



## Mechanismy pro podávání stížností

### Výňatek z 27. Všeobecné zprávy výboru CPT publikované v roce 2018

*Pro účely tohoto oddílu se výraz „stížnosti“ vztahuje na všechny formální stížnosti podané osobami zbavenými svobody nebo někdy jejich jménem proti rozhodnutím, opatřením nebo nečinnosti úředních orgánů v různých záležitostech, jako je zejména zneužití pravomocí personálu, nedostatečná ochrana před jinými osobami zbavenými svobody, které jim mohou způsobit újmu, nevyhovující materiální podmínky, nedostatek aktivit nebo nedostatečné zajištění zdravotní péče. Všechny tyto případy jsou považovány za „stížnosti“, bez ohledu na závažnost problému, na který stěžovatelé upozorňují, a na to, zda by mohly představovat špatné zacházení. V některých zemích může výraz „stížnosti“ zahrnovat i podání napadající rozhodnutí přijatá příslušnými stížnostními orgány. Právo stěžovat si na tato rozhodnutí nebo je napadnout se často označuje výrazem „odvolání“. Zároveň se tento oddíl nezabývá soudní žalobou zaměřenou na napadení rozhodnutí o zbavení svobody/umístění do zařízení.*

#### Úvod

68. Podle názoru výboru CPT představují mechanismy pro podávání stížností základní pojistku proti mučení a nelidskému nebo ponižujícímu zacházení s osobami zbavenými svobody ze strany orgánů veřejné moci, bez ohledu na místo nebo situaci, v níž se zadržené osoby nacházejí (policejní stanice, věznice, nápravná zařízení pro mladistvé, detenční centra pro migranty, psychiatrické nemocnice, zařízení sociální péče, armádní detenční zařízení, nucené návratové lety atd.). Takové mechanismy mohou nejen snížit napětí mezi osobami zbavenými svobody a personálem, ale také přispět k budování pozitivních vztahů za předpokladu, že jsou stížnosti brány vážně.
69. Při mnoha příležitostech však výbor CPT zjistil, že mechanismy pro podávání stížností buď vůbec neexistovaly, nebo vykazovaly výrazné nedostatky. Ty se týkaly především nedostatečného právního základu, chybějícího nebo nedostatečného poskytování informací o stížnostních orgánech či postupech, zbytečných prodlev před zahájením posuzování/vyšetřování stížností, nedostatečné pečlivosti při posuzování/vyšetřování, nedostatečné nezávislosti či nestrannosti úředníků, kteří se stížnostmi zabývají, nebo nedostatečné ochrany před zastrašováním a odvetou.

Při svých návštěvách se výbor CPT setkal s mnoha osobami zbavenými svobody, které nevěděly, že si mohou stěžovat, připadalo jim velmi složité podat stížnost nebo se rozhodly ji nepodávat z obav z odvety. Jiným scházela důvěra, že jejich stížnosti budou považovány za důvěryhodné nebo že budou náležitě posouzeny.

## Typ, kapacita a povaha mechanismů pro podávání stížností

70. Je nesmírně důležité, aby na každém místě zbavení svobody existoval účinný **vnitřní mechanismus pro podávání stížností**. To může nejen pomoci rozpoznat a řešit problémy, hned jak vzniknou, ale také pomoci vedoucím pracovníkům a pracovníkům v první linii předcházet různým porušení práv. Takový mechanismus by měl být bezprostředně přístupný. Stížnosti lze nejdříve podat ústně a pracovník, který je právě ve službě, jemuž si zadržovaná osoba stěžuje, stížnost zaznamená, pokud ovšem není namířena právě proti němu (v tom případě by měla být podána důvěrně, nadřízenému pracovníkovi, který je ve službě, nebo jinému nadřízenému, který je k dispozici). Na takovou stížnost by se mělo reagovat rychle, tzn. během úzce definovaného časového rámce. Pokud není stížnost vyřešena, měl by ji stěžovatel zformulovat písemně a podat nadřízenému pracovníkovi, který by měl rovněž odpovědět písemně. Veškerá rozhodnutí by měla obsahovat informaci o dalších krocích, které může stěžovatel učinit v případě, že stížnosti není vyhověno. Citlivější či závažnější stížnosti by měly být předány přímo vedoucímu zařízení prostřednictvím zvláštního vnitřního postupu. Pro vedoucí pracovníky je také důležité být s osobami zbavenými svobody v pravidelném kontaktu, aby jim dali příležitost si svobodně a důvěrně stěžovat. Podle názoru výboru CPT je také vhodné, aby na vnitřní mechanismy pro podávání stížností dohlížely vnější stížnostní orgány.
71. Stěžovatelé by samozřejmě měli mít možnost obrátit se na **vnější stížnostní orgány** přímo. V členských státech Rady Evropy existuje řada modelů od obecných stížnostních orgánů (např. instituce národního ombudsmana, správní soudy) po specializované orgány (např. nezávislé policejní stížnostní orgány, státní zástupci či soudci se specializací na vězeňské otázky, ombudsmani pro vězeňství, zvláštní stížnostní rady nebo komise).<sup>1</sup> Jejich pravomoci se mohou značně lišit a jejich rozhodnutí mohou, ale nemusejí být závazná. V rámci svých návštěv výbor CPT často shledal, že stížnostní orgány, které neměly pravomoci vydávat závazná rozhodnutí, čelily potížím s tím, že příslušné orgány jejich rozhodnutí nebo názory nerespektovaly.
72. Je třeba také zdůraznit, že **schopnost** stížnostních orgánů plnit své úkoly významně závisí na přidělení dostatečných prostředků na jejich fungování, a to včetně lidských zdrojů. Zaměstnanci pracující pro tyto orgány by měli být řádně vyškoleni a být v dostatečném počtu. Pokud je to nutné, tyto orgány by měly mít možnost obrátit se na poradce nebo nezávislou odbornou podporu.
73. Podle zkušenosti výboru CPT není vhodné, aby se formálními stížnostmi zabývaly přímo **i národní preventivní mechanismy nebo jiné podobné monitorovací orgány**. Tam, kde je pro řešení stížností i monitorování míst zbavení svobody určena stejná instituce, měly by být obě funkce, pokud možno, odděleny a měly by je provádět dva jasně odlišné subjekty, každý se svými vlastními pracovníky.
74. Stížnostní orgány je také třeba vnímat jako prostředky **doplňkové ochrany**. Neměly by být považovány za náhradu trestních nebo jiných právních prostředků nápravy, které by měly být osobám zbaveným svobody k dispozici.

## Základní zásady

75. Správné řešení stížností, které podaly osoby zbavené svobody, bez ohledu na místo nebo situaci, v níž jsou drženy, a na právní rámec, který se vztahuje na jejich zbavení svobody, vyžaduje dodržování určitých základních zásad: dostupnosti, přístupnosti, důvěrnosti/bezpečnosti, účinnosti a sledovatelnosti. Prezentace těchto zásad vychází především z názorů, které výbor CPT vyjádřil ve svých zprávách o návštěvách, a to na základě svých zjištění na místě. Nemá za cíl

---

<sup>1</sup> Přehled mechanismů pro podávání stížností ve vězeňství poskytují Dirk Van Zyl Smit a Sonia Snacken, Principles of European Prison Law and Policy. Penology and Human Rights (Zásady evropského vězeňského práva a politiky. Trestní právo a lidská práva), New York: Oxford University Press 2008, pp. 308–310.

stanovit vyčerpávající soubor standardů ohledně všech aspektů fungování mechanismů pro podávání stížností.<sup>2</sup>

## 1. Dostupnost

76. Je všeobecně uznáváno, že každá osoba zbavená svobody by měla být **ze zákona oprávněna podávat formální stížnosti u orgánů k tomu určených**. Je nezbytné, aby jak vnitřní, tak vnější mechanismy pro podávání stížností byly skutečně k dispozici.
77. **Další zúčastněné strany** (například blízcí příbuzní a přátelé) by měly mít možnost jednat jménem dané osoby, zpravidla s jejím souhlasem a v těsné spolupráci s ní.
78. Stížnosti, které se netýkají špatného zacházení nebo jiných vážných porušení lidských práv, lze řešit prostřednictvím **alternativních mechanismů pro řešení sporů**, jako je mediace, pokud s tím stěžovatel souhlasí.

## 2. Přístupnost

79. Osoby zbavené svobody by měly neprodleně obdržet **ústní i písemné informace o veškerých možnostech podání stížnosti** (včetně opravných prostředků), a to jak v místě, kde jsou drženy (tj. interních), tak mimo něj (externích). Měly by také jasně rozumět způsobům, jak využít své právo na podání stížnosti. K tomuto účelu by měly vzniknout vhodné informační nástroje (např. plakáty ve společných prostorách, oddíl věnovaný postupům podávání stížností ve vnitřním řádu zařízení, informační letáky vydávané stížnostními orgány, informační videa), které budou osobám zbaveným svobody zpřístupněny v jednoduché, uživatelsky příjemné a neprávnícké formě.
80. Veškeré **informace poskytované o možnostech podávání stížností** – jak při příchodu do místa odnětí svobody, tak později – by také měly být k dispozici **v jazyce, kterému osoby zbavené svobody rozumí**. V této souvislosti by měly být k dispozici písemné informace o stížnostních orgánech a postupech v jazycích, kterými se nejčastěji hovoří.
81. K zajištění přístupu k vnějším mechanismům pro podávání stížností bylo by velmi vhodné, aby byly k dispozici **náležitě standardní formuláře pro podání stížnosti**. Nicméně skutečnost, že byla stížnost podána na nestandardním formuláři, by neměla bránit jejímu posouzení.
82. Co se týče nemajetných osob, měl by se jim poskytnout psací materiál, obálky a bezplatné poštovné.
83. Měl by se klást zvláštní ohled na věk, pohlaví, zdravotní stav, jakékoliv zdravotní postižení nebo jakékoli jiné okolnosti, které činí určité osoby zbavené svobody zvláště zranitelnými.

To znamená, že by měla být přijata zvláštní opatření, která zajistí, aby byly mechanismy pro podávání stížností přístupnější pro osoby se zvláštními potřebami, například **mladistvé**,<sup>3</sup> **osoby s psychosociálním či mentálním postižením**<sup>4</sup> nebo osoby, které mají potíže porozumět, mluvit, psát nebo číst v úředním jazyce nebo jazycích příslušné země, včetně cizinců.

Také je třeba zdůraznit, že přístup ke stížnostním orgánům by neměl záviset na **právní způsobilosti**. Například skutečnost, že daná osoba využívá právní zastoupení, by neměla mít vliv na její vlastní právo podat stížnost. Jako kterýkoli jiný stěžovatel by měla být osobně vyslechnuta. Je také důležité, aby byla v případě potřeby poskytnuta **adekvátní podpora**. Zejména se doporučuje, aby mladistvé osoby, osoby se zdravotním postižením včetně psychosociálního nebo mentálního nebo cizinci zbavení svobody měli možnost využít pomoci osoby nebo orgánu, který

<sup>2</sup> Podrobnější informace konkrétně o policejních systémech pro podávání stížností naleznete také ve Stanovisku komisaře Rady Evropy pro lidská práva k nezávislému a účinnému rozhodování o stížnostech na policii ([CommDH\(2009\)4](#)).

<sup>3</sup> Viz také odstavec 131 [24. Všeobecné zprávy CPT](#) a [Doporučení CM/Rec \(2008\) 11](#) Výboru ministrů Rady Evropy ohledně Evropských pravidel pro mladistvé pachatele vystavené sankcím nebo opatřením.

<sup>4</sup> Ve spojitosti s tím viz také § 76 rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ze dne 19. února 2015 ve věci [M. S. proti Chorvatsku \(č. 2\)](#), který nabyl právní moci dne 19. května 2015.

jim pomůže porozumět jejich právům a uplatnit je. Je navíc důležité, aby daní pracovníci prošli **zvláštním školením** na řešení takových stížností.

### 3. Důvěrnost/ bezpečnost

84. Měl by být zajištěn **bezpečný a důvěrný přístup** ke stížnostním orgánům (např. prostřednictvím umístění uzamčených schránek na stížnosti, které budou stěžovatelům na vhodných místech přístupné a které budou smět otevřít jen osoby k tomu speciálně pověřené, aby se zajistila důvěrnost stížností). Zaměstnanci, kteří pracují přímo s osobami zbavenými svobody, by neměli mít možnost stížnosti filtrovat.
85. Také by se mělo vyvinout nutné úsilí k zajištění toho, že stěžovatelé nebudou terčem **zastrašování a odvety**. V této souvislosti by se mělo zaměstnancům na všech úrovních jasně sdělit, že jakékoli výhrůžky, pokusy o zabránění, aby stížnosti došly příslušným stížnostním orgánům, zastrašování nebo odvetná opatření nebudou tolerována a budou předmětem náležitě sankce.

### 4. Účinnost

86. Účinné stížnostní mechanismy by měly zpracovat stížnosti **bezodkladně, pečlivě a rychle**. Také by měly přispět k zabránění dalšímu porušování práv a případně poskytovat odškodnění. Stížnosti, které jsou uznány, by měly vést k tomu, že veškerá zjištěná porušení práv budou **napravena**, bude určeno, kdo za taková porušení nese **odpovědnost**, a v případě potřeby budou viníkům uloženy **příslušné sankce**. Stěžovatelům by měla být poskytnuta **právní pomoc**, pokud je potřeba. Stížnostní orgány by také měly mít pravomoc zahájit **řízení ex offio** (tzn. aniž by byla podána formální stížnost), kdykoli existují známky vážného porušování práv. V této souvislosti je náležitost vyšetřování stížností (nebo jiných informací svědčících) o mučení a jiných formách špatného zacházení předmětem rozsáhlé judikatury Evropského soudu pro lidská práva a podrobně se jí zabývá 14. Všeobecná zpráva výboru CPT.
87. Podle zkušenosti výboru CPT hraje **vnímání spravedlivosti stížnostního systému** klíčovou roli v jeho účinnosti v boji proti beztrestnosti a v podpoře bezpečného prostředí v příslušných zařízeních. Systém by měl vzbuzovat důvěru veřejnosti a jeho fungování by nemělo odrazovat dané osoby od podávání stížností. V této souvislosti by **nezávislé** stížnostní orgány měly být oddělené od orgánů zodpovědných za osoby zbavené svobody a neměly by s nimi mít žádnou spojitost. Je nezbytné, aby byly nezávislé a aby byly jako takové také vnímány. V několika zemích došel výbor CPT k závěru, že je nutné založit nezávislý orgán se zaměřením na vyšetřování stížností na policisty nebo zaměstnance vězeňské služby, který bude prokazatelně odlišný od orgánů, které mají na starosti stěžovatele, a od státního zastupitelství (jako orgánu odpovědného za trestní stíhání).
88. Vždy, když je **stížnost označena za nepřijatelnou**, příslušný stížnostní orgán by měl informovat stěžovatele o důvodech a případně poskytnout jiný způsob, jak jeho záležitost řešit.
89. Bez ohledu na výsledek stížnosti je důležité zajistit, aby stěžovatelé nebyli vystaveni **žádným finančním ani jiným sankcím**.

### 5. Sledovatelnost

90. Každé příslušné zařízení by mělo ve zvláštním registru vést **záznamy o stížnostech** a dbát při tom na výše zmíněné zásady důvěrnosti a bezpečnosti. Takový registr by měl obsahovat jména stěžovatelů, typ a předmět stížností, výsledek řízení ohledně stížností a všech odvolacích řízeních, následné kroky podniknuté k tomu, aby byla situace, která byla předmětem stížnosti, napravena, a veškerou kompenzaci, která byla stěžovatelům poskytnuta. Tyto záznamy by měly sloužit jako nástroj řízení. Může například dojít k tomu, že se mnoho stížností týká stejných zaměstnanců nebo že určité kategorie osob zbavených svobody téměř nikdy nepodávají formální stížnosti.

91. V každé oblasti působnosti (policie, věznice, detenční zařízení pro migranty, psychiatrická a sociální péče atd.) by měl vzniknout vnitrostátní **system pro sestavování statistik** o stížnostech, souvisejících řízeních a jejich výsledcích. Při správném sběru a analýze údajů bude možné sledovat trendy a vytvořit do budoucna postupy, které se zaměří na zlepšení fungování mechanismů pro podávání stížností a na odpovědnost orgánů pověřených péčí o osoby zbavené svobody a dohledem nad nimi. V této souvislosti by neměla být absence stížností považována nutně za pozitivní jev. Naopak podle zkušenosti výboru CPT to často vypovídá o nebezpečném prostředí v příslušných zařízeních nebo o chybějící důvěře v systém pro podávání stížností.



Upozornění:

*Tento dokument je v autentickém znění publikován na internetových stránkách Evropského výboru pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání [European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment \(CPT\) \(coe.int\)](http://www.coe.int). Pořízený úřední překlad do českého jazyka není autentickým zněním.*