

MINISTERSTVO SPRAVEDLNOSTI

Kancelář vládního zmocněnce pro zastupování České republiky
před Evropským soudem pro lidská práva

B. Ů. proti České republice Sládková proti České republice

Podklad k bodu 2-c jednání Kolegia dne 5. září 2023

1. ZÁVĚRY SOUDU

V rozsudcích ve věcech *B. Ů. proti České republice* (č. 9264/15, 6. října 2022) a *Sládková proti České republice* (č. 15741/15, 10. listopadu 2022) Soud rozhodl, že došlo k procesnímu porušení článku 3 Úmluvy zakotvujícího zákaz mučení a nelidského a ponižujícího zacházení („špatné zacházení“). K porušení došlo tím, že vnitrostátní orgány náležitě nevyšetřily tvrzení stěžovatelů o špatném zacházení, kterému je měli údajně podrobit policisté, a neumožnily jim zapojit se do šetření událostí v rozsahu nezbytném k ochraně jejich zájmů. Soud především uvedl, že se zdá, že Generální inspekce bezpečnostních sborů („GIBS“) nezhájí vyšetřování, pokud z výsledků šetření vnitřní kontroly policie nevyplyne, že mohl být policistou spáchán trestný čin, a že GIBS sama neprovedla vyšetřovací úkony a ve svých závěrech se opřela o závěry vnitřní kontroly policie. Současně Soud shledal, že stěžovatelé nebyli vyslechnuti, ani poučeni o svých právech, jakožto údajné oběti údajného špatného zacházení, nemohli nahlédnout do spisového materiálu, nebyli řádně informováni o postupu a ukončení šetření věci, resp. obdrželi strohou informaci o výsledku šetření.

Anotace i překlady rozsudků naleznete [zde](#) a [zde](#).

2. OBECNÁ OPATŘENÍ K VÝKONU ROZSUDKŮ

A. ÚVODNÍ POZNÁMKY

Česká republika je povinna předložit Výboru ministrů Rady Evropy zprávu o výkonu obou rozsudků do 22. listopadu letošního roku.

Rozsudky se tematicky překrývají. Ze vstupních informací poskytnutých dotčenými orgány vyplynuly dva aspekty šetření případů údajného špatného zacházení s osobami ze strany policistů, které si mohou vyžadovat přijetí obecných opatření k nápravě, aby byly do budoucna respektovány požadavky plynoucí z judikatury Soudu na účinné vyšetřování:

- odlišné pojetí Soudu a vnitrostátních orgánů ohledně závažnosti incidentů, kterými se má zabývat nezávislý orgán, potažmo jakým právně upraveným postupem se tak má dít, aby byly respektovány požadavky na účinné vyšetřování;
- absence řádného zapojení obětí údajného špatného zacházení na šetření tvrzených skutečností v rozsahu nezbytném pro ochranu jejich zájmů (srozumitelné poučení/informování o právech; možnost nahlédnutí do spisového materiálu; vyslechnutí osoby; možnost činit návrhy na provedení úkonů; informování o průběhu šetření; obdržení odůvodněných závěrů šetření).

Cílem obecných opatření v uvedených aspektech by mělo být dosažení následujícího stavu:

- rozpoznání hájitelného tvrzení o špatném zacházení (v kontextu použití síly proti osobám, případně ve spojení s verbálním ponižováním) ze strany policistů a zajištění vedení účinného vyšetřování nezávislým orgánem; nemělo by v praxi docházet k tomu, aby se nezávislý orgán začal věcí zabývat

v pozdějším okamžiku, než vyžaduje judikatura Soudu; šetření by zároveň mělo naplňovat určité minimální kvalitativní požadavky;

- zajištění účinné účasti oběti údajného špatného zacházení na šetření tvrzení tak, aby byly naplněny požadavky v dílčích aspektech uvedených výše, včetně srozumitelnosti poučení osob.

Potřebu a podobu vhodných obecných opatření k nápravě kancelář vládního zmocněnce („KVZ“) po úvodní analýze konzultovala s dotčenými orgány: GIBS, Úřadem vnitřní kontroly Policejního prezidia („ÚVK“), Nejvyšším státním zastupitelstvím („NSZ“), Kanceláří veřejného ochránce práv („KVOP“), Ministerstvem vnitra a legislativním odborem Ministerstva spravedlnosti. Uskutečnilo se společné setkání zástupců těchto orgánů a v návaznosti na něj proběhly individuální osobní a písemné konzultace s jednotlivými dotčenými orgány, ze kterých vyplynuly v úvahu přicházející níže uvedená obecná opatření ve dvou výše zmíněných oblastech.

B. PUBLIKACE ROZSUDKŮ A ŠÍŘENÍ POVĚDOMÍ O ROZSUDCÍCH A ÚČINNÉM VYŠETŘOVÁNÍ OBECNĚ

Překlady rozsudků i jejich anotace v českém znění byly zaslány dotčeným orgánům, jakož i Ústavnímu soudu a Městskému státnímu zastupitelství v Praze. Anotace rozsudků byly rovněž publikovány ve [Zpravodaji KVZ č. 1/2023](#) a databázi judikatury Soudu v českém jazyce.

Dále byly anotace zveřejněny na extranetu NSZ, který je elektronicky přístupný všem státním zástupcům.

Vedení GIBS a ÚVK projednalo obsah rozsudků s podřízenými vedoucími pracovníky. Rovněž se uskutečnilo společné jednání zástupců GIBS, ÚVK, Vězeňské služby a Celní správy k obsahu rozsudků a obecněji zajištění, aby v praxi docházelo k účinnému šetření obdobných případů.

KVZ a KVOP ve spolupráci s GIBS a Policejní akademií ČR uspořádaly na konci roku 2022 seminář na téma „Účinné vyšetřování ve světle mezinárodních závazků“. Semináře se účastnili především příslušníci GIBS. Přítomni byli i zástupci jiných bezpečnostních sborů. Seminář se zaměřil především na judikaturu Soudu a Ústavního soudu k problematice špatného zacházení, hájitelného tvrzení a vedení účinného vyšetřování.

KVZ ve spolupráci s KVOP uveřejnila překlad klíčových částí Příručky k účinnému vyšetřování a dokumentování mučení a jiného krutého, nelidského nebo ponižujícího zacházení nebo trestání, tzv. [Istanbulský protokol](#).

C. ŠETŘENÍ PŘÍPADŮ MOŽNÉHO ŠPATNÉHO ZACHÁZENÍ ZE STRANY POLICISTŮ

Ve vztahu k vedení šetření z rozsudků vyplývá, že věcná působnost GIBS by neměla být vázána až k okamžiku podezření ze spáchání trestného činu policistou. Soud pracuje s pojmem hájitelného tvrzení, že vyvstává rozumné podezření na špatné zacházení, na které by měly navazovat kroky vnitrostátních orgánů.¹ Současně ale Soud nelpí striktně na okamžitém zahájení „plnohodnotného“ trestního vyšetřování ve všech případech, je-li zde stížnost / indicie na špatné zacházení.²

Z jednání s dotčenými orgány vyplynulo, že platná právní úprava na úrovni zákonů (především § 158 trestního řádu a § 2 zákona o Generální inspekci bezpečnostních sborů) umožňuje GIBS zabývat

¹ Také z judikatury Ústavního soudu vyplývá, že hájitelnost tvrzení nelze zaměňovat s existencí skutečností důvodně nasvědčujících tomu, že byl spáchán trestný čin (např. náleze ze dne 10. prosince 2019, sp. zn. II. ÚS 1376/18, body 33 a 39; náleze ze dne 2. března 2015, sp. zn. I. ÚS 1565/14, bod 55).

² I podle Ústavního soudu pojem účinného vyšetřování nelze ztotožňovat s pojmem vyšetřování podle trestních předpisů. Z pohledu práva na účinné vyšetřování je podstatné, zda byly splněny požadavky tohoto práva, nikoli, jakým postupem podle trestního řádu se tak dělo (viz náleze ze dne 2. března 2015, sp. zn. I. ÚS 1565/14, bod 55).

se hájitelným tvrzením o možném špatném zacházení ze strany policistů v obdobných případech, kterými se zabýval Soud, i v tzv. předprocesní fázi předcházející trestnímu řízení. Podle § 158 odst. 1 trestního řádu je policejní orgán povinen na základě vlastních poznatků, trestních oznámení i podnětů jiných osob a orgánů, na jejichž podkladě lze učinit závěr o podezření ze spáchání trestného činu, učinit všechna potřebná šetření a opatření k odhalení skutečností nasvědčujících tomu, že byl spáchán trestný čin, a směřující ke zjištění jeho pachatele. Stejně tak i úprava v zákoně o GIBS umožňuje ještě před zahájením úkonů trestního řízení vyhledávat skutečnosti, resp. získávat poznatky o protiprávním jednání příslušníků policie.

Jedná se o šetření vedené v intencích zákona o policii, potažmo šetření v intencích zákona o GIBS. V tomto smyslu i důvodová zpráva jednak v rámci úkolů GIBS výslovně uvádí, že působnost GIBS je stanovena na předprocesní, operativně pátrací činnost podle § 158 odst. 1 trestního řádu. Současně objasňuje, že se jedná o institut, který upravuje postup příslušníka GIBS před zahájením úkonů trestního řízení v souladu s § 158 odst. 1 trestního řádu (tzv. šetření). Smyslem úpravy je akcentovat princip iniciativy v činnosti příslušníka, který má aktivně vyhledávat poznatky. GIBS se proto jako nezávislý orgán může hájitelným tvrzením zabývat, aniž by tomu muselo předcházet šetření jiným orgánem.

Podle dotčených orgánů se proto změna příslušných zákonů nejvíce nutná. Postačí, budou-li upraveny interní předpisy se zaměřením na postupy v rámci předprocesní fáze trestního řízení a přijata opatření, která zajistí, aby hájitelné tvrzení nebylo dotčenými orgány přehlédnuto, a šetření bylo vedeno nezávislým orgánem.³

Za tímto účelem přichází v úvahu přijmout následující opatření:

Zaprvé, do listopadu letošního roku GIBS provede úpravu vnitřních předpisů. Konkrétně bude zapracována problematika posuzování hájitelného tvrzení a vedení účinného vyšetřování v souladu s požadavky vyplývajícími z judikatury Soudu a Ústavního soudu do Nařízení ředitele GIBS č. 47 o plnění úkolů v trestním řízení ze dne 28. prosince 2018.

V nařízení se stanoví, že jakmile se GIBS dozví informace, které posoudí jako hájitelné tvrzení o protiprávním použití síly či o verbálním ponižování ze strany policistů, bez zbytečného odkladu prošetří pravdivost informací a provede za tímto účelem účinné šetření k objasnění věci. Vedení GIBS informuje ostatní bezpečnostní sbory o zpracování problematiky a dá jim ke zvážení přijetí obdobné úpravy.

Zadruhé, do listopadu letošního roku KVZ ve spolupráci s dotčenými orgány připraví praktickou pomůcku pro účely snazšího porozumění problematice vyřizování tvrzení o možném špatném zacházení. V pomůcce bude především vymezeno špatné zacházení žádající si šetření GIBS, znaky hájitelného tvrzení, vybrané zásady účinného vyšetřování a uvedeny modelové příklady. Konkrétní obsah pomůcky je předmětem jednání.

GIBS konečnou podobu pomůcky vloží na intranet, kde bude k dispozici příslušníkům a zaměstnancům GIBS. ÚVK vloží pomůcku do „Jednotného informačního systému“ a na intranet, kde bude k dispozici příslušníkům policie, resp. útvarům vnitřní kontroly odpovědných za kontrolu činnosti policistů a zaměstnanců policie. Do konce ledna 2024 také ÚVK informuje o existenci pomůcky ve svém zpravodaji.

³ Ústavní soud zdůrazňuje, že orgány musí činit přiměřené kroky k zajištění důkazů o incidentu, náležitě prošetřit a analyzovat všechny relevantní skutečnosti a jejich závěry musejí vycházet z důkladné, objektivní a nestranné analýzy všech relevantních skutečností. Jednotlivé úkony je nutno činit neprodleně tak, aby to nemělo negativní vliv na celkovou účinnost vyšetřování (např. nález ze dne 27. října 2015, sp. zn. I. ÚS 860/15, body 88 a 95; nález ze dne 10. listopadu 2020, sp. zn. IV. ÚS 1559/20, bod 43).

Zatřetí, obsah rozsudků bude součástí zvyšování odbornosti a vzdělání příslušníků bezpečnostních sborů.⁴ Příslušníci GIBS zařazení na výkonná oddělení na úseku náměstka pro trestní řízení byli seznámeni s obsahem rozsudků. Při poradách budou průběžně připomínány základní zásady předmětných rozsudků, které budou rovněž vtěleny do vnitřních předpisů GIBS.

ÚVK do konce roku 2023 zapracuje obsah rozsudků do základní odborné přípravy (vstupní vzdělávání) pro nové příslušníky policie. Dále ÚVK do konce srpna 2023 zapracuje obsah rozsudků do stávajícího systému vzdělávání příslušníků ÚVK, resp. odborů vnitřní kontroly, včetně oddělení vnitřní kontroly Ředitelství služby cizinecké policie, odpovědných za kontrolu činnosti policistů a zaměstnanců policie.

Začtvrté, ÚVK připraví změny v kartách podání, které jsou součástí informačních systémů policie, aby příslušníci útvarů vnitřní kontroly odpovědní za kontrolu činnosti policistů a zaměstnanců policie mohli snáze rozpoznat, zda se kvalifikované upozornění týká nepřiměřeného použití síly. Zavedení nové podoby karet lze předpokládat do konce roku 2023 v závislosti na provozních a technických postupech Policejního prezidia.

Zapáté, již v roce 2019 NSZ provedlo vyhodnocení poznatků o úrovni a účinnosti postupu státních zástupců při vyhodnocení podání týkajících se především příslušníků policie a Vězeňské služby a dalších subjektů uvedených v § 12 odst. 2 písm. b) trestního řádu. Součástí materiálu bylo kladné hodnocení týkající se odbornosti úrovně činnosti orgánů GIBS.

D. ZAPOJENÍ ÚDAJNÉ OBĚTI ŠPATNÉHO ZACHÁZENÍ V PŘEDPROCESNÍ FÁZI (PŘED ZAHÁJENÍM TRESTNÍHO ŘÍZENÍ)

Ve vztahu k zapojení oběti z rozsudků vyplývá, že se jedná o významný prvek kontroly nad šetřením a jeho výsledky. Informování a dohled posilují důvěru a odpovědnost, současně předcházejí zdání tolerance protiprávního jednání. Údajná oběť však musí mít možnost podílet se na šetření účinným způsobem.⁵ Takové zapojení oběti v sobě obsahuje několik dílčích aspektů: (i) poskytnutí informací o jejích právech, zamýšlených opatřeních, potažmo uspokojivých aktuálních informací o stavu šetření; (ii) vyslechnutí oběti; (iii) umožnění přístupu do spisového materiálu, pokud tomu nebrání vážné důvody, a to alespoň po skončení šetření; (iv) vypracování odůvodněných závěrů šetření přičemž o výsledku šetření musí být oběť prokazatelně informována.

Z jednání s dotčenými orgány vyplynulo, že právní úprava v trestním řádu, v zákoně o GIBS a v zákoně č. 45/2013 Sb., o obětech trestných činů, ve znění pozdějších předpisů, nevyklučuje účinné zapojení obětí v předprocesní fázi předcházející trestnímu řízení. V tomto ohledu však předprocesní fáze musí poskytovat údajným obětem odpovídající záruky a zohledňovat výše uvedené dílčí aspekty. V trestních předpisech, resp. v zákoně o GIBS není komplexně upraveno zapojení údajných obětí před zahájením trestního řízení. Trestní řád, případně jiné související předpisy až na výjimky neupravují postupy před zahájením trestního řízení [srov. obecná poučovací povinnost příslušníka GIBS podle § 7 zákona o GIBS; podání vysvětlení osobou k objasnění skutečností podle § 30 odst. 1 písm. a) téhož zákona]. Absenci právní úpravy na úrovni zákona mohou ale vyplnit podzákonné, resp. interní předpisy, které řeší dílčí aspekty při současném respektování požadavků, které vyplývají z judikatury Soudu či Ústavního soudu.

⁴ Zpracování dané problematiky do vzdělávání policistů doporučuje i [zpráva o návštěvě České republiky](#), kterou vykonal Evropský výbor pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (Výbor CPT) ve dnech 2. až 11. října 2018, bod 10.

⁵ Rovněž podle Ústavního soudu zapojení oběti platí ve všech případech, na které dopadá povinnost účinného vyšetřování (např. nález ze dne 2. března 2015, sp. zn. I. ÚS 1565/14, bod 57).

Podle dotčených orgánů proto změna příslušných zákonů není nutná. Postačí upravit interní předpisy se zaměřením na postupy v předprocesní fázi a přijmout další opatření především stran poučení osob, včetně srozumitelnosti sdělovaných informací, dále v oblasti vzdělávání, šíření povědomí o obsahu rozsudků apod., která zajistí naplnění příslušných aspektů zapojení oběti.

Za tímto účelem přichází v úvahu přijmout následující opatření:

Zaprvé, do listopadu 2023 dojde k zapracování problematiky zapojení oběti do šetření v souladu s požadavky vyplývajícími z judikatury Soudu a Ústavního soudu do Nařízení ředitele GIBS č. 47 o plnění úkolů v trestním řízení ze dne 28. prosince 2018. V rámci šetření bude příslušník GIBS povinen poučit oběť o jejích právech; umožnit oběti seznámit se se spisovým materiálem, pokud tomu nebrání vážné důvody;⁶ prokazatelně vyrozumět oznamovatele o provedených opatřeních, pokud o to požádá; vyrozumět oběť o ukončení šetření, včetně odůvodnění závěrů – při uložení věci tzv. *ad acta* musí být opatření založeno na odůvodněném základu včetně vypořádání s tvrzeními a navrhovanými důkazy.⁷ Vedení GIBS rovněž informuje ostatní bezpečnostní sbory o zapracování problematiky a dá jim ke zvážení přijetí obdobné úpravy.

Zadruhé, do listopadu 2023 GIBS připraví k naplnění poučovací povinnosti návrh na změnu stávajícího vzoru „Základní informace pro oběť trestného činu a dotčenou osobu blízkou“, který využívá GIBS, v rámci informačního systému ETŘ. Poučení by mělo obsahovat dílčí aspekty účinného zapojení údajné oběti do šetření. Z textu poučení by osobě mělo být zřejmé, že může využít práv v předprocesní fázi trestního řízení. Zavedení nové podoby upraveného formuláře GIBS a jeho vložení do informačního systému ze strany Policejního prezidia lze předpokládat v řádu měsíců v závislosti na provozních a technických postupech. S příslušnými útvary policie bude projednána možnost zavedení nové podoby upraveného formuláře i v rámci policie.

Zatřetí, do konce roku 2023 KVOP připraví informační leták pro údajné oběti a jejich právní zástupce o možnosti obrátit se na GIBS v případech údajného špatného zacházení ze strany policistů a o právech osob v rámci šetření v souladu s judikaturou Soudu a Ústavního soudu. Informační leták bude uveřejněn na internetových stránkách veřejného ochránce práv, GIBS a policie.

Začtvrté, informování o právech osob tvoří součást celoživotního vzdělávání příslušníků bezpečnostních sborů, resp. policistů.⁸

⁶ Podle Ústavního soudu může být přístup odepřen v úvodních fázích šetření, pokud spis obsahuje citlivé informace, které by mohly poškodit třetí osoby nebo ohrozit šetření. Oběť nicméně musí mít přístup do spisu alespoň po skončení šetření, a to v takovém rozsahu, aby mohla posoudit, zda šetření splňovalo všechny dílčí aspekty účinného vyšetřování bez ohledu na to, v jaké fázi ke skončení šetření dojde (např. nález ze dne 2. července 2019, sp. zn. I. ÚS 1496/18, bod 9; nález ze dne 2. března 2015, sp. zn. I. ÚS 1565/14, body 57 a 88).

⁷ Jedná se o administrativní způsob ukončení věci, který není právně upraven. Byť podle Ústavního soudu dané řešení nemá oporu v trestním řádu, bez dalšího to neznamená, že tím dochází k zásahu do základních práv osoby; šetření provádějící orgán se ale musí tvrzeními osoby zabývat a posoudit je podle platných zákonných ustanovení, o svém postupu osobu informovat a zdůvodnit jej. Nesmí tedy zůstat nečinný, ani s podáním naložit libovolně (srov. usnesení ze dne 29. března 2007, sp. zn. III. ÚS 921/06 a usnesení ze dne 12. února 2008, sp. zn. IV. ÚS 140/08).

⁸ Viz Vyjádření vlády České republiky k bodům 24 a 25 Zprávy Výboru CPT, dostupné z: <https://rm.coe.int/168099334a>.