

# MINISTERSTVO SPRAVEDLNOSTI

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

## **Zápis z prvního zasedání Kolegia expertů k výkonu rozsudků Evropského soudu pro lidská práva a provádění Evropské úmluvy o lidských právech konaného dne 10. listopadu 2015**

Dne 10. listopadu 2015 se na Ministerstvu spravedlnosti konalo od 10 hodin první zasedání Kolegia expertů k výkonu rozsudků Evropského soudu pro lidská práva a provádění Evropské úmluvy o lidských právech (dále jen po řadě „Soud“, „Úmluva“ a „Kolegium“), jakožto poradního orgánu vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Evropským soudem pro lidská práva. Před zasedáním Kolegia byly jeho členům zaslány podklady pro jednání zahrnující seznam institucí a jejich zástupců v Kolegiu, program prvního zasedání a podkladové materiály k implementaci vybraných rozsudků proti České republice, jejichž výkon aktuálně podléhá dohledu Výboru ministrů Rady Evropy, a k nedávnému rozsudku Soudu vůči jinému smluvnímu státu Úmluvy, který vzbuzuje důležité otázky týkající se slučitelnosti vnitrostátního práva s Úmluvou.

### **I. ÚVODNÍ SLOVO MINISTRA SPRAVEDLNOSTI**

V úvodním slovu ministr spravedlnosti Robert PELIKÁN vyjádřil své potěšení z ustanovení Kolegia a připomněl konferenci na vysoké úrovni na téma „Provádění Evropské úmluvy o lidských právech: naše sdílená odpovědnost“, která se konala pod záštitou Rady Evropy na jaře tohoto roku v Bruselu. Vyzdvihl dále, že ač bylo v průběhu této konference patrné, že Česká republika zaujímá přední místo co do plnění závazků plynoucích z Úmluvy, napomůže vznik Kolegia k dosažení ještě lepších výsledků. Především pak ministr vyjádřil politování nad tím, že se důraz na lidská práva v současné české společnosti vytrácí. Diskuse o lidských právech je poznamenána názory některých politiků, podle nichž musí lidská práva někdy ustoupit jiným důležitým zájmům; absurdita takového tvrzení je však zjevná, uvědomíme-li si, že lidská práva jsou právy základními. Ministr spravedlnosti závěrem vyjádřil naději, že i vznik Kolegia napomůže těmto názorům vystavět hráz.

### **II. PŘEDSTAVENÍ KOLEGIA**

V následující části jednání vládní zmocněnec pro zastupování České republiky před Soudem Vít A. SCHORM s ohledem na skutečnost, že se jednalo o první, převážně seznamovací a informativní jednání Kolegia, přiblížil účastníkům činnost kanceláře vládního zmocněnce, problematiku výkonu rozsudků Soudu (povinnosti státu vyplývající z rozsudku Soudu, současné fungování výkonu rozsudků Soudu na vnitrostátní úrovni, dohled Výboru ministrů Rady Evropy) a důvody vzniku Kolegia, jeho složení, poslání a budoucí fungování. V podrobnostech viz část B přiložené prezentace.

Následně zástupce vládního zmocněnce Petr KONŮPKA představil novou databázi judikatury Soudu v českém jazyce (<http://eslp.justice.cz/>), která je důležitým nástrojem významně ulehčujícím vnitrostátním uživatelům přístup a orientaci v judikatuře Soudu.

V diskusi byla řešena otázka vhodného dne pro budoucí jednání Kolegia, kdy zástupce Senátu Jiří ČUNEK vyslovil preferenci pro úterní dopoledne a zástupce Poslanecké sněmovny Lukáš PLETICHA upozornil na obtížnost zajištění účasti sněmovny na případných jednáních v měsících červnu, září a prosinci.

### **III. AKTUÁLNĚ VÝBOREM MINISTRŮ RADY EVROPY PROJEDNÁVANÉ PŘÍPADY**

V této části zasedání Kolegia představil vládní zmocněnec V. A. SCHORM vybrané rozsudky Soudu, z nichž plyne povinnost přijetí obecných opatření a u nichž doposud nedošlo k ukončení do-

hledu ze strany Výboru ministrů Rady Evropy. Ve všech případech byly rozsudky Soudu ve spolupráci s dotčenými státními orgány již pečlivě analyzovány a v některých případech rovněž přijata důležitá legislativní a jiná opatření vedoucí k nápravě.

#### *A. – D. H. A OSTATNÍ PROTI ČESKÉ REPUBLICE, 13. LISTOPADU 2007*

Vládní zmocněnec V. A. SCHORM úvodem stručně nastínil obecné otázky, které je třeba řešit v rámci výkonu tohoto rozsudku. K podrobnostem o obsahu rozsudku a stávajícím stavu jeho výkonu viz příloha A podkladového materiálu k bodu 3 programu.

V diskusi zástupce Senátu J. ČUNEK vyjádřil přesvědčení, že za pomoci evropských dotací určených k inkluzi ve vzdělávání v řádu několika desítek milionů Kč by nejpozději v roce 2017 při spolupráci všech zainteresovaných osob mělo dojít k vyřešení daného problému. Následně zástupkyně MŠMT Jana PŘIBYLOVÁ představila aktuální kroky svého ministerstva přijímané v rámci výkonu rozsudku. Vyzdvihla zejména novelu školského zákona (č. 82/2015 Sb.), která v relevantních částech nabude účinnosti v září 2016 a která by měla být rozhodujícím krokem k dosažení plného výkonu tohoto rozsudku. Dále připomněla, že od září 2016 dojde ke zrušení přílohy k rámcovému vzdělávacímu programu pro žáky s lehkým mentálním postižením, přičemž pro tyto žáky bude využíváno individuálních studijních plánů, které umožní zohlednit všechny jejich individuální vzdělávací potřeby. Zdůraznila též, že navrhovanými legislativními změnami nedojde k rušení praktických škol; tyto školy však budou muset zvolit buď vzdělávací program pro běžné základní školy, či se stát základní školou speciální. K novele školského zákona je aktuálně připravována prováděcí vyhláška s cílem integrovat co nejvíce dětí do hlavního vzdělávacího proudu. Upozornila rovněž, že problematikou se též začala zabývat Evropská komise.

#### *B. – BUREŠ PROTI ČESKÉ REPUBLICE, 18. ŘÍJNA 2012*

Vládní zmocněnec V. A. SCHORM úvodem stručně nastínil obecné otázky, které je třeba řešit v rámci výkonu tohoto rozsudku. K podrobnostem o obsahu rozsudku a stávajícím stavu jeho výkonu viz příloha B podkladového materiálu k bodu 3 programu.

V diskusi byly probírány zejména otázky spojené s evidencí používání omezovacích prostředků, novou metodikou používání omezovacích prostředků, používání psychofarmak jako omezujícího prostředku a účinného vyšetřování případů špatného zacházení.

K evidenci použití omezovacích prostředků, kterou zavádí aktuálně Poslaneckou sněmovnou projednávaná novela zákona o zdravotních službách, zástupce KVOP Jaroslav ŠVOMA uvedl, že navrhovaná podoba evidence bude toliko statistickým údajem a nikoli skutečnou evidencí, kterou ostatně doporučuje vést a podrobně upravuje i stávající metodické doporučení k používání omezovacích prostředků ve zdravotnictví. Evidence v navrhované podobě nemůže naplnit svůj účel, tedy umožnit účinnou vnější, ale především vnitřní kontrolu používání omezovacích prostředků ze strany samotných zdravotnických zařízení a prevenci neoprávněného užívání omezení. Zástupkyně MZdr Denisa KOPKOVÁ sdělila, že podle názoru MZdr evidence v této podobě preventivní účel naplní. Připomněla též, že novela zákona o zdravotních službách je již v Poslanecké sněmovně a její změny jsou tak možné jen cestou poslaneckých pozměňovacích návrhů. Vyjádřila také přesvědčení, že účinné kontroly ze strany KVOP i krajských úřadů jsou možné již dnes. Zástupkyně Senátu Eliška WAGNEROVÁ zdůraznila, že evidence v sobě nese i riziko závažného zásahu do soukromí a osobních údajů, a důležité je tak zejména to, aby bylo vždy zřejmé ze zdravotní dokumentace pacienta, zda a proč byl ten který omezující prostředek použit. Stejný názor vyjádřila i zástupkyně MPO Jitka RYBOVÁ. Závěrem diskuse k tomuto bodu zástupce KVOP J. ŠVOMA připomněl, že evidence nebude obsahovat osobní údaje pacienta.

Ohledně připravované nové metodiky pro poskytovatele zdravotních služeb k používání omezovacích prostředků zástupkyně MZdr D. KOPKOVÁ informovala, že v současné době je verze me-

todiky téměř hotova a je diskutována s odborníky; je vynakládáno úsilí, aby byla metodika zveřejněna ve věstníku MZdr do konce tohoto roku či počátkem roku 2016. Součástí metodiky bude i doporučený vnitřní předpis poskytovatelů zdravotních služeb. Metodiku nicméně předtím musí schválit vedení ministerstva. Zástupkyně MŠMT J. PŘIBYLOVÁ v této souvislosti vyzdvihla, že problémem je též neexistence jednotné metodiky MZdr a MSpr, která by vymezila případy, kdy má být použití omezovacích prostředků oznamováno soudu. Za současného stavu se případy, kdy dojde k omezení osobní svobody, k soudu ani nedostanou, neboť zdravotnická zařízení a lékaři při absenci jednotné metodiky nemají jasno v tom, které případy je namístě již považovat za omezení osobní svobody a které nikoli. Není též zjevná jasná hranice mezi použitím psychofarmak jako terapeutického prostředku a jako prostředku omezujícího osobní svobodu. Zástupkyně LLP Zuzana DURAJOVÁ připomněla, že k problematice omezovacích prostředků a k vhodnosti jejich použití se vyjadřují různé mezinárodní orgány, např. CPT (Evropský výbor pro zabránění mučení), přičemž se objevuje i názor, že použití omezovacích prostředků u psychicky nemocných pacientů může být v zásadě vždy ponižujícím zacházením. Je tedy důležité, aby MZdr při vypracování metodiky nevycházelo jen ze znění zákona, ale aby zohlednilo i standardy mezinárodní ochrany lidských práv. Zástupkyně MZdr D. KOPKOVÁ závěrem uvedla, že si lze těžko představit úplné upuštění od používání omezovacích prostředků; tato myšlenka je v realitě českých zdravotnických zařízení iluzorní a MZdr s ní nepracuje.

Na otázku používání psychofarmak jako omezení navázala zástupkyně ministra pro lidská práva Eliška HODYSOVÁ a připomněla, že psychofarmaka se používají nejen jako omezující, ale i jako terapeutický prostředek. Navrhla, aby bylo v rámci MZdr zřízeno odborné fórum, které by se zabývalo používáním psychofarmak. Zástupkyně MZdr D. KOPKOVÁ uvedla, že si není vědoma toho, že by bylo uvažováno o zřízení takové pracovní skupiny. Pokud ano, stalo by se tak pod patronátem sekce zdravotní péče.

K otázce účinného vyšetřování případů špatného zacházení zástupce ÚS Lubomír MAJERČÍK připomněl, že obdobné procesní porušení článku 3 Úmluvy Soud shledal i v pozdějším rozsudku *Kummer proti České republice* a nejnověji i Ústavní soud v nálezu sp. zn. I. ÚS 860/15. Vzniká tedy otázka, zda státní zastupitelství umějí při vyšetřování špatného zacházení ve smyslu článku 3 Úmluvy dostát požadavkům, které vyplývají z judikatury Soudu. Zástupce KVZ P. KONŮPKA sdělil, že z dosavadní analýzy rozsudků *Bureš* a *Kummer* prozatím nevyplývá, že by existoval obecný problém při konání účinného vyšetřování špatného zacházení na straně státního zastupitelství. Rozsudky tedy byly toliko zaslány Nejvyššímu státnímu zastupitelství, které je dále rozšířilo v soustavě státních zastupitelství. V návaznosti na rozsudek *Kummer proti České republice* probíhá dále ze strany KVOP školení policistů odpovědných za střežení cel. Na jaře 2014 se také ve spolupráci NSZ a GIBS uskutečnil seminář na téma účinného vyšetřování. V rámci komunikace s dotčenými orgány v návaznosti na rozsudek *Kummer* nicméně vyvstala otázka, zda případy neadekvátního vyšetření špatného zacházení nemohou mít svou příčinu případně též v současné právní úpravě, zejména § 149 trestního zákoníku, a to i s přihlédnutím ke skutečnosti, že do současnosti nebylo dané ustanovení téměř využito. Případné obecnější problémy nicméně mohou pramenit i z praxe nebo mohou spočívat v kombinaci více nedostatků. Věcí by se měl v nejbližší době zabývat Výbor proti mučení Rady vlády pro lidská práva.

### C. – DELTA PEKÁRNY A. S. PROTI ČESKÉ REPUBLICĚ, 2. ŘÍJNA 2014

Vládní zmocněnec V. A. SCHORM úvodem stručně nastínil obecné otázky, které je třeba řešit v rámci výkonu tohoto rozsudku. K podrobnostem o obsahu rozsudku a stávajícím stavu jeho výkonu viz příloha C podkladového materiálu k bodu 3 programu.

V diskusi zástupce ČAK Michal SYLLA vyjádřil názor, že k výkonu rozsudku není třeba novelizovat SŘS; věc lze řešit postupem podle zákona č. 82/1998 Sb., neboť se ve věci jednalo o nesprávný úřední postup. O legislativních změnách by se mělo v rámci implementace rozsudku Soudu přemýšlet

až jako o prostředku *ultima ratio*, a to i z důvodu zachování právní jistoty. Vládní zmocněnec V. A. SCHORM uvedl, že problém spočíval právě v nedostatku právní jistoty šetřením dotčených subjektů ohledně toho, jak se mohou proti postupu ÚOHS bránit. V minulosti existovalo několik potenciálních prostředků nápravy, žádný z nich však podle Soudu nebyl vzhledem k povaze daného porušení Úmluvy adekvátní. Předně je tu žaloba proti rozhodnutí ve smyslu § 65 a násl. SŘS, avšak ta je velmi zdoluhavým procesem, který neumožňuje včasnou ochranu proti obdobným zásahům. Dále tu existovala možnost domáhat se ochrany skrze podání zásahové žaloby, u níž navíc Soud podotknul, že by právě ona mohla být účinným prostředkem nápravy. Nakonec tu existovala možnost postupovat podle zákona č. 82/1998 Sb. Problém však spočívá zejména v tom, že nebylo a stále není zřejmé, který prostředek nápravy je v dané situaci možné účinně využít.

Zástupkyně Senátu E. WAGNEROVÁ dále upozornila, že obdobný a patrně ještě závažnější problém nastává v rámci trestního řízení, například jde-li o domovní prohlídky provedené ve vztahu k třetím osobám, vůči nimž není trestní stíhání vedeno (např. svědkům apod.). U těchto osob je ochrana ještě menší, neboť nemají v rámci trestního řízení v tomto ohledu žádná procesní práva a nezbývá jim než se obrátit přímo na Ústavní soud.

Závěrem diskuse zástupce PrF MU David KOSAŘ poukázal na skutečnost, že rozsudek byl přijat těsným poměrem hlasů 4:3, a vznesl otázku, zda s ohledem na tuto skutečnost a potenciální velké obecné dopady rozsudku byla zvažována možnost podání žádosti o postoupení věci velkému senátu. Též nadnesl otázku, zda jedním z cílů zřízení Kolegia nebyla i možnost konzultace postoupení věci velkému senátu s dotčenými orgány. Vládní zmocněnec V. A. SCHORM uvedl, že k podání žádosti o postoupení věci velkému senátu je poměrně krátká lhůta, ale nikoli natolik, aby bránila konzultaci s dotčenými orgány. Pokud jde o rozsudek *Delta pekárny*, dotčené orgány byly konzultovány. Daná věc nicméně nevyvolává otázky principiálního charakteru. Přestože ÚOHS o postoupení usiloval, bylo po zralé úvaze rozhodnuto, že základní otázka nastolená v daném rozsudku, tj. potřeba účinného přezkumu a zajištění rychlého přístupu k soudu, je nesporná, a proto by podání žádosti o postoupení této věci velkému senátu nemělo šanci na úspěch.

#### D. – HANZELKOVI PROTI ČESKÉ REPUBLICE, 11. PROSINCE 2014

Vládní zmocněnec V. A. SCHORM úvodem stručně nastínil obecné otázky, které je třeba řešit v rámci výkonu tohoto rozsudku. K podrobnostem o obsahu rozsudku a stávajícím stavu jeho výkonu viz příloha D podkladového materiálu k bodu 3 programu.

V diskusi zástupce ČAK M. SYLLA uvedl, že navrhovaná změna OSŘ je proti základním principům procesního práva. Rozhodovalo by se totiž *ex post* o rozhodnutí, které již neexistuje, neboť bylo v mezidobí zrušeno či se stalo bezpředmětným. V takovém případě by odvolací soud vydával toliko rozhodnutí obsahující deklaratorní výrok o zákonnosti rozhodnutí, jímž bylo předběžné opatření vydáno. Takové rozhodování však náleží jen správním soudům a nikoli soudům civilním. Pokud by nicméně tato úprava měla být přijata, mělo by to být cestou novelizace zákona o zvláštních řízeních soudních, nikoli OSŘ. V daném případě však již právní řád nápravu umožňuje, a to skrze zákon č. 82/1998 Sb., neboť v dané věci došlo k nesprávnému úřednímu postupu. Je nutné zde klást paralelu mezi tímto typem předběžného opatření a obecnou úpravou předběžných opatření dle OSŘ, dle níž je za škodu vzniklou nařízením předběžného opatření odpovědný navrhovatel. V dané věci byl navrhovatelem orgán sociálně právní ochrany dětí, tedy orgán státu. Nejde přitom o odpovědnost za rozhodnutí, neboť chyba byla již v samotném návrhu, když soudce vydávající předběžné opatření *de facto* neměl žádný prostor zvážit zákonnost svého rozhodnutí; nezbývalo mu tedy než za daných okolností návrhu vyhovět a předběžné opatření nařídit.

Zástupkyně Senátu E. WAGNEROVÁ vyjádřila přesvědčení, že adekvátním prostředkem nápravy v dané věci byla žaloba na ochranu osobnosti, neboť odpovědnou osobou byl lékař dané porodnice. Navrhovaná novela OSŘ by jen „zprocesnila“ celý postup ochrany práv a vedla k prodloužení řízení.

Zástupkyně MŠMT J. PŘIBYLOVÁ souhlasila s tím, že navrhované řešení je v rozporu s obecně platnými zásadami občanského procesu a měla by důsledky i ve vztahu k řadě jiných řízení, které je třeba důsledně analyzovat. Navrhla se v užším kruhu nejprve zabývat jednotlivými možnostmi řešení, představit relevantní argumenty a teprve potom přistoupit k jejich analýze a volbě vhodné alternativy.

Vládní zmocněnec V. A. SCHORM připomněl, že žaloba na ochranu osobnosti byla jako prostředek nápravy odmítnuta v rozsudku samotným Soudem. Těžko lze též v dané věci hovořit o nesprávném úředním postupu, když bylo soudem vydáno rozhodnutí a Soud v rozsudku shledal porušení článku 8 Úmluvy právě v činnosti soudu. To je ostatně logické, neboť pokud bychom odpovědnost kladli na orgán ochrany dětí, pak by role soudce při vydávání předběžného opatření spočívala toliko v povinnosti dát na papír razítko. Zástupce KVZ Ota HLINOMAZ připomněl, že argumenty, které v diskusi zazněly, již byly zvažovány a následně nebyly zvoleny z odůvodněných příčin. Připomněl, že toto první jednání Kolegia má specifickou povahu v tom směru, že jeho předmětem jsou rozsudky, o způsobu jejichž implementace již byly vedeny s dotčenými orgány četné konzultace a na jejichž základě pak byla přijata či navržena příslušná prezentovaná obecná opatření. Další zasedání Kolegia se budou již zabývat aktuálními případy, u nichž bude podoba vhodných obecných opatření formována právě v debatě na Kolegiu.

#### IV. RŮZNÉ

V části věnované zohledňování rozsudků vydaných Soudem ve vztahu k jiným členským státům Rady Evropy zástupkyně KVZ Jana MARTINKOVÁ představila rozsudek ve věci *Y. Y. proti Turecku* dotýkající se problematiky podmínění uznání změny pohlaví provedením sterilizace. V podrobnostech viz podkladový materiál k bodu 4 programu.

V diskusi zástupkyně Senátu E. WAGNEROVÁ zmínila, že v případě, že bude nutné změnit právní předpisy, je třeba změnit oba relevantní zákony současně, právní řád musí zůstat konzistentní. Zástupkyně MZdr D. KOPKOVÁ informovala, že její ministerstvo v současné době neuvažuje o změně právní úpravy. Citovaný rozsudek se totiž týká otázky právního uznání změny pohlaví, přičemž zákon o specifických zdravotních službách upravuje toliko provedení změny pohlaví, nikoliv její uznání bez ztráty reprodukční funkce. Je možné teoreticky nastavit systém tak, že by osoba, která má stále fyzické znaky původního pohlaví, byla uznána formálně jako příslušník jiného pohlaví. Nezbytné změny by pak však měly být provedeny v právních předpisech spadajících do působnosti Ministerstva vnitra. Zástupce KVOP J. ŠVOMA připomněl, že před Soudem aktuálně probíhají další tři řízení, v nichž je nastolena obdobná otázka.

#### V. ZÁVĚR

Závěrem vládní zmocněnec V. A. SCHORM poukázal na aktuálně Soudem projednávané případy proti České republice, které mohou eventuálně vyvolat potřebu přijetí obecných opatření k nápravě a stát se tak předmětem diskusí na některém z příštích zasedání Kolegia. K přehledu těchto případů viz část D2 příložené prezentace.

V Praze dne 4. prosince 2015

Vypracovali: V. Kundrák, V. Pysk  
& P. Konůpka

Schválil: V. A. Schorm

Přílohy: prezenční listina a prezentace