



Závěrečné stanovisko s návrhem opatření k nápravě ve věci umístění cizince do části s přísným režimem

Ve zprávě o šetření¹ jsem se zaměřil na postup Policie České republiky – Ředitelství služby cizinecké policie (ŘSCP) v souvislosti s umístěním pana A., nar. xxxx, st. přísl. Alžírská lidová republika (stěžovatel), do části s přísným režimem v Zařízení pro zajištění cizinců Balková (ZSC Balková). Zabýval jsem se otázkou, zda policisté postupovali přiměřeně při poutání stěžovatele k pevnému předmětu v prostředí cely přísného režimu v ZSC Balková.

Dále jsem šetřil postup odboru azylové migrační politiky Ministerstva vnitra (OAMP) při vyřizování stěžovatelovy stížnosti proti umístění do části s přísným režimem. Zároveň jsem hodnotil reakci OAMP na možné hájitelné tvrzení špatného zacházení, které bylo součástí této stížnosti.

Ve zprávě jsem dospěl k závěru, že ŘSCP a OAMP pochybily. Vyzval jsem proto ŘSCP a OAMP, aby se ke zprávě o šetření vyjádřily a sdělily, jaká opatření k nápravě přijaly.

A. Vyhodnocení vyjádření úřadu a navržená opatření k nápravě

ŘSCP na moje zjištění reagovalo ujištěním, že policisté ke každému případu poutání k pevnému předmětu přistupují a nadále budou přistupovat s individuálním posouzením.

OAMP zásadně nesouhlasil s mými závěry a nepřijal žádná opatření k nápravě.

Vydávám proto závěrečné stanovisko podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

ŘSCP navrhuji, aby přijalo tato opatření k nápravě:

- (A) Prošetřilo policejní zákrok na cele přísného režimu, a to se zaměřením na poutání stěžovatele k pevnému předmětu po dobu 1 hodiny 55 minut.
- (B) Přezkoumalo kvalitu úředního záznamu o použití donucovacího prostředku ze dne 7. května 2022, č. j. CPR-14168-19/ČJ-2022-933000, a vyjádřilo se, zda tento úřední záznam dostatečně popisuje zákrok poutání stěžovatele k pevnému předmětu na cele přísného režimu po dobu 1 hodiny 55 minut.

Vyzývám ŘSCP, aby při plnění těchto opatření reflektovalo zjištění popsaná v mé zprávě o šetření a v tomto závěrečném stanovisku.

Ministerstvu vnitra navrhuji, aby přijalo tato opatření k nápravě:

- (C) Zajistilo, aby OAMP přijal vnitřní pokyn o posuzování a nahlašování podezření na špatné zacházení a zajistil pracovníkům vykonávajícím agendu dozoru a stížností v tomto ohledu odborné vedení.

1 Zpráva o šetření na základě podnětu ve věci umístění na přísný režim ze dne 29. března 2023 sp. zn. VOP 14210/2022.



B. Odůvodnění

Postupně shrnu závěry ze zprávy o šetření týkající se jednotlivých orgánů, pak obsah vyjádření ŘSCP a OAMP a nakonec připojím své závěrečné hodnocení jejich postupu.

B.1 Policie České republiky – Ředitelství služby cizinecké policie

B.1.1 Závěr šetření

Ve zprávě jsem dospěl k závěru, že připoutání stěžovatele k posteli v cele v části s přísným režimem představovalo porušení § 25 ve spojení s § 11 zákona o Policii České republiky.

Z dostupné dokumentace se mi nepodařilo zcela určit dobu poutání stěžovatele. Dospěl jsem však k názoru, že i pokud by poutání stěžovatele trvalo po dobu 1 hodiny a 55 minut, což je časové rozpětí, které uvedla policie, bylo by nepřiměřené. Policisté mohli využít mírnější řešení, které by do práv stěžovatele zasáhlo méně a zároveň by odpovídalo aktuální hrozbě sebepoškození stěžovatele. Učinil jsem závěr, že téměř dvouhodinové poutání stěžovatele k pevnému předmětu v tzv. bezpečném prostředí cely přísného režimu nebylo odůvodněno dostatečně závažnými a výjimečnými okolnostmi.

B.1.2 Vyjádření ŘSCP

ŘSCP na zprávu odpovědělo v tom smyslu, že ke každému případu poutání k pevnému předmětu je a nadále bude přistupováno s individuálním posouzením konkrétního případu a se zajištěním přiměřenosti postupu tak, aby nedocházelo k porušení § 25 ve spojení s § 11 zákona o Policii České Republiky.

Dále uvedlo, že případ a stížnost stěžovatele byly prošetřovány ze strany Generální inspekce bezpečnostních sborů (GIBS), která rozhodla o odložení věci.²

B.1.3 Závěrečné hodnocení

GIBS prošetřila trestněprávní rovinu případu a shledala, že nedošlo ke spáchání trestného činu a že se policista nedopustil jednání, které by mělo znaky kázeňského deliktu. Závěry GIBS v tomto ohledu samozřejmě respektuji. Ve své zprávě jsem však poukázal na některé další problematické aspekty, které GIBS ve své zprávě neposuzovala. Závěry GIBS tak nemohu bez dalšího zcela převzít.

Ve zprávě jsem se zaměřil převážně na problematiku poutání cizince na cele přísného režimu, kterou v souladu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva a závěry Evropského výboru pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (Výbor CPT) považuji za tzv. bezpečné prostředí.³ Dojde-li k poutání k pevnému předmětu v bezpečném prostředí, takové poutání mohou odůvodnit pouze výjimečné okolnosti.

2 V rámci šetření jsem se obrátil na GIBS a požádal o závěry jejich šetření v rozsahu § 16 zákona o veřejném ochránci práv.

3 Rozsudek ESLP ve věci *Kummer proti České republice* ze dne 25. července 2013 č. 32133/11.

Dále též Rada Evropy. Evropský výbor pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (CPT). Zpráva pro vládu České republiky o návštěvě České republiky, kterou vykonal Evropský výbor pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (CPT) ve dnech 1. až 10. dubna 2014. CPT/Inf(2015)18 [online], 2015. [cit. 2023-20-6], bod 21; dostupné z <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168069568d>.



V úředním záznamu o použití donucovacího prostředku policie uvedla jako důvod pro poutání stěžovatele „zamezení ublížení na zdraví, které si chtěl cizinec způsobit“. Tento důvod jistě platil v okamžiku pokusu stěžovatele o sebepoškození.

Následně byl cizinec převeden na jinou celu a ošetřen zdravotníkem Zdravotnického zařízení Ministerstva vnitra (ZZMV). V záznamu k případu omezení osobní svobody je uvedeno, že v době poutání měl cizinec křičet, není zde však uvedeno, že by i nadále přetrvávalo nebezpečí ublížení na zdraví či že by cizinec jinak někoho bezprostředně ohrožoval. Z těchto záznamů vyvozují, že riziko autoagrese již nebylo natolik závažné, aby policisté nemohli přistoupit k mírnějšímu řešení – zvýšenému policejnímu dohledu bez poutání stěžovatele a případnému zákroku při zhoršení situace. Policie v tomto případě důkladně nevyhodnotila, zda i po ošetření zdravotníkem nadále trvaly závažné okolnosti, které by odůvodnily připoutání stěžovatele k pevnému předmětu na cele přísného režimu.

Dále jsem poukázal na některé nesrovnalosti v dokumentaci, na což ŘSCP věcně nezareagovalo. Policie v příslušné dokumentaci neuvedla, proč nebyly po odvrácení bezprostředního nebezpečí sebepoškození a následném ošetření zdravotníkem ZZMV využity mírnější alternativy k poutání, neuvedla přesnou dobu poutání, polohu připoutání ani informaci, že byl cizinec poután k pevnému předmětu. Nemohl jsem proto s jistotou určit přesnou dobu poutání cizince.

Ujištění ŘSCP o individuálním posouzení každého konkrétního případu poutání k pevnému předmětu vítám. Přesto vyzývám ŘSCP, aby zajistilo, že policisté budou ke každému poutání k pevnému předmětu na cele přísného režimu přistupovat jako ke krajnímu opatření (opatření *ultima ratio*) a budou dbát na to, aby dokumentace k užití donucovacích prostředků vždy konkrétně uváděla čas poutání, způsob poutání a další podrobnosti, které jsou nezbytné pro posouzení nezbytnosti a přiměřenosti poutání.

Jelikož se policie nijak nevyjádřila k mému závěru o přiměřenosti poutání cizince v cele přísného režimu ani k nedostatečnému zaznamenání užití donucovacího prostředku, které znemožňuje přezkoumat dobu a přiměřenost jeho užití, **setrvávám na svých závěrech.**

B.2 Ministerstvo vnitra – odbor azylové a migrační politiky

B.2.1 Závěr šetření

Na základě podnětu stěžovatele jsem zahájil šetření postupu OAMP při vyřízení stěžovatelovy stížnosti dle § 148 zákona o pobytu cizinců.

Součástí této stížnosti byly informace o tom, že se cizinec na přísném režimu pořezal rozbitým sklem a policisté zasáhli, aby mu v sebepoškození zabránili. Během zásahu došlo také ke spoutání stěžovatele. Následně stěžovatele ošetřil zdravotnický personál. Policisté ho měli poté poutat k posteli na cele přísného režimu. Stěžovatel uvedl, že byl poután k posteli 4 hodiny,⁴ což mu způsobilo bolesti, a následkem událostí spojených s jeho umístěním na přísný režim byl otřesen a měl problémy se spánkem.

Závěr mého šetření byl, že toto vylíčení událostí měl OAMP přezkoumat co do otázky, zda stížnost obsahuje hájitelné tvrzení špatného zacházení, zakázaného podle čl. 7 odst. 2

⁴ Poznávám, že maximální délka připoutání jsou 2 hodiny od okamžiku připoutání, viz § 25 odst. 2 zákona o Policii České republiky.



Listiny základních práv a svobod a článku 3 Evropské úmluvy o lidských právech, a následně přijmout příslušná opatření k plnění povinnosti státu provést účinné vyšetřování. OAMP se ale ve vyřízení stížnosti k této její části nevyjádřil a ani stížnost nepředal jinému příslušnému orgánu.

Dospěl jsem tedy k názoru, že OAMP neposoudil stížnost v nezbytném rozsahu, když ignoroval hájitelné tvrzení vznesené stěžovatelem ve stížnosti. Tím rezignoval na závazek státu účinně vyšetřit hájitelné tvrzení špatného zacházení.

B.2.2 Vyjádření OAMP

OAMP se ve svém vyjádření vymezil vůči širší přezkoumání stížnosti dle § 148 zákona o pobytu cizinců a zabýval se otázkou, zda měl materiálně přezkoumat nezákonnost poutání dle § 25 zákona o Policii České republiky. Jako hlavní argument uvádí, že dle § 148 zákona o pobytu cizinců může Ministerstvo vnitra vyřizovat stížnosti pro porušení ustanovení Hlavy XII, nikoliv vyhodnotit tvrzení stěžovatele o poutání s ohledem na přiměřenost dle § 25 zákona o Policii České republiky.

Dále OAMP uvedl, že stížnost byla vyřízena zcela v souladu s ustanovením § 148 zákona o pobytu cizinců a s využitím všech zákonných pravomocí, které právní řád k tomu účelu Ministerstvu vnitra poskytuje.

K mým závěrům ohledně hájitelného tvrzení špatného zacházení a nezbytnosti na toto tvrzení reagovat se OAMP věcně nevyjádřil. Tyto závěry přitom v projednávaném případě považuji za zásadní. Níže proto znovu zdůrazňuji nezbytnost náležité reakce na hájitelné tvrzení špatného zacházení a následně se vypořádám s tvrzením OAMP o rozsahu nezbytného přezkoumání stížnosti.

B.2.3 Závěrečné hodnocení

Souhlasím s OAMP, že ustanovení § 148 zmocňuje Ministerstvo vnitra k vyřízení stížnosti na porušení ustanovení zmíněné Hlavy XII, která použití donucovacích prostředků v zařízení pro zajištění cizinců nijak neupravuje. Obdobně souhlasím, že OAMP přezkoumal stížnost stěžovatele co do otázky samotného umístění cizince do části s přísným režimem v rozsahu svých zákonných pravomocí. Moje závěry směřovaly primárně na postup OAMP v případě, že je ve stížnosti uvedeno také hájitelné tvrzení špatného zacházení. **Zde zřejmě došlo k nepochopení, proto bych rád své závěry více objasnil.**

Ve své stížnosti proti umístění na přísný režim cizinec brojil nejen proti samotnému umístění na přísný režim, ale uvedl také, že ho policisté poutali na cele přísného režimu po dobu 4 hodin, což mělo mít dopad na jeho spánek a psychický stav.

Toto tvrzení měl OAMP vyhodnotit nikoliv co do možného porušení § 25 zákona o Policii České republiky, ale z hlediska toho, zda se jedná o tzv. hájitelné tvrzení špatného zacházení, a následně přijmout náležitý postup.

Jak uvádím ve zprávě, za „hájitelné“ tvrzení špatného zacházení je považováno takové tvrzení, které není zcela nedůvěryhodné a nepravděpodobné, je možné prostorově i časově, je dostatečně konkrétní a v čase neměnné.⁵ Standard prokazování hájitelnosti tvrzení

⁵ Srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 860/15 ze dne 27. října 2015, bod 87, dále nálezy Ústavního soudu ze dne 17. října 2017 sp. zn. II. ÚS 1398/17, bod 23, nálezy Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 2077/17 ze dne 26. března 2019, bod 24; nebo nálezy Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 1886/21 ze dne 26. listopadu 2021, bod 40.



u osob, které se nacházejí v detenci, je přítom jiný než u osob mimo detenci. Osoby v detenci totiž nemusejí mít přístup k nezávislému lékařskému vyšetření či zdravotnické dokumentaci. Hájitelnost tvrzení lze proto založit pouze na jejich tvrzení, splňuje-li výše zmíněné obecné znaky hájitelného tvrzení.

Stěžovatel ve své stížnosti uvedl konkrétní okolnosti poutání, svá tvrzení zasadil jak časově, tak místně a jeho tvrzení byla součástí logicky popsaného řetězce událostí. Stížnost tedy obsahovala skutečnosti, které byly dostatečně konkrétní a časově i věcně možné. Poutání k pevnému předmětu pak může představovat špatné zacházení, v závislosti na konkrétních okolnostech, jako je nezbytnost, konkrétní provedení a charakteristiky osoby poutaného člověka. Obecné požadavky hájitelnosti tvrzení o špatném zacházení tak tvrzení stěžovatele splňovalo. **Moje závěry o tom, že se o hájitelné tvrzení jedná, se proto po argumentaci ministerstva nemění.**

Z čl. 7 odst. 2 Listiny i článku 3 Evropské úmluvy⁶ vyplývá, že pokud jednotlivec vznese hájitelné tvrzení o špatném zacházení, musí proběhnout účinné vyšetřování k objasnění faktů a určení a potrestání odpovědných osob, pokud je to třeba. Platí, že na úmyslné zásahy do práva nebýt podroben špatnému zacházení musí přijít odpověď trestněprávní. Státní orgány musejí v reakci na stížnost obsahující hájitelné tvrzení o špatném zacházení podniknout příslušné kroky, aby bylo tzv. účinné vyšetřování bezodkladně zahájeno. To se netýká jen orgánů, jež podle zákona přijímají trestní oznámení. Stejnou povinnost mají i jiné orgány, dozvědí-li se o špatném zacházení z úřední povinnosti. **Povinností jakéhokoliv orgánu v reakci na hájitelné tvrzení o špatném zacházení ve formě nepřiměřeného použití donucovacích prostředků je učinit bezodkladně kroky k oznámení tvrzení špatného zacházení orgánům činným v trestním řízení (GIBS).⁷**

V případě, že by státní orgán rezignoval na povinnost rozeznat a nahlásit hájitelné tvrzení orgánům činným v trestním řízení, by byl zákaz špatného zacházení navzdory svému zásadnímu významu v praxi neúčinný.⁸

Stěžovatel uvedl, že byl poután na cele přísného režimu nad zákonný limit, a úkolem OAMP bylo posoudit, zda toto tvrzení představuje hájitelné tvrzení. OAMP se měl zabývat tím, zda tvrzení není nepravděpodobné, zda je možné prostorově i časově a zda je dostatečně konkrétní a v čase neměnné. Následně, dospěl-li k názoru, že se jedná o hájitelné tvrzení, měl stížnost předat GIBS.

OAMP měl z pozice orgánu státu postupovat aktivně a v případech stížnosti na špatné zacházení rychle rozlišit, zda je minimální požadavek hájitelnosti naplněn, a pokud ano, vyrozumět GIBS.

OAMP se přitom tvrzením stěžovatele při vyřízení stížnosti nezabýval a nepřijal příslušné kroky. Právě to považuji ze strany OAMP za pochybení.

6 Jenž správní orgán musí v souladu se zásadou legality (§ 2 odst. 1 správního řádu) používat.

7 Rozsudek Evropského soudu ze dne 19. 2. 2015, ve věci *M. S. proti Chorvatsku* (č. 2), č. 75450/12, odst. 82, rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 13. prosince 2012, ve věci *El-Masri proti Bývalé jugoslávské republice Makedonii*, č. 39630/09, odst. 182 a násl., rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 6. října 2022, ve věci *B. Ů. proti České republice*, č. 9264/15, odst. 89 a 90.

8 Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 6. dubna 2000, ve věci *Labita proti Itálii*, č. 26772/95, odst. 131.



B.2.4 Vztah zákona o pobytu cizinců a správního řádu

Dále bych rád krátce dovysvětlil své závěry ke vztahu zákona o pobytu cizinců a správního řádu. Souhlasím s tvrzením ministerstva, že ustanovení § 148 zákona o pobytu cizinců je *lex specialis* vůči § 175 správnímu řádu. Nesouhlasím ale se závěry, že se proto § 175 správního řádu nepoužije.

Vztah těchto dvou předpisů upravuje ustanovení § 168 zákona o pobytu cizinců, dle kterého se ustanovení části druhé a části třetí správního řádu nevztahuje na řízení dle § 148 zákona o pobytu cizinců.

Zásada *lex specialis derogat generali* je výkladovým pravidlem, které udává výkladovou přednost speciální právní úpravy před obecnou. Obecná právní úprava se užije pouze v případě, že speciální norma neupravuje konkrétní právní otázky. Podpůrné použití § 175 správního řádu tedy neznamená, že by se toto ustanovení nepoužilo nikdy, naopak, použije se v případě, že § 148 zákona o pobytu cizinců konkrétní právní otázky neupravuje.

Ustanovení § 175 správního řádu je možné užít podpůrně v případech, které nejsou upraveny v § 148 zákona o pobytu cizinců. Ustanovení § 148 odst. 2 upravuje stížnost takto: „Stížnost pro porušení ustanovení této hlavy podává cizinec ministerstvu. Ministerstvo stížnost vyřídí do 30 dnů ode dne jejího doručení. O způsobu vyřízení stížnosti musí být stěžovatel vyzooměn. Proti způsobu vyřízení stížnosti lze podat ministru vnitra návrh na jeho přezkoumání.“ Ve zbylých právních otázkách se vychází z § 175 správního řádu.

To znamená, že se na řízení o stížnosti dle § 148 zákona o pobytu cizinců vztahuje část první správního řádu obsahující obecné zásady správního řízení a dále se užije ustanovení části sedmé správního řádu včetně podpůrného použití ustanovení § 175 správního řádu.

Dle ustanovení § 175 odst. 4 správního řádu se stížnost podává u toho správního orgánu, který vede řízení. Tento správní orgán je povinen prošetřit skutečnosti ve stížnosti uvedené. Dojde-li správní orgán k závěru, že je příslušný k vyřízení části stížnosti a že část stížnosti naopak spadá mimo jeho působnost, orgán se takovou částí stížnosti sice nezabývá, **ale je povinen ji postoupit příslušnému správnímu orgánu.**⁹

Navíc, pokud by ministerstvo nebylo příslušné k vyřízení části stížnosti, uplatní se zde zásady správního řádu, mj. zásada spolupráce a zásada veřejné správy jako služby.¹⁰ Proto podá-li stěžovatel stížnost ke správnímu orgánu, který není příslušný se jí zabývat, je tento orgán povinen ji postoupit příslušnému správnímu orgánu i dle obecných zásad správního práva.

OAMP měl tedy skutečnosti ve stížnosti uvedené prošetřit. Zjistil-li, že stížnost obsahuje hájitelné tvrzení špatného zacházení, které spadá mimo jeho příslušnost, měl tuto část stížnosti předat příslušným orgánům, což by v případě stížnosti na postup policistů

9 Ministerstvo vnitra České republiky. Závěry poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání z let 2005 až 2021, str. 298; dostupné z <https://www.mvcr.cz/soubor/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani-z-let-2005-az-2021.aspx>.

10 Tyto zásady obsahují požadavek, aby jednotlivé postupy různých správních orgánů byly realizovány jednotně a ve vzájemném souladu, byly sladěné a navenek působit jednotně. Má se tím i napomáhat zásadě právní jistoty (legitimního očekávání).



při poutání na cele přísného režimu byla Policie České republiky. OAMP však této povinnosti nedostál.

Proto dospívám k závěru, že je-li součástí stížnosti dle § 148 zákona o pobytu cizinců tvrzení, které může být hájitelným tvrzením špatného zacházení, je nezbytné, aby OAMP vyhodnotil, zda se o hájitelné tvrzení jedná. Jedná-li se o hájitelné tvrzení špatného zacházení, je nezbytné, aby uvědomil GIBS. V opačném případě má předat stížnost správnému orgánu, který je příslušný dané tvrzení šetřit, což je v tomto případě Policie České republiky.

C. Výzva ke zjednání nápravy

Závěrečné stanovisko zasílám řediteli ŘSCP plk. Mgr. Aleši Benediktovi a dále ministru vnitra Mgr. Bc. Vítu Rakušanovi a žádám, aby mi podle § 20 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv sdělili, zda provedli navržená opatření k nápravě. Odpověď bych rád obdržel v zákonné lhůtě 30 dnů od doručení stanoviska.

Pokud ŘSCP či Ministerstvo vnitra nepřijmou navržená opatření k nápravě nebo provedená opatření nebudou považovat za dostatečná, podle § 20 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv vyrozumím nadřízený úřad či vládu. Také mohu případ zveřejnit (včetně jmen osob oprávněných jednat jménem ŘSCP či Ministerstvem vnitra).

Brno 7. září 2023

JUDr. Vít Alexander Schorm
zástupce veřejného ochránce práv
(podepsáno elektronicky)