

UNIVERZITA KARLOVA

PRÁVNICKÁ FAKULTA

KATEDRA SPRÁVNÍHO PRÁVA A SPRÁVNÍ VĚDY

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Téma:

**PRÁVNÍ OCHRANA PŘED NEOPRÁVNĚNÝMI ZÁSAHY
POLICIE**

**Vedoucí diplomové práce:
doc. JUDr. Vladimír Mikule**

Autor diplomové práce:

Jiří Písečka

5. ročník

Krčínova 14

České Budějovice

PSČ: 370 11

*Dokorazují převzetí
2 kopií DP
30. 1. 2006 SWS*

Děkuji Doc. JUDr. Vladimíru Mikule za odborné vedení diplomové práce,
zejména za vstřícný přístup a věcné postřehy ohledně právní úpravy a obsahu práce.

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci zpracoval samostatně a že jsem vyznačil prameny,
z nichž jsem pro svou práci čerpal, způsobem ve vědecké práci obvyklým.

České Budějovice, dne 20. prosince 2005

Písečka
.....

OBSAH:

Úvod	6
1. Charakteristika policejních zásahů	8
1.1 Policejní správa	8
1.2 Neformální zásahy.....	9
1.3 Pokyny	10
1.4 Bezprostřední zásahy.....	10
1.5 Donucovací prostředky.....	13
1.6 Použití zbraně.....	14
1.7 Policejní orgán jako orgán činný v trestním řízení	15
1.8 Služební úkony a služební zákroky	16
1.8.1 Služební zákrok.....	16
1.8.2 Služební úkon.....	16
1.8.3 Zásady ovládající použití prostředků policejní správy	17
1.8.4 Povinnosti a oprávnění policistů a strážníků při provádění služebních zákroků a úkonů	17
1.8.5 Povinnosti policistů při provádění služebních zákroků a služebních úkonů	17
1.8.6 Oprávnění policistů	18
1.9 Oprávněnost policejního zásahu.....	19
1.10 Správně a trestně právní důsledky neoprávněného policejního zásahu	20
1.11 Pomoc policistovi a povinnost pomoc poskytnout	21
2. Charakteristika policejních složek, které zásahy provádějí	22
2.1 Obecná charakteristika, úkoly a činnost policejních složek.....	22
2.2 Charakteristika jednotlivých policejních složek.....	24
2.2.1 Policie ČR.....	24
2.2.2 Obecní policie.....	27
2.2.3 Vězeňská stráž a justiční stráž České republiky.....	29
2.2.4 Vojenská policie	29
2.2.5 Celní správa ČR.....	30
2.3 Správní činnosti příbuzné	30

3. Nástin právní ochrany de lege lata.....	32
4. Právní možnosti obrany proti zásahům	34
4.1 obrana podle čl. 23 Listiny základních práv a svobod	34
4.2 Aktivní odpor – nutná obrana	34
4.2.1 (Ne)přípustnost nutné obrany	34
4.2.2 Úkony nulitní.....	35
4.2.3 Důvody nulity úkonů.....	36
4.2.4 Policistova pravomoc.....	36
4.3 Pasivní odpor	39
5. Ochrana v rámci veřejné správy	40
5.1. Opravné prostředky ve správním řízení.....	40
5.2 Petice a stížnosti	40
5.3 Petice.....	40
5.4 Stížnosti	41
5.4.1 Obecné zásady stížnostního práva	42
5.4.2 Stížnosti na Policii ČR.....	44
5.4.3 Právní následky oprávněných stížností u provinivších se osob.....	47
5.4.4 Statistické údaje.....	49
5.4.5 Příčiny	49
5.4.6 Možná řešení.....	50
5.4.7 Důkazní břemeno a důkazní nouze.....	51
5.4.8 Úprava od 1. 1. 2006	51
5.4.9 Zhodnocení systému prošetřování stížností a trestních oznámení na policisty	51
5.4.10 Důsledky vyplývající z judikatury Evropského soudu pro lidská práva	52
5.5 Stížnosti proti jiným policejním složkám	53
5.6 Ochrana osob omezených na osobní svobodě	54
6. Ochrana Veřejným ochráncem práv	55
6.1 Charakteristika instituce Ochránce	55
6.2 Působnost Ochránce	55
6.3 Činnost Ochránce.....	56
6.4 Důsledky zjištěných nedostatků.....	57
7. Ochrana ve správním soudnictví	58

7.1 Správní soudnictví	58
7.1.1 Řízení o ochraně před nezákonným zásahem	58
7.2 Obecná ustanovení o řízení	59
7.2.1 Odmítnutí žaloby	60
7.2.2 zastavení řízení.....	60
7.2.3 Ostatní obecná ustanovení o řízení	61
7.2.4 Použití občanského soudního řádu	61
7.3 Zvláštní ustanovení o řízení	61
7.3.1 Pojem „zásah“	61
7.3.2 Nezákonný zásah.....	62
7.3.3. Žalobce.....	64
7.3.5 Jaký zásah lze napadnout	64
7.3.6 Žalovaný	65
7.3.7 Lhůta pro podání žaloby	66
7.3.8 Náležitosti žaloby	66
7.3.9 Nepřípustnost žaloby	66
7.3.10 Ústní jednání	67
7.3.11 Zastavení řízení.....	67
7.3.12 Rozsudek.....	68
7.4 Opravné prostředky.....	68
7.4.1 Kasační stížnost.....	68
7.4.2 Obnova řízení.....	70
7.4.3 Společná ustanovení pro řízení o opravných prostředcích.....	72
7.5 Výkon rozhodnutí vydaného ve správním soudnictví.....	72
8. Ochranná funkce Ústavního soudu.....	74
8.1 Ústavně právní charakteristika a funkce Ústavního soudu ČR obecně	74
8.2. Právní úprava ústavního soudnictví	74
8.3. Právní povaha institutu ústavní stížnosti.....	75
8.4. Právní úprava řízení o ústavní stížnosti proti policejnímu zásahu.....	75
8.4.1 Náležitosti návrhu na zahájení řízení	76
8.4.2 Zásah orgánu veřejné moci.....	78
8.4.3 Návrh na zrušení zákona, či jiného právního předpisu	79

8.4.4. Lhůta k podání návrhu	79
8.4.5 Účastníci řízení o ústavní stížnosti	80
8.4.6 Právní zastoupení	80
8.5 Průběh řízení	82
8.5.1 Odmítnutí ústavní stížnosti.....	82
8.5.2 Ústní jednání	83
8.5.3 Zastavení řízení.....	83
8.5.4 Dokazování.....	84
8.6 Rozhodování o ústavní stížnosti ve věci samé	85
8.7 Vykonatelnost rozhodnutí Ústavního soudu	86
8.8 Předběžné opatření	86
8.9 Opravné prostředky proti rozhodnutí Ústavního soudu	87
9. Ochrana před Evropským soudem pro lidská práva	90
9.1 štrasburský systém ochrany lidských práv	90
9.2 Princip efektivity	90
9.3 Katalog práv	91
9.4 Evropský soud pro lidská práva.....	92
9.5 Řízení před Evropským soudem pro lidská práva	93
9.5.1 Individuální stížnost	93
9.5.2 Přijatelnost stížnosti	93
9.5.3 Podání stížnosti	94
9.5.4 Právní pomoc	95
9.5.5 Řízení o přijatelnosti stížnosti	96
9.5.6 Řízení o meritu věci.....	96
9.6 Rozsudek Soudu, jeho právní povaha a důsledky	97
9.7 Dohled nad výkonem rozsudku	98
10. Náhrada škody způsobené nezákonným zásahem	100
10.1 Škoda	100
10.2 Právní úprava odpovědnosti za škodu	100
10.3 Vývoj odpovědnosti státu za způsobenou škodu.....	101
10.3.1 Vývoj odpovědnosti státu za způsobenou škodu obecně.....	101

10.3.2 Vývoj úpravy na území ČR.....	102
10.4 Odpovědný subjekt	103
10.5 Nesprávný úřední postup	104
10.6 Přímá odpovědnost policisty vůči poškozenému.....	104
10.7 Uplatnění nároku	104
10.7.1 Vůči státu.....	104
10.7.2 Vůči obci.....	105
10.8 Příslušnost soudu v řízení o náhradě škody způsobené při výkonu veřejné moci.....	106
10.9 Regresní náhrada	106
10.10 Promlčení nároku na náhradu škody.....	107
10.11 Rozsah a způsob náhrady škody.....	107
11. Náhrada újmy způsobené zásahem do osobnostních práv	110
12. Porovnání s úpravou v zahraničí	112
12.1 Civilní náhrada škody.....	112
12.2 Vyšetřování	113
12.4 Stížnosti na policii	114
12.4.1 Nezávislý vyšetřovací orgán.....	114
12.4.2 Pravomoci Komise.....	115
Závěr.....	119
Použité zkratky:	122
Použitá literatura:	123
Příloha č. 1	124

Úvod

Na výběr tématu mé diplomové práce měla vliv jednak skutečnost, že se jedná o oblast, která není doposud v odborné literatuře komplexně zpracována (a ani vzhledem k zásadním změnám a vývoji v právní úpravě dotýkající se tématu ani zpracována takto být nemohla¹), jednak skutečnost, že daná problematika zasahuje nejen do různých odvětví právního řádu ČR – správním právem počínaje a občanským právem konče, ale dotýká se rovněž mezinárodního mechanismu ochrany lidských práv. V neposlední řadě nemohu opomenout, že svou roli sehrálo také to, že případy z praxe stále více naznačují, že s vymahatelností práv jednotlivců porušených neoprávněnými zásahy policie není v České republice něco v pořádku.

Tato diplomová práce si dává za cíl popsat možnosti jednotlivců (fyzických a právnických osob), kterým byla způsobena újma na právech v důsledku protiprávního policejního zásahu, jak svá porušená práva bránit. Předpokladem k zodpovězení této otázky je osvětlit právní charakter policejních zásahů a policejních sborů, které (resp. jejichž příslušníci) tyto „zásahy“ uskutečňují. Mým úmyslem není v žádném případě snižovat práci drtivé většiny policistů, kteří vykonávají svou odborně, časově i lidsky náročnou službu způsobem, kterým naplňují postulát, že policie má být především službou, ochranou a pomocí občanům. Pro účely porovnání a zhodnocení úrovně právní ochrany před policejními zásahy v České republice jsem se pokusil přiblížit, jakým způsobem se s danou problematikou vyrovnává země hluboké demokratické tradice ochrany lidských práv před zásahy veřejné moci - Velká Británie. Jelikož systém v rámci Spojeného království není pro všechny jeho země zcela jednotný, zaměřil jsem se pouze na úpravu v Anglii a Walesu, kde byla po neblahých zkušenostech se stížnostním a vyšetřovacím systémem provinění spáchaných policisty vytvořena v roce 2004 nezávislá vyšetřovací instituce, která v současné době představuje jeden z nejprogresivnějších systémů vnější kontroly policie.²

Hlavní část práce je pak věnována jednotlivým právním prostředkům, kterými se lze v rámci právního řádu ČR (a také v rámci mezinárodního práva) bránit proti policejnímu zásahu, jenž je v rozporu s objektivním právem. Závěr je věnován především zhodnocení úrovně ochrany práv občanů proti neoprávněným policejním zásahům, porovnání se zmíněnou zahraniční úpravou a návrhům de lege ferenda.

¹ Z výrazných legislativních změn posledního období pro ilustraci mohu zmínit například přijetí soudního řádu správního¹ z roku 2002 nebo novou úpravu stížností v novém správním řádu¹ z roku 2005.

² Kratochvíl J.: Nezávislý orgán pro vyšetřování policie! In Via Iuris č.1/2004

Pro pochopení současného systému právní ochrany před protiprávními zásahy policie v souvislostech má svůj nepochybný význam také znalost vývoje právní úpravy sledované problematiky. Z didaktických důvodů neobjasňuji právně historické souvislosti komplexně v samostatné kapitole, ale zaměřuji se na důležité aspekty vývoje právní úpravy v rámci jednotlivých kapitol věnovaných současné právní úpravě těchto institutů.

1. Charakteristika policejních zásahů

Předmětem této práce jsou zásahy policejních složek při výkonu policejní správy. Proto bych rád nejprve na úvod krátce definoval to, co je myšleno, hovoří-li se o policejní správě.

1.1 Policejní správa

Policejní správou se rozumí jednak policejní správa v klasickém smyslu - tedy zajišťování ochrany ve věcech bezpečnosti a veřejného pořádku, jednak zajišťování ochrany pořádku a bezpečnosti při výkonu soudnictví a vězeňství, zajišťování kázně a pořádku ve vojenských objektech a konečně, je za policejní správu považován výkon celního dozoru.³

Orgánům policejní správy jsou mimo obecných právních prostředků, které přísluší všem orgánům veřejné správy (mezi které je řazeno vydávání normativních a individuálních správních aktů), svěřeny specifické právní prostředky, typické právě pro úsek správní činnosti, který je nazýván policejní správou. Jejich uplatnění je pro policejní správu typické a zároveň nutné pro naplňování jejich cílů a úkolů. Jejich užití je možné vždy pouze na základě speciálního zákonného zmocnění. Teorie správního práva hovoří o tzv. faktických zásazích.⁴ Toto označení není ovšem přijímáno zcela bezvýhradně, jelikož není právě výstižné pro tento druh správní činnosti. - tyto úkony nemají totiž pouze faktické účinky, ale jsou pro jejich adresáty právně závazné! (na rozdíl od správních úkonů, které nemají pro osoby bezprostřední právní závaznost, ale pouze právě faktický charakter).⁵ Z tohoto důvodu raději dále užívám pojmu „neformální zásah“, který je podle mého názoru vhodnější a vyjadřuje zásadní rozdíl oproti správním aktům normativním i individuálním. Alternativně dále používám rovněž pojem „zásah“, což má své opodstatnění v úpravě obsažené v soudním řádu správním (zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů), a odpovídá v tomto předpisu užívanému pojmu „zásah“ v širším smyslu.⁶ Charakteristice a právní povaze policejních zásahů se věnuje následující kapitola.

³ Jurníková, Sluková: Správní právo (zvláštní část) MU Brno 2004 str. 66

⁴ Viz Staša, J.: Úvod do českého správního práva. Praha, Policejní akademie, str. 85

⁵ tzv. jiné úkony in Správní právo V. vydání str. 183

⁶ Podrobně viz kapitola věnovaná Správnímu soudnictví

1.2 Neformální zásahy

Policejní zásahy jsou druhem neformálních zásahů ve výše uvedeném smyslu. Zásahy se od správních aktů (normativních i individuálních) odlišují svým charakteristickým znakem, kterým je jejich neformálnost – a to ve dvojitým smyslu. Faktické zásahy nejsou jednak výsledkem formálního správního procesu (ve kterém by měli jejich adresáti práva účastníků správního řízení) a jednak typicky nemají, resp. nemohou mít předepsanou vnější formu.

Jsou bezprostředně závazné, jejich adresáti jsou (zásadně) povinni je respektovat – něco konat, či strpět, event. něčeho se zdržet. Porušení této povinnosti může mít za následek vznik trestní, či správní odpovědnosti, použití donucení, a případně povinnost nahradit vzniklou škodu.

Povinnost k provedení faktických úkonů vzniká při naplnění určitých skutkových okolností přímo ze zákona. Jsou uskutečňovány v konkrétních situacích, vůči konkrétním osobám, které ale v řadě případů nemusí, nebo nemohou být jmenovitě určeny. Faktické úkony zasahují do právních poměrů jejich adresátů - fyzických a právnických osob, proto je k jejich uskutečnění nezbytné speciální zmocnění dané zákonem. (povinnosti mohou být ukládány pouze na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod. - čl. 4 odst. 1 Listiny). Oprávnění činit tyto zásahy je typicky svěřeno jednotlivým osobám – v oblasti policejní správy jednotlivým policistům.

Proti těmto úkonům se nelze bránit formálními opravnými prostředky ve správním řízení. Donedávna nebyla možná ani ochrana v rámci správního soudnictví, změnu znamenalo teprve přijetí zákona č. 150/2002 Sb. soudní řád správní. Pokud je zásahem zaručeno do ústavně zaručených práv a svobod a pokud dotčená osoba se nedomohla nápravy v rámci správního soudnictví, lze nápravu zjednat v řízení o ústavní stížnosti před Ústavním soudem. Jestliže dotčená osoba nedosáhla ochrany svého práva ani touto cestou, zbývá jí ještě možnost obrátit se, s tzv. evropskou stížností, na Evropský soud pro lidská práva ve Štrasburku. V úvahu přichází rovněž odpovědnost za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem.

Podle charakteru a kontextu správního působení můžeme neformální zásahy policie rozdělit na: 1) Pokyny

2) Bezprostřední zásahy⁷

⁷ obecně při výkonu veřejné správy rozeznáváme ještě 3) exekuční úkony a 4) zajišťovací úkony – k jejich realizaci ovšem jednotlivé policejní složky nemají oprávněněji. Tyto úkony je třeba odlišovat od policejní

1.3 Pokyny⁸

Pokyny jsou správní úkony k tomu oprávněné jednotlivé úřední osoby (policisty), spočívající ve vyslovení příkazu nebo zákazu určitého chování. Vnější, formální podobu faktických pokynů zákon až na výjimky nepředepisuje. Nejčastěji jsou tyto úkony činěny ústně nebo posunkem, popřípadě za pomoci technického zařízení.⁹

Jako příklad lze uvést oprávnění příslušníků Policie ČR vydávat pokyny při řízení a dohledu nad bezpečností a plynulostí silničního provozu a tomu odpovídající povinnost každého účastníka silničního provozu se řídit pokyny příslušníků Policie ČR ve služebním stejnokroji nebo požadování vysvětlení (§ 12 ZPČR, § 11 ZOP, § 11 ZVP, § 10 ZVSJS, § 30 CZ), či prokázání totožnosti osoby (§ 13 ZPČR, § 12 ZOP, § 12 ZVP, § 13 ZVSJS, § 31 CZ).

Důsledkem neuposlechnutí pokynu jeho adresátem může být podle okolností zejména vznik správní odpovědnosti za spáchání správního deliktu (např. podle § 47 odst. 1 písm. a) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, se přestupku dopustí ten, kdo neuposlechne výzvy veřejného činitele při výkonu jeho pravomoci), event. odpovědnosti za trestný čin. Pokud nerespektování faktického pokynu znamenalo vznik přímého bezprostředního nebezpečí určité intenzity, bude zpravidla následkem uskutečnění bezprostředního zásahu.

1.4 Bezprostřední zásahy

Bezprostřední zásahy jsou správní úkony, jejichž funkcí je odvrácení nebezpečí, které bezprostředně ohrožuje právem chráněné zájmy a spočívající přímo v účinném donucování.

Přitom je zasahováno do právních poměrů osob, které ohrožení vyvolaly nebo i do právních poměrů třetích osob, přičemž tyto osoby jsou omezovány na svých právech.

Bezprostřední zásahy lze považovat za opatření mimořádná v tom smyslu, že z důvodu nutnosti neodkladného jednání k ochraně právem chráněného zájmu, nepředchází zásahu správní řízení, ve kterém by ten do jehož práv, či oprávněných zájmů má být zákrokem

asistence při těchto neformálních úkonech stanovené jednotlivými procesními předpisy, která v případě nutnosti přechází v udělení pokynu nebo je-li nutné použít efektivní donucení, v realizaci bezprostředního zásahu.

⁸ V teorii správního práva se setkáváme spíše s pojmem „faktický pokyn“ (viz Staša, J. in Správní právo V. vydání str. 177), o němž platí per analogiam to, co bylo výše napsáno o pojmu „faktický zásah“

⁹ Výjimečně se lze setkat – ovšem mimo oblast policejní správy - s určitou formalizací faktických pokynů; ať už se jedná o vydání pokynu v písemné formě (což má posílit právní jistotu o obsahu úkonu), nebo úpravou formálního opravného prostředku, či zcela ojediněle propůjčením formy rozhodnutí.

zasazeno, měl práva účastníka řízení. „Rozhodnutí“ učiněné zasahující osobou pak zpravidla časově splývá s jeho výkonem.

Bezprostřední zásahy jsou uskutečňovány v konkrétních situacích vůči konkrétním osobám, přičemž totožnost osoby, vůči které zásah směřuje nemusí být v době provádění zákroku a ovšem ani později známa.

Osoba, vůči níž bezprostřední zásah směřuje je povinna se mu podrobit, tzn. strpět donucení.

Bezprostřední zásah může směřovat fyzicky přímo vůči určité osobě (osobám) nebo vůči věcem, na které mají tyto osoby vlastnické nebo jiné majetkové právo.

K tomu, aby mohl být bezprostřední zásah uskutečněn musí:

existovat **speciální zákonné zmocnění** jednotlivé úřední osoby k bezprostřednímu zásahu,

dále zde musí existovat **bezprostřední a zjevné nebezpečí** pro právem chráněné zájmy

a musí se jednat o situaci, kdy nebezpečí nelze odvrátit způsobem, který by znamenal méně závažný zásah do cizích práv. Mezi takové způsoby k odvrácení nebezpečí náleží **zejména výzva**. Tato podmínka se označuje jako **subsidiarita** bezprostředního zásahu.

Účelem bezprostředního zásahu je odvrácení nebezpečí a podle okolností rovněž případné odstranění nebo zmírnění následků, které již v důsledku vzniklého nebezpečí nastaly, nikoliv postih původce nebezpečí. Zásah proto nemusí směřovat jen proti původci nebezpečí. Nebezpečí nemusí mít vždy svého původce, může být vyvoláno také právní událostí.

Jako příklady bezprostředních zásahů policistů lze uvést:

- zajištění osoby (§ 14 a §15 ZPČR, § 13 ZVP, § 32 CZ), předvedení osoby strážníkem obecní policie (§ 13 ZOP),
- umístění zajištěné osoby do policejní cely (upravuje § 26 – 32 ZPČR), umístění zajištěného vojáka do cely předběžného zajištění (§ 14 ZVP),
- odebrání zbraně (§ 17 ZPČR, § 14 ZOP, § 16 ZVP, § 34 CZ), odejmutí věci (§ 17 ZOP, § 12 ZVSJS),
- omezení pohybu agresivních osob (§ 16 ZPČR, § 33 CZ), oprávnění k použití jiných prostředků proti vojákům chovajícím se násilně (§ 15ZVP)
- prohlídka dopravních prostředků (§ 18 ZPČR, § 17 ZVP), prohlídka osob (§ 19 ZPČR, § 19a ZVP, § 37),
- zákaz vstupu na určená místa (§ 20 ZPČR, § 15 ZOP, § 19 ZVP, § 35 CZ),
- otevření bytu, či jiného uzavřeného prostoru (§ 21 ZPČR, § 15 ZOP),
- použití technických prostředků k zabránění odjezdu vozidla (§ 22 ZPČR, § 17a ZOP, § 33a CZ)

- a také použití donucovacích prostředků (§ 38 – 42 ZPČR, § 18 – 23 ZOP, § 17 – 21 ZVSJS, § 22 – 35 ZVP, § 38 – 42 CZ) a zbraně (§ 39 ZPČR, § 20 ZOP, § 18 ZVSJS, § 32 ZVP, § 40 CZ).

Bezprostřední zákrok může být uskutečněn, podle povahy nebezpečí a okolností případu buď, jako zákrok jednotlivé úřední osoby nebo jako organizovaný pod jednotným velením (výslovnou úpravu obsahuje pouze § 42 ZPČR, § 21 ZVJS). U zásahů prováděných pod jednotným velením nese správně-, či trestněprávní odpovědnost za nesprávné zhodnocení podmínek, za nichž lze bezprostřední zásah uskutečnit úřední osoba, která o provedení zákroku rozhodla. Na tuto osobu přecházejí rovněž některé povinnosti po provedení bezprostředního zásahu, které jinak mají fyzicky zasahující podřízené úřední osoby.

Základní povinností zasahující úřední osoby je počínat si při uskutečňování bezprostředního zásahu **přiměřeně**. To se týká volby prostředků a způsobu jejich užití, ale i časového kontextu zásahu. Zásah totiž nelze provést, pokud již nebezpečí pominulo. Ohledně přiměřenosti následků platí, že oprávnění k bezprostřednímu zásahu znamená možnost zasahovat do práv jiných osob nad standard daný krajní nouzí nebo nutnou obranou. Jistá přiměřenost však musí zůstat zachována. Následek vzniklý bezprostředním zásahem, který je možno za daných okolností předvídat, nesmí být zřejmě podstatně závažnější než ten, který hrozil.

Bezprostřední zásah musí odpovídat povaze a intenzitě nebezpečí. Nesmí jím být způsobena větší újma na právech a právech chráněných zájmech, než je nezbytné k odvrácení hrozícího nebezpečí. Nesmí jím být zasahováno do jiných práv a právech chráněných zájmů, než je nezbytně třeba. Neboli – je možné užít pouze takové prostředky a užít je takovým způsobem, který vede k odvrácení nebezpečí, ale který přitom co nejméně zasahuje do práv osob, vůči nimž směřuje.

Povinnosti před a po provedení bezprostředního zásahu

Pokud to povaha a okolnosti bezprostředního zásahu dovolují mají policisté před uskutečněním zákroku povinnost použít odpovídající výzvy k upuštění od protiprávního jednání (§ 38 odst. 3 ZPČR, § 18 odst. 3 ZOP, § 18 odst. 3 ZVSJS, § 22 odst. 2 ZVP, § 38 odst. 3 CZ), dále mají povinnost osoby, vůči kterým zásah směřuje, poučit o jejich právech.

Povinnosti po provedení bezprostředního zákroku jsou v podstatě dvojího druhu. První skupinu tvoří povinnosti k odstranění nebo zmírnění nežádoucích účinků bezprostředního zásahu (např. povinnost policisty po každém použití zbraně při kterém došlo ke zranění

osoby, poskytnout zraněné osobě první pomoc a zajistit lékařské ošetření ihned, jakmile to okolnosti dovolí - § 40 odst. 2 ZPČR § 21 odst. 2 ZOP, § 32 odst. 2 ZVP, 20 odst. 1 ZVSJS. § 41 odst. CZ). Druhou skupinou jsou povinnosti informační (např. vyrozumět na žádost osoby zajištěné o jejím zajištění některou z osob blízkých § 14 odst. 4 ZPČR), evidenční a dokumentační (např. povinnost podat písemné hlášení nadřízenému o použití donucovacích prostředků nebo zbraně s uvedením důvodu, průběhu a výsledku jejich použití - § 43 odst. 2 CZ).

1.5 Donucovací prostředky

Policisté jsou v souvislosti s prováděním služebních zákroků oprávněni používat donucovací prostředky proti fyzickým osobám, které ohrožují nebo porušují bezpečnost jiných osob nebo majetku nebo narušují veřejný pořádek (§ 38 odst. 2 ZPČR, § 18 odst. 2 ZOP, § 17 odst. 1 ZVSJS, § 22 - 34 ZVP a § 38 odst. 2 CZ). Jedná se o soubor převážně technických a věcných prostředků, které lze použít pouze při splnění předpokladů stanovených v jednotlivých zákonech o policii. Použití těchto prostředků, jak vyplývá již z jejich označení, má formu přímého donucení, jehož typickým znakem je použití fyzického násilí. Donucovací prostředky se uplatní zejména v případech, že fyzická osoba klade odpor. Ve většině případů se jedná o odpor aktivní; tzn. fyzická osoba brání policistovi v provedení zákroku fyzickým násilím. V případě pasivního odporu (tzn. fyzická osoba vůči policistovi neužívá násilí, ale pouze odmítá splnit jeho oprávněný požadavek, pokyn, či výzvu) přichází v úvahu použití donucovacích prostředků, pokud osoba svým jednáním ohrožuje bezpečnost osob, majetku nebo narušuje veřejný pořádek. Jednotlivé policejní zákony stanoví taxativní výčet donucovacích prostředků, které může příslušník určitého policejního sboru použít (§ 38 odst. 1 ZPČR, § 18 odst. 1 ZOP, § 17 odst. 2 ZVSJS, § 22 odst. 1 ZVP, § 38 odst. 1 CZ).

Jako příklad lze uvést výčet donucovacích prostředků podle zákona o Policii ČR.¹⁰

Podle ust. § 38 odst. 1 cit. zákona se jedná o:

- a) hmaty, chvaty, údery a kopy sebeobrany;
- b) slzotvorné prostředky;
- c) obušek;
- d) pouta;
- e) služební pes;
- f) vytlačování koňmi;

¹⁰ Zákon o Policii ČR zná rovněž institut speciálních donucovacích prostředků, které zákon vymezuje a stanoví podmínky pro jejich použití v ust. § 39a ZPČR.

- g) technické prostředky k zabránění odjezdu vozidla;
- h) zastavovací pás a jiné prostředky k násilnému zastavení vozidla;
- i) vodní stříkač;
- j) zásahová výbuška;
- k) úder střelnou zbraní;
- l) hrozba střelnou zbraní;
- m) varovný výstřel.

O tom, který z donucovacích prostředků bude užit, rozhoduje policista podle konkrétní situace tak, aby dosáhl účelu sledovaného služebním zákrokem. Přitom musí použít jen takového donucovacího prostředku, který je nezbytně nutný k překonání odporu osoby dopouštějící se protiprávního jednání, tj. takového donucovacího prostředku, který ještě postačuje k překonání odporu toho, vůči komu zákrok směřuje. Osobě, vůči které zásah směřuje, může být způsobena i větší újma než ta, která odpovídá povaze a nebezpečnosti jejího protiprávního jednání. Dotyčné osobě však nesmí být způsobena újma zřejmě nepřiměřená. To je samozřejmě pro policistu vodítkem pro výběr donucovacího prostředku i intenzitu jeho použití (§ 38 odst. 4,5 ZPČR, § 18 odst. 4,5 ZOP, § 17 odst. 3 ZVSJS, § 22 odst. 3 ZVP, § 38 odst. 4,5 CZ).

1.6 Použití zbraně

Použití zbraně je donucovacím prostředkem, kterým může být způsobena osobě, vůči níž směřuje policejní zásah velmi závažná újma. Z toho důvodu jednotlivé zákony o policii stanoví pro přesně případy a podmínky, za nichž jsou policisté – příslušníci jednotlivých policejních složek – oprávněni zbraň¹¹ použít. Při použití střelné zbraně je příslušník povinen dbát nutné opatrnosti, aby zejména neohrozil život nebo zdraví jiných osob a aby co nejvíce šetřil život osoby, proti níž zakročuje (§ 39 odst. 5 ZPČR, § 20 odst. 5 ZOP, § 18 odst. 4 ZVSJS, § 40 odst. 5 CZ).

¹¹ Jednotlivé zákony stanoví, co se pojmem „zbraň“ v daném konkrétním zákoně rozumí: ZPČR: § 39 odst. 2 - Zbraní se podle odstavce 1 rozumí zbraň střelná, bodná a sečná, nejde-li o speciální zbraň podle tohoto zákona. ZOP: § 20 odst. 3 Služební zbraní podle odstavce 1 se rozumí střelná zbraň, jejímž držitelem je podle zvláštních předpisů 18) obec.

ZVSJS: § 18 – jedná se o střelnou zbraň

ZVP: odkazuje na zvl. zákon – tím je v současné době zákon č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách ČR, ve znění pozdějších předpisů. Vojenskou zbraní se podle § 42 odst. 2 tohoto zákona rozumí vojenská střelná zbraň a vojenská zbraň bodná nebo sečná.

CZ: § 40 odst. 2 - Zbraní se rozumí zbraň střelná, bodná a sečná.

1.7 Policejní orgán jako orgán činný v trestním řízení

Výše popsané zásahy policie lze zařadit do tzv. policejní správy; jedná se tedy o formu správní činnosti. Nelze ovšem opominout, že útvary Policie ČR, ale také pověřené orgány Vojenské policie a pověřené orgány Vězeňské služby,¹² jsou jakožto policejní orgány také orgány činnými v trestním řízení podle zákona č. 141/1961 |Sb., trestní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „trestní řád“). Také při plnění úkolů podle trestního řádu může policejní orgán jednat protiprávně. Nebude se však jednat o bezprostřední zásah, či event. pokyn ve smyslu výše popsaném, ale pouze o úkony podobné, spadající do oblasti trestního práva procesního, nikoli správního. Proto se ve své práci rovněž nezabývám možností ochrany proti porušení práva policejním orgánem v rámci úkonů trestního řízení. K tomuto tématu se tedy vyjádřím pouze stručně: Prostředky k nápravě protiprávností v trestním řízení upravuje trestní řád v rámci úpravy trestního řízení (např. ust. § 89 odst. 3 trestního řádu upravuje důsledky získání důkazu za použití nezákonného donucení, či hrozby takového donucení, Trestní řád obsahuje úpravu opravných prostředků proti vadnému rozhodnutí, atd.). Mimo prostředky trestního práva procesního připadá v úvahu rovněž ochrana podle okolností a při splnění ústavních a zákonných podmínek prostřednictvím institutu nutné obrany (zcela výjimečně – viz pasáže věnované nutné obraně), petic, stížností, ústavní stížnosti a soudnictví a evropské stížnosti v rámci štrasburského systému ochrany lidských práv. Jiné v úvahu připadající prostředky – podnět k Veřejnému ochránci práv,¹³ nebo žalobu ve správním soudnictví proti nezákonnému zásahu¹⁴ – využít nelze.

¹² § 12 odst. 2 trestního řádu

¹³ Působnost Ochránce se nevztahuje na orgány činné v trestním řízení (§ 1 odst. 3 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů).

¹⁴ Orgán činný v trestním řízení není správním orgánem ve smyslu ust. § 4 soudního řádu správního – viz rozhodnutí NSS č. 623/2005

1.8 Služební úkony a služební zákroky

Jednotlivé zákony o policii používají pojmy „služební zákrok“ a „služební úkon“, přičemž tyto zákony neobsahují legální definice těchto pojmů. Výjimku představuje úprava celního zákona jeho dikce však není příliš šťastná.¹⁵ Výklad těchto pojmů tak byl přenechán teoretikům správního práva.

1.8.1 Služební zákrok

Služebním zákrokem se rozumí¹⁶ služební úkon spočívající v přímém vynucení splnění právní povinnosti, či v přímém zjednání právního stavu za užití násilí, jímž policista plní úkoly policie. Služební zákrok nemá povahu rozhodnutí, resp. výkonu rozhodnutí ve smyslu správního řádu. Nejčastěji, ovšem ne vždy (viz výše) má služební zákrok povahu právě bezprostředního zásahu.

1.8.2 Služební úkon

Za služební úkon¹⁷ se považuje právní úkon, jímž policista plní úkoly policie. Na rozdíl od služebního zákroku se při něm neužívá fyzického ani psychického násilí. Nejčastěji se jedná o pokyn. V závislosti na jednání osoby, vůči níž směřuje výkon policejní služby, nebo na vývoji situace je policista povinen učinit vše co je třeba, aby došlo k přeměně služebního úkonu ve služební zákrok a naopak. Je-li např. osoba vyváděna z místa, kam je vstup zakázán a klade přitom odpor, musí dojít k užití násilí. Jestliže se ovšem tato osoba začne v průběhu zákroku řídit policistovými výzvami, bude vyvedení dokončeno jako služební úkon.

Policista sám na základě zhodnocení konkrétní situace rozhoduje zda, v daném okamžiku provede služební úkon nebo služební zákrok, či jiné opatření směřující k jejich provedení a také, jak intenzivně bude jednat, aby dosáhl účelu sledovaného výkonem policejní služby. To však neplatí v případě služebních zákroků pod jednotným velením, kdy tato pravomoc přechází na velitele zakročujících jednotky.

¹⁵ Podle § 23 odst. 1 CZ se služebním úkonem rozumí jednání celníka směřující k plnění působnosti celní správy. Vymezení pojmu služební zákrok tomto zákoně je ovšem matoucí a rozporné. Služebním zákrokem se rozumí služební úkon, při kterém dochází k přímému vynucování splnění povinnosti nebo k ochraně práv a jiných oprávněných zájmů, za použití donucovacích prostředků nebo zbraně. Ust. § 42 odst. 1 cit. zákona pak stanoví, že každý služební zákrok, při kterém bylo použito donucovacích prostředků nebo zbraně, je celník povinen bezodkladně hlásit svému nadřízenému. Z tohoto vyjádření ovšem vyplývá, že mohou existovat i jiné služební zákroky, než ty, při kterých byly použity donucovací prostředky nebo zbraň.

¹⁶ viz Mates, P., Čechmánek, B., Hromádka, M., Kramář, K., Rajman, J.: Policejní právo. Praha, Linde 2004, str.

36

¹⁷ Tamtéž., str. 36

1.8.3 Zásady ovládající použití prostředků policejní správy

Na tomto místě je třeba znovu zdůraznit, že při výkonu policejní správy v právním státě je nezbytné při uplatňování prostředků jí svěřených dodržovat zásadu legality, zásadu minimalizace zásahu do soukromoprávní sféry, zásada účelnosti a zásadu přiměřenosti. Jejich aplikace má značný význam při užití správního uvážení, kterým zasahující policisté v jednotlivých případech disponují podle zákona při výkonu své pravomoci.

Tyto zásady jsou na zákonné úrovni vyjádřeny v ustanoveních jednotlivých zákonů o policii, v ustanoveních věnovaných povinnostem a oprávněním policistů.

1.8.4 Povinnosti a oprávnění policistů a strážníků při provádění služebních zákroků a úkonů

K plnění úkolů při výkonu policejní služby mají policisté stanoveny zákonem povinnosti a disponují oprávněními, která mají pro všechny policejní složky řadu společných rysů. Existují ovšem také odlišnosti, dané povahou a zaměřením konkrétního policejního sboru nebo služby.

Plnění úkolů policejní správy a výkon služby je při splnění zákonem stanovených předpokladů povinností policistů uloženu jim zákonem. Nastanou-li zákonem předvídané skutečnosti, je policista povinen služební zákrok (či úkon) provést a osoba zákrokem postížená má povinnost zákrok (či úkon) strpět.

Policisté jsou při výkonu své pravomoci vázáni zákonem, avšak ten jim ve značné míře dává prostor pro správní uvážení. Správní uvážení přitom nelze chápat jako oprávnění policisty jednat více způsoby, ale znamená povinnost vybrat z více možných způsobů řešení určité otázky tu z variant, která nejvíce odpovídá účelu sledovanému zákonem, tedy v obecné rovině ochraně veřejného zájmu. K řádnému využití správního uvážení slouží zejména shora vyjmenované zásady.

1.8.5 Povinnosti policistů při provádění služebních zákroků a služebních úkonů

Podle § 6 odst.1 ZPČR „je policista povinen při provádění služebních zákroků a služebních úkonů dbát cti, vážnosti a důstojnosti osob i své vlastní a nepřipustit, aby osobám v souvislosti s touto činností vznikla bezdůvodná újma a případný zásah do jejich práv a svobod překročil míru nezbytnou k dosažení účelu sledovaného služebním zákrokem nebo služebním úkonem“. Za bezdůvodnou újmu, která nesmí být osobě v souvislosti s policejní činností způsobena, je třeba považovat především újmu vzniklou v důsledku neoprávněného

zásahu policisty. Shodnou úprava obsahují ust. i ostatních zákonů o policii (§ 6 odst.1 ZOP, § 6 odst. 2 ZVŠJ, § 5 odst. 1 ZVP, § 24odst. 1 CZ).

Pozitivní úprava stanoví policistům zejména tyto další povinnosti:

- dodržovat zákony a obecně závazné předpisy,
- plnit úkoly uložené mu právními předpisy a rozkazy, či pokyny nadřízených,
- provést služební zákrok nebo služební úkon, popř. učinit jiná opatření je-li páčán trestný čin nebo přestupek anebo je-li důvodné podezření z jeho spáchání a to i v době mimo službu je-li tímto činem ohrožen život, zdraví nebo majetek (zákony rovněž stanoví, za jakých podmínek je policista této povinnosti zbaven),
- poučit osoby o jejich právech, pokud je při provádění služebního zákroku, či služebního úkonu zasahováno do práv nebo svobod osob,
- použít odpovídající výzvy k upuštění od protiprávního jednání,
- prokázat stanoveným způsobem příslušnost k policejnímu sboru,
- zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, které se dozvěděl při výkonu služby,
- zachovávat při výkonu služby pravidla služební zdvořilosti

1.8.6 Oprávnění policistů

K oprávněním policistů patří zejména: oprávnění požadovat vysvětlení,

- oprávnění požadovat prokázání totožnosti,
- oprávnění zajistit osobu v případech stanovených taxativně v jednotlivých policejních zákonech,
- oprávnění k omezení pohybu agresivních osob,
- oprávnění přesvědčit se, zda předvedená nebo zajištěná osoba nemá u sebe zbraň a tuto zbraň odebrat,
- oprávnění odebrat osobě na místě veřejně přístupném zbraň, pokud tato osoba odmítla zbraň na výzvu policisty vydat, a hrozí-li, že zbraně bude užito k násilí nebo k pohrůžce násilím,
- oprávnění provést osobní prohlídku nebo prohlídku objektů, zavazadel a dopravních prostředků při plnění určitých úkolů v případech taxativně vymezených jednotlivými zákony o policii,
- oprávnění za stanovených podmínek otevřít byt a jiné uzavřené prostory, vstoupit do nich a provést potřebné služební zákroky, služební úkony nebo jiná opatření k odvrácení bezprostředního nebezpečí,
- oprávnění ke vstupu do živnostenských provozoven,

- oprávnění zakázat vstup na určená místa,
- specifická oprávnění v souvislosti se zajišťováním ochrany státních hranic, bezpečnosti železniční dopravy, a při dohledu nad bezpečností a plynulostí silničního provozu,
- oprávnění Policie ČR k používání výbušnin a výbušných předmětů (§ 23 ZPČR),
- oprávnění Policie ČR k použití podpůrných operativně pátracích prostředků při předcházení trestným činům a v souvislosti s řízením o trestných činech (těmi jsou podle § 23a ZPČR konspirativní prostředky, zabezpečovací technika, zvláštní finanční prostředky a využití informátora) a
- oprávnění k použití donucovacích prostředků a zbraně.¹⁸

1.9 Oprávněnost policejního zásahu

Kritérium pro posouzení oprávněnosti policejní zásahu je soulad s právním řádem ČR. **Protiprávností** je tedy rozpor s ústavními pořádkem, s mezinárodní smlouvou, která je podle čl. 10 součástí právního řádu, zákony, zákonnými opatřeními Senátu, podzákonnými právními předpisy a od 1.5. 2004 rovněž se závaznými a bezprostředně použitelnými prameny práva Evropské unie, zejména s jejími nařízeními.

Protiprávním policejním zásahem je podle mého názoru takový zásah, který

- není realizací žádného zákonného oprávnění, či který
- nesplňuje podmínky pro uskutečnění tohoto zásahu stanovené zákonem nebo který
- je nepřiměřený (neadekvátní) vzhledem k naplnění účelu sledovaného výkonem policejní služby.

Tato nepřiměřenost může spočívat v použití represe v míře vyšší, než bylo třeba nebo naopak v tom, že zákrok byl nedostatečný, ačkoli jej policista mohl dostatečně vykonat.

Znovu je třeba připomenout ústavní zásadu vyjádřenou v čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR - státní moc lze uplatňovat pouze v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Těmito zákony jsou jednotlivé zákony o policii, ale také některé další zákony, které upravují jednotlivá oprávnění a povinnosti policistů při výkonu policejní správy (např. zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů nebo zákon č. 216/2002 Sb., o ochraně státních hranic, ve znění pozdějších předpisů).

¹⁸ Policisté ČR zařazení v zásahových jednotkách služby pořádkové policie, v zásahové jednotce rychlého nasazení, v ochranné službě a ve službě cizinecké a pohraniční policie na letištích jsou navíc podle § 39a ZPČR oprávněni používat při zákrocích k ochraně životů a zdraví osob a k ochraně majetku speciální donucovací prostředky (dočasně zneschopňující prostředky, speciální vrhací prostředky a speciální úderné prostředky) a speciálních zbraní (např. odstřelovací puška, broková zbraň nebo zbraň s tlumičem zvuku).

Obecně platí, že pro to, aby bylo možno označit zásah za oprávněný, musí být splněny zejména následující podmínky:

Policista je povinen zásadně (pokud to povaha a okolnosti dovolují) prokázat pravomoc k zásahu způsobem stanoveným zákonem. Policista je povinen prokázat svou příslušnost k policii. Tu prokazuje služebním stejnokrojem s identifikačním číslem, služebním průkazem, služebním odznakem a nebo ve výjimečných případech, kdy okolnosti služebního zákroku neumožňují prokázat se jiným stanoveným způsobem, ústním prohlášením. Některým z řádných způsobů (služebním stejnokrojem s identifikačním číslem, služebním průkazem nebo služebním odznakem) je policista povinen se prokázat ihned, jakmile to okolnosti služebního zákroku nebo služebního úkonu dovolí (§ 10 odst. 2a 3 ZPČR, § 9 ZOP, § 8 odst. 2 a 3 ZVSJS, § 9 ZVP a § 28 CZ). Pro určité služební úkony je však stanoven pouze některý z těchto způsobů prokázání pravomoci. Typickým příkladem je oprávnění zastavovat motorová vozidla, kterým disponují pouze policisté ve služebním stejnokroji.

Zásah musí být svou povahou, obsahem, rozsahem a účelem v souladu se zákonem a s pravomocí policisty. V souladu se zákonem musí být rovněž způsob zásahu¹⁹ a musí být splněny další podmínky pro určitý zásah zákonem stanovené.

1.10 Správně a trestně právní důsledky neoprávněného policejního zásahu

Pokud policista uskuteční protiprávní policejní zákrok (služební zákrok nebo služební úkon), může být toto jeho jednání posouzeno jako správní delikt – kázeňský přestupek.²⁰ V případech takového jednání strážníka obecní policie může případně dojít ke spáchání přestupku podle zákona o přestupcích²¹ Pro strážníka může mít toto jednání, vzhledem k soukromoprávnímu charakteru pracovního poměru strážníka k obci, rovněž pracovníprávní důsledky vyplývající z porušení pracovní kázně.

V případech závažnějšího porušení zákona bude neoprávněný zásah posouzen jako trestný čin úmyslného zneužití pravomoci veřejného činitele (podle § 158 trestního zákona) nebo jako

¹⁹ Policista je povinen dbát cti, vážnosti a důstojnosti osob i své vlastní a nepřipustit, aby osobám v souvislosti s touto činností vznikla bezdůvodná újma a případný zásah do jejich práv a svobod překročil míru nezbytnou k dosažení účelu sledovaného služebním zákrokem nebo služebním úkonem.

²⁰ podle § 32 zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie ČR v případě Policisty ČR, příslušníka Vězeňské stráže, Justiční stráže a celníka, podle § 51 zákona č. 211/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů, v případě vojenského policisty.

²¹ Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

maření úkolu veřejného činitele z nedbalosti (podle § 159 trestního zákona), případně jako jiný trestný čin.²²

1.11 Pomoc policistovi a povinnost pomoc poskytnout

Jednotlivé zákony o policii upravují oprávnění policistů požádat v případě nebezpečí bezprostředního ohrožení života, zdraví nebo majetku každého o pomoc (§ 48 ZPČR, § 14 ZVSJS, § 37 odst. 2 ZVP, § 44 CZ).²³ Kdo je o pomoc požádán, je povinen ji poskytnout. Nemusí tak učinit, pokud by vystavil vážnému ohrožení sebe nebo osoby blízké, nebo bránil-li tomu jiné závažné okolnosti. Odmítnutí pomoci z jiných než vyjmenovaných důvodů zakládá odpovědnost této osoby za přešůpek proti veřejnému pořádku,²⁴ event. přichází v úvahu trestní odpovědnost za trestný čin neposkytnutí pomoci podle § 207 trestního zákona.

Osoba, která na žádost, či s vědomím veřejného činitele, mu poskytuje pomoc při bezprostředním zásahu, požívá při výkonu této pomoci, ale i následně pro výkon této pomoci, ochrany poskytnuté trestním zákonem (skutková podstata trestného činu „útok na veřejného činitele“) shodně jako veřejný činitel se všemi důsledky z toho vyplývajícími.²⁵

²² Podrobněji viz kapitola věnovaná Stížnostem na policii

²³ Strážníkovi obecní policie zákon o obecní policii nesvěřuje.

²⁴ podle ust. § 47 odst. 1 písm.a) přešůpkového zákona²⁴ se dopustí přešůpku ten, kdo neuposlechne výzvy veřejného činitele při výkonu jeho pravomoci

²⁵ Útok na veřejného činitele
§ 155

(1) Kdo užije násilí

a) v úmyslu působit na výkon pravomoci veřejného činitele, nebo

b) pro výkon pravomoci veřejného činitele,
bude potrestán odnětím svobody až na tři léta.

(2) Odnětím svobody na jeden rok až pět let bude pachatel potrestán,

a) spáchá-li čin uvedený v odstavci 1 se zbraní,

b) ublíží-li takovým činem jinému na zdraví, nebo

c) způsobí-li takovým činem větší škodu.

(3) Odnětím svobody na tři léta až deset let bude pachatel potrestán, způsobí-li činem uvedeným v odstavci 1 těžkou újmu na zdraví.

(4) Odnětím svobody na osm až patnáct let bude pachatel potrestán, způsobí-li činem uvedeným v odstavci 1 smrt.

§ 156

(1) Kdo jinému vyhrožuje usmrcením, ublížením na zdraví nebo způsobením škody velkého rozsahu

a) v úmyslu působit na výkon pravomoci veřejného činitele, nebo

b) pro výkon pravomoci veřejného činitele,
bude potrestán odnětím svobody až na dvě léta.

(2) Odnětím svobody až na tři léta bude pachatel potrestán, spáchá-li čin uvedený v odstavci 1 se zbraní.

2. Charakteristika policejních složek, které zásahy provádějí

2.1 Obecná charakteristika, úkoly a činnost policejních složek

Vzhledem k složitosti otázky, ochrany práv jednotlivce před protiprávními zásahy policie, by měla být jedním z východisek charakteristika policejních složek, vykonávajících v ČR policejní správu, jejichž zásahy jsou předmětem dalšího pojednání.

Policejní správou, jak již bylo zmíněno v úvodní kapitole, se rozumí jednak policejní správa v klasickém smyslu - tedy zajišťování ochrany ve věcech bezpečnosti a veřejného pořádku, jednak zajišťování ochrany pořádku a bezpečnosti při výkonu soudnictví a vězeňství, zajišťování kázně a pořádku ve vojenských objektech a konečně také je za policejní správu považován výkon celního dozoru. Plnění těchto úkolů je v České republice svěřeno policejním složkám, které mají převážně charakter ozbrojených bezpečnostních sborů. Mezi ně řadíme (shodně s dosud neúčinným zákonem č. 361/2003 Sb. o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších)

- 1) **Policii ČR,**
- 2) **Vězeňskou stráž,**
- 3) **Justiční stráž a**
- 4) **Celní správu.**

Policejní správa je vykonávána dále

- 5) **Vojenskou policií,** která ovšem nelze považovat za bezpečnostní sbor, nýbrž za součást ozbrojených sil ČR a
- 6) **Obecní Policií,** která je orgánem té obce, která tuto obecní policii zřídila.

Pojem „policie“ se v současné době chápe²⁶ v institucionálním smyslu a je jím myšlen specifický druh (resp. specifická část systému) orgánů veřejné správy - bezpečnostních sborů.

Odpovídající úsek veřejné správy pak bývá označován jako správa policejní.

S souladu s tímto pojetím užívám nadále pojmu „policie“ pro označení výše vyjmenovaných policejních složek plnících úkoly policejní správy. V obdobném významu užívám nadále pojmu „policista“, nevyplývá-li ze souvislostí jinak

Policejní správu v klasickém smyslu – tedy činnost policejních orgánů při plnění úkolů ve věcech bezpečnosti a veřejného pořádku – je třeba považovat za **činnost subsidiární**, neboť

²⁶ viz Jurníková, Sluková: Správní právo (zvláštní část) MU Brno 2004, str. 68

bezpečnost a veřejný pořádek policejní orgány zajišťují jen v těch oblastech a v těch případech, kdy tyto úkoly nespádají do působnosti jiných specializovaných správních orgánů, bezpečnostních, či zpravodajských sborů a služeb nebo do působnosti armády, či správy vojenské.

Další omezení policejní správy vyplývá z **principu omezené vlády**, který znamená požadavek na přiměřenost policejních zásahů a který upřednostňuje zásadně lidská práva při střetu s veřejnou mocí, kdy policie může zasahovat pouze při zjevném a bezprostředním nebezpečí a to ze své úřední povinnosti.

Policejní správa je tak charakterizována svým základním úkolem, kterým je ochrana veřejné bezpečnosti²⁷ a veřejného pořádku,²⁸ subsidiaritou činnosti a dále kvantitou a intenzitou donucovací činnosti, kterou subjekty vůči nimž tato činnost směřuje pocítují jako zásah do jejich právní sféry.

Policejní orgány ve vztahu k občanům musí při realizaci policejních zásahů bezpodmínečně vycházet z ústavních a zákonných limitů. Klíčové postavení v této oblasti zaujímá Listina základních práv a svobod, která stanoví ústavní meze zásahů veřejné moci do občanské sféry. Jednotlivé povinnosti, oprávnění a prostředky policistů jsou zákonně konkretizovány v příslušných zákonech o policii.

Ústavní základ pro vytvoření a obsah činnosti policie představuje ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění úst. zákona č. 270/2000 Sb., který ukládá státu jako základní povinnost také ochranu demokratických základů republiky, ochranu životů a zdraví lidí a ochranu majetkových hodnot. Plnění těchto povinností svěřuje stát především ozbrojeným bezpečnostním sborům (čl. 1, čl. 3). Povinností státu je ovšem také chránit výkon všech základních práv a svobod, které jsou zaručeny Listinou základních práv a svobod.

²⁷ Pojem veřejná bezpečnost se rozumí (shodně s definicí in Jurníková, Sluková: Správní právo (zvláštní část). Brno, MU Brno 2004, str. 68) ochrana společnosti a jednotlivců před nebezpečím, které ohrožuje

- bezpečnost státu, jeho institucí a nerušený výkon jeho funkcí
- život, zdraví, svobodu, lidskou důstojnost a osobní čest jednotlivce
- majetek

²⁸ Pojem „Veřejný pořádek“ užívám ve smyslu souhrnu pravidel chování na veřejnosti, jež sice nejsou výslovně formulována v právních normách, ale jejich zachování je podle panujících obecných názorů v určitém místě a čase nutnou podmínkou spořádaného společenského soužití. Tato neformalizovaná pravidla chování jsou právně závazná a sankcionovatelná pouze v mezích právní normy, která výslovně termín veřejný pořádek používá.

Hlavním úkolem policie je tedy chránit veřejnou bezpečnost a pořádek. Tato činnost spočívá zejména ve výkonu dozoru, především tzv. **pořádkového dozoru** a v zásahové činnosti, kterou uskutečňují zejména faktickými pokyny a bezprostředními zásahy.

Pořádkový dozor

Pořádkový dozor je specifickou formou správního dozoru.²⁹ Je vykonáván na místech veřejně přístupných a v jeho prvním stadiu se vůbec nejedná o sledování činnosti osob konkrétně určených. Pokud okolnosti nenasvědčují tomu, že by mohl být ohrožen zájem sledovaný výkonem dozoru, nemusí být dozorčí vztah v jednotlivých případech vůbec konkretizován a nebude tedy třeba součinnosti nepodřízených fyzických, či právnických osob. Charakteristická je pro tuto správní činnost vybavenost příslušníků policejních sborů pravomocí činit faktické pokyny a bezprostřední zásahy.

Tomu odpovídá i skutečnost, že příslušníci těchto sborů jsou při výkonu svých činností vybaveni donucovacími prostředky, včetně zbraní, které mohou použít za zákonem stanovených podmínek.

Pravomoc vydávat správní akty

Policejní sbory, resp. jejich příslušné složky mohou na základě delegace pravomocí zákonem vydávat i formální správní akty (Policie ČR např. ve věcech střelných zbraní a střeliva). Tento okruh správních činností ovšem není charakteristickým a hlavním rysem policejních sborů. Tato působnost je od roku 1999 v ČR omezována. Příkladem může být u Policie ČR odnětí zejména agendy evidence obyvatel, občanských průkazů a cestovních dokladů, či záležitosti azylantů.

2.2 Charakteristika jednotlivých policejních složek

2.2.1 Policie ČR

Policie ČR (zákon ČNR č. 283/1991Sb., o Policii České republiky) je ozbrojeným bezpečnostním sborem, jemuž jsou svěřeny úkoly ve věcech vnitřního pořádku a bezpečnosti a další úkoly v rozsahu a způsobem stanoveným právními předpisy. Policie ČR postupuje při plnění svých úkolů také podle Parlamentem schválených, ratifikovaných a vyhlášených

²⁹ Správním dozorem se pak rozumí správní činnost, při které vykonavatel veřejné správy, který je dozorčím orgánem, pozoruje chování nepodřízených osob a toto jejich chování porovnává s chováním požadovaným právními normami. Pokud dozorčí orgán shledá nesoulad pozorovaného chování s chováním žádoucím, aplikuje podle okolností nápravné, či sankční prostředky. Pořádkový dozor vykonávají jednotlivé úřední osoby, tj. příslušníci Policie ČR, strážníci obecní policie, příslušníci vězeňské a justiční stráže, vojenští policisté a celníci.

mezinárodních smluv, jimiž je Česká republika vázána (§ 1 odst. 2 ZPČR). Úkoly Policie ČR vymezuje § 2 odst. 1 ZPČR: jedná se zejména o

- ochranu bezpečnosti osob a majetku,
- spolupůsobení při zajišťování veřejného pořádku,
- boj proti terorismu,
- odhalování trestných činů a zjišťování jejich pachatelů,
- vyšetřování trestných činů,
- zajišťování ochrany státních hranic ve vymezeném rozsahu,
- odhalování přestupků,
- projednávání přestupky, pokud tak stanoví zvláštní zákon,
- dohlížení na bezpečnost a plynulost silničního provozu,
- vyhlašování celostátních pátrání,
- provádění úkonů souvisejících s bezprostředním pronásledováním osob, které uprchly z výkonu vazby nebo trestu odnětí svobody,

zadržení svěřenců s nařízenou ústavní nebo uloženou ochrannou výchovou, kteří jsou na útěku a spolupůsobení při jejich vyhledávání aj.

Mimoto Policie ČR vykonává státní správu ve věcech, které jí zvláštní zákon svěřil (§ 2 odst.2 ZPČR). Policie ČR plní rovněž úkoly při zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku, které jí ukládají orgány obce za podmínek stanovených zvláštními předpisy (§ 2 odst. 3 ZPČR).³⁰

Úkoly Policie ČR plní příslušníci Policie ČR. Kdo je policistou a otázky spojené s jeho služebním poměrem k České republice upravuje zákon č. 186/1992 Sb., o služebním poměru policistů, ve znění pozdějších předpisů; Od 1. 1. 2007 zřejmě konečně nabude účinnosti zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (pokud ovšem zákonodárny sbor opět nerozhodne o posunutí účinnosti, či nepřijme jiné zákonné řešení).

V souladu s ust. § 50a a § 50b ZPČR mohou být k plnění úkolů policie povolávání usnesením vlády při mimořádných situacích také vojáci v činné službě a příslušníci Vězeňské služby České republiky, pokud síly a prostředky policie nebudou dostatečné k zajištění vnitřního pořádku a bezpečnosti státu. Vojáci v činné službě a příslušníci Vězeňské služby povolání

³⁰ Podle § 103 odst. 4 zákona 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, může starosta obce požadovat po Policii ČR spolupráci při zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku.

k plnění úkolů policie mají při plnění těchto úkolů stejná oprávnění a povinnosti jako Policisté ČR, v případě že vláda rozsah těchto oprávnění a povinností neomezí.

Organizaci a řízení Policie ČR upravuje § 3 ZPČR. Policie ČR je podřízena Ministerstvu vnitra. Policii tvoří Policejní prezidium s působností na celém území státu a útvary s územně vymezenou působností.

V Policii ČR působí služba pořádková policie, služba kriminální policie a vyšetřování, služba dopravní policie, služba správních činností, ochranná služba, služba cizinecké a pohraniční policie, služba rychlého nasazení, služba železniční policie a letecká služba. Činnost Policie ČR při plnění úkolů podle ZPČR řídí Policejní prezidium České republiky, pokud tento zákon nestanoví jinak. V čele Policejního prezidia stojí policejní prezident, kterého jmenuje a odvolává ministr vnitra se souhlasem vlády. Za činnost policie odpovídá policejní prezident ministrovi vnitra. Příslušníci Policie ČR jsou ve služebním poměru k České republice podle zákona 186/1992 Sb. o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, ve znění pozdějších předpisů, který zřejmě pozbude účinnosti k 1. 1. 2007 a bude nahrazen zákonem č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů. Policista je při provádění úkonů v rámci trestního řízení vázán pokyny státního zástupce (státní zástupce je udílí podle povahy věci příslušnému útvaru nebo přímo policistovi), v ostatních případech týkajících se výkonu služby v Policii ČR je vázán pokyny nadřízených.

Policie ČR je součástí státu. Podle § 3 zák. 219/2000 Sb., o majetku ČR a jejím vystupování v právních vztazích, netvoří policie organizační složku státu. Zásadní význam má stanovisko pléna Nejvyššího soudu sp. zn. 2/96, které se vyjadřuje k subjektivitě policie a podle kterého není policie právnickou osobou a zákon jí nepřiznává ani způsobilost být účastníkem řízení před soudem. Způsobilost mít práva a povinnosti, stejně tak způsobilost být účastníkem řízení, má ve věcech týkajících se Policie ČR, stát. Toto ovšem platí pouze pro vztahy, ve kterých policie vystupuje ve vztazích soukromoprávních – např. ve vztazích vyplývajících ze způsobení škody policistou občanovi při realizaci služebního zákroku.

Policie má však způsobilost být účastníkem řízení o žalobě proti rozhodnutí nebo nečinnosti správního orgánu podle zákona č. 150/2002 Sb. soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů. Podle tohoto zákona se přezkoumávají rozhodnutí a nečinnost orgánů veřejné správy (ve smyslu § 4 odst. 1 písm.a) SŘS), aniž by bylo relevantní, zda mají tyto orgány povahu právnické osoby, či nikoli. Jiná je ovšem situace v řízeních o ochraně před

nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením, je žalovaným (podle § 83 soudního řádu správního), jde-li o zásah veřejného ozbrojeného sboru, správní orgán, který řídí, resp. ten, jemuž je podřízen, veřejný ozbrojený sbor, který podle žalobního tvrzení zásah provedl. Tímto správním orgánem je ministerstvo vnitra. V řízení o ústavní stížnosti proti zásahu veřejné moci před Ústavním soudem je účastníkem řízení „správní orgán, proti jehož zásahu stížnost směřuje“. Tím je třeba rozumět správní orgán, který řídí ozbrojený bezpečnostní sbor, který zásah realizoval – tedy opět ministerstvo vnitra (§ 3 odst. 1 ZPČR).³¹

2.2.2 Obecní policie

K zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku mohou obce zřizovat obecní policii. Obec spravuje samostatně své záležitosti v rámci samostatné působnosti, do které náleží i zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku v souladu s místními zvyklostmi a předpoklady. Obec proto může ukládat obecně závaznou vyhláškou povinnosti k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku. Může např. stanovit, že určité činnosti, které by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecnou vyhláškou určených, nebo stanovit místa v obci, na kterých jsou takové činnosti zakázány. Také k tomu, aby obec měla následně možnost kontrolovat dodržování takto stanovených pravidel chování, patří do její samostatné působnosti rovněž zřizování obecní policie. Obecní policii může (ale nemusí) obec zřídit rozhodnutím obecního zastupitelstva obecně závaznou vyhláškou. Obecní policie je orgánem obce. Právní úpravu obecní policie je obsažena v zákoně ČNR č. 553/1991Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších.

Základním úkolem obecní policie je zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku v rámci působnosti obce, mimoto obecní policie plní další úkoly, pokud tak stanoví zákon o obecní policii nebo zvláštní zákon (§ 1 odst. 2 ZOP), přičemž lze odvodit, že i plnění těchto dalších úkolů je omezeno jen rámcem (samostatné) působnosti obce, jako je tomu u místních záležitostí veřejného pořádku.³² Při plnění svých úkolů spolupracuje obecní policie s Policií ČR (§ 1 odst. 4 ZOP), což je při plnění některých úkolů jak Policie ČR, tak policie obecní nezbytné. Podle zákona o obcích pak může starosta obce po Policii ČR přímo požadovat spolupráci při zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku. Policie ČR je podle ZPČR povinna požadovanou pomoc poskytnout, pokud jí v tom nebrání jiné úkoly.

³¹ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

³² viz Skarka, O.: Zákon o obecní policii. Příbram 2002, str. 8

Náplň činností, které má obecní policie vykonávat při plnění úkolů stanovených zákonem (zákonem o obecní policii nebo zvláštním zákonem), jsou specifikovány v demonstrativním výčtu v ust. § 2 ZOP. Obecní policie tak zejména

- přispívá k ochraně a bezpečnosti osob a majetku,
- dohlíží nad dodržováním pravidel občanského soužití,
- přispívá k plynulosti a bezpečnosti silničního provozu (v rozsahu stanoveném ZOP nebo zvláštním zákonem³³),
- odhaluje přestupky a jiné správní delikty a
- upozorňuje fyzické a právnické osoby na porušování obecně závazných předpisů a činí opatření k nápravě.

Strážníci obecní policie mají rovněž oprávnění projednávat taxativně vymezené přestupky ve zkráceném přestupkovém řízení (kterých přestupků se , stanoví ust. § 86 přestupkového zákona).

Od 1. 6. 2006 bude pravomoc strážníků rozšířena novelou zákona o provozu na pozemních komunikacích³⁴ č. 411/2005 Sb.. Strážníci budou oprávněni provádět kontrolu dokladů řidičů motorových vozidel (§ 6 odst. 9 cit. zákona), rozhodovat o odstranění překážky provozu na pozemních komunikacích (§ 45 odst.4 cit. zákona), řídit provoz na pozemních komunikacích (§ 75 cit. zákona) a zastavovat vozidla (§ 79 cit. zákona).

Organizace a řízení obecní policie

Obecní policii řídí starosta, jestliže jejím řízením nebyl obecním zastupitelstvem pověřen jiný člen obecního zastupitelstva. Plněním některých úkolů, při řízení obecní policie, může být obecní radou pověřen určený strážník. Zásadně platí, že obecní policie plní úkoly stanovené zákonem pouze na území obce, která tuto obecní policii zřídila. Na území jiné obce mohou strážníci plnit úkoly obecní policie stanovené zákonem pouze na základě veřejnoprávní smlouvy, v případě že je tato obec smluvní stranou této smlouvy. Podle § 3a ZOP může totiž obec nebo obce, které nezřídily obecní policii, uzavřít s jinou obcí v témže vyšším územním správním celku, která obecní policii zřídila, veřejnoprávní smlouvu, na jejímž základě bude moci obecní policie této obce vykonávat úkoly stanovené zákonem na území obce nebo obcí, které obecní policii nezřídily a jsou smluvními stranami této smlouvy. K platnosti takové

³³ zákon č. 361/2001 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů

³⁴ zákon č. 361/2000 sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů. Novela rozšiřuje pravomoci rovněž vojenským policistům a celníkům.

smlouvy je třeba souhlasu krajského úřadu a smlouva musí povinně obsahovat zákonem stanovené náležitosti.

Strážníci obecní policie jsou vůči obci v poměru pracovním, tedy soukromoprávním. Jejich pracovní vztahy jsou podrobeny režimu zákoníku práce, s odchylkami stanovenými zákonem o obecní policii.

2.2.3 Vězeňská stráž a justiční stráž České republiky

Vězeňská stráž a justiční stráž (zákon ČNR č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční strážích České republiky, ve znění pozdějších předpisů) jsou součástí Vězeňské služby České republiky. Obě stráže mají postavení ozbrojeného bezpečnostního sboru.

Úkolem Vězeňské stráže je střežit, předvádět a eskortovat osoby ve výkonu vazby a ve výkonu trestu odnětí svobody, střežit objekty Vězeňské služby (zejména věznice) a v těchto místech zajišťovat stanovený pořádek a kázeň.

Justiční stráž zejména zajišťuje pořádek a bezpečnost v budovách soudů, státních zastupitelství a Ministerstva spravedlnosti. Pro služební poměry příslušníků těchto stráží platí zákon č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie ČR, v platném znění, který bude zřejmě nahrazen k 1.1. 2006 zákonem č. 361/2003, o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Vězeňskou službu řídí ministr spravedlnosti prostřednictvím jejího generálního ředitele. Zákon stanoví, že generálního ředitele Vězeňské služby jmenuje a odvolává ministr spravedlnosti. Generální ředitel je odpovědný ministrovi za činnost vězeňské správy (§ 1 odst.2). Z výše uvedeného lze dovodit podřízenost vězeňské služby ministerstvu spravedlnosti.

2.2.4 Vojenská policie

Vojenská policie (zákon č. 124/1992 Sb., o Vojenské policii, ve znění pozdějších předpisů) je považována za součást ozbrojených sil podřízenou ministerstvu obrany. Vojenská policie plní zejména úkoly policejní ochrany ozbrojených sil, vojenských objektů, vojenského materiálu a ostatního majetku státu, s nímž hospodaří Ministerstvo obrany (§ 1 ZVP). Vojenským policistou může být pouze voják z povolání. Působnost Vojenské policie je omezena na vojáky v činné službě a osoby, které se nacházejí ve vojenských objektech a v prostoru, kde probíhají vojenské akce, a dále na osoby, které páchají trestnou činnost či přestupky spolu s vojáky v činné službě nebo proti majetku státu, s kterým hospodaří Ministerstvo obrany. V čele Vojenské policie stojí náčelník, kterého jmenuje a odvolává ministr obrany po projednání v příslušném výboru Poslanecké sněmovny. Náčelník Vojenské policie je podřízen

přímo ministru obrany. Ten rovněž stanoví opět po projednání v příslušném výboru Poslanecké sněmovny organizační strukturu Vojenské policie. Služební poměr vojenských policistů je upraven zákonem č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů.

2.2.5 Celní správa ČR

Celní správa České republiky byla nově zřízena v souvislosti se vstupem ČR do Evropské unie zákonem č. 185/2004 Sb., o celní správě ČR. Příslušníkům Celní správy jsou v oboru jejich působnosti vymezené celním zákonem (zákon ČNR č. 13/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů) přiznány při výkonu celního dozoru pravomoci obdobné pravomocem policistů. V rámci celních úřadů mohou být vytvářeny inspektoráty celní a finanční stráže. Celní správa patří do resortu Ministerstva financí. Rovněž pro služební poměr příslušníků celní správy platí zřejmě do 31. 12. 2006 zákon č. 286/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie ČR, ve znění pozdějších předpisů, který má být po tomto datu nahrazen zákonem o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů č. 361/2003 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

2.3 Správní činnosti příbuzné

Policejní správě, tak jak byla vymezena, se do jisté míry svou povahou blíží i některé jiné „quasi-policejní“ správní činnosti. Podobnost spočívá jednak ve formě správní činnosti – typicky se jedná o neformální pokyny a bezprostřední zásahy, jednak v úkolech, které mají být výkonem této správy plněny - zajišťování veřejného pořádku a bezpečnosti osob a majetku.

Mám na mysli oprávnění vojáka v zákonem stanovených případech (a při splnění zákonných podmínek) ke splnění povinnosti při výkonu pořádkové, strážní, eskontní a dozorcí služby k použití hmatů a chvatů sebeobranu, služebního psa, úderu vojenskou zbraní a k použití zbraně. Jedná se o případy:

- odvracení přímo hrozícího nebo trvajících útoku vedeného proti osobě vojáka anebo útoku na život nebo zdraví jiné osoby, či
- zneškodnění zvířete, ohrožuje-li život nebo zdraví osob a konečně
- odvracení nebezpečného útoku ohrožujícího střežený objekt nebo stanoviště.

Úpravu použití těchto prostředků vojákem obsahuje zákon č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách ČR, ve znění pozdějších předpisů.

Druhý okruh činností směřující k zajištění bezpečnosti osob a majetku, při němž dochází k neformálním zásahům upravuje zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů. K oprávněním velitelů sborů jednotek hasičů podle § 88 cit. zákona patří mimo jiné oprávnění nařídit v souvislosti se zdoláváním požáru nebo při cvičení jednotky požární ochrany osobám, aby se z místa zásahu vzdálily, nebo aby se podřídily jiným omezením nutným k úspěšnému provedení zásahu. Jiné ustanovení cit. zákona (§ 22) stanoví povinnost osoby užívající nemovitost, umožnit vstup na nemovitost k provedení opatření nutných ke zdolání požáru nebo k zamezení jeho šíření (popřípadě k provedení jiných záchranných prací), zejména vyklidit nebo strpět vyklizení pozemku, odstranit nebo strpět odstranění staveb, jejich částí nebo porostů. „Rozhodnutí“ o potřebě a rozsahu těchto opatření náleží do pravomoci velitele zásahu.

3. Nástin právní ochrany de lege lata

Proti policejním zásahům nelze (oproti rozhodnutím ve správním řízení) uplatnit opravné prostředky, tak jak jsou známé z právní úpravy správního řízení.³⁵ Zásadně proti policejním zásahům nepřipadá v úvahu obrana, ať již ve formě aktivního, či pasivního odporu. V rámci veřejné správy je dále možné podání stížnosti, či petice proti uskutečnění, či postupu policie při policejním zásahu. Podání takového prostředku ovšem zakládá pouze oprávnění na projednání daného podnětu orgánem, kterému byl adresován, ovšem nikoliv nárok na jeho kladné vyřízení. Nápravy negativních důsledků policejního zásahu se lze domáhat prostřednictvím podnětu podanému k Veřejnému ochránci práv. Tato instituce, zavedená do právního řádu ČR poměrně nedávno, umožňuje ochranu nejen proti jednání, které je porušením právní normy, ale také proti jednání, které porušuje principy demokratického právního státu a principy „dobré správy“.

Pokud zásah, či důsledky zásahu trvají nebo hrozí-li opakování zásahu, může se osoba vůči které byl policejní zákrok zaměřen nebo osoba, které bylo v důsledku zásahu přímo zasaženo, domáhat žalobou ve správním soudnictví zákazu v takovém zásahu pokračovat a pokud je to možné obnovení stavu před zásahem.

Pokud bylo policejním zásahem zasaženo do ústavně zaručeného práva nebo svobody a dotčená osoba se nedomohla ochrany ani v řízení ve správním soudnictvím, lze se domáhat ústavní stížností u Ústavního soudu zákazu dalšího porušování práva nebo svobody a pokud je to možné, rovněž obnovení stavu před zásahem.

Stěžovateli, který neuspěl u Ústavního soudu, zbývá ještě možnost využít tzv. „štrasburského systému ochrany lidských práv“ založeného Úmluvou na ochranu lidských práv a základních svobod z roku 1950 a podat stížnost k Evropskému soudu pro lidská práva. Soud (pokud řízení před ním končí rozhodnutím ve věci samé) deklaruje, zda bylo členským státem Úmluvy porušeno základní právo nebo svoboda Úmluvou chráněné a pokud ano, rozhodne o spravedlivém zadostiučinění. Případné konstatování porušení Úmluvy Českou republikou dává následně stěžovateli možnost podat návrh na obnovu řízení o ústavní stížnosti před Ústavním soudem.

A konečně, pokud došlo v důsledku protiprávního policejního zásahu ke způsobení škody, může se poškozený domáhat její náhrady postupem podle zákona č. 82/1998 Sb..³⁶ Jestliže je

³⁵ zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů, který je s účinností od 1. 1. 2006 zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád

³⁶ zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona ČNR č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů

policejním zásahem, který je v rozporu s objektivním právem, zasaženo rovněž do osobnostních práv jedince, lze uplatnit odpovědnost za nemateriální újmu občansko právní žalobou u civilního soudu.

4. Právní možnosti obrany proti zásahům

První z možných právních prostředků, kterou mohou využít osoby při ochraně práv, do nichž má být, nebo již bylo zasazeno protiprávním policejním zásahem, je přirozeně obrana proti policistovi přímo při provádění tohoto zákroku. Podle okolností se může jednat o odpor pasivní, či aktivní.

4.1 obrana podle čl. 23 Listiny základních práv a svobod

Možnost bránit se proti neoprávněnému policejnímu zákroku je zakotvena v Listině základních práv a svobod v čl. 23. Toto základní právo občana se ovšem omezuje na situace zcela mimořádných poměrů; občan má totiž podle tohoto ustanovení právo postavit se na odpor proti každému, kdo by odstraňoval demokratický řád lidských práv a svobod založených Listinou pouze, jestliže činnost ústavních orgánů a účinné použití zákonných prostředků jsou znemožněny.

4.2 Aktivní odpor – nutná obrana

4.2.1 (Ne)přípustnost nutné obrany

Základní otázka zní: Mohou se podle práva osoby proti policejnímu zákroku aktivně bránit také v jiných případech, než které lze podřadit pod čl. 23 Listiny?

Jisté je, že se nelze bránit zákroku, který je v souladu s právním řádem.

Ovšem také odpor osoby proti zásahu protiprávnímu bude zpravidla posouzen jako nedovolený a pouze v určitých výjimečných případech se aktivní odpor - nutná obrana - připouští. Hranice možnosti legálně se bránit proti policejnímu zásahu jsou ovšem velmi sporné. Tato otázka prošla v nauce určitým vývojem, svůj názor na ni vyjádřila řada autorů, kteří zastávali, nebo stále zastávají řadu odlišných názorů.

Bude-li jednání fyzické osoby shledáno protiprávním, bude zpravidla právně klasifikováno jako trestný čin útoku na veřejného činitele podle § 155 trestního zákona³⁷, jelikož policisté

³⁷

Útok na veřejného činitele
§ 155

(1) Kdo užije násilí

a) v úmyslu působit na výkon pravomoci veřejného činitele, nebo
b) pro výkon pravomoci veřejného činitele,
bude potrestán odnětím svobody až na tři léta.

(2) Odnětím svobody na jeden rok až pět let bude pachatel potrestán,

a) spáchá-li čin uvedený v odstavci 1 se zbraní,
b) ublíží-li takovým činem jinému na zdraví, nebo

jsou veřejnými činiteli ve smyslu § 89 odst. 9 trestního zákona a požívají zvláštní ochrany poskytované tímto zákonem, nebo popřípadě jiného trestného činu v případě, že policista překročil svou pravomoc, či uskutečňuje zákrok k němuž není podle zákona oprávněn (viz níže).

Otázkou zůstává, v jakých případech bude třeba na jednání osoby, která se bránila protiprávnímu policejnímu zásahu, aplikovat ustanovení o nutné obraně³⁸ podle přestupkového a trestního zákona a posoudit toto jako jednání jako legální. Obecně odpověď na ni nenalezneme v zákoně, ale v teorii správního práva (přičemž nelze opomenout ani soudní judikaturu). Přiklámám se názoru, podle něž lze řešení problematiky lze nalézt v analogickém použití teorie právnosti (zákonosti) správních aktů na neformální zásahy.³⁹ Podle této teorie jsou i vadné správní úkony autoritativními projevy vůle subjektů veřejné správy. Proto se na ně hledí jako na bezvadné, pokud není prokázán v úředním nebo soudním řízení opak. Výsledkem takového řízení bude odstranění případných negativních důsledků, potrestání provinivších se osob, či alespoň prokázání vad. Nutná obrana v těchto případech není z důvodu presumpce právnosti přípustná.

2.2.2 Úkony nulitní

Od vadných správních úkonů je třeba odlišovat případy úkonů nulitních, označovaných také jako nicotné, neplatné nebo neexistenční. Jedná se o úkony, které trpí vadami, jež je pro svou závažnost zbavují povahy správního úkonu. Nulitní činnost se nepovažuje za výkon policejní služby, nikoho nezavazuje, nikdo není povinen ji respektovat. Proti této činnosti policisty je nutná obrana přípustná.

c) způsobí-li takovým činem větší škodu.

(3) Odnětím svobody na tři léta až deset let bude pachatel potrestán, způsobí-li činem uvedeným v odstavci 1 těžkou újmu na zdraví.

(4) Odnětím svobody na osm až patnáct let bude pachatel potrestán, způsobí-li činem uvedeným v odstavci 1 smrt.

³⁸ Podle ust. § 2 odst. 2 písm. a) přestupkového zákona přestupkem jednání, jímž někdo odvrací přiměřeným způsobem přímo hrozící nebo trvajícím útok na zájem chráněný zákonem. Podmínkou pro aplikaci tohoto ustanovení je tedy přiměřenost odvracení útoku.

V trestním právu upravuje nutnou obranu § 13 trestního zákona; čin jinak trestný, kterým někdo odvrací přímo hrozící nebo trvajícím útok na zájem chráněný trestním zákonem není trestným činem. To však neplatí, byla-li obrana zcela zjevně nepřiměřená způsobu útoku. Opět musí být splněny dvě podmínky: obrana nesmí být zcela zjevně nepřiměřená způsobu útoku a útokem musí být protiprávní policejní zásah.

³⁹ Např. Mikule, V. : Ochrana proti zásahům úředních osob in Správní právo V. vydání str. 539

2.2.3 Důvody nulity úkonů

Zákon ovšem ani v případě neformálních zásahů, ani pro správní akty nestanoví důvody nicotnosti.⁴⁰ Za takový důvod lze zřejmě považovat takovou vadu úkonu, která musí být s ohledem na svou povahu každému zřejmá.⁴¹ V praxi samozřejmě mohou nastat případy, kdy bude sporné, zda se jedná o zásah pouze vadný, či zásah nicotný. Posouzení skutečnosti, zda policista jednal v mezích své pravomoci může (a zřejmě také bude) v mnohých případech přesahovat právní znalosti osoby, vůči které zákrok směřuje. Riziko správní popř. trestní odpovědnosti spojené se svým chybným úsudkem nese tato osoba. Pro určení, kdy je nutná obrana přípustná a kdy nikoliv, je třeba vycházet z toho, že policista při výkonu služby je veřejným činitelem vykonávajícím mu svěřenou pravomoc.

2.2.4 Policistova pravomoc

Pravomocí⁴² policisty se rozumí oprávnění (zde oprávnění k provedení zásahu) vykonávat veřejnou moc vrchnostenskou v oblasti své působnosti. Působnost⁴³ znamená okruh úkolů, které zákon vymezuje určitému subjektu, či konkrétnímu vykonavateli veřejné správy a to z hlediska věcného, územního i časového.

Pro posouzení, zda policista jednal v rámci své pravomoci je třeba posoudit zejména, zda zákon o policii, či jiný zákon svěřuje policistovi oprávnění k provedení zásahu tohoto druhu, zda policista v daném případě jednal na základě konkrétního zákonného zmocnění (jinak řečeno, zda existoval k zákroku zákonný důvod), zda byl zákrok proveden v rámci územního obvodu policisty v souladu s ustanoveními jednotlivých zákonů o místní příslušnosti, a také, zda byl policista ve službě, či nikoli.

Územní působnost policistů ČR upravuje ust. § 1 odst. 4 ZPČR: Policie působí na území České republiky, nestanoví-li zákon nebo mezinárodní smlouva jinak. Obdobná úprava platí rovněž pro příslušníky vězeňské a justiční stráže a vojenské policisty. Skutečnost, že policista má vždy určeno podle zákona místo svého působení, nehraje podle mého názoru pro vymezení územní okruhu územní působnosti žádnou roli, o čemž svědčí mimo jiné již zákonné označení policejního sboru jako Polici, Vězeňské stráže, Justiční stráže a Vojenské policie České republiky. Celník je podle celního zákona přidělen k určitému celnímu úřadu. Územní působnost celních úřadů, je upravena v příloze č. 2 zákona o celní správě. Celní úřad

⁴⁰ Změnu znamenalo až přijetí nového správního řádu, zákona č. 500/2004 - ust. § 77 tohoto zákona.

⁴¹ Shodně je definován obecný důvod nulity správního aktu podle § 44 odst. 1 spolkového správního řádu ve spolkové republice Německo.

⁴² Hendrych, D. a kol. Právní slovník. Praha, C.H. Beck 2003 str. 726

⁴³ Tamtéž str. str. 815.

vykonává svou činnost vždy v rámci územní působnosti několika obcí s rozšířenou působností podle této přílohy.

Pro vymezení územní působnosti strážníků obecní policie platí, že mohou vykonávat svou pravomoc pouze na území té obce, která tuto obecní policii zřídila anebo na území jiné obce, pro kterou obecní policie jiné obce, plní úkoly obecní policie na základě veřejnoprávní smlouvy mezi těmito obcemi podle ust. § 3a zákona o obecní policii.

Policisté mají pravomoc uskutečnit služební zákrok nebo služební úkon, pokud jsou ve službě (u strážníků obecní policie v jejich pracovní době). Mimo dobu služby (pracovní dobu) však mají povinnost provést služební zákrok nebo služební úkon, popř. učinit jiné opatření k provedení služebního zákroku (zejména vyrozumět nejbližší policejní útvar), je-li páčán trestný čin nebo přestupek, kterým je bezprostředně ohrožen život, zdraví nebo majetek (§ 7 odst. 2 ZPČR, § 7 odst. 2 ZOP, § 7 odst. 3 ZVSJS a § 6 ZVP; celní zákon takovou povinnost a jí odpovídající oprávnění pro celníky nestanoví). V jiných případech však mimo dobu služby (pracovní dobu) policisté pravomoc k provedení služebního úkonu, či služebního zákroku nemají.

Zásadně platí, a to i v případech, kdy policistovi k zásahu chybí pravomoc, protože nebyly naplněny všechny její výše uvedené aspekty!, že takovéto jednání policisty požívá ochrany trestním zákonem a nutná obrana není přípustná. Domnívám se, že aktivní obrana je přípustná pouze v případě, že zasahující osoba neměla pravomoc k zásahu zcela zjevně. Na konkrétních skutkových a právních okolnostech bude záležet, zdali tomu tak v konkrétním případě bude, nebo nikoli. K této otázce se v minulosti vyjádřila řada autorů, kteří se pokusily o obecné vymezení případů, kdy je nutná obrana proti neoprávněnému zásahu policisty přípustná.

Vladimír Solnař, jehož názor je hojně přebírán dalšími autory⁴⁴, připouští nutnou obranu pouze proti takovým zákrokům, které vůbec nepatří do věcné pravomoci policisty, nebo které zakládají skutkovou podstatu trestného činu.⁴⁵

Otázkou je, zda je nutná obrana přípustná, pokud sice policista obecně disponuje oprávněním k zákroku takového druhu, přičemž zákrok bude **proveden formálně správně** (tj. zákrok bude proveden způsobem a při splnění podmínek, které stanoví zákon), nicméně v daném případě věcně neexistoval zákonem stanovený důvod k jeho provedení (např. zajištění osoby příslušníkem Policie ČR bez některého z důvodů vymezených taxativně v ust. § 14 odst. 1

⁴⁴ např. Novotný, F., Růžička, M.: Trestní kodexy. Praha 2002, EUROUNION s. r. o str. 44

⁴⁵ Solnař, V.: Základy trestní odpovědnosti. Praha, Academia 1972, str. 104

ZPČR), nebo se postižený domníval, že takový důvod neexistuje⁴⁶. Osobně se domnívám, že odpověď může být pouze záporná a že se postižená osoba bude moci bránit některým z právních prostředků pouze ex post.

Hojně diskutovanou problematiku představuje nepřiměřené použití násilí policistou, kdy nutná obrana a rovněž pomoc v nutné obraně bude nejen přípustná, ale také pro zachování zdraví osoby, vůči které je zákrok namířen, nezbytná. Jedná se právě o úkony, jejichž provedením se policista dopouští trestného činu zneužití pravomoci veřejného činitele podle § 158 trestního zákona⁴⁷ - neboli o druhou skupinu zámků, proti kterým V. Solnař nutnou obranu připouští.

Osobně se domnívám, že nutnou obranu je třeba připustit v případech, které postihuje V. Solnař. A dále za podmínek stanovených v § 13 trestního zákona také proti „zásahu“ strážníka obecní policie, zasahujícího na území jiné obce, než té, jejímž zaměstnancem strážník je, popř. obce na jejímž území vykonává úkoly obecní policie na základě veřejnoprávní smlouvy uzavřené podle § 3a zákona o obecní policii. Mimo tyto případy ovšem nelze vyloučit, že s ohledem na všechny skutkové a právní aspekty konkrétní situace rozhodne soud o tom, že osoba, která se aktivně bránila policejnímu zásahu, jednala v mezích nutné obrany. Jedná se ty výjimečné případy, jak jsem uvedl výše, kdy jednání policisty zcela zjevně vybočuje z pravomoci, která je mu svěřena zákonem.

Zbývá dodat, že pokud policista vykonává svou pravomoc v rozporu se zákonem, nebo překročí meze své pravomoci a nejedná-li se přitom o úkon nulitní, nepožívá ochrany veřejného činitele podle § 155 a 156 trestního zákona. (např. pokud vstoupí do cizího obydlí, aniž jsou splněny důvody a podmínky domovní prohlídky, či vstupu do obydlí podle trestního řádu, či konkrétního policejního zákona). Útok na jeho zdraví, pokud dojde k překročení

⁴⁶ Solnař, V.: cit. dílo, str. 104

⁴⁷

§ 158

Zneužívání pravomoci veřejného činitele

(1) Veřejný činitel, který v úmyslu způsobit jinému **škodu** anebo opatřit sobě nebo jinému neoprávněný prospěch

a) vykonává svou pravomoc způsobem odporujícím zákonu,

b) překročí svou pravomoc, nebo

c) nesplní povinnost vyplývající z jeho pravomoci,

bude potrestán odnětím svobody na šest měsíců až tři léta nebo zákazem činnosti.

(2) Odnětím svobody na tři léta až deset let bude pachatel potrestán,

a) opatří-li činem uvedeným v odstavci 1 sobě nebo jinému značný prospěch,

b) způsobí-li takovým činem vážnou poruchu v činnosti podniku nebo organizace, nebo

c) způsobí-li takovým činem značnou škodu nebo jiný zvlášť závažný následek.

Škodou je třeba rozumět škodu materiální, ale též škodu imateriální, jako je škoda na právech, škoda na zdraví,

či např. škoda morální – Šámal, P., Púry, F., Rizman, S.: Trestní zákon komentář. Praha, C.H. Beck 2003 str.

913.

hranic nutné obrany stanovených trestním zákonem a hranic výše popsaných, bude třeba event. posoudit pouze jako trestný čin proti zdraví.⁴⁸

4.3 Pasivní odpor

Pasivním odporem se všeobecně rozumí neuposlechnutí výzvy policisty. Takové jednání může být posouzeno jako přešupek podle § 47 odst. 1 písm. a) zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přešupcích, ve znění pozdějších přešupců. Nelze event. vyloučit ani možnost, že v konkrétním případě již tímto dojde k naplnění skutkové podstaty některého trestného činu.

Domnívám se, že toto neplatí (obdobně jako u nutné obrany), a nevyhovění výzvě proto nelze považovat za protiprávní ve shodném okruhu přešupců, který byl vymezen pro přípustnost nutné obrany výše.

⁴⁸ Šámal, P., Púry, F., Rizman, S.: Trestní zákon komentář. Praha, C.H. Beck 2003, str. 914 - odkaz na soudní rozhodnutí R 47/1980 a R 54/1970, viz také soudní rozhodnutí R 47/1980.

5. Ochrana v rámci veřejné správy

5.1. Opravné prostředky ve správním řízení

Na tomto místě je třeba především znovu zopakovat, že protiprávním policejním zásahům se nelze bránit opravnými prostředky v rámci správního řízení, tak jak je to možné v případě vadných, či nicotných správních aktů.

5.2 Petice a stížnosti

Mezi prostředky obrany proti nezákonným bezprostředním zásahům v rámci veřejné správy, které může takto dotčená osoba uplatnit, lze zařadit pouze petice a stížnosti, kteréžto (jak bude rozvedeno níže) nejsou právními prostředky ochrany v tom smyslu, že z jejich podání nevzniká oprávnění na to, aby bylo petentovi, či stěžovateli obsahově vyhověno; podle většinového názoru (zastávaného doposud rovněž Ústavním soudem) – jelikož se nejedná o právní proces - se nelze ani cestou ústavní stížnosti domáhat, aby příslušné orgány daný podnět stanoveným způsobem prošetřily a vyřídily (takový názor zastává rovněž samotný Ústavní soud).⁴⁹ V tomto smyslu zaujímají petice a stížnosti mezi prostředky obrany proti protiprávnímu policejnímu zásahu zvláštní místo.

5.3 Petice

Petiční právo jako základní politické právo je zaručeno výslovně Listinou základních práv a svobod v čl. 18. Toto ustanovení vymezuje právo petiční, jako právo každého (tedy i státního občana či osoby bez státní příslušnosti), obracet se ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu sám nebo s jinými na státní orgány a orgány územní samosprávy s žádostmi, návrhy a stížnostmi. Petice mají místo i mezi prostředky obrany proti protiprávním policejním zásahům, přestože zpravidla dojde pouze k porušení práv jednotlivců. V konkrétním případě může být značně obtížné rozlišit, co je ještě zájmem soukromým, osobním a co je již zájmem veřejným, či společným. Jako občan ovšem považuji za věc veřejného zájmu, pokud dojde k např. k nepřiměřenému, či vůbec neoprávněnému užití policejního násilí, aby nedošlo k jeho opakování a rovněž aby odpovědné osoby byly potrestány. Samozřejmě musí být respektováno, že peticemi nelze zasahovat do nezávislosti soudů (čl. 18 odst. 2 Listiny).

⁴⁹ Odlišné stanovisko zastává Filip, J.: K pojmu základního práva nebo svobody z hlediska jednoho nálezu Ústavního soudu in Právník č. 8/1995, str. 782.

Peticí je rovněž nepřipustné vyzývat k porušování základních práv a svobod zaručených Listinou (čl. 18 odst. 3 Listiny).

Obsah petičního práva je podrobněji upraven zákonem č. 85/ 1990 Sb., o právu petičním. Petiční právo mohou vykonávat i právnické osoby, je-li to v souladu s cíli jejich činnosti (§ 1 odst. 2). Zákon sice výslovně hovoří pouze orgánech státní správy, je třeba jej ovšem vykládat v souladu s později přijatou Listinou; a tedy zejména jeho působnost výkladem rozšířit i na orgány územní samosprávy. Ve výkonu petičního práva nesmí být nikomu bráněno. Výkon petičního práva nesmí být nikomu na újmu (§ 2 cit. zákona).

K sestavení petice, opatření podpisů občanů pod ni, doručení petice státnímu nebo samosprávnému orgánu a jednání s ním mohou občané vytvořit petiční výbor. V § 4 cit. zákona je upraveno shromažďování podpisů pod petici, její formu náležitosti.

Zákon stanoví povinnost státního orgánu nebo orgánu územní samosprávy, jemuž je petice adresována, povinnost petici přijmout (nebo ji případně postoupit příslušnému orgánu), posoudit obsah petice a do 30 dnů na ni písemně odpovědět (tomu, kdo petici podal nebo tomu, kdo zastupuje členy petičního výboru).

Státní orgány a orgány územní samosprávy mají upravit způsob přijímání, projednávání a vyřizování petic jim adresovaných ve svých jednacích řádech nebo obdobných předpisech. Pravidla pro přijímání a vyřizování petic jejichž adresáty jsou obce, stanoví rada obce.⁵⁰

Státní orgán nebo orgán územní samosprávy má povinnost petici přijmout, projednat a vyřídit. Projednání a vyřízení není ovšem právním řízením, nelze je přirovnávat k řízení správnímu, nerozhoduje se v něm totiž o právech a povinnostech; z práva podat petici neplyne oprávnění fyzické či právnické osoby (petenta) na to, aby bylo petici vyhověno. Působení petice je zejména politické. Petent nemůže zabránit nečinnosti orgánu právními prostředky. Podle převažujícího názoru nemůže ani podat ústavní stížnost k Ústavnímu soudu.

Vyřizování petic, jejichž adresátem je Policie ČR, je upraveno interním předpisem - nařízením ministra vnitra č. 27/2004.

5.4 Stížnosti

Zatímco peticí lze požadovat zjednání nápravy pouze ve věci veřejného, či jiného společného zájmu, ve věcech zájmu osobního se lze nápravy dožadovat podáním stížnosti.

⁵⁰ § 102 odst. 2 písm. n) obecního zřízení

Výslovnou obecnou úpravu stížnostního práva na ústavní, ale v současné době ani zákonné úrovni, na rozdíl od úpravy práva petičního nenalezneme. To se ovšem změnilo od 1. 1. 2006, kdy nabude účinnosti nový správní řád – zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Obecnou úpravu podávání a vyřizování stížností nalezneme stále ještě v téměř půl století staré vládní vyhlášce č. 150/1958 Ú.l., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících. Tato vyhláška není ovšem právním předpisem, ačkoli za něj byla považována. Nemá totiž formu právního předpisu, který mohla vláda podle Ústavy z roku 1948 vydávat k provedení určitého zákona a v jeho mezích – tou bylo pouze nařízení! Jelikož se jedná pouze o usnesení vlády, zavazuje vyhláška pouze okruh subjektů, které jsou podřízeny vládě a jejím usnesením v rámci hierarchického uspořádání výkonné moci. Jedná se tedy o předpis interní povahy. Přesto byla podle některých názorů tato vyhláška za právní předpis uznávána. V době vzniku této práce zbývají kontroverzní existenci této vyhlášky v českém právním řádu pouze týdny. Vláda tento předpis zrušila svým nařízením č. 370/2005 Sb. a to k 1. 1. 2006. Platit bude tedy zákonná úprava obsažená zejména v ust. § 175 správního řádu.

5.4.1 Obecné zásady stížnostního práva

Bez ohledu na existenci, či neexistenci právní úpravy lze vyvodit určité obecné zásady stížnostního práva⁵¹ z ústavních principů, zásad správního práva a postulátu veřejné správy jako služby občanům.

- 1) Každý je oprávněn stížnost podat a orgán veřejné správy je povinen na ni odpovědět.
- 2) Dále platí, že podání stížnosti nesmí být stěžovateli na újmu, a že vůči stěžovateli nesmí být činěny žádné (přímé ani nepřímé) zákroky z důvodu, že stížnost podal (pokud ovšem stěžovatel neporuší jiné předpisy – může se jednat např. o případ, kdy by se obsahem podané stížnosti stěžovatel dopustil přestupku nebo trestného činu).
- 3) stížnost je pouze neformálním podnětem. To znamená, že stěžovatel nemá nárok k provedení určitých úkonů v rámci služebního dohledu ani k provedení určitých správních úkonů na základě tohoto podání (např. kázeňské řízení podle zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie ČR). Proti vyřízení stížnosti nejsou přípustné opravné prostředky, ve správním řízení, ani žaloba ke správnímu soudu, pokud by zákon ovšem výslovně nestanovil něco jiného. Rovněž ohledně možnosti podat proti postupu (nebo nečinnosti) při vyřízení stížnosti ústavní stížnost platí shodně to, co již bylo napsáno výše o peticích.

⁵¹ viz Mikule, V.: Stížnosti a podněty - in Správní právo V. Vydání str. 531.

4) Jestliže je stížnost shledána oprávněnou, vyvodí se z toho důsledky:

- vůči stěžovateli – zejména omluvou a obnovením stavu před zásahem, je-li to možné,
- vůči osobě, která se závadného jednání dopustila – zejména v rámci disciplinárního řízení,
- obecná opatření, mající zamezit tomu, aby k závadnému jednání nedocházelo v budoucnu.

Nepostradatelnost institutu stížností na policii, spočívá jednak v možnosti zajistit si informovanost o negativních jevech, k nimž dochází při výkonu policejní správy, a o kterých by se jinak nedozvěděla včas, nebo vůbec, jednak v možnosti (a povinnosti) zajistit nápravu zjištěných nedostatků a potrestání provinivších se osob.

S podáváním stížností na policisty souvisí i zákonem o policii znovuzavedení osvědčeného kontrolního mechanismu - nošení služebních identifikačních čísel, které má napomoci identifikaci policistů, jejichž zásah je předmětem stížnosti.

Vyhláška č. 150/1958 Ú.l. je vzhledem ke svému stáří a okolnostem doby vzniku použitelná teprve po překonání nemalých výkladových obtíží; pojmy stížnost, oznámení a podnět nejsou definovány, není předepsána forma ani obsah stížnosti, stížnosti jsou oprávněni podávat „pracující a všechny orgány organizací pracujících“, povinnými subjekty jsou „všechny orgány státního a hospodářského aparátu“ atp. Význam některých praktických ustanovení vyhlášky („je nepřípustné postupovat stížnost k vyřízení útvarům a pracovníkům organizace, proti kterým stížnost směřuje“) je navíc výrazně snížen faktickou neexistencí sankcí a pouze pořádkovým charakterem lhůt. Proto je třeba nahrazení této vyhlášky novou úpravou (která terminologicky odpovídá společensko politické situaci a je tudíž použitelná v praxi), na zákonné úrovni, považovat za krok správným směrem.

Výše zmíněné problémy se zmíněnou vládní vyhláškou se rozhodly některé ústřední správní úřady řešit vydáním vlastních interních předpisů upravujících vyřizování stížností. Takovým případem je i Ministerstvo vnitra, které v průběhu posledních desetiletí vydalo postupně několik nařízení, jimiž se upravuje postup při přijímání a vyřizování stížností, oznámení a podnětů. V současné době je pro Policii ČR platným interním předpisem pro oblast stížnostní agendy nařízení ministerstva vnitra č. 27 ze dne 25. května 2004 o vyřizování petic, stížností, oznámení a podnětů.

Toto (a již předcházející) nařízení ministra vnitra transformovala, modernizovala a konkretizovala obecnou úpravu obsaženou ve vládní vyhlášce do organizačního systému Ministerstva vnitra a zároveň určuje kompetence jeho útvarů na různých úrovních. Je třeba

poznámenat, že nařízení se vztahuje zásadně pouze na necivilní, neboli bezpečnostní úsek Ministerstva vnitra.

Stížností je možné poukázat jak na jednání, které je v rozporu s právními předpisy (tedy protiprávní), tak na jednání, které sice není protizákonné, ale pouze nevhodné. Zde ovšem upozorňuji, že zákon č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie ČR, ve znění pozdějších předpisů, stanoví, že mezi základní povinnosti policisty patří rovněž dodržování pravidel zdvořilosti při výkonu služby (§ 28 odst. 1 písm. d) tohoto zákona).

5.4.2 Stížnosti na Policii ČR

Podat stížnost na policii může kdokoliv – fyzická nebo právnická osoba, která byla jednáním policie nebo policisty poškozena. Jestliže je podání učiněno ve prospěch třetí osoby (například náhodného svědka vadného jednání), nařízení jej označuje jako oznámení. Pro úplnost dodávám, že jakékoli jiné podání, které není peticí, stížností, či oznámením, označuje jej nařízení jako podnět, pokud spadá do působnosti policie. Nařízení upravuje rovněž podání anonymní (jedná se o podání neobsahující dostatek údajů k identifikaci osoby podatele). Takové podání pověřený pracovník posoudí podle obsahu a zváží jeho možné prošetření či jiné využití ke zlepšení činnosti policie.

Podání jsou povinny přijímat všechny útvary Policie ČR (Policejní prezídium přijímá tyto podněty i za útvary s působností na celém území České republiky) ústně, písemně nebo prostřednictvím technických prostředků (čl. 3 odst. Nařízení).

Podání se evidují v elektronické podobě na útvarech, které podání vyřizují (event. v útvarech jim nejbližší nadřízených), v informačním systému Evidence podání, a to do tří pracovních dnů (čl. 4).

Příslušnost k vyřizování stížností v Policii ČR upravuje čl. 6 nařízení. Za vyřízení stížností odpovídají vedoucí nejbližší nadřízení policistovi, kterého se podání týká (čl. 6 odst. 1). Pokud se jedná o podání týkající se vedoucích, odpovídají za jejich vyřízení vedoucí kontrolních útvarů útvarů policie, které je řídí (čl. 6 odst. 2). Za vyřízení opakovaných stížností odpovídají vedoucí kontrolních útvarů Policie ČR, které řídí útvary, které vyřizovaly stížnosti učiněné poprvé (čl. 6 odst. 3). Za vyřízení stížností týkajících se policejního prezidenta nebo jeho náměstků a policistů povoláných k plnění úkolů na ministerstvu, odpovídá ředitel inspekce ministerstva vnitra (čl. 6 odst. 4). Dále platí, že ředitel inspekce ministerstva vnitra, policejní prezident nebo vedoucí kontrolních útvarů Policie ČR mohou v rámci své pravomoci o příslušnosti k vyřízení rozhodnout jinak, než jak je uvedeno v odstavcích 1 – 4 článku 6 nařízení.

Vlastní prošetření oprávněnosti stížnosti provádí kontrolní útvar příslušného útvaru Policie ČR. Kontrolními útvary v rámci jednotlivých útvarů Policie ČR jsou Oddělení kontroly a stížností Policejního prezidia, Skupina kontroly a stížností Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie, a dále kontrolní útvary jednotlivých krajských správ Policie ČR a jednotlivých okresních (resp. městských a obvodních) ředitelství.

Pokud útvar, který podání přijal, není k jeho podání věcně příslušný, postoupí jej útvaru, do jehož působnosti vyřízení tohoto podání náleží. V takovém případě se prodlužuje doba jeho vyřízení.

Ústní podání se přijímají každý pracovní den v obvyklé pracovní době. O ústních stížnostech, které nejsou vyřízeny ihned při jejich podání, se sepíše záznam. Písemná stížnost by měla obsahovat všechna známá data o příslušníkovi Policie ČR nebo o útvaru policie, na kterého směřuje. Takovými údaji je jméno, služební číslo policisty, či státní poznávací značka služebního vozidla. Dále by stížnost měla obsahovat, pokud jsou tyto údaje podatelé známy, rovněž přesné popsání místa a času, kdy došlo ke skutečnosti, která je předmětem stížnosti a samozřejmě, pokud jsou známi, měli by být ve stížnosti uvedeni případní svědci události a další skutečnosti, které by umožňovaly předmětnou situaci co nejvíce konkretizovat a napomoci tak při prošetřování případu. Stížnost by měla obsahovat dále identifikační údaje o stěžovateli a jeho podpis (u právnické osoby, podpis osoby jednající jejím jménem), a konečně by mělo ze stížnosti vyplývat, čeho se stěžovatel dožaduje.

Pokud nebyla ústní stížnost vyřízena ihned při jejím podání a u stížností písemných, které nelze vyřídit do deseti dnů ode dne, kdy došly od stěžovatele, musí být příjem takové stížnosti potvrzen do pěti dnů od jejich doručení.

Nařízení stanoví,⁵² že stížnosti mají být vyřízeny do deseti dnů, pokud to není možné, má být stížnost vyřízena do třiceti dnů od doručení, přičemž tuto lhůtu lze překročit pouze ve výjimečných případech. O důvodech překročení lhůty musí být stěžovatel písemně vyzooměn.

Samozřejmostí je, že z vyřizování stížností je vyloučen policista, který se účastnil činnosti, která je předmětem stížnosti nebo policista, o jehož nepodjatosti je možné mít, vzhledem k jeho poměru ke stěžovateli, pochybnosti (čl. 9 nařízení). Pokud o to stěžovatel požádá, nebo je-li to v zájmu správného vyřízení stížnosti, postoupí se opis stížnosti bez uvedení jména stěžovatele.

⁵² v souladu s vládní vyhláškou č 150/1958 Ú. l.

Vyřízení stížnosti je plně v kompetenci příslušného kontrolního útvaru. Z vládní vyhlášky vyplývá, že stěžovatel může být při prošetřování slyšen (nařízení ministerstva vnitra nic takového nestanoví), v praxi se to nicméně příliš často neděje. Kontrolní orgán je povinen při prošetřování stížnosti posoudit a prověřit všechny skutečnosti, které stížnost obsahuje. Kontrolní útvar seznámí policistu, jehož se stížnost týká, a jeho nejbližší nadřízeného vedoucího s obsahem stížnosti a zároveň jim poskytne možnost se ke stížnosti vyjádřit (čl. 8 odst. 2 nařízení). Při šetření musí být zjištěno, zda policista porušil, či neporušil zákonem mu stanovené povinnosti, zejména základní povinnosti policisty stanovené v ust. § 28 zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie ČR.⁵³ Jak bylo již uvedeno, mezi tyto povinnosti se řadí také dodržování pravidel zdvořilosti při výkonu služby.

Výsledkem činnosti příslušného kontrolního útvaru by měl být závěr, zda stížnost byla, či nebyla oprávněná, a pokud ano, uvede jaké nedostatky byly shledány, jaké byly jejich příčiny a kdo je za toto jednání odpovědný. Kontrolní útvar dále navrhne také postup k zabránění opakování obdobné situace v budoucnu a postoupí stížnost nadřízenému provinivšího se policisty, aby rozhodl o kázeňském řešení případu. Stížnost se považuje za vyřízenou poté, co byla po jejím prošetření učiněna opatření potřebná k odstranění zjištěných závad a stěžovatel byl vyrozuměn o výsledcích šetření nadřízeným policistou odpovídajícím za vyřízení stížnosti (podle čl. 6 nařízení).

Zásadní se ovšem jeví otázka, jaký by měl být rozsah zprávy, kterou je stěžovatel o vyřízení stížnosti vyrozuměn. Příklady z nedávné praxe bohužel ukazují, že je stále zachováván náhled, který na danou problematiku uplatňovalo Federální ministerstvo vnitra podle publikace vydané téměř před třemi desítkami let⁵⁴: „Vyrozumění by mělo být stručné, bez utajovaných skutečností, bez možnosti zneužití, přičemž se zásadně nesděljuje, jaká kázeňská opatření byla proti příslušnému příslušníkovi učiněna“. Znamená to, že se stěžovatel v podstatě dozví pouze to, zda jeho stížnost byla vyřízena jako oprávněná, či neoprávněná,

⁵³

§ 28

Základní povinnosti policisty

(1) Policista je povinen

- a) plnit svědomitě a řádně úkoly uložené mu zákony a dalšími obecně závaznými právními předpisy; plnit svědomitě a řádně úkoly uložené mu rozkazy a pokyny služebních funkcionářů a nadřízených, s nimiž byl řádně seznámen,
- b) vykonávat svědomitě a řádně službu podle svých sil, znalostí a schopností,
- c) ohlásit svému nadřízenému závady a nedostatky, které ohrožují nebo ztěžují výkon služby,
- d) dodržovat při výkonu služby pravidla zdvořilosti.

(2) Domnívá-li se policista, že rozkaz jeho nadřízeného je v rozporu s obecně závazným právním předpisem, je povinen nadřízeného na to upozornit; trvá-li nadřízený na splnění rozkazu, je policista povinen jej splnit.

Policista je povinen odepřít splnění rozkazu nadřízeného, jestliže by jeho splněním spáchal trestný čin; tuto skutečnost ohlásí bez zbytečného odkladu vyššímu nadřízenému.

⁵⁴ Vyřizování stížností a podnětů občanů v součástech VB. Federální ministerstvo vnitra Praha 1976.

nikoli však v čem neoprávněnost spočívala, jaká byla přijata opatření k nápravě a jak byl, či nebyl potrestán policista, který porušil své povinnosti. Domnívám se, že zpráva by se měla dále rovněž vyjadřovat ke všem bodům stížnosti a měla by obsahovat odůvodnění jak po skutkové, tak právní stránce. V tomto směru bude alespoň určitá náprava zjednána úpravou obsaženou v ust. § 175 nového správního řádu, podle jehož odst. 6 má být stěžovatel – ovšem pouze na základě své žádosti! – vyrozuměn i o výsledku šetření a opatřeních přijatých k nápravě – tedy zřejmě i o tom, v čem byly shledány nedostatky v zásahu policisty a rovněž o přijatých opatřeních kázeňských. Jak bude toto ustanovení vykládáno kontrolními útvary Policie ČR a nakolik se rozšíří rozsah vyrozumění stěžovateli lze v tuto chvíli ovšem pouze spekulovat. Stěžovatel, který si stěžoval oprávněně rovněž neobdrží žádnou kompenzaci, mimo obecné omluvy policie jako celku. I v této souvislosti si lze položit otázku, do jaké míry jsou naplňována slova ústavodárce obsažená v preambuli Ústavy České republiky o státu založeném na úctě k lidským právům?

Jestliže stěžovatel není se závěry šetření spokojen, může podat opakovanou stížnost, k jejímuž vyřízení je příslušný nadřízený kontrolní útvar (čl. 6 odst. 3 nařízení) - platí přitom shodné lhůty jako v případě první stížnosti. Pokud by stěžovatel případně podal ještě další stížnost v téže věci, aniž by ji doplnil o nové skutečnosti, může být takováto stížnost bez dalšího vyřizování uložena, přičemž o této skutečnosti se stěžovatel nevyrozumívá.

Kontrolu správnosti vyřizování stížností a dodržování nařízení č. 27/2004 vykonává kancelář ministra vnitra (oddělení podání osob) a rovněž kontrolní útvary Policie ČR.

5.4.3 Právní následky oprávněných stížností u provinivších se osob

V souvislosti se stížnostmi považuji za nutné se zmínit o možném správním a trestně právním poškození protiprávního jednání policisty.

A. Kázeňský přestupek

Policista se protiprávním jednáním, napadeným stížností, může dopustit kázeňského přestupku. Kázeňským přestupkem je podle § 32 zákona o služebním poměru příslušníků Policie ČR, zaviněné porušení základních povinností policisty, pokud toto porušení není trestným činem a dále jednání, které má znaky přestupku podle zvláštního zákona.

Za kázeňský přestupek lze policistovi udělit, za účelem nápravy policisty a obnovení jeho služební kázně, podle závažnosti jednání některý z kázeňských trestů⁵⁵ nebo v případech

nejzávažnějších provinění rozhodnout o propuštění policisty ze služebního poměru.⁵⁶ Podmínky pro rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru stanoví ust. § 106 odst. 1 zákona č. 186/1992 Sb. ve znění pozdějších předpisů.

Pro sledovanou problematiku má stěžejní význam písm. d) a e) tohoto ustanovení, kde se stanoví, že policista může být propuštěn ze služebního poměru, pokud porušil služební přísahu nebo služební povinnost zvlášť závažným způsobem, nebo byl pravomocně odsouzen pro trestný čin k nepodmíněnému trestu odnětí svobody. O propuštění může být rozhodnuto pouze do dvou měsíců ode dne, kdy se služební funkcionář dozvěděl o skutečnosti zakládající důvod propuštění, nejpozději však do jednoho roku ode dne, kdy tento důvod vznikl (§ 106 odst. 3 cit. zákona).

B. Trestný čin

Protiprávní jednání zasahujícího policisty ovšem nemusí mít - pro svou závažnost - charakter pouze správního deliktu, ale trestného činu podle trestního zákona – zpravidla se bude jednat o trestný čin zneužití pravomoci veřejného činitele podle § 158 trestního zákona. V těchto případech je policejním orgánem, který provádí objasňování a prověřování skutečností důvodně nasvědčujících tomu, že byl spáchán trestný čin a zjišťování jeho pachatele (a to rovněž na základě trestního oznámení), útvar Ministerstva vnitra pro inspekční činnost, který je přímo řízený ministerstvem vnitra (§ 12 odst. 2 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů a § 2 odst. 4 ZKPČR). Státní orgány – a tedy i kontrolní útvary Policie ČR při prošetřování stížností, mají povinnost neprodleně oznamovat státnímu zástupci nebo policejnímu orgánu (v tomto případě právě útvaru Ministerstva vnitra pro inspekční činnost) skutečnosti nasvědčující tomu, že byl spáchán trestný čin (§ 8 odst. 1 věta druhá trestního řádu). Vyšetřování o trestných činech spáchaných příslušníky Policie ČR (pokud ovšem věc nebude odložena a trestní stíhání proti policistovi bude vůbec zahájeno) koná státní zástupce (§ 161 odst. 3 trestního řádu).

Kázeňskými tresty jsou

- a) písemná důtka,*
- b) snížení funkčního platu až o 15 % na dobu nejvýše tří měsíců,*
- c) snížení hodnosti o jeden stupeň až na dobu jednoho roku,*
- d) zákaz činnosti,*
- e) propadnutí věci.*

⁵⁶ Zákon propuštění ze služebního poměru nesytematicky nepovažuje za kázeňský trest, ale za opatření.

5.4.4 Statistické údaje

viz Příloha č.1

5.4.5 Příčiny

Mezi nejčastější příčiny vyřízených stížností, které byly posouzeny jako oprávněné náleží, obdobně jako v předchozích letech 2000 – 2003, nedbalost a nekázeň (48,3 %), což lze hodnotit jako jev, který svědčí o povrchním přístupu k plnění některých povinností. Dalšími příčinami jsou nesprávný výklad právních norem (17,19%) a nedostatky v řízení a kontrole (6,43%).⁵⁷

Podle Zprávy Inspekce Ministerstva vnitra za rok 2002 je za příčinu deviací v policii považována zejména skutečnost, že policisté nejsou přiměřeně kontrolováni a při chybném chování často nejsou vůbec nebo pouze nedostatečně bráni k disciplinární odpovědnosti. Dále zpráva zdůrazňuje nutnost, aby vedoucí každého organizačního policejního celku dávali jasně najevo, že jakékoliv deviantní chování podřízených nebude v žádné podobě trpěno a bude k němu přihlíženo při hodnocení policistů a jejich povyšování. Zpráva rovněž upozorňuje na existenci policejních oddělení, kde jsou chybné praktiky policistů více nebo méně otevřeně trpěny a kde se v důsledku tohoto jevu vyvíjí sociálně deviantní normy chování policistů, podle nichž jsou občané posuzováni a priori nepřátelsky, je s nimi jednáno hrubě a bez respektu, jsou přezíráni a jejich stížnosti jsou často ignorovány. Praxe zná také nikoli ojedinělé případy, kdy násilnický policista je posuzován jako aktivní kolega, který se umí prosazovat, projevuje iniciativu a je připraven postavit se čelem k řešení obtížných situací – a ne od nich utíkat.

Zpráva upozorňuje, že policisté v takto řízených organizačních součástech policie často používají k ospravedlnění užití svého nepřiměřeně násilného chování používají neutralizační techniky založené na tezi, že proti brutálním kriminálíkům je třeba užívat brutální metody, protože jediné řeči, které tito jedinci rozumí je násilí.

Důsledkem takového stavu nemůže být ovšem nic jiného než pokles důvěry společnosti k policii. Ta je totiž vždy podmíněna postojem a chováním policistů vůči občanům.

⁵⁷ Údaje jsou čerpány ze Zprávy o vyřizování peticí, stížností, oznámení a podnětů v Ministerstvu vnitra a Policii ČR v roce 2004 zpracované kanceláří Ministra vnitra – oddělením podání osob.

5.4.6 Možná řešení

Zpráva vyvozuje závěr, že lékem na tyto nedostatky v policejní práci mohou být především optimální organizace policie a zajištění účinné kontroly výkonu policejní služby a rovněž dosažení optimální kultury policie.

A. Prevence

Z hlediska prevence je předpokladem zlepšení především to, aby do řad policie byli přijímáni pouze ti uchazeči o tuto práci, kteří splňují nároky na vzdělání a na osobní vlastnosti.

B. Metody odhalování závadného jednání policistů

Druhou nezbytnou podmínkou pro zlepšení existujícího stavu je nalezení účinnější metody odhalování závadného jednání policistů.⁵⁸

Řešení představuje zřejmě pouze zákonná úprava vnějšího kontrolního systému, který by znamenal nezávislé prošetření stížnosti na policistu a zaručoval dotčené osobě práva obdobná právům účastníků ve správním řízení.

Jeho alternativou by mohl být rovněž vnitřní kontrolní systém služební dozoru, který by byl prováděn v rámci organizační struktury policisty samotnými. Tento systém existuje v ČR v současné formě a jeho popis i efektivita byla právě popsána. Kontrolní pracovníci v tomto systému, který ani nezaručuje rovné postavení dotčených stran, nedbají vždy důsledně na odhalení chybných postupů svých kolegů – z důvodu jinak pochopitelné kolegiality a také vedení mylnou snahou ochraňovat „dobré jméno policie“. Osobně jsem k dílčím změnám systému, které by měly do určité míry zvýšit nezávislost kontrolorů, skeptický a dávám přednost první z nastíněných koncepcí.

Ochrana proti vědomě nepravdivé stížnosti (trestnímu oznámení)

Nelze samozřejmě nevidět také skutečnost, že policista může být napaden stížností, nebo na něj může být učiněno trestní oznámení, které je vědomě nepravdivé, pomlouvačné, či dotýkající se občanské cti a lidské důstojnosti. Výsledky šetření těchto podání⁵⁹ potvrzují, že motivem těchto podání je většinou obhajoba uplatňovaná osobami trestně stíhanými, či osobami, které se dopustily správního deliktu, nebo odvěta vůči policistovi za jeho zákrok konaný důvodně a v mezích zákona. Tato jednání naplňují zpravidla skutkové podstaty trestných činů křivé obvinění (§ 174 trestního zákona), pomluvy (§ 206 tr.

⁵⁸ Sládeček, V., Veselý, T.: Stížnosti na policii v České republice in Správní právo 4/1996, str. 210

⁵⁹ Materiál Inspekce Ministerstva vnitra z 8. února 2005 : Informace o trestné činnosti policistů Policie ČR za rok 2004

zák.) nebo poškozování cizích práv (§ 209 tr. zák.), event. se jedná o přestupky obdobného obsahu. Inspekce ministerstva vnitra evidovala v roce 2004 celkem 26 podání účelově obviňujících policisty z páchaní trestné činnosti, přičemž tato podání byla inspekcí ve 24 případech postoupena službě kriminální policie a vyšetřování a ve 2 případech příslušnému oddělení policie nebo obvodnímu úřadu k šetření, zda osoba nespáchala přestupek.

Obranu policisty v rovině občansko právní poskytuje občanský zákoník (zákon č. 40/1964 Sb., ve znění pozdějších předpisů) žalobou na ochranu osobnosti dle § 11 a násl..

5.4.7 Důkazní břemeno a důkazní nouze

V případech protiprávního jednání policisty, ke kterému dochází bez přítomnosti nezaujatých svědků (což bude časté), hrozí nebezpečí, že stěžovatel bude policistou obviněn z útoku na veřejného činitele, přičemž o pravdivost této skutkové okolnosti nebude prošetřujícímu orgánu stížnost, resp. soudu pravděpodobně prokázána a nebude možno o ní učinit konečný závěr. Výsledkem bude – za použití zásady in dubio pro reo – posouzení stížnosti jako neoprávněné, resp., odložení věci, či zastavení trestního řízení podle trestního řádu. Pro nadřícené by ovšem mělo být jednání policistů, na které je opakovaně v různých případech poukazováno stížnostmi na sobě nezávislými, které byly vyhodnoceny jako neoprávněné, minimálně důvodem k zamyšlení, proč byly stížnosti takto vyhodnoceny.

5.4.8 Úprava od 1. 1. 2006

Zrušením vládní vyhlášky č. 150/1958 Ú.l., k 1.1. 2006 se ovšem pojí i zánik nařízení ministerstva vnitra č. 27/2004, které bude nahrazeno interním předpisem upravujícím pouze problematiku věcné příslušnosti kontrolních útvarů Policie ČR a již nikoli vlastní způsob vyřizování stížností a jiných podání. Na místo dosavadní úpravy by měla nastoupit úprava obsažená zejména v ust. § 175 nového správního řádu (zákona č. 500/2004 Sb.). Těžko lze však tuto změnu považovat za výrazný posun pro vlastní systém prošetřování stížností na Policii ČR, jelikož se jedná opět o obecnou úpravu stížností, sice obecně závaznou na úrovni zákona, ovšem nikterak neřešící specifické a přetrvávající problémy stížností na Policii ČR.

5.4.9 Zhodnocení systému prošetřování stížností a trestních oznámení na policisty

Dodržování právních předpisů policisty a řádné vyšetření jejich protiprávního jednání v případě, že již došlo k porušení povinností policisty má zásadní vliv na důvěru občanů v policii.

Hlavním úkolem policie je zabezpečování bezpečnosti osob a ochrana majetku. K plnění své funkce je vybavena pravomocemi k zásahům do soukromoprávní sféry osob. Stížnostní procedura na policisty, resp. vyšetřování trestných činů spáchaných policisty, proto musí tato nadstandardní oprávnění a z nich vyplývající důsledky reflektovat. Současný stav, kdy policisté sami prošetřují policisty a bývalí policisté z útvaru ministerstva vnitra pro inspekční činnost objasňují a prověřují skutečnosti nasvědčující tomu, že došlo ke spáchání trestného činu policistou (a ve kterém nalézají uplatnění spíše kolegiální vazby mezi jednotlivými příslušníky kontrolních útvarů a prošetřovanými policisty, či snaha nepoškodit „dobré jméno policie“, než záruky objektivního prošetření vadného jednání) se v mnoha případech z praxe ukazuje jako neefektivní. Na tento fakt upozorňuje nejen citovaná zpráva Inspekce ministerstva vnitra o trestné činnosti policistů, ale také různé nevládní organizace, odborná veřejnost a poslední době stále častěji také média.⁶⁰

5.4.10 Důsledky vyplývající z judikatury Evropského soudu pro lidská práva

Z výše uvedených skutečností vyplývá, že současný systém prošetřování stížností a trestních oznámení na policisty nelze v žádném případě hodnotit jako efektivní, či uspokojivý. Na tento fakt ukazují také rozsudky Evropského soudu pro lidská práva, uznávající stížnosti vůči České republice za oprávněné. To ovšem znamená, že Česká republika nenaplnuje své závazky vyplývající pro ni z mezinárodního práva. Konkrétně se jedná zejména o čl. 13 evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, podle kterého je Česká republika povinna zajistit, aby každý, jehož práva a svobody byly porušeny, měl účinné právní prostředky nápravy, a to tehdy, jestliže se porušení dopustily osoby při plnění svých úředních povinností.

Požadavky vyplývající z obsahu Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a také z Úmluvy proti mučení shrnula Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (OBSE, OSCE) v dokumentu **Preventing Torture – Handbook For OESC Field Staff**⁶¹. Dokument stanoví pět požadavků, které by měl splňovat při své činnosti nezávislý orgán, kterému by mělo být svěřeno prošetřování stížností na policii.

Těmito požadavky jsou:

- 1) Nezávislost – znamená, že členové tohoto orgánu nesmí být zaměstnanci stejného orgánu, proti kterému stížnost směřuje.

⁶⁰ např. Hospodářské noviny, Lidové, Mladá Fronta Dnes z 9. 12. 2005

Kratochvíl J.: Stížnosti na Policii po česku in Via Iuris č. 3/2003

Dohnal, V.: Mučení a ponižující zacházení je zakázáno za všech okolností in Via Iuris č. 1/2204

⁶¹ Uveřejněno na webových stránkách OBSE:

http://www.osce.org/odihr/documents/guidelines/preventing_torture/th_book.htm#c45a

2) Efektivnost – vyžaduje, aby členové orgánu měli přístup ke všem relevantním dokumentům

a do všech míst. Efektivnost ve smyslu cit. dokumentu zahrnuje rovněž vlastní vyšetřovací kapacitu orgánu nezávislou na policii, dále zahrnuje právo zjednat poškozené osobě nápravu rozhodnutím o povinnosti kompenzaci a konečně oprávnění přijmout závazné disciplinární opatření.

3) Přístupnost – znamená, že proces přijímání stížností musí být jednoduchý, aby byl přístupný i osobám s nízkou gramotností.

4) Rychlost – znamená, že vyřízení stížnosti by mělo proběhnout v rámci rozumné lhůty.

5) Rovnost – znamená, že všechny strany, které jsou zúčastněné na řízení budou mít rovné postavení a stejná práva.

Poté, co byla popsána procedura stížností na policii v ČR lze konstatovat, že současná úprava není v souladu minimálně s požadavkem nezávislosti, efektivnosti a rovnosti řízení ve smyslu, ve kterém tyto pojmy používá citovaný dokument OBSE. Jako příklad států, které by naopak svými právními úpravami vůči požadavkům OBSE obstály, lze jmenovat Nizozemí, či Anglii Wales. Lze uzavřít, že optimálním řešením stížnostní problematiky je zřejmě přijetí nové speciální zákonné úpravy, která by upravovala pouze stížnosti na policii a která by obstála rovněž z hlediska výše zmíněných mezinárodních závazků České republiky. Jednou z možností, ke které se rovněž přikláním, je inspirovat se zahraničními úpravami států, které mají pro stížnosti na policisty zřízeny nezávislé vyšetřovací orgány (viz níže kapitola o právní úpravě v Anglii a Walesu). V současné době se také (v souvislosti s trestnou činností páchanou policisty) ozývají návrhy na podřízení inspekce ministerstva vnitra jinému resortu, nebo přímo Parlamentu.⁶²

5.5 Stížnosti proti jiným policejním složkám

Ohledně stížností na ostatní policejní složky, jejich úprav, problémů s jejich vyřizováním spojených a zhodnocení stížnostních systémů, platí obdobně, co bylo napsáno v souvislosti s výkladem stížností na Policii ČR.

Specifika stížností na obecní policii

U obecní policie je úprava stížnostní procedury svěřena radě obce, která v souladu s ust. § 102 odst. 2 písm. n) obecního zřízení stanoví pravidla pro přijímání a vyřizování stížností, které

⁶² např. Hospodářské noviny 9. 12. 2005

směřují na činnost orgánů, či zaměstnanců obce, a tedy i na strážníky obecní policie. Dále je třeba mít na paměti, že strážníci obecní policie nemohou být odpovědní za spáchání kázeňského deliktu. Jestliže ovšem bude shledáno porušení povinností strážníkem, mělo by být vyhodnoceno jako porušení pracovní kázně podle zákoníku práce, nevylučují také možnost posouzení jako přestupku podle přestupkového zákona.

5.6 Ochrana osob omezených na osobní svobodě

U osob, jejichž osobní svoboda je omezena, mají stížnosti zvláštní význam jakožto prostředek styku těchto osob s vnějším světem. Z hlediska zkoumané problematiky se jedná o osoby umístěné v policejních celách, a dále o osoby umístěné ve věznicích. Se stížnostmi takovýchto osob je úzce spojena otázka možné obsahové cenzury jejich stížností, stejně jako otázka zajištění jejich odeslání, či doručení.

Umísťování osob do policejní cely věnuje zákonodárce oddíl třetí Hlavy třetí ZPČR (§ 26 - § 32). Stanoví zde zákonné důvody umístění osoby v policejní cele (např. osoby zajištěné, zadržené, zatčené) a další zákonné požadavky a podmínky. Zákon ovšem již neupravuje způsob styku těchto osob s vnějším světem.

Ve věznicích jsou umísťovány osoby obviněné z trestného činu a osoby vzaté do vazby a dále osoby odsouzené k nepodmíněnému trestu odnětí svobody. Zákon (č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a zákon č. 293/1993 Sb., o výkonu vazby) jim zaručuje právo podávat k uplatnění svých práv a oprávněných zájmů příslušným orgánům stížnosti a žádosti, které je věznice povinna neprodleně odesílat. Cenzura korespondence se státními orgány ČR a s mezinárodními organizacemi, které jsou podle mezinárodních smluv, jimiž je Česká republika vázána, příslušné k projednávání podnětů týkajících se ochrany lidských práv, je nepřípustná.

Zvýšení ochrany práv osob umístěných v těchto zařízeních před mučením, krutým, nelidským, ponižujícím, zacházením nebo trestáním a jiným špatným zacházením, má od 1. 1. 2006 zajišťovat veřejný ochránce práv,⁶³ mezi jehož úkoly podle zákona č. 349/1999 sb., by se měly rozšířit o systematické a preventivní návštěvy míst, v nichž se mohou nacházet lidé omezení na svobodě.⁶⁴

⁶³ Novela zákona o veřejném ochránci práv č. 581/2005, kterou Česká republika realizuje své mezinárodně právní závazky vyplývající z Opčního protokolu k Úmluvě proti mučení.

⁶⁴ Více např. Langášek, T.: Ombudsman českým CTP? in Via Iuris č. 5/2003.

6. Ochrana Veřejným ochráncem práv

6.1 Charakteristika instituce Ochránce

Přijetím vládního návrhu zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv (dále ZVOP), se v prosinci 1999 součástí českého právního řádu stala zcela nová, nevýkonné moci nezávislá, instituce. Veřejného ochránce práv (dále jen Ochránce) lze považovat za českou variantu instituce vytvořené v podstatě podle dávného švédského vzoru, v současnosti již ve světě značně rozšířenou a známou jako tzv. ombudsman.

Ochránce je charakterizován jako instituce, která působí k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí v zákoně uvedených, jestliže je toto jednání v rozporu s právem, nebo neodpovídá principům demokratického právního státu, nebo principům dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod (§ 1 zákona).

Ochránce provádí vlastní šetření na základě stížností a podnětu občanů, a zjistí-li nedostatky, doporučuje provinivším se institucím provedení nápravy.

Jednoznačnými přednostmi ochrany poskytované ochráncem je její neformálnost, rychlost, bezplatnost (pro podání se nevyžaduje podnětu právní zastoupení, neplatí se žádný poplatek). Zavedení stížnostní procedury u Ochránce umožňuje předcházet soudním a jiným sporům. Mimo otázky dodržování legality je však možné postihnout i takové jevy, které při soudním přezkumu zůstávají stranou např. neochota a hrubost, nezdořilost. V případech, které sleduje tato práce, připadá v úvahu samozřejmě stížnost na neoprávněný, či nepřiměřený policejní zásah, ale také na zmíněné porušení pravidel slušnosti, či zdořilosti.

6.2 Působnost Ochránce

Působnost ochránce se mimo státní úřady a orgány územních samosprávy při výkonu státní správy vztahuje také na taxativně vymezené subjekty (zákonodárce používá dále legislativní zkratku „úřad“). Mezi tyto subjekty zákon řadí i Policii ČR, pokud nevystupuje jako orgán činný v trestním řízení, Vězeňskou službu a Armádu ČR, za jejíž součást je považována rovněž Vojenská policie ČR. Působnost ochránce se naopak nevztahuje na obecní policii⁶⁵ a celní správu, která není v taxativním výčtu ust. § 1 odst. 1 ZVOP zahrnuta.

⁶⁵ § 1 odst. 1 ZVOP stanoví, že se působnost Ochránce vztahuje na orgány územních samosprávných celků (a tedy i obecní policii) pouze při výkonu správy.

Ochránce jedná na základě vnějších podnětů⁶⁶ nebo z vlastní iniciativy.

Podání podnětu osobou není zpoplatněno (§ 10 odst. 3 ZVOP). Zásadní význam pro ochranu práv osoby, která je zbavena osobní svobody, má ust. § 10 odst. 2 ZVOP, zakazující podrobení podnětu takové osoby Ochránci úřední kontrole.

6.3 Činnost Ochránce

Ochránce provádí nejprve předběžnou analýzu věci. Ochránce podnět obligatorně odloží, jestliže věc nespadá do jeho působnosti anebo se netýká osoby, která podnět podala. To tedy znamená, že nelze podat podnět ve prospěch jiné osoby. V dalších, zákonem stanovených případech disponuje ochránce diskreční pravomocí rozhodnout, zda podnět odloží nebo zda zahájí šetření, přestože zde existují relevantní důvody, které šetření ztěžují. Jedná se o následující situace: náležitosti podnětu nebyly doplněny ve stanovené lhůtě; podnět je zjevně neopodstatněný; uplynula doba delší jednoho roku od události, opatření, či právní moci rozhodnutí; věc je projednávána nebo již byla rozhodnuta soudem a konečně případy, které již byly ochráncem v minulosti přešetřeny a opakovaný podnět nepřináší nové skutečnosti.

Jestliže ochránce dojde k závěru, že není důvodu, proč se podnětem nezabývat, zahájí vlastní šetření. V jeho rámci disponuje Ochránce, resp. jím pověřený zaměstnanec Kanceláře Ochránce vůči úřadům, na jejichž činnost dozírá, vyšetřovacími oprávněními. Ochránce je oprávněn nahlížet do spisů, klást otázky jednotlivým zaměstnancům úřadů a dále rozmlouvat bez přítomnosti jiných osob s osobami umístěnými v zařízeních, v nichž se vykonává vazba, trest odnětí svobody, či ochranná nebo ústavní výchova. Tyto úřady jsou na žádost ochránce povinny poskytnout informace a vysvětlení, předložit spisy a jiné písemnosti, sdělovat písemně svá stanoviska, provést ochráncem navržené důkazy a konečně provést úkony dozoru, k nimž jsou podle zákona oprávněny a které ochránce navrhne. Nesplní-li úřad tyto povinnosti, může ochránce o tom vyrozumět nadřízený úřad nebo informovat veřejnost např. prostřednictvím tiskové konference.

Ostatní státní orgány a osoby vykonávající veřejnou správu jsou povinny poskytnout ochránci v mezích své působnosti úřední pomoc.

⁶⁶ Každý má právo obrátit se s písemným podnětem na Ochránce ve věci, která patří do jeho působnosti; podnět lze učinit také ústně do protokolu, nebo v elektronické podobě na elektronickou adresu podatelna@ochrance.cz; ochránce jedná rovněž na základě podnětu adresovaného mu členem komory Parlamentu nebo jednou z komor Parlamentu (§ 9 ZVOP).

6.4 Důsledky zjištěných nedostatků

Výsledek šetření může být negativní; pokud ochránce nezjistil porušení právních předpisů ani jiná pochybení. V takovém případě sdělí ochránce výsledek šetření stěžovateli i příslušnému úřadu.

Jsou-li pochybení zjištěna, sdělí ochránce své zjištění úřadu a vyzve ho, aby se k němu ve 30ti denní lhůtě vyjádřil. Pokud úřad na výzvu ochránce odpoví, že provedl nebo provádí taková opatření k nápravě, která shledá ochránce dostatečnými, vyrozumí o tom stěžovatele i úřad.

Pokud ovšem úřad vůbec neodpoví, nebo pokud přijatá opatření nepovažuje ochránce za dostatečná, zašle ochránce úřadu i stěžovateli své závěrečné stanovisko, jehož součástí je i návrh opatření k nápravě (zákon obsahuje v § 19 pouze demonstrativní výčet možných opatření). Charakteristickým rysem ombudsmanských institucí ve světě i u nás je pouze iniciační charakter návrhů opatření. Ochránce nemá oprávnění přímo zasahovat do činnosti úřadů a jeho návrh opatření nemá charakter příkazu, který dává nadřízený podřízenému. Nicméně v demokratických zemích působí ombudsman svou autoritou a jeho názory doporučení bývají zpravidla bez námitek akceptovány. Pro případ, že úřad v nové, opět 30ti denní lhůtě, nerealizuje navržené nápravné opatření, vyrozumívá ochránce vždy nadřízený úřad. Mimoto může ochránce věc také zveřejnit.

Nedojde-li ani poté k náležité nápravě, ochránce podá o takovém případě zprávu Poslanecké sněmovně (podle § 24 odst. 1 písm. b) zákona).

K zvláštním oprávněním Ochránce patří podle ust. § 22 odst. ZVOP oprávnění doporučit úřadu, jehož působnosti se problematika týká, vydání, změnu, nebo zrušení právního nebo vnitřního předpisu. Mimo to je Ochránce podle ust. § 64 odst. 2 písm. f) zákona o ústavním soudu, podat k Ústavnímu soudu návrh na zrušení jiného právního předpisu.

K rozšíření pravomocí Ochránce k ochraně osob omezených na věvodě před mučením, nelidským, či ponižujícím jednáním, či trestáním, k němuž má dojít od 1. 1. 2006 novelou ZVOP č. 581/2005 Sb. odkazují na kapitolu věnovanou stížnostem na policii.

7. Ochrana ve správním soudnictví

7.1 Správní soudnictví

Správním soudnictvím⁶⁷ se rozumí podle teorie správního práva soudní kontrola veřejné správy. Právní úpravu soudní ochrany veřejných subjektivních práv je od 1.1.2003 nalezneme v zákoně č. 120/2002 Sb. - soudním řádu správním. Přijetí tohoto předpisu bylo v mnoha směrech zlomovým okamžikem ve vývoji správního soudnictví na našem území.

Konečně bylo dosaženo souladu s Evropskou úmluvou o lidských právech a základních svobodách, když je podle nové úpravy přezkoumáváno rozhodnutí správního orgánu nejen po stránce právní, ale i skutkové. Soudní řád správní však mimo ochrany proti nezákonným, resp. nicotným, správním rozhodnutím, poskytuje dále, na našem území zcela nově, ochranu proti jiným působením veřejné správy.

Jedná se o žalobu proti nečinnosti správního orgánu, žalobu proti nezákonnému zásahu, kompetenční žaloby, řízení v některých věcech volebních a konečně ve věcech politických stran politických hnutí.

Soudní řád správní upravuje jednak vlastní proces ve správním soudnictví, jednak z některé otázky organizace soudů a postavení soudců, čímž se odlišuje od jiných procesních řádů, přičemž se v těchto otázkách použijí obecné právní předpisy subsidiárně.

Jako obecná zásada ve správním soudnictví platí, že ochrany se lze domáhat pouze na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, pokud je zvláštní zákon připouští.

7.1.1 Řízení o ochraně před nezákonným zásahem

Řízení o ochraně před nezákonným zásahem je upraveno v dílu třetím hlavy II třetí části zákona (§ 82-87). Pro každé řízení je však třeba vždy přihlížet k obecným ustanovením o řízení, kterým je věnována hlava I části třetí SŘS (§32 – 64). Opravné prostředky upravuje Hlava III třetí části zákona (§ 102 – 120). Na zřeteli je třeba rovněž mít i to, že ve správním soudnictví se přiměřeně použijí ustanovení první části OSŘ, pokud SŘS nemá ve věcech tam upravených vlastní úpravu. pozn. pod čarou – tento způsob úpravy vyvolává právní nejistotu, a lze jen litovat, že zákonodárci výslovně nevypočetl, která ustanovení OSŘ mají být ve správním soudnictví použita.

⁶⁷ Pojem může být chápán i v jiných významech viz Správní právo V. vydání str. 592 a násl.

7.2 Obecná ustanovení o řízení

Řízení je zahájeno dnem, kdy žaloba došla soudu. Za podání žaloby, jakož i za podání kasační stížnosti se platí soudní poplatek.⁶⁸ Pokud není poplatek zaplacen a podání není opatřeno kolkovou známkou odpovídající hodnoty, může být řízení zastaveno, aniž by došlo k meritornímu rozhodnutí.

Účastníky řízení jsou žalobce a odpůrce. Účastník může být zastoupen advokátem, ale také odborovou organizací, právnickou osobou, která má ve stanovách zapsanou ochranu před diskriminací jako předmět činnosti, či fyzickou osobou, která má způsobilost k právním úkonům v plném rozsahu.⁶⁹ Povinné zastoupení advokátem se požaduje pouze v řízení o opravném prostředku - kasační stížnosti. Jsou-li u žalobce předpoklady, aby byl osvobozen od soudních poplatků (doložil, že nemá dostatečné prostředky – podle § 36 odst. 3 zákona), má právo žádat, aby mu předseda senátu ustanovil zástupce. Ten tak učiní, je-li to potřeba k ochraně jeho zájmů. Pokud to ochrana těchto zájmů (např. pro právní složitost věci) vyžaduje, ustanoví předseda senátu zástupcem advokáta. Hotové výdaje a odměnu za zastupování v takovém případě platí stát.⁷⁰

Výše popsaná pravidla pro ustanovení zástupce a osvobození od soudního poplatku mohou sloužit jako typický příklad subsidiárního použití OSŘ ve správním soudnictví.

Pro úplnost je třeba dodat, že institut osob zúčastněných na řízení nelze v řízení, které je předmětem zkoumání, uplatnit.

Ve správním soudnictví se uplatňuje zásada rovnosti účastníků vyjádřená v § 36 zákona: „Účastníci mají v řízení rovné postavení a soud je jim povinen poskytnout stejné možnosti k uplatnění jejich práv a poskytnout jim poučení o jejich procesních právech a povinnostech v rozsahu nezbytném pro to, aby v řízení neutrpěli újmu.“

Pokud je potřeba zatímně upravit poměry účastníků pro hrozící vážnou újmu, může soud na návrh některého z účastníků (typicky žalobce) uložit předběžným opatřením něco vykonat, něčeho se zdržet, či něco snášet. Třetí osobě lze takovou povinnost uložit ze stejných důvodů, lze-li to po ní spravedlivě požadovat.

⁶⁸ zákon č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích – poplatek za podání návrhu na zahájení řízení o nezákonném zásahu činí podle Sazebníku poplatků, který je přílohou zákona 1000 Kč, poplatek za kasační stížnost činí 3000 Kč.

⁶⁹ ust. § 35 cit. zákona

⁷⁰ Využije-li účastník této možnosti a požádá-li o ustanovení zástupce, nemůže uplatňovat žádný vliv na jeho výběr.

Důležitým právním institutem jsou v každém procesu lhůty. Zákon je obecně upravuje v § 40, kde upravuje i možnost prominutí lhůt z omluvitelných důvodů předsedou senátu. Zákon však na mnoha místech stanoví, kdy lhůtu prominout nelze (je tomu tak i v případě dvouměsíční lhůty pro podání žaloby proti nezákonnému zásahu). Značný význam má rovněž ustanovení § 41 SŘS o běhu některých lhůt. Po dobu řízení před soudem totiž neběží lhůty pro zánik odpovědnosti za správní - tedy i kázeňský delikt - a pro výkon rozhodnutí o správním deliktu.

7.2.1 Odmítnutí žaloby

Soud se žalobou nebude meritorně zabývat a žalobu usnesením odmítne, pokud shledá některý z důvodů uvedených v § 41 SŘS.

V rámci řízení o žalobě proti neoprávněnému zásahu připadají v úvahu tyto:

- 1) nesplnění podmínek řízení (podle § 103 OSŘ jsou podmínkami řízení takové podmínky, které musí být splněny, aby soud mohl rozhodnout ve věci samé),
- 2) podání žaloby předčasně (zřejmě pokud by zásah teprve pouze hrozil), či opožděné (vypršela-li zákonná lhůta pro podání žaloby),
- 3) podala-li návrh osoba zjevně neoprávněná (taková, která zcela zjevně nemá žalobní legitimaci) a
- 4) žaloba je nepřípustná (§ 85 SŘS).

7.2.2 zastavení řízení

Jestliže žalobce vezme po zahájení řízení svou žalobu zpět, rozhodne soud usnesením o zastavení řízení. Stejný důsledek má prohlášení žalobce, že byl po podání návrhu postupem správního orgánu plně uspokojen (§ 62 SŘS). K zastavení řízení dojde také v případech, kdy to stanoví zvláštní zákon nebo sám SŘS. Takovým zvláštním zákonem je zákon o soudních poplatcích⁷¹ – pokud není poplatek zaplacen ani v dodatečné lhůtě soudem stanovené, bude řízení zastaveno. v zákoně výši poplatku

Podle ust. § 86 SŘS soud zastaví řízení také tehdy, když zjistí, že po podání žaloby napadený nezákonný zásah správního orgánu ani jeho důsledky již netrvají ani nehrozí opakování zásahu, tudíž odpadly důvody žaloby.

Ve věci samé v řízení proti nezákonnému zásahu rozhoduje soud rozsudkem. A to na základě skutkového stavu zjištěného ke dni jeho rozhodnutí. Pokud by totiž k tomuto dni zásah nebo

⁷¹ zákon č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

jeho důsledky netrvaly, popř. nehrozí opakování zásahu, musel by soud rozhodnout usnesením o zastavení řízení.

7.2.3 Ostatní obecná ustanovení o řízení

Další obecná ustanovení SŘS jsou věnována úpravě možnosti přerušení řízení (§ 48), průběhu jednání (§ 49), odročení jednání (§ 50), možnosti rozhodnout o věci samé bez nařízení jednání (§ 51), dokazování (§ 52), rozhodnutí a jeho jednotlivým formám (§ 53-55), přednostnímu vyřizování věcí (§ 56), nákladům řízení (§ 57 - 61), uspokojení navrhovatele (§ 62) a výkonu rozhodnutí (§ 64).

Z těchto se dále s ohledem na zaměření práce více zmiňuji v následných pasážích pouze o některých z nich.

7.2.4 Použití občanského soudního řádu

Obecný význam má ust. § 64 SŘS, které stanoví, že pro řízení ve správním soudnictví se použijí přiměřeným způsobem ustanovení první a třetí části občanského soudního řádu, pokud SŘS nemá ve věcech tam upravených úpravu vlastní. Toto řešení ovšem nevyvolává mezi právníky příliš nadšení, nýbrž naopak obavu z různých aplikačních problémů, a nastoluje otázku, zda-li by právní jistotě neprospělo více, kdyby zákonodárce výslovně vypočetl ta ustanovení občanského soudního řádu, která mají být ve správním soudnictví použita.

7.3 Zvláštní ustanovení o řízení

Zvláštní ustanovení o řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu jsou obsažena v dílu 3 hlavy II třetí části SŘS v ust. § 82-87.

Zákonodárce poskytuje v SŘS ochranu proti zásahu veřejné správy na území ČR vůbec poprvé. Do té doby bylo možno požadovat právní ochranu pouze proti zásahu do ústavně zaručených práv a svobod prostřednictvím ústavní stížnosti u Ústavního soudu.

7.3.1 Pojem „zásah“

Pojem „zásah“ používá SŘS v užším smyslu, než v jakém je vykládán judikaturou ústavního soudu pro oblast ústavního soudnictví v souvislosti s ústavní stížností.

Zásahem se ve správním soudnictví rozumí pouze protiprávní, zpravidla jednorázové (popř. určitou dobu trvající) zkrácení práv fyzických, či právnických osob útokem orgánů veřejné

moci, spočívající v použití donucení nebo v hrozbě použití přímého donucení, který nemá povahu:

- vydání právního předpisu,
- vydání procesního, či meritorního rozhodnutí,
- provedení jiného úkonu, proti němuž se lze bránit v rámci správního řízení, ani
- úkonu učiněného správním orgánem v zájmu příslušné veřejnoprávní korporace (např. státu, kraje, či obce) podle předpisů soukromého práva (např. úkon státního orgánu k odvrácení hrozícího neoprávněného zásahu do práva státu jako vlastníka podle § 6 OZ).⁷²

Zákodárce zavádí v § 82 SŘS legislativní zkratku, podle které se „zásahem“ rozumí **zásah** (v užším smyslu, který zřejmě odpovídá pojmu „bezprostřední zásah“ zavedenému teorii správního práva),⁷³ **pokyn** nebo **donucení**. Tyto pojmy SŘS nedefinuje a nečiní tak obecně ani jiný zákon. Další otázkou je, nakolik budou v jednotlivých případech rozdíly mezi nimi postřehnutelné a nakolik bude případné správné (či chybné) podřazení pod jeden z pojmů mít praktické důsledky v řízení před správním soudem. Jelikož je ochrana před nezákonnými zásahy, jak již bylo výše zmíněno, byla správním soudům svěřena vůbec poprvé, chybí zatím judikatura, o kterou by bylo možné se při výkladu pojmů opřít.

Jak jsem již uvedl, odpovídá pojmu zásah v užším smyslu pojem „bezprostřední zásah“, vytvořený teorií správního práva.

Mezi zásahy v užším smyslu tak budou patřit služební zákroky příslušníků Policie ČR, vojenské policie, celní správy, vězeňské a justiční strážce a konečně i strážníků obecní policie. Jako typický příklad lze uvést požadavek prokázání totožnosti, omezení osobní svobody osoby jejím zajištěním, odebrání zbraně, prohlídka dopravního prostředku, otevření bytu a vstup do něj.

Jako příklad pokynu lze uvést „rozhodování“ o odstranění vozidla, které se stalo překážkou pozemní komunikace, policistou, či strážníkem obecní policie (§ 45 odst. 4 zákona č. 361/2001 Sb., o provozu na pozemních komunikacích).

Za donucení by mohlo být považováno zabránění přítomnosti advokáta při podávání vysvětlení Polici ČR jeho klientem (náleží ÚS 42/1996 sv. 5).

7.3.2 Nezákonný zásah

Nezákonným „zásahem“ ve smyslu § 82 SŘS ovšem nemůže být úkon policejního orgánu při výkonu působnosti orgánu činného v trestním řízení, jelikož ust. § 82 SŘS, které stanoví

⁷² Ve správním soudnictví je poskytována ochrana pouze veřejným subjektivním právům.

⁷³ Viz kapitola věnovaná charakteristice policejních zásahů

podmínky žalobní legitimace k řízení před nezákonným zásahem správního orgánu nelze vykládat bez souvislosti s ust. § 4 odst. 1 písm. a) SŘS, a to zejména s výkladem pojmu „správní orgán“, který je používán ve formě legislativní zkratky. Správní orgán je v tomto ustanovení vázán na oblast veřejné správy. Toto vymezení se vztahuje na celou oblast správního soudnictví, tedy rovněž na řízení o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu.⁷⁴

Soudní ochrana je poskytována proti zásahům nezákonným.⁷⁵ Za takové je považováno rozhodnutí, které je v rozporu s právním řádem – tedy zejména s Ústavou, Listinou základních práv a svobod, s jinými ústavními zákony, s mezinárodní smlouvou, která je podle čl. 10 Ústavy součástí právního řádu, se zákony, se zákonnými opatřeními senátu a s podzákonnými předpisy.

Součástí právního řádu od 1.5. 2004 – dne, kdy česká republika přenesla na Evropskou Unii část pravomocí orgánů ČR v souladu s čl. 10a Ústavy – jsou na území ČR rovněž závazné a bezprostředně použitelné zejména nařízení vydaná příslušnými orgány Evropské Unie. Podle judikatury Evropského soudního dvora je každý vnitrostátní soud, v mezích své pravomoci, povinen přímo používat právo Evropské unie, chránit práva, která z tohoto právního systému vznikají jednotlivcům, a nepřihlížet k dřívějším, ani pozdějším ustanovením vnitrostátního práva, která jsou v rozporu s právem Evropské unie⁷⁶. Z uvedeného plyne, že za nezákonnost je třeba považovat rovněž porušení práva Evropské unie.

Také pro soudce, kteří rozhodují v soudním řízení podle soudního řádu správního se uplatňuje čl. 95 Ústavy.

To znamená, že soudce je oprávněn posoudit soulad podzákonného právního předpisu se zákonem nebo s mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu (čl. 10 Ústavy), a pokud zjistí rozpor, nesouladný podzákonný předpis nebo jeho jednotlivé ustanovení v projednávané věci neuplatnit (čl. 95 odst. 1 Ústavy).

Ovšem v případě, kdy je podzákonný právní předpis v souladu se zákonem, ale zákon sám je podle názoru soudce v rozporu s ústavním pořádkem (čl. 112 Ústavy), nemůže správní soud o tomto rozporu rozhodnout. Řízení musí být přerušeno (§ 48 odst. 1 písm.a) SŘS) a věc předložena Ústavnímu soudu (čl. 95 odst.2 Ústavy).

⁷⁴ Rozsudek NSS č. 623/2005

⁷⁵ V souladu s čl. 2 odst. 2 Listiny, podle něhož lze státní moc uplatňovat pouze v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.

⁷⁶ R. Král- Zásady aplikace komunitárního práva národními soudy C.H. Beck 2003.

7.3.3. Žalobce

Žalobu může podat ten, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem (v širším smyslu), který byl zaměřen přímo proti němu nebo bylo proti němu v jeho důsledku přímo zasaženo (§ 82 SŘS). Žalobu proti nezákonnému zásahu nelze podat v zájmu jiného, či v zájmu veřejném (tzv. *actio popularis*). Aktivně legitimována k podání žaloby je pouze osoba (a to jak osoba fyzická, tak osoba právnická!), která tvrdí, že zásah byl přímo proti ní zaměřen (že ona byla předmětem zásahu) anebo, že v rámci zásahu, který byl zaměřen obecněji, bylo i proti této osobě přímo zasaženo, a že byl takovým přímo (nikoli pouze odvozeně) zkrácen na svých právech.

7.3.5 Jaký zásah lze napadnout

Výrazným omezením žalobní legitimace, které zužuje rozsah a dosah ochrany ve správním soudnictví, je podmínka, že zásah samotný, či jeho důsledky trvají, popř. že hrozí jeho opakování ještě v době rozhodování soudu o žalobě.

Zásah trvá, pokud je osoba zásahem souvisle zkracována na svých právech. Může se jednat např. o omezení svobody pohybu nebo o omezení vlastnického práva. Jako příklad zásahu do vlastnického práva lze uvést odejmutí věci v řízení o přestupku, jestliže lze mít důvodně za to, že v tomto řízení může být vysloveno propadnutí nebo zabránění věci (§ 25 ZPČR). Zásah do vlastnického práva trvá do té doby, dokdy je vlastníkově bráněno disponovat s odejmutou věcí.

Složitější je otázka, co lze považovat za trvání důsledků zásahu, přičemž uspokojivější odpověď lze očekávat teprve od budoucí judikatury správních soudů (v tomto směru bohužel mlčí rovněž důvodová zpráva k SŘS). Zřejmě nejsou myšleny následky spočívající ve zhoršení zdraví, či ve zhoršeném duševním stavu, v narušení společenských vztahů či ve škodě na majetku u osoby, která byla zásahem poškozena, nýbrž omezující důsledky pro subjektivní veřejná práva postižené osoby.

Hrozba opakování zásahu musí mít reálnou povahu, přičemž musí hrozit opakování zásahu stejného druhu téže policejní složky vůči stejné osobě. Nezbytnou podmínkou ovšem není, aby se jednalo o zásah téhož zaměstnance správního orgánu, téhož příslušníka ozbrojených sil, či ozbrojeného sboru nebo strážníka obecní policie.

Napaden může být podle § 82 SŘS pouze zásah správního orgánu, ale hned následující ust. § 83 SŘS počítá i se zásahem ozbrojených sil, se zásahem veřejného sboru, který není

správním orgánem, anebo jejich příslušníkem, a rovněž se zásahem strážníka obecní policie, která není veřejným sborem, ale orgánem obce (zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů).

7.3.6 Žalovaný

Žalovaným je správní orgán, který podle žalobcova tvrzení zásah provedl. Jde-li o zásah ozbrojených sil, veřejného ozbrojeného sboru, ozbrojeného bezpečnostního sboru nebo jiného obdobného sboru, který není správním orgánem, anebo příslušníka takového sboru, je žalovaným správní orgán, který takový sbor řídí nebo jemuž je takový sbor podřízen, a u obecní policie obec (§ 83 SŘS).

Zbývá zodpovědět otázku, kdo bude žalovaným pro zásah kterého konkrétního druhu policie. **Policie ČR** je ozbrojeným bezpečnostním sborem, který je podřízen ministerstvu vnitra (§ 3 odst.1 ZPČR).

Ozbrojeným bezpečnostním sborem je také Vězeňská služba, jejíž součástmi jsou **Vězeňská stráž** a **Justiční stráž**. Zákon o Vězeňské službě a justiční stráži stanoví, že generálního ředitele Vězeňské služby jmenuje a odvolává ministr spravedlnosti. Generální ředitel je odpovědný ministrovi za činnost vězeňské správy (§ 1 odst.2). Z výše uvedeného lze dovodit podřízenost vězeňské služby ministerstvu spravedlnosti.

Vojenská policie je považována za součást ozbrojených sil, která je podřízená ministerstvu obrany. Toto tvrzení lze opřít mj. o ust. § 5 odst.2 zákona o Vojenské policii: v čele vojenské policie stojí náčelník Vojenské policie, kterého jmenuje a odvolává ministr obrany po projednání v příslušném výboru Poslanecké sněmovny. Náčelník Vojenské policie je přímo podřízen ministru obrany. Ten rovněž stanoví opět po projednání v příslušném výboru Poslanecké sněmovny organizační strukturu vojenské policie.

Celní správa České republiky byla nově zřízena v souvislosti se vstupem ČR do Evropské unie zákonem č. 185/2004 Sb., o celní správě ČR. Z tohoto zákona vyplývá podřízenost celní správy Ministerstvu financí.

Jestliže zásah provedl strážník **obecní policie**, stanoví SŘS výslovně, že žalovanou bude obec, která tuto policii zřídila.

7.3.7 Lhůta pro podání žaloby

Žalobu je třeba podat ve lhůtě stanovené zákonem (§ 84 SŘS). Tato lhůta je dvojitá: poměrně krátká **subjektivní** - dvouměsíční, která počíná běžet ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu a

objektivní – dvouletá, jejíž běh počíná okamžikem, kdy k zásahu došlo; přičemž zmeškání lhůty nelze prominout (§ 84 odst. 2 SŘS). Důsledkem takového nedodržení lhůty je odmítnutí žaloby (§ 46 odst. 1 písm. c) SŘS).

7.3.8 Náležitosti žaloby

Žaloba musí mimo obecných náležitostí podání (§ 37 odst. 2 a 3 SŘS)⁷⁷, splňovat i zvláštní náležitosti stanovené § 84 odst. 3 SŘS: označení zásahu, proti němuž se žalobce domáhá ochrany, vylíčení rozhodujících skutečností, označení důkazů, a návrh výroku rozsudku.

7.3.9 Nepřípustnost žaloby

Žaloba je nepřipustná ve dvou případech. Především tehdy, když se lze ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky. Nevyžaduje se pouze vyčerpání prostředků poskytnutých právním řádem uvnitř veřejné správy; existence takových prostředků obrany žalobu ve správním soudnictví vůbec vylučuje! Za tyto prostředky lze zřejmě považovat pouze prostředky poskytující ochranu nebo nápravu srovnatelnou s tou, kterou poskytuje soud v řízení o správní žalobě. Takovým právním prostředkem není např. stížnost podle vládní vyhlášky 150/158 Ú.1., podnět podaný veřejnému ochránci práv, podnět k zahájení trestního stíhání ani žaloba o náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem. Tímto prostředkem ovšem nemůže být ani ústavní stížnost, jejíž podání je naopak podmíněno právě vyčerpáním prostředků ochrany ve správním soudnictví.

Žaloba je ovšem nepřipustná rovněž tehdy, pokud se žalobce pouze domáhá určení, že zásah byl nezákonný. Zákonodárce chtěl zřejmě tímto omezením předejít neúměrnému zatížení správních soudů žalobami tohoto druhu. Nelze ovšem nevidět, že již pouhé určení, zda určitý zásah byl, či nebyl protiprávní, by mohlo mít pro další činnost veřejné správy preventivní význam a napomoci, tak k její právní kultivaci.

⁷⁷ Z každého podání musí být zřejmé, čeho se týká, kdo jej činí, proti komu směřuje, co navrhuje, a musí být podepsáno a datováno. Podléhá-li podání soudnímu poplatku, musí být opatřeno kolkovou známkou v odpovídající hodnotě a musí k němu být připojeny listiny, jichž se podatel dovolává (§ 37 odst. 3 SŘS).

7.3.10 Ústní jednání

Pokud soud žalobu soudem neodmítl z důvodů stanovených v § 46 SŘS a pokud nezastavil řízení podle § 47 SŘS, nařídí předseda senátu ústní jednání. To ovšem neplatí, pokud jsou splněny podmínky pro rozhodnutí bez nařízení jednání (§ 51 SŘS) – tedy jestliže to účastníci shodně navrhli anebo s tím souhlasí.

Při ústním jednání se provádí dokazování, které je upraveno v SŘS pouze v jediném ustanovení § 52 SŘS. To je důvodem, proč se v hojné míře právě zde použijí (v souladu s ust. § 64 SŘS) přiměřeně ustanovení občanského soudního řádu (např. o důkazních prostředcích, o způsobu provádění důkazů, o hodnocení důkazů atd). A tedy právě zde nelze vyloučit různé aplikační problémy.

Soud podle ust. § 52 odst. 1 SŘS rozhodne o tom, které z navržených důkazů provede, přičemž může provést i důkazy jiné. V řízení o žalobě proti zásahu rozhoduje správní soud sám právo ve věci nalézá (oproti řízení o žalobě proti rozhodnutí, kdy pouze přezkoumává, zda správní orgán zjistil skutkový stav dostatečně a úplně a zda na základě takto zjištěného skutkového stavu správně a v souladu se zákonem rozhodl), a proto provádí dokazování v plném rozsahu a rozhoduje na základě skutkového stavu existujícího a zjištěného soudem ke dni rozhodování.

S dokazováním souvisejí i tzv. prejudiciální (předběžné) otázky - tj. otázky, jejichž řešení nepřísluší soudu, který ve věci rozhoduje, ale které musí být zodpovězeny, aby mohlo být ve věci rozhodnuto. SŘS je upravuje v ust. § 52 odst. 2. takto: Soud je vázán pouze rozhodnutími soudu o tom, zda a kým byl spáchán trestný čin, a rozhodnutími soudu o osobním stavu. O ostatních předběžných otázkách si soud učiní úsudek sám; existuje-li však již o těchto otázkách rozhodnutí, soud z něj vychází. Má-li o takové otázce rozhodnout soud, může soud, který ve věci rozhoduje, uložit účastníku řízení, aby takové rozhodnutí svým návrhem vyvolal.

7.3.11 Zastavení řízení

K úspěšnosti žaloby dále platí podmínka, že zásah nebo jeho důsledky, popř. hrozba opakování zásahu musí trvat po celou dobu řízení. Zjistí-li soud, že po podání žaloby zásah ani jeho důsledky netrvají ani nehrozí možnost opakování zásahu, řízení usnesením zastaví (§ 86 SŘS).

7.3.12 Rozsudek

Řízení ve věci samé končí rozsudkem soudu (to platí samozřejmě pouze za předpokladu, že nebylo již dříve rozhodnuto usnesením o odmítnutí návrhu (§ 46 SŘS) nebo o zastavení řízení (§ 47 SŘS). Jak bylo již podáno výše soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí, protože k tomuto dni musí být splněna podmínka, že zásah nebo jeho důsledky trvají, popř. hrozí opakování zásahu. Protiprávnost zásahu je ovšem posuzována podle stavu, kdy k zásahu došlo, resp. kdy zásah trval.

Pokud soud zjistí oprávněnost žaloby, zakáže rozsudkem žalovanému (správnímu orgánu nebo obci), aby v porušování žalobcova práva pokračoval, a přikáže, aby, je-li to možné, obnovil faktický i právní stav před zásahem. Obnověním stavu před zásahem se nerozumí náhrada škody (tu lze požadovat v řízení podle zákona č. 82/1998), ale například likvidace informací, které byly získány nezákonným zásahem. Ohledně pokračování v protiprávním zásahu platí, že je jím třeba rozumět pokračování v zásahu již učiněném. Z ustanovení tedy nelze vyvozovat oprávnění soudu přímo zakázat kdykoli v budoucnu učinit zásah obdobný. Právní názor soudu, který vyplývá z právní kvalifikace zásahu již učiněného není sice pro žalovaného do budoucna formálně právně závazný, nicméně je mu jeho prostřednictvím poskytován návod, jak v budoucnu postupovat, aby se vyvaroval porušení práva.

Pokud soud dojde k závěru, že žaloba není důvodná (protože k tvrzenému zásahu nedošlo nebo k němu sice došlo, ale nebyl nezákonný, nebo jím žalobce nebyl přímo zkrácen na svých subjektivních právech), žalobu rozsudkem zamítne.

7.4 Opravné prostředky

Soudní řád správní poprvé na území ČR zavádí ve správním soudnictví opravné prostředky - kasační stížnost a návrh nepovolení obnovy řízení, čímž soudní ochranu oproti dřívějšímu stavu tímto výrazně prohlubuje a prvním z uvedených prostředků rovněž umožňuje sjednocování právních názorů a pozitivním způsobem působit na jednotný výkon veřejné správy.

7.4.1 Kasační stížnost

Kasační stížnost lze podat proti každému pravomocnému rozhodnutí krajského soudu (tedy i v řízení proti nezákonnému zásahu), pokud ovšem není v § 104 SŘS výslovně uvedena jako nepřípustná. Kasační stížnost je nepřípustná (mimo řízení ve věcech volebních a ve věcech místního referenda – ust. § 104 odst. 1 SŘS) pokud :

- 1) se opírá pouze o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103 jako důvody k podání stížnosti opravňující
- 2) se opírá pouze o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před krajským soudem, ačkoli tak učinit mohl
- 3) pokud směřuje pouze proti odůvodnění rozhodnutí
- 4) proti výroku o náhradě nákladů řízení
- 5) proti rozhodnutí, které je podle své povahy pouze dočasné (odpověď na otázku, zda-li lze mezi tato řadit rozhodnutí o předběžném opatření, nám dá zřejmě až judikatura)
- 6) proti rozhodnutí o vedení řízení (např. rozhodnutí o zamítnutí návrhu na provedení důkazu, o prodloužení lhůty, o ustanovení znalce)
- 7) proti novému rozhodnutí vydanému krajským soudem poté, co jeho dřívější rozhodnutí v téže věci zrušil Nejvyšší správní soud, ledaže je namítáno, že se krajský soud neřídil právním názorem NSS.

V § 103 stanoví zákon taxativně důvody pro podání kasační stížnosti. V řízení proti zásahu připadají v úvahu tyto:

- 1) nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení(zejména chybné vyložení normy hmotného práva),
- 2) zmatečnost v řízení před krajským soudem, spočívající v tom, že chyběli podmínky řízení, že ve věci rozhodoval vyloučený soudce, soud byl nesprávně obsazen nebo bylo v neprospěch účastníka rozhodnuto v důsledku trestného činu soudce,
- 3) nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popř. v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li tato vada mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, a konečně
- 4) nezákonnost usnesení o odmítnutí žaloby nebo zastavení řízení.

Kasační stížnost může podat kterýkoli z účastníků (žalobce i žalovaný správní orgán, resp. obec). Jak vyplývá již z názvu tohoto opravného prostředku, lze se jeho prostřednictvím dožadovat pouze zrušení, nikoli změny napadeného rozhodnutí.

Účastníky řízení o kasační stížnosti proti řízení o nezákonném zásahu jsou titíž jako v řízení před krajským soudem (neboli žalobce a žalovaný). Ten z nich, který podal kasační stížnost - stěžovatel - musí být zastoupen povinně advokátem; to neplatí má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické

vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie (§ 105 odst.2 SŘS).

Kasační stížnost se podává u krajského soudu, který napadené rozhodnutí vydal ve lhůtě dvou týdnů od doručení rozhodnutí (§ 106). Tato lhůta zůstává zachována i tehdy, jestliže stížnost bude podána u Nejvyššího správního soudu. Podání kasační stížnosti nemá automaticky odkladný účinek. Nejvyšší správní soud odkladný účinek přiznává na žádost stěžovatele (§ 107), pokud jsou splněny podmínky uvedené v ust. § 73 odst. 2 SŘS. (tj. pokud by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro stěžovatele nenahraditelnou újmu, přiznání se nedotkne nepřiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob a není v rozporu s veřejným zájmem).

Předseda senátu krajského soudu se po podání stížnosti postará o odstranění případných vad, a pokud není důvod pro jiný postup (odmítnutí návrhu pro nepřipustnost - § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 104, zastavení řízení - § 47, § 108 odst. 2 SŘS), doručí kasační stížnost druhému účastníku, poskytne mu možnost se vyjádřit k jejímu obsahu a vyžádá spisy správního orgánu, resp. ozbrojeného sboru, či obce, popř. opatří další podklady pro rozhodnutí. Po splnění těchto povinností předloží krajský soud kasační stížnost spolu se spisy Nejvyššímu správnímu soudu.

O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud rozsudkem. Při svém rozhodování je přitom vázán rozsahem a důvody stížnosti. Výjimkou v tomto směru stanoví § 109 odst. 2 a 3 SŘS⁷⁸.

NSS napadené rozhodnutí zruší, je-li stížnost důvodná, a vrátí věc KS k dalšímu řízení, popř. pokud pro to byly důvody již v řízení před krajským soudem rozhodne sám zároveň o zastavení řízení, odmítnutí návrhu nebo postoupení věci. Vrátí-li NSS věc k dalšímu řízení KS, je tento vázán právním názorem, který vyslovil v rozsudku NSS.

Pokud není kasační stížnost důvodná, NSS ji rovněž (rozsudkem) zamítne.

7.4.2 Obnova řízení

Zatímco kasační stížnost je přípustná proti každému rozhodnutí krajského soudu (s výjimkami uvedenými v § 104 SŘS), obnova řízení je přípustná pouze ohledně řízení ve věcech politických a právě v řízení o ochraně před zásahem správního orgánu, a to pouze takových,

⁷⁸ NSS není vázán rozsahem stížnosti, pokud je na napadeném výroku závislý výrok, který napaden nebyl; NSS není vázán důvody stížnosti, bylo-li řízení před krajským soudem zmatečné (§ 103 odst. 1 písm. c)) nebo bylo-li řízení stíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné (§ 103 odst. 1 písm. d)).

kteřá byla ukončena pravomocným rozsudkem. Dále se budu z pochopitelných důvodů zabývat pouze druhým z obou uvedených případů – obnovou řízení o ochraně před zásahem správního orgánu.

Obnova řízení není dále přípustná proti rozhodnutí o kasační stížnosti, a konečně rovněž v případech, kdy návrh směřuje jen proti důvodům rozhodnutí nebo proti výroku o nákladech řízení (§ 114 SŘS).

Návrh na obnovu řízení může podat účastník tohoto řízení, z důvodů vyjmenovaných v § 111 SŘS:

1) jestliže vyšly najevo skutečnosti nebo důkazy, které bez viny navrhovatele nebyly nebo nemohly být v původním řízení uplatněny, nebo

2) bylo jinak rozhodnuto o předběžné otázce;

obojí však za předpokladu, že výsledek obnoveného řízení může být pro navrhovatele příznivější.

Účastníkem řízení je navrhovatel a dále osoby, které byly účastníky řízení, jehož obnova se navrhuje.

Příslušný k rozhodování o obnově řízení je krajský soud, který vydal rozhodnutí, proti němuž návrh na obnovu směřuje (§ 113). Lhůta k podání návrhu na obnovu řízení je jednak subjektivní (kteřá činí tři měsíce ode dne, kdy se ten, kdo obnovu navrhuje, dozvěděl o důvodu obnovy), jednak objektivní (třífetá od právní moci napadeného rozhodnutí; tato lhůta ovšem neplatí, jestliže byl zrušen trestní rozsudek, jímž byl soud při svém rozhodování vázán). Návrh na obnovu podaný poté, co proběhla marně některá z těchto lhůt, soud odmítne (přiměřené použití § 46 odst.1 písm. b) SŘS).

Zmeškání těchto lhůt nelze prominout (§ 115 odst.3 SŘS).

O odkladném účinku návrhu na obnovu platí obdobně, co bylo napsáno v souvislosti s kasační stížností – podaný návrh odkladný účinek nemá; soud jej však může na návrh přiznat.

Přiměřeně se použije ustanovení § 73 odst. 2 – 4 SŘS.⁷⁹

O vlivu právní moci rozhodnutí o povolení obnovy nevykonatelnost obnovou dotčeného rozhodnutí viz níže.

Řízení o obnově má dvě části: řízení o povolení obnovy a řízení obnovené.

V řízení o povolení obnovy soud, který vydal rozhodnutí v řízení, jehož obnova se navrhuje, povolí usnesením obnovu řízení, jestliže shledá oprávněnost důvodů v návrhu uvedených.

⁷⁹ viz pasáž o kasačních stížnostech

Pro jiné než uplatněné důvody, nelze obnovu povolit (to neplatí, jestliže na napadeném výroku závisí výrok, který napaden nebyl). Jinak návrh usnesením zamítne (§ 118).

Byla-li obnova řízení pravomocně povolena, pokračuje soud v řízení o původním návrhu.

Právní mocí rozhodnutí o povolení obnovy se vykonatelnost obnovou dotčeného rozhodnutí odkládá do právní moci rozhodnutí v **obnoveném řízení**.

Pro řádné zjištění skutkového stavu, který tu byl v době původního rozhodnutí, provede soud nově navržené důkazy a rozhodne o původní žalobě. Novým rozhodnutím v obnoveném řízení se původní rozhodnutí nahrazuje (přímo ze zákona, aniž by muselo být zrušeno).

7.4.3 Společná ustanovení pro řízení o opravných prostředcích

Pro řízení o opravných prostředcích se přiměřeně použijí obecná ustanovení o řízení (§ 32 – 64 SŘS), pokud ustanovení o opravných prostředcích neobsahují úpravu odchylnou.

7.5 Výkon rozhodnutí vydaného ve správním soudnictví

Soudy ve správním soudnictví mohou ukládat řadu povinností, jejichž nucený výkon ovšem není zákonem svěřen jim, nýbrž soudům obecným (§ 274 písm.b) OSŘ). Adresáty uložených povinností mohou být jak účastníci řízení, tak v určitých případech i třetí osoby (jedná se o předběžné opatření podle § 38 a náhradu nákladů řízení podle § 60 odst. 6).

Rozsudky i usnesení soudu jsou vykonatelné, pokud uplynula lhůta k plnění stanovená ve výroku rozhodnutí; není-li lhůta stanovena, pak okamžikem nabytí právní moci (§ 54 odst.7, § 55 odst.5). Zákon pro odstranění možných nejasností v § 63 stanoví, který subjekt nese povinnost, je-li tato uložena správnímu orgánu ve smyslu § 4 odst.1 písm. a).

Pokud je tento správní orgán orgánem moci výkonné je povinna splnit povinnost příslušná organizační složka státu. Organizační složky státu určuje zákon č. 219/2000Sb., o majetku ČR a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů,⁸⁰ popř. zvláštní zákony.

80

§ 3

(1) Organizačními složkami státu (dále jen "organizační složka") jsou ministerstva a jiné správní úřady 5) státu, Ústavní soud, soudy, státní zastupitelství, Nejvyšší kontrolní úřad, Kancelář prezidenta republiky, Úřad vlády České republiky, Kancelář Veřejného ochránce práv, Akademie věd České republiky, Grantová agentura České republiky a jiná zařízení, o kterých to stanoví zvláštní právní předpis anebo tento zákon (§ 51); obdobně postavení jako organizační složka státu má Kancelář Poslanecké sněmovny a Kancelář Senátu.

(2) Organizační složka není právnickou osobou. Tím není dotčena její působnost nebo výkon předmětu činnosti podle zvláštních právních předpisů a její jednání v těchto případech je jednáním státu.

(3) Organizační složka je účetní jednotkou, pokud tak stanoví zvláštní právní předpis anebo tento zákon (§ 4 a 51).

Pravidelně je tento orgán současně organizační složkou státu, není ovšem vyloučeno, aby fakticky v rámci organizační složky působilo více orgánů. Proto zákonodárce stanovil za rozhodující příslušnost k organizační složce, což má význam z hlediska rozpočtového krytí peněžitých plnění např. u náhrady nákladů řízení.

V řízení o žalobě proti zásahu nebude stanovení povinného subjektu činit problém: povinným ke splnění uložené povinnosti bude příslušné ministerstvo, (vnitřní, spravedlnosti, obrany, či financí), jemuž podléhá policejní sbor (resp. jeho příslušník), který uskutečnil napadený zásah, a nebo obec, jedná-li se o zásah strážníka obecní policie, kterou tato obec zřídila.

Pokud není příkaz nebo zákaz uložený rozhodnutím ve věci samé (rozsudkem) splněn dobrovolně, nezbyvá úspěšnému žalobci, než využít příslušné exekuční prostředky. To znamená podat u obecného soudu návrh na nucený výkon rozhodnutí (§ 251 a § 274 písm. b) OSŘ.

8. Ochranná funkce Ústavního soudu

8.1 Ústavně právní charakteristika a funkce Ústavního soudu ČR obecně

Ústavní soud je soudním orgánem ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy) a současně, vedle parlamentu, prezidenta a vlády, jedním z vrcholných ústavních orgánů. Z hlavy čtvrté Ústavy vyplývá, že Ústavní soud je (jak ostatně ve opakovaně uvádí ve svých nálezech) od soustavy obecného soudnictví formálně oddělen. Na věci nic nemění, že čl. 81 a 82 Ústavy obsahující základní principy výkonu soudní moci platí jak pro obecné, tak pro ústavní soudnictví. Ústavní soud je jediným specializovaným orgánem soudního typu, který se zabývá kontrolou ústavnosti a rozhoduje ještě o některých dalších otázkách, které mají tu více, tu méně ústavněprávní charakter. Postavení Ústavního soudu v České republice je tak typickým příkladem aplikace modelu koncentrovaného a specializovaného ústavního soudnictví.

Jeho základní funkcí je zajistit dodržování předem stanovených ústavních pravidel a tím poskytovat ochranu principům právního státu a především základním lidským právům a svobodám, zajišťovat rovnováhu mezi jednotlivými státními orgány a rozhodovat o ústavně právní odpovědnosti ústavních činitelů.

Převážnou náplň činnosti Ústavního soudu představuje následná kontrola ústavnosti normativních a individuálních právních aktů a dalších zásahů orgánů veřejné moci. Pravomoc a působnost Ústavního soudu vypočítává taxativně čl. 87 odst. 1 Ústavy, podle kterého přísluší Ústavnímu soudu rozhodovat o následné kontrole ústavnosti a zákonnosti norem, o ústavních stížnostech, o kompetenčních sporech, ve věcech volebních, ve věci o odvolání hlavy státu, o opatřeních k provedení rozhodnutí mezinárodního soudu a o preventivní kontrole ústavnosti mezinárodních smluv.

8.2. Právní úprava ústavního soudnictví

Právní úpravu institutu ústavního soudnictví obsahuje Ústava v celé řadě svých ustanovení, zejména čl. 4, čl. 19 odst. 2, čl. 39 odst. 1,2 čl. 62 písm. e), čl. 63 odst. 3 a především čl. 81-89. Pro rozhodovací činnost Ústavního soudu má ovšem také klíčový význam Listina základních práv a svobod⁸¹, neboť Ústavní soud v naprosté většině případů posuzuje, zda nedošlo k zásahu do ústavně zaručených práv fyzických a právnických osob, zakotvených

⁸¹ Úloha mezinárodních smluv se změnila přijetím ústavního zákona č. 395/2001 Sb. ÚS s. 50.

právě v Listině. Podrobnější úprava je na zákonné úrovni obsažena v zákoně č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

8.3. Právní povaha institutu ústavní stížnosti

Ústavní stížnost je specifickým prostředkem ochrany ústavně zaručených práv a základních svobod, a není v žádném případě (jak Ústavní soud opakovaně judikoval ve svých nálezech) další obecnou přezkumnou instancí rozhodnutí vydaných v předchozích řízeních. Pro úspěch ústavní stížnosti totiž nestačí pokud je napadené rozhodnutí objektivně chybné; pochybení musí spočívat právě v porušení ústavně zaručených práv a svobod.

8.4. Právní úprava řízení o ústavní stížnosti proti policejnímu zásahu

Řízení o ústavních stížnostech je upraveno v oddílu třetím hlavy druhé části druhé ZÚS. Pokud není v zákoně uvedeno jinak, uplatní se v řízení o ústavní stížnosti obecná ustanovení zákona o návrhu a pro stěžovatele, obecná ustanovení o navrhovateli. Rovněž je třeba mít na zřeteli ustanovení § 63, podle kterého se pro řízení před Ústavním soudem použijí přiměřeně ustanovení občanského soudního řádu a předpisů vydaných k jeho provedení, pokud ZÚS nemá vlastní úpravu.

Podání ústavní stížnosti k Ústavnímu soudu bylo až do 31.12. 2002 bylo jedinou právní možností ochrany proti policejním zásahům v rámci právního řádu České republiky (Pokud pomineme řízení o náhradu škody způsobené protiprávním policejním zásahem).

Ústavní soud podle čl. 87 odst. 1 písm. d) rozhoduje o ústavní stížnosti proti rozhodnutí a jinému zásahu orgánu veřejné moci do ústavně zaručených práv a svobod. Kdo a za jakých podmínek je oprávněn podat návrh na zahájení řízení před Ústavním soudem a další pravidla tohoto řízení stanoví v souladu s čl. 88 odst. 1 Ústavy zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon v § 72 odst. 1 písm. a) upřesňuje, že ústavní stížnost je oprávněna podat fyzická nebo právnická osoba, jestliže tvrdí, že pravomocným rozhodnutím v řízení, jiným opatřením nebo jiným zásahem orgánu veřejné moci bylo porušeno její základní právo nebo svoboda zaručené ústavním pořádkem (čl. 112 Ústavy).

K podání ústavní stížnosti je oprávněná fyzická osoba bez ohledu na její státní příslušnost (tedy i pokud žádnou nemá), místo bydliště nebo zletilost.⁸² Otázku, zda se základní práva a svobody vztahují i na právnické osoby Ústava ani Listina výslovně nestanoví. Řadu Listinou garantovaných práv však podle jejich povahy na právnické osoby nesporně vztahovat lze. Jiná ustanovení Listiny se pak o právnických osobách výslovně zmiňují. Zákon pak oprávnění podat ústavní stížnost poskytuje právnickým osobám výslovně. Toto pojetí shodně vyjádřil i Ústavní soud v nálezu č. 3/1994 Sb. n. u. Ú.S., ve kterém se uvádí, že „lze dovodit ochotu státu poskytnout ochranu i právnickým osobám, pokud jde o základní práva a svobody“. Odpověď na otázku, která z ústavně zaručených základních práv a svobod lze na právnické osoby vztáhnout, je pak třeba hledat nejspíše v judikatuře Ústavního soudu.

K podání ústavní stížnosti jsou oprávněny právnické osoby jak veřejného, tak soukromého práva. Stěžovatelem v tomto řízení ovšem nemůže být (stanovisko pléna Ústavního soudu Pl. ÚS – st. 9/99, uveřejněné v rámci usnesení Ústavního soudu č. 70/1999 Sb. n. u. ÚS) správní orgán, který nedisponuje právní subjektivitou a který je stejně jako soudy orgánem téhož subjektu, tedy státu. Spor mezi nimi je proto sporem o kompetenci v mezích jednoho subjektu a to spor o objektivní, nikoli subjektivní právo. Z uvedeného vyplývá, že není možné, aby ústavní stížnost podal správní orgán, který byl úspěšně žalován před správním soudem např. pro protiprávní zásah. Naproti tomu by takovou ústavní stížnost mohla podat obec, pokud by se jednalo o zásah provedený strážníkem obecní policie, kterou tato obec zřídila.

Považuji za nutné upozornit, že je třeba rozlišovat ústavní stížnost proti neoprávněnému a zároveň protiústavnímu jinému (policejnímu) zásahu od případů, kdy stěžovatel, který byl poškozen neoprávněným (a nikoli nutně zároveň protiústavním) policejním zásahem, byl zkrácen v následném řízení před soudním, či jiným orgánem veřejné moci, jehož předmětem je tento protiprávní policejní zásah, na svém ústavně zaručeném právu na soudní a jinou ochranu podle hlavy páté Listiny a podává ústavní stížnost proti porušení tohoto ústavně zaručeného práva orgánem veřejné moci v tomto řízení. V této kapitole se zabývám dále především první skupinou případů, se zaměřením na instituty specifické pro ústavní stížnost proti „jinému zásahu orgánu veřejné moci“.

8.4.1 Náležitosti návrhu na zahájení řízení

Obecné náležitosti podané ústavní stížnosti (jako každého návrhu na zahájení řízení před Ústavním soudem) upravuje § 34 ZÚS. Návrh se podává písemně u Ústavního soudu a musí z něj být patrné, kdo jej činí, které věci se týká a dosleduje, musí být podepsán a datován.

⁸² nálezu č. 105/1998 Sb. n. u. Ú.S.

Dále musí obsahovat vyličení rozhodných skutečností, označení důkazů, jichž se navrhovatel dovolává a musí z něj být patrné, čeho se navrhovatel domáhá (§ 34 odst. 1 ZÚS). Stížnost musí být podána v takovém počtu stejnopisů, aby jeden stejnopis zůstal u soudu a aby každému účastníkovi, či vedlejšímu účastníkovi, kteří byli v návrhu uvedeni, mohl být doručen rovněž jeden stejnopis (§ 34 odst. 2 ZÚS).

Zvláštními náležitostmi (§ 72 ZÚS) jsou tvrzení stěžovatele, že jiným zásahem orgánu veřejné moci bylo porušeno jeho konkrétně specifikované základní právo nebo svoboda zaručená ústavním pořádkem⁸³ a dále odůvodnění, v čem konkrétně stěžovatel spatřuje porušení svých ústavně garantovaných práv. Přitom je možné se v odůvodnění opřít o dřívější judikaturu Ústavního soudu, dále ovšem také z rozhodovací činnosti Evropské komise a Evropského soudu pro lidská práva. Poukázat lze rovněž na názory odborné literatury.⁸⁴

Ústavní stížnost musí být podána ve lhůtě 60 dnů od doručení rozhodnutí o posledním procesním prostředku, který zákon k ochraně jeho ústavního práva poskytuje. Takovým prostředkem se rozumí řádný opravný prostředek, mimořádný opravný prostředek a jiný procesní prostředek k ochraně práva, s jehož uplatněním je spojeno zahájení soudního, správního nebo jiného právního řízení. Zákon výslovně stanoví, že za takový prostředek nepovažuje návrh na obnovu řízení. Rovněž takovým prostředkem stížnost podaná podle vládní vyhlášky č. 150/1958 Ú.l., ani dozorčí prostředky podle správního řádu.

V případě ústavní stížnosti proti zásahu je takovým posledním procesním prostředkem k ochraně subjektivního práva zpravidla kasační stížnost ve správním soudnictví. Za poslední právní prostředek k ochraně subjektivního práva považuje judikatura Ústavního soudu také stížnost na nečinnost v oblasti soudnictví.⁸⁵

Mimoto musí být k ústavní stížnosti přiložena kopie rozhodnutí o posledním procesním prostředku, který zákon k ochraně práva poskytuje (§ 72 odst. 6 ZÚS).

Pokud návrh stanovené náležitosti neobsahuje, vyzve soudce zpravodaj (resp. jeho asistent) stěžovatele k odstranění vad, přičemž jej upozorní v jakém směru je třeba návrh doplnit, a stanoví pro toto doplnění lhůtu. Jestliže nedostatky podání nejsou ve stanovené době odstraněny, soudce zpravodaj ústavní stížnost odmítne. Je třeba poznamenat, že nedostatkem,

⁸³ Pojem ústavní pořádek vymezuje čl. 112 Ústavy.

⁸⁴ Na odkazy právní literatury odkazuje občas ve svých nálezech sám Ústavní soud – např. Nález č. 114/2000 Sb. n. u. ÚS, či nález č. 403/2002 Sb. n. u. ÚS.

⁸⁵ viz § 164 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, ve znění posledních předpisů

jehož neodstranění ve stanovené lhůtě má za následek odmítnutí stížnosti, je také skutečnost, že stěžovatel není zastoupen advokátem podle § 30 ZÚS.

Pokud soudce (či jím pověřený asistent) shledá, že podání není zjevně návrhem na zahájení řízení, odloží jej vyrozumí o tom osobu, která jej učinila (§ 41 ZÚS).

8.4.2 Zásah orgánu veřejné moci

Ústavní stížností lze pro zásah do ústavně zaručených práv a svobod napadnout rozhodnutí, opatření nebo jiný zásah orgánu veřejné moci. Výkladem těchto pojmů se Ústavní soud v minulosti ve svých nálezech několikrát zabýval a vyložil, že zásahem může být pouze individuální zásah do práv (a nikoliv tedy vydání právního předpisu).⁸⁶

V nálezu č. 78/1995 Sb. n. u. ÚS, sv. 4. mj. vyložil Ústavní soud pojem „jiný zásah orgánu veřejné moci“ jako „zpravidla jednorázový, protiprávní a zároveň protiústavní útok orgánů veřejné moci vůči základním ústavně zaručeným právům (svobodám), který v době útoku představuje trvalé ohrožení po právu existujícího stavu, nemá však povahu rozhodnutí a vymyká se proto obvyklému přezkumnému řízení.“⁸⁷

Zásah, jak vyplývá již z dikce zákonných ustanovení (§ 72 odst. 1 písm. a) ZÚS) musí směřovat vůči konkrétní osobě, která stížnost podává; tzv. *actio popularis* není přípustná ani v tomto řízení před Ústavním soudem.

Rovněž definici pojmu „veřejná moc“ nenalezneme v Ústavě, nýbrž v právním názoru ještě Ústavního soudu České a slovenské federativní republiky, se kterým se ztotožnil rovněž Ústavní soud České republiky.⁸⁸ Orgánem veřejné moci pak jsou orgány státu, orgány jiných veřejnoprávních korporací, a jiné subjekty, kterým byl svěřen výkon veřejné moci.

Jiný zásah orgánu veřejné moci musí mít v době podání stížnosti vliv na právní sféru stěžovatele.

Z výše uvedeného vyplývá, že předmětem ústavní stížnosti mohou být rovněž policejní zásahy, na které se zaměřuje tato práce.

⁸⁶ usnesení č. 15/1994 Sb. N. u. ÚS. a usnesení č. 17/1994 Sb. N. u. ÚS

⁸⁷ v jiném svém nálezu vyložil Ústavní soud, že „jiným zásahem orgánu veřejné moci“ může být i nečinnost,

resp. průtahy při projednávání věci – náleží ÚS 116/1996 Sb. n. u. ÚS, sv. 6.

⁸⁸ Veřejnou mocí je taková moc, která autoritativně rozhoduje o právech povinnostech subjektů. Subjekt, o jehož právech nebo povinnostech, se nenachází v rovnoprávném postavení s tímto orgánem a obsah rozhodnutí nezávisí na vůli tohoto subjektu (náleží č. 3/1992 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu ČSFR).

8.4.3 Návrh na zrušení zákona, či jiného právního předpisu

Podle ust. § 74 ZÚS může stěžovatel spolu s ústavní stížností podat návrh na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu nebo jejich jednotlivých ustanovení, jejichž uplatněním nastala skutečnost, která je předmětem stížnosti, jestliže jsou podle tvrzení stěžovatele v rozporu s ústavním zákonem, popřípadě se zákonem, jedná-li se o jiný právní předpis.

8.4.4. Lhůta k podání návrhu

Ústavní stížnost proti policejnímu zásahu musí, jak již bylo zmíněno, být podána ve lhůtě 60 dnů, která počíná běžet dnem doručení rozhodnutí o posledním procesním prostředku k ochraně subjektivního práva (kasační stížnosti, či žaloby ve správním soudnictví, event. stížnosti na průtahy v soudním řízení). Z dikce ustanovení § 27 odst. 2 ZÚS, podle kterého je „řízení zahájeno dnem doručení návrhu Ústavnímu soudu“ spíše vyplývá, že se jedná o lhůtu hmotně právní, avšak Ústavní soud se přiklonil k názoru, že se jedná o lhůtu procesní povahy, a proto k tomu, aby byla ústavní stížnost podána včas postačí, pokud bylo v této lhůtě pouze podána a nikoliv rovněž doručena Ústavnímu soudu.⁸⁹ Po novele zákona o Ústavním soudu z roku 2004 zákon č. 83/2004 Sb. platí, že tato lhůta počíná běžet, již shodně s obecnou úpravou běhu lhůt v občanském soudním řádu, dnem následujícím po dni, kdy došlo ke skutečnosti rozhodné pro její počátek. Pro její skončení lze užít přiměřeně ustanovení § 57 odst. 2 věta druhá OSŘ – pokud poslední den této lhůty připadá na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Ústavní stížnost lze podat písemně, ale také telegraficky, telefaxem, nebo v elektronické podobě. Podle § 42 odst. 3 občanského soudního řádu ve spojení s § 63 zákona o Ústavním soudu je třeba podání obsahující návrh ve věci samé učiněné telegraficky písemně doplnit nejpozději do tří dnů, je-li písemné podání učiněno telefaxem nebo v elektronické podobě, je třeba v téže lhůtě jej doplnit předložením jeho originálu, případně písemným podáním shodného znění. K těmto podáním, pokud nebyla ve stanovené lhůtě doplněna, soud nepřihlíží.⁹⁰

Z dikce ust. § 43 odst. 1 písm. b) ZÚS vyplývá, že nelze přiměřeně aplikovat ust. § 63 OSŘ a zmeškání lhůty prominout, protože zmíněné ustanovení ZÚS takovouto možnost nezná a nepřipouští.

⁸⁹ Viz nálezy 9/1994 Sb. n. u. ÚS a nálezy č. 7/1995 Sb. n. u. ÚS. Stejný názor zastává Ústavní soud rovněž ohledně povahy lhůty k podání žaloby ve správním soudnictví (nálezy č. 53/2001 Sb. n. u. ÚS).

⁹⁰ Podle § 17 odst. 6 kancelářského a spisového řádu Ústavního soudu přijímá Ústavní soud podání v elektronické podobě na adrese podani@concourt.cz. Faxová podání se přijímají výhradně na faxovém čísle 542 161 309, 542 161 169. K elektronickým a faxovým podáním zasláným na jiné adresy a čísla se nepřihlíží.

8.4.5 Účastníci řízení o ústavní stížnosti

Kdo je účastníkem a vedlejším účastníkem v řízení o ústavní stížnosti vymezuje zákon § 76 ZÚS. Účastníky řízení jsou stěžovatel a státní orgán nebo jiný orgán veřejné moci, proti jehož zásahu ústavní stížnost směřuje. Vzhledem k tomu, že ústavní stížnost lze podat teprve po vyčerpání všech procesních prostředků k ochraně práva, je otázka účastenství přesněji vymezena a zpravidla již vyřešena v těchto řízeních. V případě ústavní stížnosti proti policejnímu zásahu bude okruh účastníků shodný s účastníky v řízení proti tomuto zásahu ve správním soudnictví. To znamená, že účastníky řízení o ústavní stížnosti bude fyzická, či právnická osoba, která podala ústavní stížnost a správní orgán, jemuž je podřízen bezpečnostní sbor nebo ozbrojené síly, který (nebo jehož příslušník) uskutečnil protiprávní zásah, popř. obec, která zřídila obecní policii, jejíž strážník zasahoval protiprávně.⁹¹ Fyzická nebo právnická osoba, která je účastníkem v řízení před Ústavním soudem musí být zastoupena advokátem,⁹² přičemž zákon výslovně stanoví, že v jedné věci je možné mít pouze jednoho zástupce.

Vedlejším účastníkem řízení o ústavní stížnosti proti policejnímu zásahu může být z povahy věci pouze osoba, která prokáže právní zájem na výsledku řízení, pokud jí toto postavení Ústavní soud přizná podle § 76 odst. 3 ZÚS. Vedlejší účastníci mají v řízení stejná práva a povinnosti jako účastníci (§ 28 odst. 3 ZÚS), rovněž oni musí být zastoupeni advokátem (§ 29 ZÚS), ale na rozdíl od účastníků se mohou svého postavení vzdát (§ 28 odst. 2 ZÚS). Účastníci a vedlejší účastníci mají především právo se k ústavní stížnosti a k jednotlivým důkazům vyjadřovat, právo účastnit se ústního jednání, právo zúčastnit se veřejného vyhlášení nálezů.

8.4.6 Právní zastoupení

Účastníci a vedlejší účastníci se mohou dát v řízení před Ústavním soudem zastupovat pouze advokátem. Fyzické a právnické osoby jako účastníci nebo vedlejší účastníci v řízení před Ústavním soudem musí být takto zastoupeny obligatorně na rozdíl od státu, jehož zastoupení advokátem je pouze fakultativní.

Za stát jakožto stěžovatele, či vedlejšího účastníka řízení vystupuje organizační složka příslušná podle zvláštních předpisů a v řízení jménem státu jedná vedoucí této organizační složky nebo jím pověřený zaměstnanec (rovněž stát se ovšem může nechat zastoupit

⁹¹ K otázce, jakému správnímu orgánu je ten který policejní sbor podřízen podrobně - viz pasáž o účastnících řízení ve správním soudnictví.

⁹² Dříve možné zastoupení notářem bylo zrušeno novelou zákona č. 83n120/2004 Sb.,

advokátem). Za státní orgán (jemuž je podřízen policejní sbor, který (resp. jehož příslušník) uskutečnil zásah do ústavně zaručených práv) jedná osoba oprávněná jednat jménem tohoto orgánu (§ 30 odst. 3 ZÚS). Za obec (která zřídila obecní policii, jejíž strážník uskutečnil, který je předmětem stížnosti) jedná zásadně starosta (§ 103 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Pokud by ovšem obec byla stěžovatelem, či vedlejším účastníkem, vztahovalo by se na ni ust. § 30 odst. 1 ZÚS a obec by musela být stejně jako kterákoli jiná právnická osoba zastoupena obligatorně advokátem.

V řízení před Ústavním soudem není advokát oprávněn nechat se zastoupit advokátním koncipientem, substituce jiným advokátem je přípustná od účinnosti novely zákona o ústavním soudu č. 83/2004 Sb. Plnou moc je třeba doložit v písemné formě již spolu s ústavní stížností. Pokud by stěžovatel nedostatek neodstranil ani ve stanovené lhůtě, Ústavní soud by takovou ústavní stížnost usnesením odmítl.

V plné moci musí být mimo obecného zmocnění pro advokáta dále uvedeno, že je udělena pro zastupování v řízení před Ústavním soudem. Nedostatek v této náležitosti by měl p případě neodstranění ani ve stanovené lhůtě za následek rovněž odmítnutí ústavní stížnosti. Důvodem pro zavedení povinného zastoupení advokátem byla zřejmě snaha zákonodárce jednak o zajištění určitého stupně kvality v řízení před Ústavním soudem a jednak o předcházení ústavním stížnostem zjevně nedůvodným. Takováto úprava s sebou ovšem nese mimo pozitiv také nejméně jeden negativní důsledek - poměrně vysoké náklady spojené se zastupováním advokátem, které by mohly být pro potenciální stěžovatele překážkou při ochraně jejich základních práv a svobod. Proto ZÚS v ust. § 83 stanoví, že pokud to ovlivňují osobní a majetkové poměry stěžovatele, zejména nemá-li dostatečné prostředky k hrazení nákladů spojených se zastoupením, rozhodne soudce zpravodaj, že náklady na jeho zastoupení hradí zcela nebo zčásti stát. Takový návrh musí stěžovatel podat před prvním ústním jednáním, přičemž náhradu nákladů zastoupení nelze přiznat, pokud byla ústavní stížnost odmítnuta.

Finančně nesolventní stěžovatel si může povinné právní zastoupení zajistit postupem podle § 18 odst. 2 zákona o advokacii. Pokud se někdo nemůže domoci poskytnutí právních služeb podle tohoto zákona, je oprávněn obrátit se na Českou advokátní komoru, aby mu advokáta určila. Takto určený advokát je povinen právní služby za podmínek stanovených Komorou poskytnout, pokud nejsou dány důvody pro odmítnutí zastoupení podle § 19 tohoto zákona.

8.5 Průběh řízení

8.5.1 Odmítnutí ústavní stížnosti

Pokud byl návrh na zahájení řízení bez vad nebo pokud byly tyto vady ve stanovené lhůtě odstraněny, posuzuje soudce zpravodaj podle ust. § 43, zda nejsou dány jiné důvody pro odmítnutí ústavní stížnosti. Soudce zpravodaj odmítne návrh, (mimo případy neodstranění vad ve lhůtě k tomu určené):

- pokud je návrh podán po uplynutí šedesátidenní lhůty stanovené zákonem,
- pokud je podán někým zjevně neoprávněným,
- pokud jde o návrh, k jehož projednání není Ústavní soud příslušný,
- pokud je návrh zjevně neopodstatněný a konečně
- je-li podaný návrh nepřijatelný, pokud ovšem ZÚS nestanoví něco jiného.

Obecným důvodem nepřijatelnosti návrhu na zahájení řízení před Ústavním soudem je překážka věci rozhodnuté (§35 odst. 1 ZÚS) a rovněž překážka litispendence (§ 35 odst. 2 ZÚS). Zvláštním důvodem v řízení o ústavní stížnosti je nevyčerpání všech procesních prostředků, které zákon k ochraně práva poskytuje, mimo obnovy řízení (o které prostředky se jedná podrobně rozebráno v části o náležitostech ústavní stížnosti). Z tohoto pravidla ovšem existují dvě výjimky. Ústavní soud návrh neodmítne, pokud dojde k závěru, že stížnost svým významem přesahuje vlastní zájmy stěžovatele a tato stížnost byla podána do jednoho roku poté, co došlo ke skutečnosti, která je předmětem stížnosti (75 odst. 2 písm. a) ZÚS). Věc přesahuje svým významem vlastní zájmy stěžovatele tehdy, pokud se dotýká širšího okruhu subjektů.

Ústavní soud neodmítne návrh na zahájení řízení rovněž tehdy, pokud v řízení o posledním procesním prostředku k ochraně práva dochází ke značným průtahům, z nichž vzniká, či může vzniknout stěžovateli vážná a neodvratitelná újma (§ 75 odst. 2 písm. b) ZÚS). Toto ustanovení poskytuje významnou ochranu proti nečinnosti příslušných správních, ale také soudních orgánů, které mají rozhodnout o procesním prostředku k ochraně práva. Podmínkami pro to, aby ústavní stížnost v takovém případě nebyla odmítnuta, jsou

podání příslušného procesního prostředku stěžovatelem,

skutečnost, že při jeho projednávání dochází ke značným průtahům, jejichž důsledkem vzniká nebo může vzniknout stěžovateli vážná a neodvratitelná újma.

Otázku, kdy se jedná o značné průtahy a kdy lze považovat újmu za vážnou a neodvratitelnou nelze zodpovědět obecně, ale Ústavní soud ji musí řešit vždy s ohledem na konkrétní okolnosti případu.

Není-li shledán žádný z důvodů pro odmítnutí ústavní stížnosti, připraví soudce zpravodaj věc k meritornímu projednání v senátu – shromáždí příslušné listinné důkazy (požádá o zaslání spisových materiálů příslušné správní, či soudní orgány, popř. se obrátí s žádostí o zaslání odborného vyjádření nebo o zaslání dalších podkladových materiálů na jiné příslušné orgány), zašle návrh ostatním účastníkům a vedlejším účastníkům (aby se mohli ve stanovené lhůtě k návrhu vyjádřit) a doručí účastníkům, vedlejším účastníkům a jejich zástupcům předvolání k ústnímu jednání, tak aby měli dostatečný čas na přípravu na něj, zpravidla nejméně pět dní předem (§ 46 ZÚS), popř. provede jiné potřebné procesní úkony.

8.5.2 Ústní jednání

Podle čl. 38 odst. 2 Listiny má každý právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům. Tuto ústavně právní úpravu pak provádí zákon o Ústavním soudu.

V řízení o ústavní stížnosti se zpravidla koná ústní jednání, ve kterém se mohou účastníci a vedlejší účastníci k věci vyjadřovat. Od jeho konání lze ovšem upustit, nelze-li od tohoto jednání očekávat další objasnění věci, jestliže s tím účastníci a rovněž všichni vedlejší účastníci (§ 28 odst. 2 posl. Věta ZÚS) souhlasí.

Ústní jednání je veřejné. Účast veřejnosti lze omezit nebo vyloučit pouze vyžadují-li to důležité zájmy státu nebo účastníků anebo mravnost (§ 45 odst. 1 ZÚS). I v případech, kdy byla veřejnost vyloučena, může Ústavní soud povolit z důležitých důvodů jednotlivým osobám, aby byly jednání přítomny. Musí je však poučit o povinnosti zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, které se při jednání dozvěděly, zejména o skutečnostech, které jsou předmětem státního, hospodářského, služebního nebo obchodního tajemství⁹³ a o trestních následcích porušení této povinnosti.

8.5.3 Zastavení řízení

Řízení o ústavní stížnosti Ústavní soud zastaví, pokud stěžovatel vezme ústavní stížnost zpět. Tuto možnost má stěžovatel až do okamžiku, než se Ústavní soud odebere k závěrečné poradě (§ 77 ZÚS). Řízení o ústavní stížnosti může být zastaveno rovněž z důvodů stanovených v OSŘ, jehož úprava se použije přiměřeně v otázkách, ve kterých nemá ZÚS vlastní úpravu. To se týká zejména neodstranitelných nedostatků podmínek řízení. Pokud se podle § 104 odst. 1 OSŘ jedná o neodstranitelný nedostatek podmínky řízení, soud řízení zastaví. Pokud je

⁹³ V současné terminologii zákona č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností a změně některých zákonů byl pojem „státní, hospodářské a služební tajemství“ nahrazen pojmem „utajované skutečnosti“.

ovšem určitý takovýto případ pokrytý úpravou o odmítnutí a odložení návrhu v ZÚS, pak má tato úprava přednost. Rovněž je na místě aplikace ust. § 107 odst. 1 OSŘ, podle něhož, pokud ztratí účastník řízení způsobilost být účastníkem řízení dříve, než bylo řízení pravomocně skončeno, soud podle povahy věci posoudí, zda může v řízení pokračovat. V případě, že povaha věci pokračování v řízení neumožňuje, soud je zastaví (§ 105 odst. 5).

Řízení o ústavní stížnosti lze přerušit, pokud spolu s ústavní stížností byl podán návrh na zrušení zákona, popř. jiného právního předpisu (§ 78 odst. 1 ZÚS). V takovém případě, pokud nebyla ústavní stížnost odmítnuta, zkoumá Ústavní soud nejprve, zda právě uplatněním napadeného předpisu došlo k zásahu do ústavně zaručených práv stěžovatele. Pokud takový kvalifikovaný vztah mezi ústavní stížností a napadeným právním předpisem neexistuje, ústavní soud takový návrh usnesením odmítne a projedná a rozhodne o ústavní stížnosti. Pokud však shledá soudce zpravodaj, že zásah, který je předmětem ústavní stížnosti, nastal uplatněním konkrétního ustanovení právního předpisu, ohledně kterého byl podán návrh na jeho zrušení, přeruší senát řízení o ústavní stížnosti a návrh na zrušení předpisu plénu Ústavního soudu. V řízení pokračuje senát až po rozhodnutí o návrhu na zrušení.

Řízení bude přerušeno rovněž v případě, kdy návrh na zrušení právního předpisu sice nepodá stěžovatel, avšak senát dojde v souvislosti s rozhodováním o ústavní stížnosti k závěru, že zákon nebo jiný právní předpis anebo jejich jednotlivá ustanovení jsou v rozporu s ústavním zákonem, popř. se zákonem, pokud se jedná o jiný právní předpis (§ 78 odst. 2). Senát řízení přeruší a postoupí návrh na zrušení plénu.

8.5.4 Dokazování

Řízení před Ústavním soudem, a tedy i řízení o ústavní stížnosti má zpravidla povahu řízení přezkumného a nikoli nalézacího. Jeho úkolem je řešení zejména právních, nikoli skutkových otázek. Z tohoto důvodu není dokazování v řízení před Ústavním soudem záležitostí spíše výjimečnou. Ústavní soud sám rozhoduje, které z navrhovaných důkazů je třeba provést, a může provést i jiné důkazy, než jsou navrhovány (§ 48 odst. 1 ZÚS). Za důkaz mohou sloužit všechny prostředky, jimiž lze zjistit skutkový stav, zejména výslech svědků, znalecký posudek, zprávy a vyjádření orgánů a právnických osob, listiny, ohledání a výslech účastníků (§ 49 odst. 1 ZÚS) Každý občan je před Ústavním soudem na jeho předvolání povinen vypovídat jako svědek, vypovídat pravdu a nic nezamlčovat. Odepřít výpověď lze jen tehdy, pokud by jí způsobil nebezpečí trestního stíhání sobě nebo osobě blízké (což může přicházet v úvahu právě v případech ústavní stížnosti proti neoprávněným a zároveň protiústavním policejním zásahům).

Zásadní význam má ust. § 81 ZÚS, podle kterého Ústavní soud není vázán skutkovým zjištěním učiněným v předchozích řízeních, může tedy zasahovat do provedeného dokazování soudů ve správním soudnictví. Takto by však měl Ústavní soud postupovat pouze v případech, kdy správní soud zásadním způsobem pochybil. Jiný přístup Ústavního soudu by znamenal překračování ústavního a zákonného vymezení, které mu přísluší – tedy poskytovat ochranu ústavnosti.

Všechny soudy, orgány veřejné správy a jiné státní orgány mají povinnost poskytnout Ústavnímu soudu na jeho žádost pomoc při opatřování podkladů pro jeho rozhodování (§ 48 odst. 2 ZÚS). Smyslem tohoto ustanovení je zajistit dostatečné odborné podklady pro rozhodování Ústavního soudu se zřetelem ke skutečnosti, že ústavní soudci ani senáty nejsou specializované a zároveň rozhodují právně i skutkově velmi obtížné a složité návrhy.

Pro dokazování se uplatňují rovněž další obvyklá pravidla pro dokazování jako např. zásada volného hodnocení důkazů nebo vymezení skutečností, které není třeba dokazovat.

8.6 Rozhodování o ústavní stížnosti ve věci samé

O ústavní stížnosti rozhoduje zásadně senát ústavního soudu. Plénium rozhoduje pouze v těchto případech:

- 1) Pokud senát nerozhodl, protože žádný z návrhů na rozhodnutí ve věci samé nezískal většinu hlasů (§ 21).
- 2) Pokud senát při své rozhodovací činnosti dospěje k právnímu názoru odchylnému od právního názoru vysloveného v nálezu, předloží otázku k posouzení plénu. Stanoviskem pléna je senát v dalším řízení vázán (§ 23 ZÚS).
- 3) Pokud si rozhodování v určité ústavní stížnosti, či obecně pro určitý druh ústavních stížností (§ 11 odst. 2 písm. k)).⁹⁴ Tříčlenný senát jedná a usnází se za přítomnosti všech svých členů a rozhoduje většinou hlasů.

Plénium ústavního soudu tvoří patnáct soudců a je usnášeníschopné za přítomnosti nejméně deseti z nich. O ústavních stížnostech rozhoduje prostou většinou, vyjma případů ad 2), kdy je vyžadována pro přijetí rozhodnutí kvalifikovaná většina devíti hlasů.

Ve věci samé rozhoduje o ústavní stížnosti Ústavní soud nálezem (§ 54 odst. 1 ZÚS), kterým může být ústavní stížnosti buď nevyhověno (ústavní stížnost je zcela zamítnuta) nebo jí může vyhovět anebo ústavní stížnosti zčásti vyhovět a zčásti ji zamítnout. V úvahu přicházejí

⁹⁴ Takto si plénium vyhradilo podle sdělení č. 8/2001 Sb. obecně rozhodování o ústavních stížnostech proti rozhodnutím velkých senátů kolegií Nejvyššího soudu.

i možnosti, že ústavní stížnost bude částečně nemeritorně odmítnuta a částečně jí bude vyhověno (či bude částečně zamítnuta).

Je-li ústavní stížnosti vyhověno (popř. částečně vyhověno) je Ústavní soud povinen vyslovit, které ústavně zaručené právo bylo nebo svoboda a jaké ustanovení ústavního zákona byly porušeny a jakým zásahem orgánu veřejné moci k tomuto porušení došlo (§ 82 odst. 2). Ústavní soud je vázán petitum v ústavní stížnosti obsaženým a neměl by jej překročit. Z výkladu Ústavy a zákona o Ústavním soudu vyplývá, že Ústavní soud není vázán ústavněprávní argumentací stěžovatele obsaženou v ústavní stížnosti. Tento názor je vyjadřován také judikaturou Ústavního soudu.

Je-li ústavní stížnosti vyhověno, zakáže Ústavní soud orgánu veřejné moci, aby v porušování práva a svobody pokračoval a přikáže mu, aby pokud je to možné obnovil stav před porušením (§ 82 odst. 3 písm. b) ZÚS). Nález Ústavního soudu v řízení o ústavní stížnosti je závazný (navzdory tomu, co by se mohlo na první pohled zdát z ust. čl. 89 odst. 2 Ústavy) pouze pro účastníky řízení (od okamžiku doručení jejich písemného vyhotovení) a to pouze v rozsahu, který je nálezem vymezen. Právní názor vyjádřený v odůvodnění nálezu není pro orgány veřejné moci, ani fyzické, či právnické osoby do budoucna právně závazný. Tento právní názor by ovšem měl na orgány veřejné moci působit přesvědčivostí a silou argumentace. Je ovšem závazný pro další soudní řízení v téže věci (pokud se jedná o ústavní stížnost proti rozhodnutí orgánu veřejné moci) a je závazný pro samotný Ústavní soud, který se od něj může odchýlit pouze stanoveným postupem (rozhodnutím pléna schválené kvalifikovanou většinou devíti soudců).

8.7 Vykonatelnost rozhodnutí Ústavního soudu

Zde je třeba především konstatovat, že nálezy ústavního soudu v řízení o ústavní stížnosti jsou vykonatelné doručením jejich písemného vyhotovení a že Vykonatelnost je podmínkou závaznosti nálezu pro účastníky řízení.

8.8 Předběžné opatření

Podstatou institutu předběžného opatření (§ 80 ZÚS) je možnost Ústavního soudu uložit k odvrácení hrozící vážné škody nebo újmy, k zabránění hrozícímu násilnému zásahu, či z jiného závažného veřejného zájmu, orgánu veřejné moci, aby v zásahu nepokračoval. Je tedy možné zakázat pouze zásah, který se již uskutečnil (a který trvá) a nikoliv zásah, který teprve hrozí. Příkaz, který směřuje vůči orgánu veřejné moci, může spočívat pouze v zákazu

pokračovat v určitém jednání, ale nelze přikázat tomuto orgánu, aby též něco aktivně konal. Ústavní soud, veden zásadou minimalizace zásahů do činnosti jiných orgánů veřejné moci, důvody pro vydání předběžného opatření posuzuje restriktivně a k vydání předběžného opatření přistupuje v pouze v náležitě zdůvodněných případech a to spíše ojediněle. Ústavní soud dbá při rozhodování o předběžném opatření zejména o to, aby vydáním rozhodnutí o předběžném opatření nemohla být způsobena škoda, či jiná újma jiným fyzickým, či právníckým osobám. Rozhodnutí o předběžném opatření má pouze zatímní povahu a v žádném případě nepredijudikuje rozhodnutí ve věci samé. Usnesení o předběžném opatření pozbývá platnosti vyhlášením nálezu ve věci, ovšem pouze za předpokladu, že je Ústavní soud již dříve sám nezrušil, protože pominuly důvody, pro které bylo předběžné opatření nařízeno (§ 80 odst. 3 ZÚS). Jelikož je předběžné opatření vůči ústavní stížnosti ve vztahu akcesoricky (a sdílí tedy její právní osud), bude důvodem (zákonem výslovně nezmiňným) pro zrušení předběžného opatření rovněž odmítnutí ústavní stížnosti podle ust. § 43 ZÚS.

8.9 Opravné prostředky proti rozhodnutí Ústavního soudu

Proti nálezu Ústavního soudu se nelze odvolat, o čemž musí být účastníci poučeni (§ 54 odst. 2 ZÚS). Rovněž obnov řízení před Ústavním soudem v řízení o ústavní stížnosti nebyla do nedávné doby možná. Zákon takovou možnost totiž v tomto řízení výslovně nepřipouštěl, přičemž postupovat podle § 63 ZÚS a přiměřeně použít ustanovení OSŘ o obnově řízení nebylo (a není) možné.⁹⁵ Rozhodnutí Ústavního soudu o ústavní stížnosti tak bylo bezvýjimčně v rámci právního řádu ČR konečné. V případě, že se stěžovatel nedomohl svého práva u Ústavního soudu, nezbyvá mu jiná adekvátní možnost jeho ochrany, než se obrátit se stížností na Evropský soud pro lidská práva, pokud v policejním zásahu sledává porušení Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. V případě, že Evropský soud pro lidská práva rozhodl rozsudkem, že došlo k porušení Úmluvy, neupravoval zákon o Ústavním soudě ani jiný právní předpis postup pro přijetí opatření k provedení rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva, s výjimkou případů, kdy porušení základního práva nebo svobody nespočívalo ve špatné aplikaci právního předpisu, ale ve vadnosti platného právního předpisu jako takového (řízení o nezbytných opatřeních k provedení rozhodnutí mezinárodního soudu podle oddílu osmého hlavy druhé zákona o Ústavním soudě upravujícího postup ke změně nebo zrušení právního předpisu). Situace

⁹⁵ Jediné řízení před Ústavním soudem, které bylo možno před účinností zmíněné novely zákona o Ústavním soudě obnovit, bylo řízení o ústavní žalobě proti prezidentu republiky.

ovšem doznala zásadní změny zmíněnou novelou zákona o Ústavním soudu, která zavádí do českého ústavního soudnictví institut obnovy řízení o ústavní stížnosti v trestní věci a to novou úpravou osmého oddílu hlavy druhé části druhé zákona upravujícího řízení o opatřeních nezbytných k provedení rozhodnutí mezinárodního soudu,⁹⁶ která se může při splnění níže uvedených podmínek uplatnit i při ochraně práv před protiprávním policejním zásahem.

8.9.1 Obnova řízení o ústavní stížnosti

Návrh na obnovu řízení lze podat proti rozhodnutí Ústavního soudu v trestní věci, v níž mezinárodní soud shledal, že zásahem orgánu veřejné moci bylo v rozporu s mezinárodní smlouvou porušeno lidské právo nebo základní svoboda (§ 119 odst. 1).

Návrh na obnovu řízení před Ústavním soudem může podat ten, kdo byl v uvedené trestní věci účastníkem řízení před Ústavním soudem, a v jehož prospěch mezinárodní soud rozhodl (§ 119 odst. 2 ZÚS) a to ve lhůtě šesti měsíců ode dne, kdy se vyhlášené rozhodnutí mezinárodního soudu podle příslušné mezinárodní smlouvy stane konečným (§ 119 odst. 3 ZÚS).

S návrhem na obnovu řízení může navrhovatel podat také návrh na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu anebo jejich jednotlivých ustanovení, pokud jejich uplatněním nastala skutečnost, která je předmětem návrhu na obnovu řízení, jestliže podle tvrzení navrhovatele jsou v rozporu s ústavním zákonem, popřípadě se zákonem, jedná-li se o jiný právní předpis (§ 119 odst. 4 ZÚS).

Účastníky řízení o návrhu na obnovu řízení jsou též účastníci řízení před Ústavním soudem, jehož obnova je navrhována, kteří nejsou navrhovateli vedlejšími účastníky jsou ti, kteří jimi byli v řízení původním (§ 119 odst. 5 ZÚS).

Návrh na obnovu řízení je nepřípustný v případech, kdy následky porušení lidského práva nebo základní svobody již netrvaly, pokud zároveň byly tyto následky dostatečně napraveny poskytnutím spravedlivého zadostiučinění podle rozhodnutí mezinárodního soudu nebo bylo-li nápravy dosaženo jinak (§ 119a odst. 1 ZÚS). Ústavní soud ovšem neodmítne návrhu na obnovu řízení z důvodů, jestliže veřejný zájem na obnově řízení podstatně převyšuje vlastní zájem navrhovatele (§ 119a odst. 2 ZÚS).

⁹⁶ Mezinárodním soudem se přitom pro účely tohoto zákona rozumí mezinárodní orgán, jehož rozhodnutí jsou pro Českou republiku závazná podle mezinárodních smluv, které jsou součástí právního řádu (§ 117 ZÚS).

O návrhu na obnovu řízení rozhoduje Ústavní soud bez ústního jednání. Pokud nález Ústavního soudu je v rozporu s rozhodnutím mezinárodního soudu, Ústavní soud nález zruší; jinak návrh zamítne (§ 119b odst. ZÚS). Pokud Ústavní soud na základě návrhu na obnovu řízení svůj předchozí nález, pokračuje dále v řízení projednáním původního návrhu na zahájení řízení podle příslušných ustanovení ZÚS (§ 119b odst. 2 ZÚS), přičemž v novém nálezu vychází z právního názoru mezinárodního soudu. (§ 119b odst. 3 ZÚS). Jestliže Ústavní soud novým nálezem zruší předchozí rozhodnutí, platí pro postup orgánů příslušných rozhodnout ve věci, že právní vztahy někoho jiného než účastníka řízení nemohou být novým rozhodnutím ve věci dotčeny (§ 119b odst. 4 ZÚS zde odkazuje na obdobné použití ust. § 235i odst. 3 občanského soudního řádu).

9. Ochrana před Evropským soudem pro lidská práva

9.1 štrasburský systém ochrany lidských práv

Pokud se osoba, vůči které směřoval protiprávní policejní zásah, nedomohla ochrany svého práva ani prostřednictvím ústavní stížnosti, může toto své právo uplatňovat na základě evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod z roku 1950 (dále jen Evropská úmluva) u Evropského soudu pro lidská práva ve Štrasburku. Lze se jí domáhat jednak výroku, že právo chráněné Úmluvou bylo členským státem porušeno, a případně i rozhodnutí o přiměřené satisfakci stěžovatele.

Tento systém ochrany lidských práv byl vytvořen Radou Evropy, nejstarší evropskou politickou organizací, založenou původně jen západoevropskými demokratickými státy, rozšiřovanou v devadesátých letech minulého století o státy střední a východní Evropy. Nejinak tomu bylo v tehdejší České a Slovenské federativní republice, která ratifikovala Evropskou úmluvu dnem 18. března 1992 (sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb.) a ke stejnému dni uznala i pravomoc Evropské komise a Evropského soudu pro lidská práva. Nově vzniklá samostatná Česká republika se stala členem Rady Evropy 30.6. 1993.

Základem úpravy je katalog lidských práv obsažených v Úmluvě a doplněný Protokoly 1, 4, 6 a 7, avšak to, co je pro Evropskou úmluvu charakteristické a činí z ní nejefektivnější mezinárodně právní instrument na ochranu lidských práv, je institucionální mechanismus ke kontrole jejich dodržování, umožňující všem smluvním stranám i jednotlivci podat stížnost na porušení Evropskou úmluvou chráněných práv v některém ze smluvních států. Výsledkem řízení zahájeného stížností k Evropskému soudnímu dvoru může být konečný a závazný rozsudek a také rozhodnutí o spravedlivém zadostiučinění v peněžité formě pro poškozeného.

9.2 Princip efektivity

Jako zásadní se jeví skutečnost, že Evropský soud pro lidská práva řídí svou interpretační činnost tzv. principem efektivity, neboli účinného uskutečňování chráněných práv, což se projevuje zejména restriktivním výkladem omezujících klauzulí, dynamickým výkladem Úmluvou zaručených práv a autonomní interpretací použitých pojmů⁹⁷. Dalším příkladem principu efektivity je tzv. přesun důkazního břemene ze stěžovatele na členský stát, který je používán zejména v případech, kdy je oběť zcela v moci odpovědného státu, což bude zejména v případech porušení čl. 3 Úmluvy, pokud jde o osoby zadržené, ale rovněž

⁹⁷ Šturma, P.: Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv 2. doplněné vydání, C. H. Beck, Praha 2003

(terminologií českých zákonů o policii) zajištěné osoby nacházející se v policejní cele (§ 26 a násl. ZPČR).

9.3 Katalog práv

Z katalogu lidských práv a základních svobod, které evropská Úmluva a protokoly chrání, mají z hlediska možného narušení protiprávním policejním zásahem a poskytnutí ochrany státem proti tomuto zásahu zejména: právo na život (čl. 2), zákaz trestu smrti (protokol č. 6), zákaz mučení nebo nelidského, či ponižujícího zacházení nebo trestu (čl. 3), právo na svobodu a osobní bezpečnost (čl. 5), právo na respektování soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence (čl. 8), právo na svobodu myšlení, svědomí, náboženského vyznání a přesvědčení (čl. 9), právo na svobodu projevu (čl. 10), právo na svobodu pokojného shromažďování, právo na svobodu sdružování (čl. 11) a právo pokojně užívat majetek (čl. 1 dodatkového protokolu). Práva Úmluvou a protokoly chráněná jsou zpravidla v jednotlivých článcích blíže definována a zároveň jsou stanovena event. přípustná omezení. Užívání práv a svobod přiznaných Evropskou úmluvou pak musí být zajištěno bez diskriminace založené na jakémkoli důvodu, jako je pohlaví, rasa,⁹⁸ barva pleti, jazyk, náboženství, politické nebo jiné smýšlení, národnostní nebo sociální původ, příslušnost k národnostní menšině, majetek, rod a nebo jiné postavení (čl. 14).

Procesními aspekty všech práv zaručených Úmluvou se výslovně zabývá čl. 13. Podle něj musí mít „každý, jehož práva a svobody přiznané Evropskou úmluvou byly porušeny, účinné právní prostředky nápravy před národním orgánem, a to i v případě, pokud se porušení dopustily osoby při plnění úředních povinností“. Požadavky na členské státy z tohoto ustanovení vyplývající shrnul soud při své činnosti v souvislosti s aplikací čl. 2 a 3 Úmluvy např. tak, že „čl. 13 zaručuje dostupnost prostředků nápravy na vnitrostátní úrovni, přičemž cílem těchto prostředků je zajištění vymahatelnosti práv a svobod zajištěných Úmluvou. Základním požadavkem na tyto prostředky nápravy je jejich jak v praxi, tak podle práva“.⁹⁹ Za porušení čl. 13 Úmluvy se tak považuje zejména, pokud je využití právního prostředku neodůvodněně bráněno ze strany orgánů příslušného státu, ať jednáním, či opomenutím.¹⁰⁰ Souhrnně lze uzavřít, že čl. 13 vyžaduje důkladné a účinné vyšetřování způsobilé vést

⁹⁸ Z rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci Nachova a další v. Bulharsko ze dne 6. 7. 2005 vyplývá dodatečná povinnost států při vyšetřování násilných činů (a zejména dojde-li k usmrcení veřejnými činiteli) podniknout všechny přiměřené kroky, aby odhalily možný rasový motiv.

⁹⁹ Dohnal V.: Účinné prostředky nápravy a česká praxe in *Via Iuris* 3/2004

¹⁰⁰ viz rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ve věcech Aksoy v. Turecko (1996), Aidin v. Turecko (1997), či Kaya v. Turecko (1998)

k identifikaci a potrestání odpovědných osob, a dále rovněž účinný přístup stěžovatele k vyšetřování.

Jak splňuje požadavky vyplývající z interpretace čl. 13 Evropského soudu pro lidská práva Česká republika? Nakolik lze prostředky právní prostředky před národním orgánem označit za 'činné ve výše podaném smyslu? Z toho, co bylo uvedeno výše zejména v této kapitole a v kapitole o stížnostech vyplývá, že klíčovou je pro efektivitu prošetření a zjednání nápravy důsledků v případě protiprávního policejního zásahu na vnitrostátní úrovni především existence nezávislého a nestranného orgánu. V tomto světle česká legislativa bohužel zatím naplno neobstojí.

Je sice pravdou, že vyšetřování trestných činů spáchaných policisty provádí po novele trestního řádu č. 265/2001 Sb. státní zástupce, který je nezávislým a nestranným orgánem, ovšem až ve fázi trestního řízení, která následuje po sdělení obvinění. Fázi trestního řízení předcházející trestnímu stíhání provádí pro příslušníky Policie ČR Inspekce ministerstva vnitra, pro příslušníky ozbrojených sil pověřené orgány Vojenské policie a pověřené orgány Vězeňské služby pro příslušníky této služby (ust. §12 trestního řádu). Přičemž právě počáteční fáze trestního řízení má pro jeho efektivitu zpravidla klíčový význam (např. pro rychlé zajištění stop před jejich zničením, zajištění listin před jejich skartací, výslech svědků před jejich ovlivněním.

V případech, kdy intenzita útoku do fyzické, či psychické integrity jednotlivce nezpůsobí poškozenému závažné zdravotní komplikace, jejichž rozsah by znamenal naplnění skutkové podstaty trestného činu, nezabývá se případem ani Inspekce ministerstva vnitra, ale pouze kontrolní útvar příslušné policejní složky. Pro osoby, které se staly obětí policejního násilí (z hlediska Úmluvy došlo k porušení zejména čl. 3, v nejzávažnějších případech čl. 2), tak zůstává naděje na ochranu porušených práv zpravidla až v řízení před Evropským soudem pro lidská práva.

9.4 Evropský soud pro lidská práva

Kontrolu dodržování Evropské úmluvy původně zajišťovaly dva orgány založené Evropskou úmluvou, kterými byly Komise a Evropský soud pro lidská práva a jeden politický orgán Rady Evropy – Výbor ministrů. Zásadní změnu znamenal Protokol č. 11,¹⁰¹ kterým byly stávající kontrolní orgány nahrazeny novým Evropským soudem pro lidská práva. Výboru ministrů byla odebrána možnost rozhodovat ve věci, zůstal mu ovšem nadále zachován dohled nad výkonem rozsudků (čl. 46 odst. 2 Úmluvy ve znění Protokolu č. 11).

¹⁰¹ vstoupil v platnost k 1.11. 1998

Evropský soud pro lidská práva je tvořen soudci, jejichž počet odpovídá počtu smluvních stran. K projednávání předložených případů zasedá Soud ve výborech, které jsou složeny ze tří soudců (rozhodují zpravidla o nepřijatelnosti stížnosti podle čl. 28 Úmluvy), v senátech, které jsou složeny ze sedmi soudců a ve velkém senátu, který se skládá ze sedmnácti soudců (čl. 27). Plénium rozhoduje pouze o otázkách přijetí jednacího řádu, ustavení senátů a volby funkcionářů Soudu (čl. 26).

9.5 Řízení před Evropským soudem pro lidská práva

9.5.1 Individuální stížnost¹⁰²

Právo podat individuální stížnost přiznává Evropská úmluva ve svém čl. 34 každé fyzické osobě, každé nevládní organizaci nebo skupině osob, které se považují za oběti v důsledku porušení práv přiznaných Úmluvou a Protokoly k ní některým ze smluvních států. Úmluva nestanoví žádné podmínky ohledně státní příslušnosti, bydliště, či způsobilosti poškozeného k právním úkonům. Tzv. *actio popularis* ovšem není přípustná ani v řízení před Evropským soudem pro lidská práva.

9.5.2 Přijatelnost stížnosti

Aby se Soud mohl individuální stížnostmi zabývat, musí splňovat tzv. podmínky přijatelnosti. Je-li individuální stížnost nebo její část prohlášena za nepřijatelnou, řízení o stížnosti, či o její části tímto rozhodnutím končí. Přijatelnost stížnosti je podmíněna vyčerpáním všech dostupných účinných vnitrostátních opravných prostředků¹⁰³ a dodržáním lhůty šesti měsíců ode dne konečného vnitrostátního rozhodnutí (čl. 35 odst. 1). Soud zamítne, jako nepřijatelnou, rovněž stížnost anonymní, dále stížnost, která je v podstatě stejná jako stížnost již dříve Soudem projednávaná (za takovou se stížnost považuje, pokud neobsahuje novou relevantní informaci) a stížnost, která již byla předložena jinému mezinárodnímu vyšetřovacímu orgánu (pro splnění tohoto důvodu nepřijatelnosti by musel být obsah takto podaných stížností identický).

Stejně Soud postupuje v případě, že shledá stížnost zjevně neopodstatněnou nebo neslučitelnou s ustanoveními Úmluvy a Protokolů (tím je třeba rozumět ustanovení vztahující se k jurisdikci soudu – z hlediska osobního, věcného, časového a místního)

¹⁰² Evropská úmluva umožňuje podat stížnost rovněž smluvní straně proti jinému státu, který je členem Evropské úmluvy.

¹⁰³ Judikatura Evropského soudu pro lidská práva definovala účinný (efektivní) prostředek nápravy jako právní prostředek, který je způsobilý napravit situaci přímo a který se vyznačuje dostatečným stupněm jistoty.

Stížnost nemůže být rovněž přijata, pokud stěžovatel není poškozeným ve smyslu čl. 34. Přitom platí, že soud může rozhodnout o zamítnutí stížnosti pro nepřijatelnost v jakémkoliv stádiu řízení (čl. 35 odst. 3).

Odpověď na otázku, jaké vnitrostátních právní opravné prostředky musí být vyčerpány, poskytují jednotlivé národní právní řády. Tyto prostředky musí být v každém případě efektivní a adekvátní a musí umožňovat nápravu porušeného práva. Ve sledovaném případě porušení práva zaručeného Úmluvou protiprávním policejním zásahem se jedná podle právního řádu ČR o správní žalobu a příslušné opravné prostředky podle soudního řádu správního a ústavní stížnost podanou u Ústavního soudu ČR. Evropský soudní dvůr ovšem přijme i stížnost, u které nebyly vyčerpány všechny vnitrostátní opravné prostředky, pokud jsou důvodem k podání stížnosti průtahy v řízení před vnitrostátními orgány.¹⁰⁴ Stěžovatel by ve své žádosti měl uvést, které kroky učinil (jaké uplatnil opravné prostředky), aby splnil podmínku vyčerpání všech účinných vnitrostátních opravných prostředků. Vláda členského státu oproti tomu může vznést námitku proti tvrzení stěžovatele o splnění této podmínky a uvést, který právní prostředek nebyl stěžovatelem vyčerpán a obhájit, že tento prostředek je efektivní a že byl stěžovateli skutečně dostupný. Stěžovatel se může hájit tím, že určitý prostředek byl vyčerpán nebo, že tento prostředek poskytnutý vnitrostátním právním řádem není efektivní a umožňující nápravu porušeného práva.

Stížnost k Evropskému soudu pro lidská práva lze podat ve lhůtě šesti měsíců ode dne, kdy bylo přijato konečné vnitrostátní rozhodnutí. Lhůta začíná běžet dnem následujícím po dni, kdy došlo k vydání konečného rozhodnutí o posledním účinném opravném vnitrostátním právním prostředku. Tímto dnem je den, kdy došlo k veřejnému vyhlášení rozhodnutí a podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva se uznává též den, kdy bylo rozhodnutí sděleno stěžovateli jeho právním zástupcem. Tam, kde jsou pro stížnost relevantní důvody rozhodnutí, začíná ovšem lhůta běžet až ode dne doručení rozhodnutí stěžovateli.

Od 1. listopadu 1998 je řízení před Evropským soudem pro lidská práva je jednostupňové, až do té doby úprava v Úmluvě zakotvovala řízení dvoustupňové.

9.5.3 Podání stížnosti

Prvním stadiem řízení je podání stížnosti. Stížnost je zaregistrována Soudem poté, co je Soudu zaslán kompletně vyplněný oficiální formulář vypracovaný Soudem. Oprávněná osoba

¹⁰⁴ případ Hartman v. Česká republika – stížnost č. 53341/2003

může ovšem podat stížnost nejprve zasláním neformálního dopisu, ve kterém by měla být uvedena fakta případu, právní kroky učiněné v rámci vnitrostátního řízení a jaké právo zaručené Úmluvou bylo porušeno s odkazem na jednotlivé články Úmluvy. Pro posouzení, zda byla dodržena šestiměsíční lhůta od konečného vnitrostátního rozhodnutí o posledním opravném prostředku, je pro Soud rozhodující datum uvedené na obálce předběžného dopisu. Čl. 47 odst. 5 Jednacího řádu Soudu stanoví, že: „stížnost se zpravidla považuje za podanou ke dni, kdy se stěžovatel poprvé na soud obrátil se stručným vylíčením předmětu své stížnosti. Soud však může považuje-li to za odůvodněné, uvést i jiné datum.“ Kancelář Soudu po obdržení neformálního dopisu vytváří spis s uvedením spisové značky a zasílá stěžovateli oficiální formulář, který jej po vyplnění a doplnění o kopie rozhodnutí, z nichž vyplývá, že došlo k vyčerpání všech vnitrostátních opravných prostředků, zasílá zpět Soudu. Ten stížnost poté oficiálně zaregistruje.

Pro stěžovatele je výrazným pozitivem, že Úmluva nestanoví formální překážky podání stížnosti; zastoupení stěžovatele zástupcem pro podání stížnosti se nevyžaduje, soud nevybírá rovněž za provedené úkony žádné soudní poplatky a při neúspěchu stížnosti nedochází k žádné úhradě nákladů řízení stěžovatelem žalovanému státu.

Oproti tomu čl. 41 Úmluvy stanoví že, pokud “Soud ve svém meritorním rozhodnutí prohlásí, že Úmluva nebo její Protokoly byly porušeny a jestliže vnitrostátní právo umožňuje pouze částečné odstranění důsledků tohoto porušení, přiznává Soud poškozené straně spravedlivé zadostiučinění“. Spravedlivé zadostiučinění, které má formu finanční kompenzace, představuje sankci vůči členskému státu za porušení smluvního závazku zajistit ochranu práva, které je Úmluvou zaručeno.

9.5.4 Právní pomoc

Stěžovateli může být za určitých podmínek poskytnuta právní pomoc, ovšem teprve ve fázi, kdy nedošlo ke smírnému urovnání sporu nebo dohodě o jiném vyřízení věci (čl. 91 Jednacího řádu Soudu). O udělení právní pomoci rozhodne předseda určeného senátu, je-li splněna podmínka, že „udělení právní pomoci je nezbytné k řádnému uvedení věci před senátem“ a současně podmínka, že stěžovatel nemá k dispozici dostatečné finanční prostředky, aby mohl zcela nebo částečně hradit výdaje (čl. 92 Jednacího řádu Soudu). Pokud stěžovatel žádá o udělení právní pomoci, je vyzván k vyplnění prohlášení o svých příjmech, majetku a finančních závazcích. Toto prohlášení musí být potvrzeno příslušnými úřady (čl. 93 Jednacího řádu Soudu). Právní pomoc zahrnuje odměnu zastupování, cestovní, pobytové a další nezbytné náklady vynaložené stěžovatelem samotným nebo jeho zástupcem (čl. 94

Jednacího řádu Soudu). Výši odměny za zastupování a částky na vedlejší výdaje stanoví tajemník Soudu (čl. 96 Jednacího řádu Soudu).

Stížnost je po jejím zaregistrování postoupena jedné ze sekcí Soudu. K projednání v senátu nebo výboru následně připravuje stížnost soudce zpravodaj: Připraví zprávu o stížnosti a je oprávněn od zúčastněné strany vyžadovat potřebné dokumenty. Soudce zpravodaj určí, zda stížnost bude projednána ve výboru nebo v senátu.

9.5.5 Řízení o přijatelnosti stížnosti

Výboru je stížnost předložena, pokud je možno ji prohlásit za nepřijatelnou nebo ji vyškrtnout ze seznamu stížností bez jakéhokoliv dalšího šetření. Pokud výbor jednomyslně rozhodne o prohlášení stížnosti za nepřijatelnou nebo o jejím vyškrtnutí ze seznamu stížností, je jeho rozhodnutí konečné. Rozhodnutí výboru nemá speciální formu, je proto doručeno stěžovateli formou dopisu, ve kterém je odkazováno na podmínky přijatelnosti stížnosti podle čl. 35 Úmluvy. Nedosáhne-li výbor výše zmíněného jednomyslného rozhodnutí, postoupí stížnost k rozhodnutí o její přijatelnosti senátu.

Rovněž senát může rozhodnout o nepřijatelnosti stížnosti nebo o jejím vyškrtnutím ze seznamu stížností. Není-li shledán důvod pro odmítnutí stížnosti, je tato zaslána členskému státu s informacemi o skutkovém stavu případu. Zároveň je stát Soudem vyzván k předložení písemného stanoviska k přijatelnosti stížnosti. Toto stanovisko je následně zasláno k vyjádření stěžovateli. K rozhodnutí o přijatelnosti stížnosti může na žádost strany nebo z vlastní iniciativy rozhodnout senát nařídít ústní jednání, které je veřejné, pokud předseda senátu nerozhodne o omezení přístupu veřejnosti s ohledem na zachování morálky, veřejného pořádku, národní bezpečnosti v demokratické společnosti nebo zájmy nezletilých osob, či ochrany soukromí stran. Proti rozhodnutí o nepřijatelnosti se nemůže stěžovatel odvolat a věc je tímto rozhodnutím ukončena.

9.5.6 Řízení o meritu věci

9.5.6.1 Řízení před senátem

Bylo-li senátem rozhodnuto o přijatelnosti stížnosti, následuje řízení o meritu věci. Před rozhodnutím ve věci zjišťuje senát skutkový stav. Za tímto účelem může vyzvat strany k doplnění materiálu nebo svých stanovisek. Ústní jednání se nařizuje, pokud o to požádá jedna ze stran anebo se jednání koná z vlastní iniciativy senátu. Spravedlivé zadostiučinění poskytne soud (pokud předseda senátu nerozhodne jinak) pouze, pokud je žádost o ně podána do dvou měsíců od rozhodnutí přijatelnosti stížnosti. Senát v souladu s čl. 38 Úmluvy činí

pokus o smírné urovnání věci v důvěrném řízení. Jestliže se strany na smíru dohodnou, senát formou rozhodnutí vyškrtne stížnost ze seznamu. Pokud se strany na smíru nedohodnou, senát rozhodne ve věci a o nároku na spravedlivé zadostiučinění. Rozsudek senátu je zásadně konečný, ve výjimečných případech však strany mohou požádat v tříměsíční lhůtě o postoupení případu Velkému senátu (čl. 43 odst. 1). O přijetí, či nepřijetí této žádosti rozhoduje kolegium pěti soudců. Pokud kolegium žádost přijme, rozhodne ve věci Velký senát rozsudkem.

V souladu s touto eventualitou se stává rozsudek senátu (podle čl. 44 odst. 2) konečný, jakmile strany prohlásí, že nebudou žádat o postoupení případu Velkému senátu, nebo po uplynutí tříměsíční lhůty ode dne vynesení rozsudku (jestliže nebylo požádáno o postoupení případu velkému senátu), nebo jakmile kolegium soudců Velkého senátu zamítne žádost o postoupení případu.

9.5.6.2 Řízení před Velkým senátem

Řízení se koná před velkým senátem na žádost jedné ze stran sporu (viz výše) nebo pokud se senát vzdá pravomoci ve věci rozhodnout, což může učinit podle čl. 30 „pokud případ projednávaný senátem vyvolává závažnou otázku týkající se výkladu Úmluvy nebo Protokolů k ní nebo pokud by se rozhodnutí senátu o otázce jím projednávané mohlo dostat do rozporu s rozsudkem dříve Soudem vynesným“, a to při splnění podmínky, že proti tomu ani jedna ze stran případu nic nenamítá. Vzdát se své pravomoci může senát v kterémkoli stadiu řízení.

Pro řízení před Velkým senátem se užijí obdobně ustanovení, kterými se řídí řízení před senáty. Rozsudek Velkého senátu je vždy konečný (čl. 43 odst. 1).

9.6 Rozsudek Soudu, jeho právní povaha a důsledky

Rozsudek Soudu musí mimo formálních náležitostí obsahovat popis řízení, vylíčení skutkového stavu, shrnutí závěrů stran, odůvodnění, popis článků, na základě kterých bylo rozhodnuto a s tím související výrok, rozhodnutí nákladech řízení a počet soudců, kteří rozhodli ve většině. Soudce, který se zúčastnil projednávání případu, může uplatnit své právo, aby byl k rozsudku připojen a s rozsudkem zveřejněn výklad jeho souhlasného, či nesouhlasného stanoviska.

Pokud Soud rozhodne, že došlo k porušení Úmluvy, rozhodně stejným rozsudkem o povinnosti členského státu poskytnout spravedlivém zadostiučinění. Rozsudek soud vydá v anglickém nebo francouzském jazyce, pokud ovšem nerozhodne, že jej vydá v obou těchto

oficiálních jazycích. Rozsudky Soudu mají deklaratorní povahu a způsob jejich vnitrostátního výkonu tak záleží na členském státu. Soud v rozsudku neukládá povinnost státu ke konkrétnímu chování – výjimkou je ovšem uložení povinnosti poskytnout poškozenému spravedlivé finanční zadostiučinění. O přiznání spravedlivého zadostiučinění Soud rozhodne, jak již bylo uvedeno, pokud bylo shledáno porušení Úmluvy a pokud vnitrostátní právo dotčené smluvní strany umožňuje jen částečné odstranění důsledků porušení práva. Mezi takové členské státy, nejen podle mého názoru, nepochybně náleží i Česká republika, jejíž právní řád obdobnou úpravu zadostiučinění poskytovaného státem jako satisfakci za újmu způsobenou porušením práv zaručených Úmluvou nezná.

Jelikož rozsudky Evropského soudu pro lidská práva jsou pouze deklaratorní povahy, nemůže jejich vydání samo o sobě způsobit zrušení konečných vnitrostátních rozhodnutí ve věcech, ve kterých byli stěžovatelé u Evropského soudu pro lidská práva úspěšní.

Rozhodnutím Soudu nelze ani vyžadovat na členském státu Rady Evropy, aby přijal legislativní nebo jiné opatření, kterými by se do budoucna zabránilo dalšímu porušení Úmluvy, pokud bylo způsobeno jí odporující legislativou členského státu nebo např. Úmluvě odporujícím výkladem práva orgány dotčeného státu. Ve skutečnosti ovšem státy na rozsudky Soudu, které deklarují porušení Úmluvy, které je způsobené (z pohledu Úmluvy vadným) právním předpisem a nikoli pouze jeho vadnou aplikací, reagují a přijímají z hlediska ochrany lidských práv a svobod vhodná legislativní řešení a rovněž dochází pod vlivem rozsudků Evropského soudu pro lidská práva k přizpůsobování judikatury soudních orgánů členských států.

V České republice upravuje nápravu důsledků porušení Evropské úmluvy vyslovených v rozsudku Evropského soudu pro lidská práva zákon o Ústavním soudu v oddíle osmém hlavy druhé o Řízení o opatřeních nezbytných k provedení rozhodnutí mezinárodního soudu (§ 117 – 119b cit. zákona). K ustanovením zákona v jeho původním znění upravujícím postup vedoucí ke změně právního předpisu, který je podle rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva v rozporu s Evropskou úmluvou, přibyla po novele cit. zákona č. 83/2004 Sb. ustanovení o obnově řízení o ústavní stížnosti před Ústavním soudem.¹⁰⁵

9.7 Dohled nad výkonem rozsudku

Nad výkonem rozsudku dohlíží Výbor ministrů. Výbor ministrů vyzve vládu, dotčeného státu, aby ho ve stanovené lhůtě informovala o opatření, která byla přijata k řešení daného problému

¹⁰⁵ Tomuto řízení věnuji pozornost v kapitole „Ochranná funkce Ústavního soudu“.

po vynesení rozsudku nebo již v průběhu řízení. Výbor ovšem při výkonu pravomoci dohledu nepřihlíží pouze k informacím poskytnutými vládou, ale rovněž k dalším skutečnostem, o kterých se dozví¹⁰⁶. V nejzávažnějších případech porušování lidských práv může Výbor ministrů přistoupit i ke krokům, které Evropská úmluva nepředpokládá. Může vykonávat politický a diplomatický tlak na členský stát, aby se podřídil rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva. Členský stát, který by se odmítl podříditi rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva, by se zároveň dopustil porušení Statutu Rady Evropy, v jehož důsledku by mohlo dojít k pozastavení členství tomuto členskému státu ve Výboru ministrů nebo dokonce k vyloučení z Rady Evropy.

¹⁰⁶ Relevantním zdrojem informací mohou být zejména zprávy nevládních organizací zaměřujících se na ochranu lidských práv.

10. Náhrada škody způsobené nezákonným zásahem

10.1 Škoda

Osobě, vůči které směřoval neoprávněný policejní zákrok může být také v souvislosti s tímto zákrokem způsobena škoda. Škodou rozumí teorie občanského práva majetkovou újmu, kterou lze objektivně vyjádřit penězi. Rozlišuje se škoda majetková (majetková újma, která vznikla v důsledku zásahu do materiálního statku) a škoda osobní (rovněž újma v majetkové sféře, způsobená ovšem v důsledku zásahu do imateriálního statku – do života, či zdraví poškozeného). Z jiného hlediska lze dělit škodu na škodu skutečnou a na ušlý zisk. V případě škody osobní pak spolu s majetkovou a nemajetkovou újmou vzniká poškozenému zákonem taxativně vymezený komplex nároků na její náhradu (popř. na její zmírnění).

Právním následkem způsobení škody je vznik nároku poškozeného na její náhradu. Poškozeným, kterému vzniká v důsledku neoprávněného policejního zásahu shodný nárok na náhradu škody, jehož vznik, rozsah, způsob a podmínky uplatnění jsou popsány níže, ovšem může být také osoba, proti které nebyl vůbec zákrok namířen (např. náhodný svědek zásahu).

10.2 Právní úprava odpovědnosti za škodu

Pro řešení otázky odpovědnosti za škodu způsobenou protiprávním policejním zásahem je třeba vycházet především z toho, že protiprávní policejní zásah lze podřadit pod pojem nesprávný úřední postup ve smyslu čl. 36 odst. 3 Listiny a zákona č. 82/1998 Sb..

Právo každého „na náhradu škody, způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu, či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem“ je tak Listinou v ust. čl. 37 odst. 3 prohlášeno za základní právo, zaručené ústavněprávními předpisy se všemi důsledky z toho vyplývajícími.

Podrobnosti a podmínky má pak upravit podle čl. 36 odst. 4 Listiny zákon.

Toto ustanovení Listiny je na zákonné úrovni provedeno zejména obecnou úpravou zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.¹⁰⁷ Podle ust. § 26 tohoto zákona na právní vztahy v tomto zákoně upravené řídí občanským zákoníkem, zákon č. 82/1998 Sb. nestanoví jinak (občanský zákoník je tedy vůči zákonu o náhradě škody způsobené při výkonu veřejné moci

¹⁰⁷ zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona ČNR č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů.

ve vztahu subsidiarity). Úpravu této odpovědnosti ovšem obsahují i jednotlivé zákony o policii¹⁰⁸, přičemž úprava v těchto zákonech obsažená je ve vztahu k úpravě obsažené v zákoně o náhradě škody způsobené orgánem veřejné moci úpravou zvláštní, její použití má tedy přednost a úprava zákona č. 82/1998 se použije (a to v hojně míře) subsidiárně.

Východiskem pro právní řešení odpovědnosti za škodu způsobenou neoprávněným policejním zásahem je skutečnost, že neoprávněné policejní zákroky představují druh nezákonných úředních postupů orgánů veřejné moci podle zákona č. 82/1998. Odpovědným subjektem je tedy za podmínek stanovených zákonem o jednotlivých druzích policie a zákonem č. 82/1998 v případě zásahů Policie ČR, Vězeňské a Justiční stáře, celníků a příslušníků vojenské policie stát (§ 1 zákona), a v případě zásahů strážníků obecní policie obec (§ 19 zákona), která obecní policii zřídila. Zajišťování místních záležitostí veřejného pořádku obecní policií totiž náleží do samostatné působnosti obcí (§ 35 odst. 1, 2 zákona o obcích), proto poškozenému odpovídá za škodu přímo obec, pokud by se obecní policie plnila jiné úkoly podle ZOP, či jiného zákona, které by náležely do přenesené působnosti obce, odpovídal by za škodu takto způsobenou stát (§ 3 písm. c) zákona), který by event. mohl požadovat vůči obci regresní náhradu.

K odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným úředním postupem se nevyžaduje zavinění. Jde tedy o odpovědnost objektivní. Zákon o náhradě škody nestanoví žádný důvod, kterým by odpovědný subjekt jeho odpovědnosti zprostil. Protože se však pro vztahy upravené v zákoně č. 82/1998 Sb., uplatňuje podpůrně občanský zákoník, ponese škodu poškozený poměrně, pokud byla způsobena také jeho zaviněním, popř. nese škodu sám, pokud by byla způsobena výlučně jeho zaviněním (§ 441 OZ).

10.3 Vývoj odpovědnosti státu za způsobenou škodu

10.3.1 Vývoj odpovědnosti státu za způsobenou škodu obecně

Odpovědnost státu za škodu způsobenou výkonem veřejné moci prošla složitým vývojem, ve kterém se v jednotlivých státech v různých dobách uplatňovaly rozličné teorie a z nich vyplývající rozličná legislativní řešení. Jako příklad států, které takovou odpovědnost odmítaly a odmítají, lze uvést absolutní monarchie, či totalitní státy, (ale také Francii po roce 1789). Od 19. století se však většinou již uznává, že stát má odpovídat za škodu způsobenou svými orgány, i když ten tento závěr dovozovaly jednotlivé teorie z různých důvodů.

Soukromoprávní teorie vycházely z představy, že stát ručí za své úředníky obdobně jako třeba mandant za mandátáře anebo korporace za své orgány, jejichž činností se navenek projevuje.

¹⁰⁸ Jedná se konkrétně o tato ustanovení § 49 odst. 4-6 ZPČR, § 24 odst. 1 a 5 ZOP, § 43 odst. 3-6 zákona č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách ČR, ve znění pozdějších předpisů, § 45 odst. Odst. 4-6 CZ a konečně § 23 odst. 4-6 ZVSJS

Z teorie státoprávních lze uvést teorii reprezentační, která považuje činy úředníka za činy státu, proto stát odpovídá za škodu přímo, a nikoliv pouze subsidiárně. Výstižný příklad vývoje různých koncepcí odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci a jejich právní úpravy poskytuje řešení této otázky během posledních dvě stě let na našem území.

10.3.2 Vývoj úpravy na území ČR

Přvodní neodpovědnost za způsobenou škodu byla vyjádřena v Dvorském dekretu č. 758 Sb. zák. soudních z roku 1806 nemožností zažalovat státního úředníka za jeho úřední jednání před civilním soudem¹⁰⁹. Základní zákon státního o moci výkonné z roku 1867 nahrazuje zavádí osobní majetkové odpovědnost úředníka - jako ovšem již mnohokrát předtím i potom - zůstává pouze u deklarace tohoto principu, jelikož zvláštní zákon, který by stanovil, kdy státní zřízení sami za škodu soukromoprávně odpovídají, nebyl nikdy vydán.

Ústava z roku 1920 v ust. § 92 upravuje již ručení státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci. Předvídaný zákon opět ovšem nebyl vydán. Soudní judikatura pak dovozovala, že pokud není zákona, který by státu ručení za takové škody ukládal, stát za ně neodpovídá.

Ústava z roku 1948 ani Ústava z roku 1960 tyto otázky pro oblast výkonné moci neřešily. Úprava tak byla obsažena pouze v občanském zákoníku z roku 1950 (§ 346cit. zákona) odkazující v otázce zda a kdo je odpovědný za škodu způsobenou nesprávným postupem v úředním výkonu na zvláštní zákony. Jejich vydání se opět, až na několik málo případů dotýkajících se pouze několika celkem výjimečných situací, opět nebylo uskutečněno. Občanský zákoník z roku 1964 zaznamenal jistý pozitivní posun, když odkázal na zvláštní úpravu pro odpovědnost státních orgánů nebo orgánů, na které přešly úkoly státu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím. Tímto omezením zvláštní úpravy pouze na odpovědnost za škodu způsobenou rozhodnutím, se vytvořily podmínky pro založení právní praxe, podle které se na odpovědnost za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem uplatňovaly obecné předpisy občanského zákoníku (§ 421 znění OZ platného od 1.4. 1964).

Novou potřebám praxe odpovídající komplexní úpravu znamenalo přijetí zákona č. 58/1969 Sb. o odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem. Tento zákon, který upravoval pouze odpovědnost za škodu způsobenou při výkonu státní správy, byl nahrazen zákonem č. 82/1998 Sb., jelikož bylo třeba reagovat na skutečnost, že se nositeli veřejné moci staly po přijetí Ústavy ČR nově i územní samosprávné celky – obce vyšší územně samosprávné celky jakožto nositelé ústavně zaručeného práva na samosprávu), se kterými zákon z roku 1969 nepočítal.

V moderních demokratických právních stát se tak uplatňuje zásada, že za škodu způsobenou při plnění úkolu veřejného zájmu odpovídá stát, popřípadě jiná veřejnoprávní korporace a nikoliv jednotlivá fyzická osoba, která byla plněním veřejného úkolu pověřena (úředník nebo člen veřejného sboru, či ozbrojených sil). Vůči těmto osobám může posléze veřejnoprávní korporace, která nahradila poškozenému škodu uplatňovat tzv. regresní úhradu. Z této koncepce vychází rovněž současná právní úprava odpovědnosti za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem orgánu veřejné moci.

¹⁰⁹ Výjimku stanovil pro zákon o ministerské odpovědnosti z r. 1867.

10.4 Odpovědný subjekt

Podle zákona o Policii ČR odpovídá stát za škodu způsobenou policií nebo policistou v souvislosti s plněním jejich úkolů stanovených tímto zákonem; to neplatí, pokud se jedná o škodu způsobenou osobě, která svým protiprávním jednáním oprávněný a přiměřený zákrok vyvolala (§ 49 odst. 5 ZPČR). Stát odpovídá rovněž za škodu, kterou způsobila poškozenému osobě, která poskytla policistovi, či policii pomoc; to rovněž v tomto případě neplatí, pokud se jedná o škodu způsobenou osobě, která svým protiprávním jednáním oprávněný a přiměřený zákrok vyvolala (§ 49 odst. 4 ZPČR¹¹⁰). Náhradu škody poskytuje v zastoupení státu ministerstvo vnitra (§ 49 odst. 6 ZPČR).

Ve shodném rozsahu a za shodných podmínek odpovídá stát za škodu způsobenou příslušníkem vězeňské stráže (§ 23 odst. 4 –6 ZVSJS), justiční strážce, celníkem (§ 45 odst. 4 –6 CZ) a vojenským policistou (§ 36 ZVP odkazuje na úpravu ve zvláštním předpisu - obsahuje ust. § 43 odst. 3 – 6 zákona č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách ČR, ve znění pozdějších předpisů). Škodu poskytuje v zastoupení státu vždy příslušné ministerstvo; tzn. u škody způsobené Vězeňskou, či Justiční stráží - ministerstvo spravedlnosti, u škody způsobené vojenskou policií, či jejím příslušníkem - ministerstvo obrany a konečně u škody způsobené celníkem - ministerstvo financí.

Právní úprava náhrady škody způsobené neoprávněným zásahem vojenské policie, či jejího příslušníka obsahuje oproti úpravě škody způsobené zásahem jiných policejních sborů zásadní odlišnost, kterou je vyloučení subsidiárního použití zákona č. 82/1998 Sb., když v ust. § 43 odst. 6 zákona č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách ČR, ve znění pozdějších předpisů, sice odkazuje na subsidiární použití zvláštního předpisu, kterým je ovšem podle úmyslu zákonodárce, vyjádřeného v (sice právně nezávazné) poznámce pod čarou, nikoliv zákon č. 82/1998 Sb., ale přímo občanský zákoník.

Pro náhradu škody způsobené strážníkem obecní se uplatní úprava obsažená v ust. § 24 odst. 1 a 5 ZOP. Podle těchto ustanovení odpovídá za škodu způsobenou strážníkem v souvislosti s plněním úkolů stanovených zákonem o obecní policii obec. To však neplatí je-li škoda způsobena osobě, která svým protiprávním jednáním vyvolala oprávněný a přiměřený zákrok (§ 24 odst. 1. ZOP). Obec (stejně jako u ostatních policejních sborů stát) odpovídá i za škodu, kterou způsobila jiná osoba v souvislosti s poskytnutím pomoci strážníkovi nebo obecní policii (§ 24 odst. 5). Zákon o obecní policii výslovně (na rozdíl od ostatních zákonů

¹¹⁰ Zákon sice toto omezení nestanoví výslovně pro případ škody způsobené osobou policii poskytující pomoc, nicméně je na místě použít per analogiam úpravu v ust. § 49 odst. 5 ZPČR.

policii) odkazuje na obdobné poutí odstavce 1, což znamená, že ani případech, kdy škodu způsobila osoba poskytující pomoc strážníkovi nebo obecní policii, neodpovídá obec za tuto škodu, byla-li způsobena osobě, která svým protiprávním jednáním oprávněný a přiměřený zákrok vyvolala.

10.5 Nesprávný úřední postup

Jak bylo již uvedeno výše neoprávněný policejní zásah je druhem nesprávného úředního postupu. Za nesprávný postup se považuje jak, činnost tak nečinnost, tedy rovněž případ, kdy policie, či její příslušník měl povinnost zakročit a neučinil tak (§ 13 odst. 1 zákona). Pojem „nesprávný postup“ je třeba chápat jako postup protiprávní, neboli postup v rozporu s právem. Podmínkou odpovědnosti veřejnoprávního subjektu (státu, obce) je, že tento postup je postupem úředním – tedy postupem přímo souvisejícím s realizací určité veřejnoprávní působnosti autoritativní povahy.

10.6 Přímá odpovědnost policisty vůči poškozenému

Pokud by ovšem policista (popř. osoba, která poskytla policii) uskutečnil takový „zásah“, který by nesouvisel s plněním úkolů policie stanovených konkrétním zákonem o policii, nepřipadá odpovědnost státu, popř. obce, v úvahu, a poškozený bude nucen uplatňovat své právo na náhradu škody v příslušném občanskoprávním soudním řízení, event. v rámci občanskoprávního řízení v rámci soudního řízení trestního vůči konkrétní fyzické osobě, která v takovém případě bude odpovědná podle ustanovení občanského zákoníku o obecné odpovědnosti za škodu podle § 420 OZ (této odpovědnosti se zproští ten, kdo prokáže, že škodu nezavinil – jedná se tedy o odpovědnost subjektivní), event.. podle v závislosti na okolnostech konkrétního případu podle ustanovení o zvláštních případech odpovědnosti.

10.7 Uplatnění nároku

10.7.1 Vůči státu

Nárok je třeba uplatnit u ústředního orgánu státní správy (§ 6 odst. 1 cit. zákona), který jedná jménem státu; tím je podle § 6 odst. 2 písm. b) cit. zákona ústřední orgán státní správy, do jehož působnosti náleží odvětví státní správy, v němž došlo nesprávným úředním postupem ke vzniku škody – neboli to ministerstvo, kterému je konkrétní policejní sbor, o jehož zákrok

se jedná, podřízen.¹¹¹ Byl-li nárok uplatněn u ústředního orgánu, který není příslušný, postoupí tento orgán žádost poškozeného příslušnému orgánu. Účinky uplatnění jsou v takovém případě zachovány (§ 14 odst. 2 cit. zákona). Příslušný orgán rozhodne, zda náhradu škody přiznává zcela, zčásti nebo vůbec. Toto projednání má neformální povahu, jedná se o správní řízení, jehož výsledkem by bylo vydání správního aktu. Pokud tento orgán přizná náhradu škody, je třeba ji nahradit do šesti měsíců od uplatnění nároku. Teprve v případě, kdy nárok poškozeného není do šesti měsíců ode dne jeho uplatnění plně uspokojen, může se poškozený domáhat náhrady škody u soudu.

Náhradu škody poskytuje v zastoupení státu příslušné ministerstvo (u škody způsobené policií ČR, či jejím příslušníkem - ministerstvo vnitra, u škody způsobené Vězeňskou nebo Justiční stráží, či jejich příslušníky - ministerstvo spravedlnosti, u škody způsobené Vojenskou policií, či vojenským policistou - ministerstvo obrany). Výjimkou představuje náhrada škody způsobené celníkem při provádění dohledu (či osobou která mu poskytla pomoc), kterou v zastoupení státu poskytuje Generální ředitelství cel.

Pro uplatnění nároku na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem u soudu nejsou stanoveny žádné zvláštní podmínky (na rozdíl od náhrady škody způsobené nezákonným rozhodnutím, kdy se vyžaduje předchozí prohlášení rozhodnutí za protiprávní orgánem veřejné moci); předběžného rozhodnutí orgánu veřejné správy, nebo soudu o protiprávnosti úředního postupu není třeba. Otázku, zda byla škoda způsobena nesprávným úředním postupem posuzuje soud sám.

11.7.2 Vůči obci

Pro případy, kdy za podmínek ust. § 24 odst. 1 a 5 ZOP nese odpovědnost za škodu způsobenou protiprávním zásahem strážníka obecní policie (či osoby, která mu poskytla pomoc) obec¹¹², nemá zákon č. 82/1998 Sb. ustanovení o uplatnění nároku, obdobná ustanovením § 15 a 16 cit. zákona, o způsobu uplatnění nároku na náhradu škody vůči státu. Proto se domnívám, že je třeba postupovat v souladu s ust. § 26 cit. zákona a použít úpravu obsaženou v občanském zákoníku: Pokud obec, která odpovídá za způsobenou škodu na žádost poškozeného jeho nárok neuzná, či požadovanou náhradu neposkytne, nezbyvá než se obrátit se přímo na soud.

¹¹¹ U policie ČR je jím ministerstvo vnitra, u Vězeňské a Justiční stráže ministerstvo spravedlnosti, u vojenské policie ministerstvo obrany a u Celní správy ministerstvo financí
¹¹² Zákon má na mysli obec, která obecní policii zřídila; to má význam v případě uzavření veřejnoprávní smlouvy mezi obcemi podle o výkonu úkolů obecní policie pro jinou obec § 3a ZOP.

10.8 Příslušnost soudu v řízení o náhradě škody způsobené při výkonu veřejné moci

K řízení o náhradě škody je věcně příslušný okresní soud (§ 9 OSŘ).

Místní příslušnost se řídí ust. § 84, 85 a 87 OSŘ. K řízení je příslušný obecný soud žalovaného; tzn.: v případě žaloby podané proti státu, bude příslušný okresní soud, v jehož obvodu má sídlo příslušná organizační složka státu (ministerstvo, které jedná v řízení o náhradě škody způsobené při výkonu veřejné moci (§ 85 odst. 4 OSŘ).

Pokud je odpovědným subjektem obec, je k řízení příslušným okresní soud, v jehož obvodu má obec své území (§ 85 odst. 5 OSŘ).

Vedle obecného soudu žalovaného je k řízení místně příslušný také soud, v jehož obvodu došlo ke skutečnosti, která zakládá právo na náhradu škody – tedy k protiprávnímu policejnímu zásahu.

10.9 Regresní náhrada

Pokud stát uhradil škodu způsobenou protiprávním policejním zákrokem, může požadovat regresní náhradu na osobách, které se na tomto policejním zákroku podílely, za podmínky, že ke škodě došlo při činnosti státního orgánu a za podmínky, že byly tyto osoby k úřednímu postupu oprávněny – formulace nebyla zákonodárcem zvolena příliš šťastně, neboť její smysl není zcela jasný (§ 17 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb.).¹¹³ Osobou, která se na policejním zákroku podílela, není pouze zakročující policista, ale rovněž osoba, která policistovi, či policii poskytla pomoc. Nárok na regresní úhradu vznikne pouze tehdy, byla-li škoda způsobena zaviněným porušením právní povinnosti (§ 18 odst. 1 cit. zákona). Zavinění je povinen prokázat ten, kdo uplatňuje nárok na regresní náhradu (§ 18 odst. 2 cit. zákona). Povinnost k úhradě regresní úhrady nevznikne policistovi, který se podílel na protiprávním zásahu na příkaz svého nadřízeného, ledaže by se jednalo o příkaz, jehož uposlechnutím by se policista dopustil trestného činu (§ 17 odst. zákona č. 82/1998 Sb.).

Zákon omezuje možný rozsah regresní náhrady, který lze uplatnit vůči osobě, která se na protiprávním policejním zákroku podílela, na jednu šestinu částky zaplacené tím, kdo regresní náhradu požaduje, nejvýše však 5000 Kč. Omezení se ovšem neuplatní v případech, kdy byla škoda způsobena úmyslně (§ 17 odst. 4 zákona č. 82/1998 Sb.).

¹¹³ Shodný názor zastává rovněž Mikule, V.: Náhrada škody nebo jiné újmy ve veřejné správě in Správní právo V. vydání.

Pro osobu, které byla soudem uložena povinnost uhradit regresní úhradu, má význam ust. § 18 odst. 5 cit. zákona, podle kterého „soud může regresní úhradu přiměřeně snížit, zejména s přihlédnutím k tomu, jak ke škodě došlo, jakož i k osobním a majetkovým poměrům fyzické osoby, která ji způsobila“. To ovšem neplatí, pokud byla škoda způsobena úmyslně. Podle § 17 odst. 5 cit. zákona vylučuje nárok na regresní náhradu nárok na náhradu škody podle obecných předpisů (tj. občanského zákoníku, zákoníku práce a event. zákony, které upravují služební poměry policistů). Pokud byla škoda způsobena zaviněným porušením povinnosti více osob, zákon stanoví, že jsou tyto osoby povinny zaplatit regresní úhradu podle své účasti na způsobení škody, přičemž v odůvodněných případech může soud rozhodnout, že odpovídají společně a nerozdílně (§ 18 odst. 3 zákona č. 82/1998 Sb.).

Nárok na regresní úhradu vůči strážníkovi obecní policie, či osobě, která strážníkovi, či obecní policii poskytla pomoc při protiprávním zásahu, může podle § 24 cit. zákona uplatnit rovněž obec, která obecní policii zřídila. Ohledně podmínek uplatnění regresní úhrady, jejího rozsahu, a možného snížení soudem odkazuje zákon v ust. § 24 na obdobné použití ustanovení § 17 a 18 upravující tyto otázky regresní úhradu požadovanou státem.

10.10 Promlčení nároku na náhradu škody

Zákon č. 82/1998 Sb., upravuje ve svém § 32 promlčecí lhůtu nároku na náhradu škody. Nárok se promlčí za tři roky ode dne, kdy se poškozený dozvěděl o škodě a o tom, kdo za ni odpovídá. Tato subjektivní lhůta je kombinována s desetiletou lhůtou objektivní – Nárok je tedy třeba uplatnit nejpozději do deseti let ode dne, kdy poškozenému byla škoda způsobena. Objektivní lhůta se neuplatňuje, jde-li o škodu na zdraví.

Jde-li o nárok proti státu, promlčecí doba neběží ode dne uplatnění nároku do skončení projednání, nejdéle však po dobu šesti měsíců.

10.11 Rozsah a způsob náhrady škody

Rozsah a způsob náhrady škody je upraven zákonem o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci pouze v ust. § 27 – 31, subsidiárně se uplatní v těchto otázkách výrazným způsobem také občanský zákoník. Poškozenému se při škodě na majetku hradí nejen skutečná škoda, ale také ušlý zisk, což je lze oproti předchozí úpravě (obsažené v zákoně č. 58/1969 Sb.) považovat za výrazné pozitivum.

Při škodě na zdraví se poskytuje náhrada v rozsahu stanoveným občanským zákoníkem. V úvahu tedy přichází nárok na bolestné a snížení společenského uplatnění¹¹⁴ (odškodňuje se jednorázovou částkou), náklady léčení, ztráta na výdělku po dobu pracovní neschopnosti (odškodnění jednorázové) a po jejím skončení (odškodnění poskytováním peněžitého důchodu), náhrada za ztrátu na důchodu a účelné náklady spojené s léčením (hradí se tomu, kdo tyto náklady skutečně vynaložil).

Pokud by v důsledku policejního zásahu poškozený zemřel, náleží pozůstalým vyjmenovaným v st. § 444 odst. 3 občanského zákoníku jednorázové odškodnění, a to – manželovi nebo manželce, každému dítěti a rodiči 240 000 Kč, každému sourozenci ve výši 125 000 Kč, a dále každé další blízké osobě,¹¹⁵ žijící ve společné domácnosti s usmrceným v době vzniku události, která byla příčinou škody na zdraví s následkem smrti ve výši 240 000 Kč. Pokud by důsledkem neoprávněného policejního zásahu došlo „ke ztrátě“ dosud nenarozeného počatého dítěte, náleželo by každému z rodičů odškodnění ve výši 85 000 Kč.

Dále se při usmrcení hradí tomu, kdo je skutečně vynaložil (nemusí jít ani o pozůstalé, ani o dědice), přiměřené náklady pohřbu,¹¹⁶ jestliže nebyly uhrazeny zcela nebo z části z dávky

¹¹⁴ Odškodnění vytrpěných bolestí a újmy jednotlivce spočívající ve snížení společenského uplatnění poškozeného byly donedávna jedinými nároky na odškodnění, resp. zmírnění újmy nemateriální povahy, které byly přiznávány spolu s náhradou újmy materiální v rámci odpovědnosti za škodu podle občanskoprávních předpisů. Po přijetí novely občanského zákoníku č. .../2004 se tyto tradiční nároky rozšiřují o odškodné vyjmenovaných blízkých osob, pokud dojde k usmrcení poškozeného. Pokud jde o bolestné, vypořádává se újma, která spočívá v bolestech vytrpěných při poškození na zdraví na zdraví, při léčení, či při odstraňování následků na zdraví způsobených. Ztížení společenského uplatnění poškozeného se odškodňuje, jestliže má újma na zdraví prokazatelně trvalé a nepříznivé důsledky, které pro poškozeného znamenají zejména omezení, či vyloučení účasti na plném osobním, rodinném a společenském životě a omezení při trávení volného času vůbec, dále omezení při volbě životního partnera, omezení, či znemožnění volby povolání a dalšího sebevzdělávání. Obě újmy se odškodňují společně formou jednorázové peněžité částky, jejíž výše se odvozuje od bodového systému upraveného ve vyhlášce č. 32/1965 Sb. ve znění vyhlášky č. 84/1967 Sb., vyhlášky č. 76/1981 Sb. a vyhlášky č. 54/1993. Právo na toto odškodnění je ryze osobním právem poškozeného, je proto nepřevoditelné za života poškozeného a jeho smrtí zaniká. Podle ustálené soudní praxe toto právo nepřechází na dědice a zaniká smrtí poškozeného i tehdy, pokud bylo za jeho života uznáno, popř. již byl podán návrh na výkon rozhodnutí, avšak k vyplacení peněžité satisfakce za jeho života již nedošlo.

¹¹⁵ Pojem „osoby blízké“ definuje občanský zákoník v § 116 – osobou blízkou je příbuzný v řadě přímé, sourozenec a manžel; jiné osoby v poměru rodinném nebo obdobném se pokládají za osoby sobě navzájem blízké, jestliže by újmu, kterou utrpěla jedna z nich, druhá důvodně pociťovala jako újmu vlastní.

¹¹⁶ Rovněž tyto náklady se určují podle pracovněprávních předpisů o odpovědnosti za škodu při pracovních úrazech a nemocech z povolání (§ 3 nařízení vlády č. 258/1995 Sb., kterým se provádí občanský zákoník ve spojení s § 37 nařízení vlády č. 108/1994 Sb., kterým se provádí zákoník práce a některé další zákony). Náklady pohřbu jsou zejména náklady účtované pohřebním ústavem, hřbitovní poplatky, cestovní výlohy, náklady na zřízení pomníku nebo desky a úpravu hrobu a jedna třetina nákladů na smuteční ošacení. Náklady na smuteční ošacení a hřbitovní výlohy se hradí pouze nejbližším příslušníkům rodiny a domácnosti zemřelého (§ 37 odst. 1 nařízení vlády č. 108/1995 Sb.). Ve druhém odstavci téhož ustanovení omezuje vládní nařízení náhradu nákladů na zřízení pomníku nebo desky na 10 000 Kč. Podle místních zvyklostí by bylo možné přiznat v přiměřeném rozsahu rovněž na smuteční pohoštění. Posouzení přiměřenosti rozsahu nákladů spojených s pohřbem bude záviset vždy na okolnostech konkrétního případu; zejména bude přihlíženo k osobním a společenským poměrům usmrceného a jeho rodiny, k místním zvyklostem a jiným okolnostem tak, aby byla zachována odpovídající pieta.

pohřebného podle zákona o státní sociální podpoře.¹¹⁷ Pozůstalým, kterým zemřelý poskytoval výživu¹¹⁸ a pozůstalým, kterým ji skutečně poskytoval, vzniká nárok na peněžitý důchod k náhradě nákladů na výživu, pokud tyto náklady nejsou hrazeny dávkami důchodového zabezpečení poskytovanými z téhož důvodu (vdovským, vdoveckým či sirotčím důchodem podle zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů).

Všechny budoucí nároky vzniklé jako důsledek způsobení škody na zdraví, či usmrcení, které se uspokojují peněžitým důchodem mohou být odškodněny jednorázově, pokud oprávněný a povinný mezi sebou uzavřou písemnou dohodu o úplném a konečném vypořádání těchto nároků.

Způsobená škoda se hradí v penězích, pokud však o to poškozený požádá a je-li to možné a účelné, nahrazuje se škoda uvedením v předešlý stav (§ 442 odst. 2 OZ). Pokud se jedná o škody způsobené na zdraví, platí, že se nahrazují pouze v penězích a to buď formou jednorázového odškodnění (náhrada účelných nákladů spojených s léčením, ztráta na výdělku po dobu pracovní neschopnosti, bolestné a ztížení a společenského uplatnění, přiměřené náklady spojené s pohřbem a odškodnění pozůstalých usmrceného podle § 444 odst. 3 OZ) nebo formou peněžitého důchodu renty (ztráta na výdělku po skončení pracovní neschopnosti, ztráta na důchodu, náhrada nákladů na výživu pozůstalým). Od účinnosti novely občanského zákoníku z roku 2004 lze podle § 449a OZ odškodnit budoucí nároky, které se uhrazují formou peněžité renty, jednorázově na základě písemné dohody mezi oprávněným a povinným.

¹¹⁷ Podle § 48 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů se poskytuje na krytí nákladů spojených s vypravením pohřbu jednorázový příspěvek ve výši 5 000 Kč.

¹¹⁸ Pojmem „výživa“ je výkladem a judikaturou vymezován jako výživa v širokém smyslu, tzn. je třeba do ní zahrnout vše, co fyzická osoba potřebuje k úhradě svých osobních potřeb, při čemž je třeba přihlížet zejména k jejímu věku, zdravotnímu stavu, společenskému postavení a uplatnění. Zahrnuje zejména příspěvek na stravování, na ošacení, na bydlení, na vzdělání, a rovněž na kulturní a sportovní vyžití. Pro výpočet její výše se vychází z průměrného výdělku zemřelého, přičemž je stanovena maximální možná hranice této částky, odkazem nacistku stanovenou podle předpisů pracovního práva pro náhradu škody při pracovních úrazech a nemocech z povolání. Toto omezení se neuplatní, pokud škodu způsobil policista, či osoba poskytující mu pomoc úmyslně. Soud může z důvodů zvláštního zřetele hodných stanovit vyšší částku, pokud byla škoda způsobena hrubou nedbalostí. Jak již bylo uvedeno, náhrada nákladů na výživu se poskytuje pozůstalým, pouze nejsou tyto náklady hrazeny dávkami důchodového zabezpečení poskytovanými z téhož důvodu.

11. Náhrada újmy způsobené zásahem do osobnostních práv

V této kapitole bych chtěl upozornit na možnost poškozené osoby domoci se satisfakce nemateriální újmy, která byla způsobena neoprávněným policejním zásahem do osobnostních práv jednotlivce, a která doposud není v praxi poškozenými příliš využívána.

V rámci právního řádu České republiky v současné době nenalezneme zvláštní veřejnoprávní úpravu, která by umožňovala osobě, která byla postižena neoprávněným policejním zásahem, domoci se satisfakce, či kompenzace nemateriální újmy způsobené zásahem do práv na ochranu osobnosti, která náleží mezi základní práva svobody zaručené Listinou základních práv a svobod. Jedinou právní možností, jak dosáhnout morálního zadostiučinění – omluvy příslušné policejní složky a rovněž také finanční náhrady za způsobenou nemateriální újmu, poskytuje základní předpis soukromoprávní – občanský zákoník. Fyzické osoby mohou podat žalobu pro zásah do práv na ochranu osobnosti, podle jeho § 10 a násl., event. právnické osoby žalobu pro zásah do dobré pověsti podle § 19b občanského zákoníku.

Fyzická osoba má, nejen podle mého názoru¹¹⁹, nepochybně právo na ochranu své osobnosti podle občanského zákoníku i vůči zásahu ze strany orgánu veřejné moci. U protiprávních policejních zásahů budou v úvahu připadat zejména zásahy do tělesné integrity, do lidské důstojnosti a občanské cti a soukromí fyzické osoby.

Domnívám se, že žalovaným subjektem může být podle okolností stát, či obec (v případě zásahu strážníka obecní policie). Toto své tvrzení opírám o aplikaci ust. § 420 odst. 2 OZ per analogiam na případy způsobení nemateriální újmy zásahem do osobnostních práv. Podle tohoto ustanovení je škoda způsobena právnickou osobou, když byla způsobena při jejich činnosti těmi, které k této činnosti použili.

V případě excesu konkrétní fyzické osoby (pokud tedy nebude zákrok zhodnocen jako „výkon činnosti právnické osoby“), bude odpovědnou a žalovanou tato osoba – tedy „zákrok“ provádějící policista, či osoba, která mu k takovému „zákroku“ poskytne pomoc a zasáhne takto do práva na ochranu osobnosti fyzické osoby, či event. do práva na ochranu dobré pověsti právnické osoby chráněných (mimo jiné) občanským zákoníkem. V praxi bude ovšem

¹¹⁹ Dohnal V.: Účinné prostředky nápravy a česká praxe in *Via Iuris* č. 3/2004

podmínkou úspěšnosti soukromoprávní žaloby ve většině případů předchozí efektivní vyšetřování ve smyslu čl. 13 Úmluvy.¹²⁰ Jelikož si lze jinak stěží představit, že bez tohoto předchozího vyšetřování unese žalobce důkazní břemeno.

¹²⁰ Tamtéž.

12. Porovnání s úpravou v zahraničí

Jako příklad pro porovnání české právní úpravy ochrany proti neoprávněným policejním zákrokům jsem se zaměřil na úpravu platnou v Anglii a Walesu,¹²¹ která čerpá z přece jen poněkud hlubších demokratických tradic, a proto se domnívám, že pohled na řešení této otázky v zemi, kde ochrana občanských práv před protiprávním jednáním představitelů státní moci prošla během století značným vývojem, poskytne jistě zajímavé porovnání a důvody k zamyšlení nad současnou českou právní úpravou této otázky, jakož i inspirací pro úvahy de lege ferenda.

Na úvod je třeba upozornit na skutečnost, že pro právní řád Velké Británie, který se z hlediska právně geografického řadí do angloamerického právního systému common law, je na ústavně právní rovině typické a pozoruhodné, že na jeho vrcholu neexistuje psaná ústava. Tudíž chybí rovněž jednoznačně stanovený písemný katalog občanských práv. Namísto toho existují tzv. „negativní práva“, což znamená, že občané mohou činit to, co není zákonem výslovně zakázáno. Jako příklad lze uvést zákon o veřejném pořádku z r. 1986, podle kterého nemají občané ve Velké Británii právo na veřejný protest. Pro pořádání demonstrací a pochodů (průvodů) je třeba policejního povolení. Úřady mohou tyto akce zakázat až na dobu tří měsíců, mohou změnit trasu pochodu a kontrolovat počty účastníků.

Rovněž ve Velké Británii¹²² podléhá policie úpravě práva občanského, trestního a navíc správními procedurami pro řešení individuálních stížností na jednání policie.

12.1 Civilní náhrada škody

První z právních možností ochrany před protiprávními zásahy policie (a z pohledu našeho právního řádu pozoruhodnou) je možnost domáhat se civilní náhrady škody. Policisté mohou být žalováni pro úmyslné porušení práva, tzv. „torts“, které je občanskoprávním deliktem. Jako příklad lze uvést zatčení bez důvodného podezření, které zakládá občanskoprávní delikt neplatného zatčení (false arrest). Jiný občanskoprávní delikt zakládá např. neoprávněný vstup na pozemek (úmyslný zásah do cizího práva tzv. trespass). Případy jsou projednávány před

¹²¹Nejedná se o úpravu platnou na území celé Velké Británie, protože Severní Irsko a Skotsko mají úpravu do jisté míry odlišnou.

¹²² Thomas P. A.: Stížnosti na policii v Anglii a ve Walesu in Správní právo 2/1995 s. 116 - 127

civilním soudcem ve veřejném slyšení.¹²³ Důkazní břemeno je méně náročné než v řízení o správních žalobách, kdy se vyžadují důkazy mimo veškerou pochybnost. V tomto civilním řízení k úspěchu žalobci postačí prokázat pouze míru pravděpodobnosti. Nespornou výhodou je, že případ zůstává pod kontrolou stěžovatele a jeho zástupce. Policie má u soudu povinnost navrhnout své důkazy a podávat vysvětlení, jak uvedeno výše, ve veřejném slyšení, přičemž možnost tisku o případu informovat není speciální úpravou dotčena. Počet žalob v porovnání s ostatními právními prostředky ochrany je malý, nicméně vzrůstající.

12.2 Vyšetřování

Obligatorní procedurou, ke které dochází v případě, že dojde k úmrtí osoby v souvislosti s policejní činností, je vyšetřování. Šetření provádí koroner, který nebývá právníkem, ale lékařem s nejméně pětiletou praxí. Koronerovi vyšetřovací pravomoci i oprávnění činit vlastní závěry jsou ovšem dosti výrazně omezeny. Vyšetřovací procedura má spíše charakter řízení inkvizičního než řízení sporného, které se uplatňuje u soudů. Role právníků v řízení je omezena. Za výrazně negativní je třeba považovat fakt, že není zajištěna rovnost stran v přístupu k důkazům známým koronerovi a k policejním materiálům týkajícím se případu, a to v neprospěch zástupce zesnulého a ve prospěch právníků policie, jejich postavení lze charakterizovat jako exkluzivní. Tyto překážky snižují možnost, aby porota pro řízení ustavená došla k závěrům, které by byly zcela úplné a pro rodinu zemřelého uspokojivé. Takovýto stav nelze označit za uspokojivý, jelikož neposkytuje dostatek informací o míře účasti a odpovědnosti policie.

12.3 Trestní řízení

Policista se může svým protiprávním jednáním dopustit rovněž trestného činu. V takovém případě je stíhán a podroben řízení před soudem. Vrchní státní zástupce ovšem iniciuje řízení proti policistovi pouze v případě, když je pravděpodobné, že policista bude odsouzen. Významnou je i další pravomoc Vrchního státního zástupce. Může totiž rozhodnout, že ačkoliv technicky ke spáchání trestného činu došlo, bude veřejnému zájmu prospěšnější projednání záležitosti v disciplinárním řízení jako interní porušení policejní disciplíny. Důvodem může být např. i dobře známá skutečnost, že poroty ve vážných kriminálních

¹²³ Není vyloučena ani účast laické poroty, skládající se z 12ti občanů vybíraných na základě voličských seznamů. V současné době je ovšem takové procesní řešení ve většině civilních věcí neobvyklé, nicméně je možné.

sporech nejsou ochotné uznávat vinným policistu zejména tehdy, jestliže dojde ke střetu důkazů jejich hodnocení závisí na důvěryhodnosti svědka.

12.4 Stížnosti na policii

Posledním z právních prostředků, který připadá v úvahu při ochraně práv, do nichž bylo zasaženo neoprávněným policejním zásahem, jsou stížnosti na policii. Stížnostní agenda byla donedávna součástí interního policejního disciplinárního systému. Za vyšetření stížnosti odpovídají hodnostně vyšší policisté.

12.4.1 Nezávislý vyšetřovací orgán

Pro procesní postup při vyřizování stížností je rozhodujícím kritériem je, zda stížnost obsahuje tvrzení, že policista spáchal trestný čin.¹²⁴ V takovém případě po přešetření rozhoduje Vrchní státní zástupce o tom, zda-li bude vedeno stíhání trestní nebo náprava bude zjednána za podmínek uvedených výše v řízení disciplinárním. Stížnosti obsahující tvrzení o jednání, která nemají charakter trestné činnosti, pak jsou přešetřena interní služební cestou a proti policistovi může být vedeno disciplinární řízení, ve kterém může být v případě shledání disciplinárního provinění uloženo opatření od nejlehčího, tím je napomenutí až po nejtěžší, kterým je ukončení služebního poměru.

Základním problémem systému v minulosti bylo, že policisté vyšetřují sami sebe. Tento neuspokojivý stav si vyžádal řešení nejprve zákonem o Policii z roku 1976, kterým byla zřízena Rada pro policejní stížnosti, která ovšem měla velmi slabé pravomoci (mohla pouze doporučit zahájení disciplinárního řízení v případě, že o něm záporně rozhodl zástupce policejního ředitele). Skutečná rozhodovací pravomoc zůstávala i nadále uvnitř policejního systému. Vzhledem k výsledkům své činnosti byla Rada vnímána jako neefektivní. Menší změny v systému navrholo ministerstvo v roce 1982 - stížnosti se začaly rozdělovat podle závažnosti na tři kategorie - méně závažné stížnosti, které se měly vyřizovat neformálně (usmířením mezi stěžovatelem a policistou), závažnější stížnosti, tj. takové u kterých nedošlo nebo nemohlo dojít k usmíření, včetně údajné trestné činnosti a konečně stížnosti nejzávažnější, kterými byly případy, kdy došlo k úmrtí nebo vážnému zranění.

V roce 1984 byla Rada nahrazena Zákonem o dokazování ve věcech trestních **Úřadem pro policejní stížnosti (Police Complaints Authority)**. I tento se však potýkal s problémem

¹²⁴ Toto procesní řešení má svůj původ v historickém vývoji stížnostní procedury.

nedostatečné samostatné, nezávislé vyšetřovací pravomoci. Jeho funkce byla pouze dozorová a byla realizována především v odpovědnosti vyšetřujícího policisty Úřadu za způsob vedení vyšetřování z hlediska rychlosti, taktiky a strategie.

Dosavadní stížnostní systém, ve kterém policie vyšetřovala sebe samu - platný před 1. 4. 2004 v Anglii a Walesu byl i přes dílčí změny, které prodělal, hodnocen jako nedokonalý, neefektivní a jako takový nedůvěryhodný rovněž pro občanskou veřejnost.

Podstatnou informací o tomto systému bylo procento opodstatněných stížností. To pohybuje okolo pouhých 10 %.¹²⁵ Z uvedeného lze vyvodit, jak pro Anglii a Wales, tak pro Českou republiku, dva možné závěry. Buď se policie chová řádně a občané jsou špatně informováni, či vedení při podávání stížností špatnými úmysly, anebo systém sám klame veřejnost. Veřejnost je ovšem přesvědčena spíše o tom, že chyba není na stěžovatelích, ale právě v systému samotném.

Dosavadní Úřad pro policejní stížnosti (Police Complaints Authority) byl po pečlivé a dlouhé celonárodní debatě nahrazen od 1. 4. 2004 novou, zcela nezávislou organizací se širokými pravomocemi pro externí kontrolu policie, jejímž úkolem je pozvednout klesající důvěru občanů v policii. Od 1. 4. 2004 tak zahájila svou činnost **Nezávislá komise pro stížnosti na policii (IPCC)**.

Komise je zřízena na základě zákona – Police Reform Act z roku 2002 a je zcela nezávislá na policii i celé výkonné moci - je zřízena Parlamentem. Komise se skládá z osmnácti komisařů. Jejich nezávislost je zajištěna mimo jiné tím, že podmínkou pro jmenování do funkce je skutečnost, že nikdy nepracovali u policie.

12.4.2 Pravomoci Komise

1) Komise má pravomoc přijímat a samostatně vyšetřovat vyšetřování stížností na policii. K vlastnímu vyšetřování stížností přímo Komisí by ovšem mělo podle předpokladů pouze v nejzávažnějších případech. Pokud v rámci vyšetřování o stížnosti vznikne podezření ze spáchání trestného činu, má Komise povinnost o tom uvědomit prokuraturu. Komise v takovém případě po skončení svého vyšetřování podává prokuratuře konečnou zprávu, aby prokuratura na jejím základě rozhodla, zda proti policistovi zahájí trestní stíhání.

¹²⁵ Procento oprávněných stížností v České republice v letech 2000 – 2004 pohybovala mezi hodnotami 11,55% za rok 2002 až po 13,61% za rok 2000.

Vyšetřovatelé Komise mají při svém vyšetřování stejné pravomoci jako policie, včetně přístupu k policejním dokumentům, či možnost plného přístupu na policejní stanice.

2) V případech, kdy je stížnost vyšetřována policií, má Komise pravomoc nad ním dohlížet a dávat vyšetřujícím policistům závazné pokyny.

3) V případech ad 2) tj. je-li stížnost vyšetřována policií, mají stěžovatelé právo, pokud stížnost není dostatečně šetřena, nebo pokud nejsou s výsledky policejního šetření spokojeni, odvolat se ke Komisi. Samotná rozhodnutí Komise podléhají soudnímu přezkumu.

4) Komise disponuje rovněž pravomocí zahájit, sama vést, či jinak zasahovat do disciplinárního řízení proti policistům.

5) Komise nese celkovou odpovědnost za systém vyřizování stížností; tato zahrnuje mimo jiné zejména pravomoc vydat soubor pro policii závazných pokynů k vyřizování stížností nebo provádět celkový dohled nad úkony policie při vyřizování stížností.

Komise na základě své činnosti vydává doporučení ministerstvu vnitra a zprávy o své činnosti (viz výše). *Police Reform Act* odstraňuje také dlouhodobě kritizovaný problém s utajeností šetření a zakotvuje právo stěžovatele být v každé fázi stížnostní procedury informován o průběhu prošetřování, a v případě, že stížnost byla shledána oprávněnou, právo být informován o tom, jaká byla přijata opatření.

12.4.3 Vlastní současná stížnostní procedura

Stížnost na policistu podává písemně nebo ústně poškozená osoba sama nebo prostřednictvím zástupce. Tím může být příbuzný, přítel nebo také právník. Kromě poškozené osoby může stížnost podat ovšem také např. osoba, která se jako kolemjdoucí stane svědkem nepřiměřeného policejního zásahu (v terminologii nařízení ministerstva vnitra by se jednalo o oznámení). Podanou stížnost – obvykle na policejní stanici – přebírá policista. Její šetření pak provádí hodnostně nadřízený vyšší policista, kterému není stěžovatel povinen předkládat důkazy ani podávat svědectví. Stěžovatel je ohledně své stížnosti vyslýchán policistou ve službě, který může se souhlasem stěžovatele sám sepsat prohlášení.

U stížností, které neobsahují tvrzení o jednání, které by mohlo vyústit v trestní nebo disciplinární obvinění proti policistovi, lze stěžovatele uspokojit **neformálním způsobem**. To platí za předpokladu, že stěžovatel s takovýmto neformálním vyřízením souhlasí. Vyšetřující policista pak může zařídit setkání občana a dotčeného policisty, který může mít zájem na vysvětlení svého postupu a stanoviska v dané věci, které je stěžovatelem akceptováno, popř.

přijme policistovu omluvu. Úspěšné neformální vyřešení stížnosti nemá žádný vliv na osobní hodnocení policisty.

Stížnost může být rovněž vzata písemnou formou zpět. Ohledně takovéto stížnosti platí, že policie již nemá další povinnost ji přešetřovat. Z čistě technického hlediska sice doposud záviselo pouze na osobě stěžovatele, zda-li na možnost takového řešení přistoupil (resp. zda-li přijal výsledek neformálního řešení stížnosti jako řešení konečné) z praxe bylo nicméně známo, že neformální tlaky policie na to, aby stížnost byla řešena tímto způsobem nebo byla vzata zpět, nebyly tomto stádiu ničím neobvyklým. Rovněž tyto negativní jevy má za úkol eliminovat nová zákonná úprava - přidělením širokých pravomocí Nezávislé komisi pro stížnosti na policii a možností jednotlivců obracet se stížnostmi přímo na tento orgán.

Druhou variantou řešení stížnosti je **formální vyšetřování**. To připadá v úvahu tehdy, když vedoucí policejní důstojník považuje záležitost nevhodnou k neformálnímu řízení (pokud by stížnost mohla vyústit v disciplinární nebo trestní obvinění proti policistovi), anebo stěžovatel neformální řízení odmítá. Zákon umožňuje v případech formálního vyšetřování místnímu vedoucímu policejnímu důstojníku jmenovat pro šetření hodnostně vyššího policistu z jiného obvodu. Obvykle je však jmenován policistu místního. V těchto situacích má Komise možnost zvyšovat efektivitu vyšetřování především prostřednictvím své pravomoci udílet policii závazné pokyny pro vyšetřování.

Rovněž při formálním šetření dochází k výslechu stěžovatele, i když jej lze nahradit písemným prohlášením.

Aby mohla být stížnost uznána za oprávněnou, musí být tvrzené skutečnosti dokázány, stejně jako trestných činů, bez jakýchkoli pochyb.

Takové důkazní břemeno je pro stěžovatele dosti náročné. Z jeho povahy lze snadno dovodit nízkou úspěšnost stížností v případech, kdy svědectví bude podávat pouze stěžovatel a policista. Ve výpovědích obou stran se totiž pravidelně objevují rozpory, jejichž následkem vedou k neúspěchu stížnosti. Toto ovšem bude problémem každého stížnostního systému, pokud bude (a v demokratickém státě není jiné řešení přípustné) vycházet ze zásady presumpce nevinny.

Velící policejní důstojník po obdržení zprávy zkoumá, zda došlo porušení vnitřní policejní disciplíny, a také, zda navíc nedošlo ke spáchání trestného činu. Jestliže se vznesení trestního obvinění jeví možným, odesílá se zpráva Vrchnímu státnímu zástupci - teprve ten rozhoduje o event. trestním stíhání. O tom, zda bude, či nebude zahájeno disciplinární řízení proti policistovi, je vedoucí policejní důstojník povinen informovat Komisi. V tomto řízení lze uložit tresty pokáráním počínaje a propuštěním z policejní služby konče. Nezahájení

disciplinárního řízení musí být odůvodněno. Komise disponuje pravomocí disciplinární řízení sama zahájit, vést, ale také do zahájeného řízení proti policistům jinak zasahovat.

Nedostatkem stížnostní procedury, shodně s úpravou v České republice, nadále zůstává skutečnost, že stěžovateli nelze nabídnout finanční odškodnění. Pozornost je v tomto řízení upřena na potrestání závadně jednajícího policisti, nikoli na kompenzaci stěžovatele. Tomu je ve Velké Británii ovšem alespoň umožněno domáhat se finanční náhradu u civilního soudu (viz civilní náhrada škody).

Závěr

Ve své práci jsem se zabýval možnostmi právní ochrany jednotlivců před neoprávněnými zásahy policie. Z toho důvodu jsem se nejprve z teoretického hlediska musel zabývat otázkou, co se pod pojmem policejní zásah skrývá, jaké lze rozlišovat druhy zásahů, jaká je jejich právní charakteristika a funkce, a za jakých podmínek lze zákrok označit za protiprávní.

Druhým nezbytným východiskem pro mou práci bylo objasnění otázky, jaké policejní složky oprávněné k provádění zásahů, jsou předmětem dalšího bádání a jaká je právní charakteristika těchto policejních složek a jejich příslušníků.

Ukázalo se, že mimo řady shodných rysů, existují také odlišnosti, již v samotné právní povaze policejních složek. Setkáváme se převážně s formou bezpečnostního sboru (pokud jde o Policii ČR, Vězeňskou stráž, Justiční stráž a celní správu, ale také s orgány obce v případě obecní policie a se specifickou složkou ozbrojených sil představovanou Vojenskou policií. Důsledky těchto základních odlišností bylo třeba zohlednit ve většině z následujících částí práce.

Stěžejní část je věnována jednotlivým prostředkům právní ochrany jednotlivce před popsány neoprávněnými zásahy. Při jejich zkoumání jsem se postupně pohyboval v odvětví práva správního, trestního, ústavního a při řešení problematiky náhrady způsobené škody a nemateriální újmy na osobnostních právech také v právu občanském. Při hodnocení poskytované úrovně právní ochrany se následně ukázaly být důležitým a nekompromisním měřítkem závazky vyplývající pro Českou republiku z mezinárodního práva veřejného.

Systém právní ochrany před policejními zásahy zaznamenal postupná zlepšení zejména v podobě přijetí zákona o veřejném ochránci práv, novely trestního řádu č. 265/2001 Sb., přijetí úpravy správního soudnictví a konečně zákonné úpravy stížnostního procesu v novém správním řádu. Přesto se Česká republika nachází v půli cesty k účinnému systému ochrany jednotlivců, který by splňoval požadavky kladené na Českou republiku mezinárodními závazky, které převzala, zejména z Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, a který by byl skutečně založen na úctě k lidským právům a základním svobodám, jak je deklarováno v preambuli Ústavy České republiky.

Proti neoprávněnému policejnímu zákroku není zásadně přípustná obrana. Je připuštěna pouze výjimečně, přičemž ohledně hranic její přípustnosti zůstávají i nadále v teorii trestního a správního práva nejasnosti vyplývající z nejasné právní úpravy. V kapitole věnované tomuto tématu jsem se proto pokusil o příspěvek k této problematice, o popsání právních důsledků

protiprávního jednání zasahující i zásahem dotčené osoby a rovněž o nastínění odpovědi na tuto otázku.

Vážné výhrady je ovšem třeba mít k systému prošetřování stížností na policii, kdy se ukazuje jako neudržitelný současný způsob vyřizování stížností kontrolními útvary v rámci jednotlivých policejních složek. Obdobný problém existuje ohledně fáze trestního řízení před zahájením trestního stíhání, kdy k prověřování skutečností nasvědčujících tomu, že trestný čin spáchal policista, jsou pověřeny Inspekce ministerstva vnitra ohledně trestných činů příslušníků Policie ČR, pověřené orgány Vojenské policie ohledně trestných činů spáchaných vojenskými policisty a pověřené orgány vězeňské služby, ohledně trestných činů příslušníků této služby.

Jestliže zásah nebo jeho důsledky trvají, či hrozí jeho opakování, lze se účinné ochrany domoci ve správním soudnictví. Mimo zmíněného přímého významu pro dotčenou osobu, lze spatřovat v judikatuře správních soudů také důležitý prostředek regulace a kultivace policie v její další činnosti.

V žádném případě nelze ve sledované oblasti podceňovat funkci Ústavního soudu, který poskytuje ochranu porušeným základním právům a svobodám. Právě od Ústavního soudu lze oprávněně očekávat, že pomůže uvést českou aplikační praxi, a v uvedených případech zřejmě rovněž legislativu, do souladu s požadavky evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

K podání ústavní stížnosti pro důkazní nouzi stěžovatele však nemusí vůbec dojít. Zde je třeba ovšem poznamenat, že problém důkazní nouze se promítá do všech prostředků právní ochrany nejen v České republice, ale ve všech státech, jejichž právní řád je založen na principu presumpce nevinoty. Pro osoby, které se staly obětí neoprávněného policejního zásahu, tak znamená povzbuzení především štrasburský systém ochrany lidských práv a základních svobod a judikatura Evropského soudu pro lidská práva.

Předmětem mého dalšího zkoumání byla úprava náhrady újmy způsobené protiprávním policejním zásahem. Úpravu náhrady škody, která je upravena zákonem č. 82/1998 S., považuji za dostatečnou a odpovídající. Odpovědnost za újmu způsobenou zásahem do osobnostních práv, obsažená v ust. § 10 občanského zákoníku, je v praxi uplatňována pouze zřídka, nicméně se lze jejím prostřednictvím domoci jak morálního zadostiučinění, tak finanční kompenzace. Lze se proto domnívat, že tento institut bude v budoucnu obětmi policejního násilí využíván častěji.

Porovnání s řešením problematiky v Anglii a Walesu, v závěru práce, ukázalo jednu z variant, jak může efektivní systém ochrany, a zejména prošetřování stížností a podezření ze spáchání

trestného činu, vypadat. Za inspirující považuji především nově zřízenou Nezávislou komisi pro stížnosti na policii (IPCC) disponující širokými pravomocemi.

V mé práci jsem se dotkl rovněž některých otázek, na které nedává právní úprava uspokojivou odpověď, buď z důvodu, že je příliš stručná, nebo dokonce o daném problému mlčí, či si naopak protirečí. Ne vždy je možné tyto legislativní nedostatky odstranit výkladem, a proto musím konstatovat, že některé z těchto otázek zůstanou nezodpovězeny do té doby, než se s nimi zákonodárce vypořádá důstojnějším způsobem, nebo dokud potřeba praxe nepředloží problém k řešení judikatuře.

Na úplný závěr zbývá dodat, že případné, a podle mého názoru nezbytné a nevyhnutelné, přijetí nové úpravy procesu vyřizování stížností na policii a prošetřování trestných činů spáchaných policisty povede ke splnění mezinárodně právních závazků České republiky a především ke zvýšení důvěry občanů v činnost policie. Doufám, že se tento klíčový krok na poli ochrany osob před neoprávněnými policejními zásahy bude učiněn v brzké budoucnosti a Česká republika se tak bude moci zařadit po bok Anglie, Walesu, či třeba Nizozemí.

Použité zkratky:

Ústava	Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
Listina	Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod
Úmluva	Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod z roku 1950
CZ	Zákon ČNR č. 13/1993 Sb., celní zákon, ve znění pozdějších předpisů
KS	Krajský soud
NSS	Nejvyšší správní soud ČR
OSŘ	Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů
OZ	Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
PČR	Policie ČR
SŘ	Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
SŘS	Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
TZ	Zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů
ZOP	Zákon ČNR č. 553/1991Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů
ZPČR	Zákon ČNR č. 283/1991Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů
ZVP	Zákon č. 124/1992 Sb., o Vojenské policii, ve znění pozdějších předpisů
ZVSJS	Zákon ČNR č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční strážní České republiky, ve znění
ZÚS	Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů

Použitá literatura:

- Hendrych, D. a kol.: Správní právo Obecná část. Praha, V.CH. Beck 2003
- Jurníková, Sluková, M.: Správní právo (zvláštní část). Brno, MU Brno 2004
- Mates, P., Čechmánek, B., Hromádka, M., Kramář, K., Rajman, J.: Policejní právo. Praha, Linde 2004
- Skarka, O.: Zákon o obecní policii. Příbram 2002
- Sládeček, V.: Ústavní soudnictví. Praha, C.H. Beck 2003.
- Sládeček, V., Veselý, T.: Stížnosti na policii v České republice in Správní právo 4/1996 s. 193 - 211
- Solnař, V.: Základy trestní odpovědnosti. Praha, Academia 1972
- Staša, J.: Úvod do českého správního práva. Praha, Policejní akademie 2001
- Šimíček, V.: Ústavní stížnost. Praha, Linde 2001
- Šturma, P.: Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv. Praha, C. H. Beck 2003
- Thomas, P. A.: Stížnosti na policii v Anglii a ve Walesu in Správní právo 2/1995 s. 116 - 127
- Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šulín, M.: Soudní řád správní (komentář). Praha, C.H. Beck 2004
- Kolektiv autorů: Občanské právo hmotné Svazek II. Praha, CODEX Bohemia 1998

Příloha č. 1

Statistické údaje o stížnostech na Policii ČR

V roce 2004 bylo Ministerstvem vnitra evidováno¹²⁶ celkem 6072 stížností, 181 podnětů 177 oznámení (a 33 peticí). Tendence vývoje v této oblasti oproti rokům 2001 až 2003 poměrně stabilní, i když oproti roku 2003 počet podání nepatrně stoupl. Vyřízeno bylo v roce 2004 6351 podání, z toho 857 bylo podání opakovaných (z toho 840 stížností). Jako oprávněné byly vyhodnoceny 793 stížnosti (13,28%) z celkového počtu 5973 vyřízených stížností; mimo resort bylo postoupeno 134 stížností, bez šetření založeno nebo jiným způsobem vyřízeno bylo celkem 498 stížností. To znamená, že celkem 4548 stížností (71,6%!) bylo shledáno neoprávněnými.

Nejčastějším předmětem vyřízených stížností bylo nevhodné chování a jednání příslušníků - celkem 1683 (tj. 24,72%), z toho podíl oprávněných činí 185 (tj. 10,8%). Následuje činnost dopravní policie – v počtu 1349 (tj. 22,58%), z toho oprávněných 215 (tj. 15,9%). Počet stížností, jejichž předmětem je postup policejních orgánů při vyšetřování činí 320 (tj. 5,35%), z toho je 75 oprávněných (tj. 23,4%).

Podle druhu služby policie vyplývá, že nejvíce vyřízených stížností směřovalo na službu pořádkovou (48,08% z toho 60,15% oprávněných) a ve velkém odstupu na službu dopravní (9,96% z toho 12,23% oprávněných)).

Podle věku jsou nejrizikovější skupinou policisté ve věku mezi 26. a 30. rokem, proti nimž směřovalo 19,42% stížností, z toho 192 oprávněných (tj. 24,21%). Za nimi následuje skupina mezi 31. až 35. rokem, proti které směřovalo 18,08% vyřízených stížností, z nichž bylo oprávněných 194 (tj. 24,46%).

Podle délky služby policisty směřovalo nejvíce stížností na policisty s dobou trvání služebního poměru v rozmezí 6 –10 let (tj. 21,06%) z toho oprávněných činí 23,35% ze všech oprávněných stížností.

Vyhodnocení vyřízených podání kontrolními pracovníky Policie České republiky

	2001	2002	2003	2004
Celkem přijato podání	5 707	6 105	5 725	5 911
Vyřízeno stížností, oznámení a jiných podání	5 205	5 247	5 725	5 471
z toho: oprávněných	728	654	698	721
	tj. 14 %	tj. 12,5 %	tj. 12,2%	tj. 13,2%

¹²⁶ Údaje jsou čerpány ze Zprávy o vyřizování peticí, stížností, oznámení a podnětů v Ministerstvu vnitra a Policii ČR v roce 2004 zpracované kanceláří Ministra vnitra – oddělením podání osob.