard 6 m<sup>2</sup> obytného prostoru bez sociálního zařízení. V případech hromadného systému ubytování doporučuje 4 m<sup>2</sup> obytného prostoru a plně oddělitelné sociální zařízení. V legislativě ČR je stanovena ubytovací plocha na jednu vězněnou osobu při ubytování více odsouzených v jedné místnosti 4 m<sup>2</sup>, ale vyhláška č. 345/1999 Sb. nevyjímá z této plochy sociální zařízení v případě, že je uvnitř cely, a dále připouští v případě přeplněnosti věznic zmenšit plochu na nejméně 3 m<sup>2</sup>. Nově budované či rekonstruované místnosti minimální standard CPT splňují. VS ČR aktuálně analyzuje dopady uplatnění minimálního standardu CPT ve všech věznicích. Podle předložených údajů je minimální ubytovací plocha na jednoho vězně například v Rumunsku 4 m<sup>2</sup>, v Polsku 3 m<sup>2</sup>, na Slovensku 3,5 m<sup>2</sup>. Legislativou stanovené plochy pro vězněné osoby v těchto zemích tak nedosahují standardu CPT.

Recidiva není ve všech porovnávaných zemích definována stejně. V ČR a obdobně na Slovensku je recidivista každý odsouzený, který je opětovně uvězněn bez ohledu na čas, který uplynul od posledního výkonu trestu. Některé země však po uplynutí stanoveného období mezi výkony trestu vězně za recidivistu nepovažují. Podíl recidivistů na celkovém počtu odsouzených v ČR se v období 2016–2018 neměnil a byl 63 %, což je srovnatelné se Slovenskem, které má podíl recidivistů 64 %.

Výdaje na potraviny jsou v ČR stanoveny denní stravní normou, kterou stanovuje GŘ podle vývoje pořizovacích cen potravin. V ČR se denní stravní limity pohybují od 2,20 € do 3,44 € dle druhu normy (např. základní, pracující, těžce pracující, mladiství, těhotné ženy). Na Slovensku se limity pohybují od 1,85 € do 3,03 € a v Rumunsku od 1,00 € do 1,83 €<sup>22</sup>. Kromě standardu kupní síly ovlivňuje výši denní stravní normy i skutečnost, že některé vězeňské instituce zajišťují potraviny i vlastní produkcí.

Údaje o průměrné zaměstnanosti odsouzených je možné srovnávat pouze se znalostí metodiky výpočtu používané v jednotlivých zemích. Vzhledem k tomu, že NKÚ nemá tyto metodiky k dispozici, byl pro porovnání použit podíl pracujících odsouzených na celkovém počtu odsouzených. V ČR byl tento podíl 44 %, v Rumunsku 36 % a na Slovensku 53 %. Nižší zaměstnanost odsouzených v ČR může být ovlivněna skutečností, že v ČR je k zaměstnání u jiného subjektu, než je stát, kraj nebo obec, nutný předchozí písemný souhlas odsouzené osoby.

---

<sup>22</sup> Pro přepočty národních měn na evropskou měnu byly použity kurzy České národní banky ze dne 24. 9. 2019.