

MINISTERSTVO SPRAVEDLNOSTI

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

Kolegium expertů k výkonu rozsudků ESLP a provádění Úmluvy

program druhého zasedání

Ministerstvo spravedlnosti, Vyšehradská 16, Praha 2, místnost č. 332
14. prosince 2016, 10:00 hodin

1. Zahájení

2. Rozsudek velkého senátu Soudu ve věci *Dubská a Krejzová proti České republice*

Otázka porodů v domácím prostředí za přítomnosti porodní asistentky

3. Aktuální stav věcí projednávaných na minulém zasedání Kolegia

- a) *Hanzelkovi proti České republice* (přezkum zákonnosti předběžného opatření)
- b) *Delta Pekárny a.s. proti České republice* (soudní přezkum místních šetření v rámci hospodářské soutěže)
- c) *D. H. a ostatní proti České republice* (diskriminace romských dětí v přístupu k základnímu vzdělávání)
- d) *Bureš proti České republice* (používání omezovacích prostředků ve zdravotnických zařízeních)
- e) *Y. Y. proti Turecku* (sterilizace jako podmínka změny pohlaví)

4. Nová rozhodnutí Soudu proti České republice

- a) *Červenka proti České republice* (nedobrovolné umístění do zařízení sociálních služeb)
- b) *Maslák proti České republice* (důkladné osobní prohlídky ve vězeňských zařízeních)

5. Nové problémy vyplývající z projednávaných či Soudem v nedávné době rozhodnutých věcí

- a) Kompenzační prostředek nápravy nepřiměřené délky soudního řízení (*DOMIRA spol. s r. o. proti České republice a 9 dalších stížností*)
- b) *Blokhin proti Rusku* (soudnictví ve věcech mládeže)

6. Různé

MINISTERSTVO SPRAVEDLNOSTI

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

Dubská a Krejzová proti České republice (podklad k jednání Kolegia dne 14. prosince 2016)

1. ZÁVĚR SOUDU

Rozsudkem ze dne 15. listopadu 2016 velký senát Soudu rozhodl dvanácti hlasy proti pěti, že skutečnost, že stěžovatelky nemohly využít služeb porodní asistentky při domácím porodu, který si přály, čemuž bránila platná právní úprava, nepředstavuje porušení jejich práva na respektování soukromého života ve smyslu článku 8 Úmluvy.

I přes závěr o neporušení Úmluvy Soud Českou republiku vyzval, aby učinila další pokrok v oblasti porodnictví. Konkrétně zmínil potřebu podrobovat příslušné právní předpisy neustálému přezkumu, aby byl zohledněn lékařský a vědecký vývoj, a také nutnost plného respektování práv žen v oblasti reprodukčního zdraví, zejména prostřednictvím zajištění adekvátních podmínek pro pacienty a zdravotnický personál v porodnicích v České republice.

Kancelář vládního zmocněnce považuje za nezbytné připomenout, že dle čl. 46 odst. 1 Úmluvy se Vysoké smluvní strany „zavazují, že se budou řídit konečnými rozsudky Soudu ve všech sporech, jichž jsou stranami“. Ačkoliv se jedná o rozsudek o neporušení Úmluvy, byl směřován vůči České republice, a výše uvedenou výzvu Soudu je tak třeba chápat jako autoritativní a poměrně konkrétní doporučení dalšího postupu vnitrostátních orgánů v oblasti porodnictví. Měly by být proto podniknuty kroky k naplnění této výzvy.

Rozsudek je v plném znění v anglickém a francouzském jazyce k dispozici [zde](#). Anotaci rozsudku v českém jazyce naleznete níže. Překlad plného znění rozsudku do českého jazyka doposud nebyl dokončen. Jakmile bude hotov, naleznete jej v české databázi judikatury ESLP na adrese <http://eslp.justice.cz>.

2. ANOTACE ROZSUDKU

Rozsudek ze dne 15. listopadu 2016 ve věci č. 28859/11 a 28473/12 – Dubská a Krejzová proti České republice

Velký senát Soudu rozhodl dvanácti hlasy proti pěti, že skutečnost, že stěžovatelky nemohly využít služeb porodní asistentky při domácím porodu, který si přály, čemuž bránila platná právní úprava, nepředstavuje porušení jejich práva na respektování soukromého života ve smyslu článku 8 Úmluvy.

I. Skutkové okolnosti

Obě stěžovatelky si přály родit své další dítě v domácím prostředí s porodní asistentkou. První stěžovatelka tak zamýšlela učinit z důvodu negativních zkušeností s nemocničním prostředím a personálem z prvního porodu a druhá stěžovatelka díky tomu, že své předchozí dvě děti již porodila v domácím prostředí. V době těhotenství se obě stěžovatelky obrátily mimo jiné na příslušný krajský úřad s žádostí o zaslání seznamu porodních asistentek, které jsou oprávněny vést porod v domácím prostředí. V zásadě vždy se jim dostalo odpovědi, že podle platné právní úpravy nedisponuje žádná porodní asistentka oprávněním k poskytování zdravotních služeb včetně vedení fyziologických porodů v domácím prostředí, jelikož pro vedení plánovaného, byť i fyziologického (nekomplikovaného) porodu je třeba vždy splnit požadavky na minimální věcné a technické vybavení

podle příslušných vyhlášek Ministerstva zdravotnictví. První stěžovatelka nakonec porodila v domácím prostředí sama bez porodní asistentky a druhá stěžovatelka v nemocnici. Ústavní stížnost první stěžovatelky plénum Ústavního soudu odmítlo.

II. Odůvodnění rozhodnutí Soudu

K TVRZENÉMU PORUŠENÍ ČLÁNKU 8 ÚMLUVY

Stěžovatelky považovaly za rozporné s článkem 8 Úmluvy, že jim bylo znemožněno porodit v domácím prostředí za asistence porodní asistentky.

Senát bývalé páté sekce Soudu dospěl v rozsudku ze dne 11. prosince 2014 šesti hlasy proti jednomu k závěru o neporušení práva stěžovatelek na respektování soukromého života chráněného článkem 8 Úmluvy. Věc byla na základě žádosti stěžovatelek předložena velkému senátu Soudu.

(i) Použitelnost článku 8 Úmluvy na projednávanou věc

Soud se nejprve zabýval otázkou, zda právo rozhodnout o okolnostech porodu spadá do působnosti článku 8 Úmluvy. Ač článek 8 nelze vykládat tak, že by zahrnoval právo na domácí porod jako takové, skutečnost, že v praxi není možné, aby ženám byla poskytnuta odborná asistence u porodu v domácím prostředí, spadá dle Soudu pod právo na respektování jejich soukromého života, a tudíž do působnosti článku 8 Úmluvy. Porod je totiž jedinečný a delikátní okamžik v životě ženy. Zahrnuje otázky tělesné a duševní integrity, zdravotní péče, reprodukčního zdraví a ochrany s tím spojených informací. Tyto otázky, včetně výběru místa porodu, jsou proto dle Soudu zásadním způsobem spjaty se soukromým životem ženy a spadají tak do rozsahu tohoto pojmu ve smyslu článku 8 Úmluvy.

(ii) Pozitivní či negativní povinnosti

Dále Soud řešil otázku, zda má být projednávaná věc zkoumána pod zorným úhlem negativních či pozitivních povinností. Připustil, že na věc lze nahlížet z obou úhlů pohledu, tedy jak z pohledu omezení práv stěžovatelek na výběr okolností porodu, tj. prizmatem zásahu do jejich práv a tedy negativních povinností, tak z pohledu nepřijetí odpovídajícího právního rámce zaručujícího práva osobám v situaci stěžovatelek, tj. prizmatem pozitivních povinností (*mutatis mutandis, Hristozov a ostatní proti Bulharsku*, č. 47039/11 a 358/12, rozsudek ze dne 13. listopadu 2012, § 117).

Ve světle povahy a obsahu námitek stěžovatelek Soud rozhodl na věc nahlížet prizmatem negativních povinností, tedy zásahu do práva stěžovatelek využít asistence porodních asistentek při domácím porodu, kterým hrozí sankce a je jim právními předpisy prakticky bráněno vykonávat uvedenou činnost. K tomu Soud doplnil, že použitelné zásady jsou bez ohledu na zvolený přístup do značné míry obdobné (*S. H. a ostatní proti Rakousku*, č. 57813/00, rozsudek velkého senátu ze dne 3. listopadu 2011, § 88).

(iii) Byl zásah v souladu se zákonem?

Dle judikatury Soudu musí mít předmětný zásah základ ve vnitrostátním právním řádu. Příslušná úprava musí být přístupná a formulovaná s dostatečnou přesností, aby byla dotčená osoba schopna v míře přiměřené okolnostem (v případě potřeby s právní pomocí) předvídat následky svého jednání (*A, B a C proti Irsku*, č. 25579/05, rozsudek velkého senátu ze dne 16. prosince 2010, § 220).

Soud shledal, že i přes určité nejasnosti, které mohla některá ustanovení v rozhodné době platné právní úpravy vzbuzovat, byly stěžovatelky schopny – byť případně s využitím právní pomoci – předvídat s mírou přiměřenou okolnostem, že jejich domácnosti nesplňují požadavky na vybavení místa, kde je možné vést fyziologické porody, stanovené příslušnými vyhláškami Ministerstva zdravotnictví, a že tudíž na základě těchto předpisů není porodním asistentkám umožněno vést domácí porody.

Předmětný zásah proto byl dle Soudu v souladu se zákonem.

(iv) Sledoval zásah legitimní cíl?

Podle Soudu není pochyb o tom, že politika České republiky vybízející k porodům v porodnicích, jež je reflektována v dotčené právní úpravě, sledovala cíl ochrany zdraví a bezpečí matky a dítěte během porodu a po něm. Předmětný zásah tak sledoval legitimní cíl ochrany zdraví a práv jiných ve smyslu čl. 8 odst. 2 Úmluvy.

(v) Byl zásah nezbytný v demokratické společnosti?

V projednávané věci zbývalo Soudu ověřit, zda ve vztahu ke skutečnosti, že nebylo v praxi možné, aby si stěžovatelky přizvaly odbornou asistenci k domácímu porodu, byla nastolena spravedlivá rovnováha mezi právem stěžovatelek na respektování soukromého života a zájmem státu na ochraně zdraví a bezpečí dítěte a matky, resp. zda žalovaná vláda nepřekročila svůj prostor pro uvážení, když platná právní úprava v praxi příslušnou odbornou asistenci neumožňovala.

Ač otázka domácích porodů nevyvolává dle Soudu citlivé morální a etické otázky (srov. *A, B a C proti Irsku*, cit. výše), dotýká se důležitého veřejného zájmu v oblasti veřejného zdraví. Odpovědnost státu v této oblasti s sebou nutně nese širší rozsah pravomocí, které stát musí mít pro stanovení pravidel fungování systému zdravotní péče, zahrnující jak státní, tak soukromé poskytovatele zdravotních služeb. V daném kontextu Soud poznamenal, že projednávaná věc se týká složité problematiky politiky zdravotní péče vyžadující ze strany vnitrostátních orgánů posouzení odborných a vědeckých údajů o rizicích nemocničních a domácích porodů. Dále je třeba zohlednit aspekty sociální a hospodářské politiky, včetně alokace finančních prostředků, jelikož ty může být potřeba přesunout z obecného systému porodnic k zajištění péče u domácích porodů.

Soud dále podotkl, že mezi členskými státy Rady Evropy nepanuje shoda na otázku domácích porodů, která by umožnila zúžit prostor pro uvážení žalované vlády. Ve dvaceti státech je varianta plánovaného domácího porodu zakotvena ve vnitrostátním právním řádu, zatímco ve dvaceti třech není regulována vůbec či je upravena nedostatečně.

Ve světle těchto úvah byl Soud toho názoru, že vnitrostátním orgánům musí být přiznán široký prostor pro uvážení, avšak nikoliv neomezený. Soud pak musí ověřit, zda s ohledem na tento prostor pro uvážení byl předmětný zásah přiměřeným vyvážením dotčených soupeřících zájmů (*A, B a C proti Irsku*, cit. výše, § 238). Úkolem Soudu přitom není nahradit vnitrostátní orgány ve vymezení nejvhodnější politiky regulující otázky spojené s okolnostmi porodu.

Dle Soudu se stěžovatelky v důsledku platné právní úpravy ocitly v situaci, která měla závažný dopad na svobodu jejich volby, jelikož byly nuceny buď porodit v domácnosti, avšak bez asistence porodní asistentky a s tím spojenými riziky, nebo porodit v porodnici. V této souvislosti Soud poznamenal, že ač v obecné rovině nedochází ke konfliktu zájmů mezi matkou a jejím dítětem, určité volby matky, pokud jde o místo, okolnosti nebo metodu porodu mohou znamenat zvýšené riziko pro zdraví a bezpečí novorozenců, jejichž úmrtnost, jak ukázaly statistiky perinatální a neonatální úmrtnosti, není zanedbatelná, a to i přes veškerý pokrok v lékařské péči. K tomu Soud dodal, že riziko pro matky a novorozence je vyšší v případech domácích porodů v porovnání s porody v náležitě vybavených porodnicích a že i když těhotenství probíhá bez komplikací a lze jej považovat za nízkorizikové, mohou během porodu vyvstat neočekávané komplikace vyžadující okamžitý odborný lékařský zásah (např. císařský řez). Porodnice může zajistit veškerou nezbytnou urgentní zdravotní péči, což by nebylo možné splnit v případě domácího porodu ani s porodní asistentkou. Česká republika přitom nemá zavedený systém specializované záchranné služby pro případy domácích porodů. Neexistence tohoto systému přitom zřejmě zvyšuje potenciální rizika pro ženy rodící v domácnosti a jejich děti.

Z materiálů předložených Soudu také vyplývá, že ve státech, kde jsou povoleny domácí porody, musí být splněny určité podmínky: (i) těhotenství musí být nízkorizikové, (ii) kvalifikovaná porodní asistentka musí být u porodu přítomna pro potřeby rozpoznání komplikací a případného převozu

rodičky do porodnice a (iii) tento transfer musí být zajištěn ve velmi krátkém čase. Domácí porod bez odborné asistence tak může zvýšit riziko ohrožení života a zdraví jak matky, tak novorozence.

Soud poznamenal, že se stěžovatelky mohly rozhodnout pro některou z místních porodnic, kde by jejich přání v zásadě byla respektována. Jak však vyplývá z vlastních zkušeností stěžovatelek, v řadě těchto porodnic se podmínky, za nichž je ženám poskytována zdravotní péče u porodu, jeví být sporné a v několika z nich zřejmě přání rodiček nejsou plně respektována. Tyto poznatky potvrdil i Výbor OSN pro odstranění diskriminace žen ve svých závěrečných doporučeních z roku 2010.

Tyto obavy nemohou být dle názoru Soudu při zkoumání, zda vnitrostátní orgány nastolily spravedlivou rovnováhu mezi dotčenými zájmy, opomenuty. Na druhou stranu Soud vzal v potaz, že od roku 2014 vláda iniciovala některé kroky ke zlepšení situace. Výslovně zmínil Pracovní skupinu k porodnictví při Radě vlády pro rovné příležitosti žen a mužů a prohlášení České gynekologické a porodnické společnosti ze srpna 2015 identifikující hlavní zásady porodní péče v České republice, včetně respektování práv rodiček. Ve světle výše uvedeného Soud považoval za vhodné vyzvat vnitrostátní orgány, aby učinily další pokrok v dané oblasti. Konkrétně uvedl potřebu podrobovat příslušné právní předpisy neustálému přezkumu, aby byl zohledněn lékařský a vědecký vývoj, a také nutnost plného respektování práv žen v oblasti reprodukčního zdraví, zejména prostřednictvím zajištění adekvátních podmínek pro pacienty a zdravotnický personál v porodnicích v České republice.

Soud své úvahy uzavřel konstatováním, že s ohledem na prostor pro uvážení, kterého žalovaná vláda požívá, nebyl zásah do práva stěžovatelek na respektování jejich soukromého života nepřiměřený. K porušení článku 8 Úmluvy tudíž nedošlo.

III. Oddělené stanovisko

Soudci Sajó, Nicolaou a soudkyně Karakaş, Laffranque a Keller ve svém společném nesouhlasném stanovisku byli toho názoru, že předmětný zásah do svobody volby matek, která je právní úpravou *de facto* omezena pouze na porody v porodnicích, není přiměřený. Uvedli, že dotčená právní úprava vede k paradoxní a kontraproduktivní situaci, kdy je matka s dítětem, pakliže zvolí domácí porod, vystavena riziku, jelikož jí je odepřena nepostradatelná asistence porodní asistentky. Vyjádřili názor, že musí existovat reálná možnost volby domácího porodu. Pokud neexistuje, samo o sobě to postačí ke shledání porušení článku 8 Úmluvy. Dále vytýkali Soudu způsob, jakým použil prostor pro uvážení v projednávané věci. Ten totiž nemůže být pouhým bianko šekem ve prospěch dotčené právní úpravy. Poukázali i na široce rozšířenou nespokojenost s nerespektováním přání a možností matek v českých porodnicích a na mezinárodní trendy a statistiky, které Soud nevezal dostatečně v potaz. Ve vztahu k omezení možnosti volby rodiček též podotkli, že doposud v České republice nevznikl jediný porodní dům.

MINISTERSTVO SPRAVEDLNOSTI

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

Hanzelkovi proti České republice (podklad k jednání Kolegia dne 14. prosince 2016)

1. ZÁVĚR SOUDU

V rozsudku ze dne 11. prosince 2014 Soud dospěl k závěru, že v důsledku výkonu předběžného opatření spočívajícího v nuceném návratu do porodnice, kterou stěžovatelé, matka s novorozencem, opustili krátce po porodu, došlo k porušení jejich práva na respektování soukromého a rodinného života ve smyslu článku 8 Úmluvy. Dále Soud shledal, že proti uvedenému zásahu ze strany státních orgánů neměli v rozporu s článkem 13 Úmluvy k dispozici účinný prostředek nápravy.

Anotaci i překlad rozsudku naleznete [zde](#).

2. VÝKON ROZSUDKU

Výboru ministrů Rady Evropy byl v červenci 2016 předložen revidovaný akční plán, v němž Česká republika informovala, že veškerá nezbytná opatření pro implementaci rozsudku na poli článku 8 Úmluvy byla přijata (více viz podkladové materiály k předchozímu zasedání kolegia dostupné [zde](#)).

Ve vztahu ke shledanému porušení článku 13 Úmluvy byly závěry Soudu zahrnuty do novely procesních předpisů, která je v současné době v legislativním procesu. Konkrétně je navrhováno vložení ustanovení § 220a do občanského soudního řádu. Níže uvedené znění návrhu ustanovení vzniklo za spolupráce legislativního odboru Ministerstva spravedlnosti a kanceláře vládního zmocněnce. Cenné připomínky poskytli také někteří členové Kolegia v návaznosti na jeho první zasedání a Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy v rámci mezirezortního připomínkového řízení. Příslušné ustanovení, včetně důvodové zprávy, bylo aprobováno Legislativní radou vlády a spolu se zbytkem novely předloženo vládě ke schválení. Vláda o návrhu jednala dne 23. listopadu 2016 a schválila jej v předloženém znění. Nyní bude návrh předložen Parlamentu.

Návrh počítá s tím, že pokud bude podáno odvolání proti předběžnému opatření podle § 201 o. s. ř., ač toto předběžné opatření zanikne, pozbude účinků nebo bude zrušeno dle § 77 odst. 2 o. s. ř., soud určí, že takové předběžné opatření bylo nezákonné, byl-li by jinak (tj. při jeho existenci v době rozhodování o odvolání) dán důvod pro jeho zrušení. Přínosem změny tudíž je, že na řízení o odvolání proti předběžnému opatření nebude mít vliv, že toto opatření mezitím pozbude účinků, jelikož bude možné vyslovit jeho nezákonnost a následně se domáhat odškodnění podle zákona č. 82/1998 Sb.

Text vládou schváleného ustanovení zní:

„§ 220a

(1) Odmítne-li odvolací soud odvolání z důvodu, že napadené usnesení o předběžném opatření pozbylo účinků, zaniklo nebo bylo zrušeno podle § 77 odst. 2, současně určí, že bylo nezákonné, byl-li by jinak dán důvod pro jeho zrušení.

(2) Při určení toho, zda napadené usnesení o předběžném opatření bylo nezákonné, vychází odvolací soud ze skutkového a právního stavu v době vydání napadeného usnesení.“

MINISTERSTVO SPRAVEDLNOSTI

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

DELTA PEKÁRNY a. s. proti České republice (podklad k jednání Kolegia dne 14. prosince 2016)

1. ZÁVĚR SOUDU

V rozsudku ze dne 2. října 2014 Soud dospěl k závěru, že v souvislosti s prohlídkou obchodních prostor stěžovatelské společnosti v rámci ochrany hospodářské soutěže bylo porušeno její právo na respektování obydlí a korespondence zaručené článkem 8 Úmluvy.

Anotaci i překlad rozsudku naleznete [zde](#).

2. VÝKON ROZSUDKU

Výboru ministrů Rady Evropy byl v červenci 2016 předložen aktualizovaný akční plán, v němž Česká republika informovala o výkonu rozsudku ve vztahu k individuálním i obecným opatřením (plné znění aktualizovaného akčního plánu v anglickém jazyce viz níže).

V rovině **individuálních opatření** bylo poznamenáno, že stěžovatelská společnost disponovala v návaznosti na rozsudek Soudu možností obnovy řízení před Ústavním soudem podle § 119 zákona o Ústavním soudu. Stěžovatelská společnost této možnosti dne 29. ledna 2015 využila ve vztahu k řízení o udělení pokuty za bránění místnímu šetření provedenému Úřadem na ochranu hospodářské soutěže (dále jen „ÚOHS“) v jejich prostorách v roce 2003. Podle dostupných informací řízení o obnově řízení před Ústavním soudem stále probíhá.

Vedle toho Ústavní soud nálezem sp. zn. IV. ÚS 4397/12 ze dne 9. února 2016 zrušil předchozí rozsudky Nejvyššího správního soudu z roku 2012 v (hlavním) řízení o porušení pravidel hospodářské soutěže a vrátil věc posledně jmenovanému soudu k dalšímu projednání.

Nejvyšší správní soud poté rozsudkem sp. zn. 5 Afs 7/2011 ze dne 25. února 2016 zrušil rozsudek Krajského soudu v Brně z roku 2010 a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Podle Nejvyššího správního soudu bylo třeba v návaznosti na příslušný rozsudek Soudu poskytnout stěžovatelské společnosti adekvátní prostředek nápravy, který spočíval předně v žalobě proti nezákonnému zásahu podle § 82 soudního řádu správního, a to i navzdory dlouhé době, která od předmětného místního šetření uplynula. Úkolem krajského soudu bylo dále posoudit, doplní-li stěžovatelská společnost v daném ohledu další argumenty, zákonnost a přiměřenost místního šetření, jakož i důsledky takového posouzení na přípustnost důkazů v rámci tohoto šetření získaných a na samotné rozhodnutí o pokutě za porušení pravidel hospodářské soutěže.

Výše uvedený postup lze považovat za adekvátní a dostačující individuální opatření k nápravě Soudem zjištěného porušení článku 8 Úmluvy.

Po zaslání aktualizovaného akčního plánu Výboru ministrů Krajský soud v Brně rozsudkem sp. zn. 62 Af 39/2016 – 115 ze dne 14. října 2016 s přihlédnutím k výše uvedeným rozsudkům Soudu, Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu žalobu stěžovatelské společnosti v příslušném rozsahu zamítl. Podle krajského soudu šetření vyhovělo požadavkům zákonnosti i přiměřenosti, a to konkrétně ve vztahu k požadavku na vhodnost, délku i rozsah příslušného zásahu. Použití důkazů zajištěných v rámci šetření proto ani nemohlo mít negativní vliv na výsledek řízení o porušení pravidel hospodářské soutěže.

V rovině **obecných opatření** lze předně odkázat na předchozí akční plán předložený Českou republikou Výboru ministrů v červenci 2015 (viz podkladové materiály k předchozímu zasedání kolegia dostupné [zde](#)).

V aktualizovaném akčním plánu bylo ve vztahu k otázce adekvátnosti opravného prostředku pro uplatnění námitek zákonnosti a přiměřenosti místního šetření provedeného ÚOHS spočívajícího v institutu žaloby proti nezákonnému zásahu podle § 82 soudního řádu správního odkázáno na výše zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu z února 2016, kterým tento soud účinnost předmětného prostředku nápravy aproboval.

Výbor ministrů byl nakonec informován o návrhu na změnu zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, který vláda předložila Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky v lednu 2016. Tento legislativní návrh byl v mezidobí českým zákonodárcem schválen a dne 19. října 2016 nabyl účinnosti (viz zákon č. 293/2016 Sb.). Nový § 21f odst. 7 zákona explicitně umožňuje soutěžitelům brojit proti místnímu šetření ÚOHS žalobou:

„§ 21f

Šetření na místě v obchodních prostorách

(...)

(7) Proti šetření v obchodních prostorách soutěžitelů lze podat žalobu.

(...)“

**Execution of the judgment of the European Court of Human Rights
in case no. 97/11 – *Delta Pekárny a.s. v. the Czech Republic*
Updated Action Plan submitted by the Czech Government on 11 July 2016**

In its judgment of 2 October 2014, which, in accordance with Article 44 § 2 b) of the Convention, became final on 2 January 2015, the European Court of Human Rights held that there had been a violation of Article 8 of the Convention on account of the fact that the on-site inspection in the premises of the applicant company, carried out by the Czech Office for the Protection of Competition (“the OPC”) in 2003, was not accompanied by sufficient procedural safeguards against arbitrariness. The present Revised Action Plan is intended to inform the Committee of Ministers of individual and general measures of execution of the judgment; it supplements the information which was submitted to the Council of Ministers of the Council of Europe on 31 July 2015.

I. INDIVIDUAL MEASURES

Just satisfaction awarded by the Court in the amount of EUR 5,000 under the head of costs and expenses was paid to the applicant company on 17 March 2015.¹

Furthermore, Article 119 of the Constitutional Court Act offers the possibility to request reopening of the proceedings before the Constitutional Court following the judgment of the Court. The applicant company indeed availed itself of this possibility on 29 January 2015. As for the moment, its request remains pending under no. Pl. ÚS 4/15. The proceedings in question concern the imposition of a fine on the applicant company for having obstructed the on-site inspection in its premises in 2003.

In addition, on 9 February 2016, the Constitutional Court issued a judgment no. IV. ÚS 4397/12 in the interrelated proceedings which pertain to the imposition of a fine on the applicant company for violation of competition rules. By this judgment, the Constitutional Court annulled previous judgments of the Supreme Administrative Court issued in 2012 and instructed this court to examine whether it is still possible to assess the on-site inspection in the premises of the applicant company, carried out in 2003, as to its legality and proportionality.

Subsequently, on 25 February 2016, the Supreme Administrative Court by its judgment no. 5 Afs 7/2011 annulled the judgment of the Brno Regional Court issued in 2010 and remanded the case for further proceedings to this court. At the same time, it explicitly stated that in the light of the Court’s judgement of 2 October 2014, the adequate mechanism of protection as regards on-site inspections is an action against administrative body’s illegal interference under Article 82 of the Code of Administrative Justice. Therefore, according to the Supreme Administrative Court, the applicant company must be provided with the possibility to raise the action under Article 82 against the on-site inspection carried out in 2003, even though the time limit for introducing this remedy (as set out in the Code of Administrative Justice) had long been expired, since the binding norms of international law have priority over domestic regulations. If the applicant company complements its arguments with regard to the legality and proportionality of the on-site inspection instead of having

¹ Details could be requested from the Office of the Czech Government Agent.

lodged the action under Article 82 of the Code of Administrative Justice, the regional court will have to examine whether the inspection had been illegal or disproportionate and, in case of positive answer, what are the implications of this finding for the admissibility of evidence gathered within the inspection, and eventually for the decision imposing a fine on the applicant company for violation of competition rules.

In view of the aforementioned, the Government are convinced that no other individual measures need to be adopted in this case.

II. GENERAL MEASURES

In its judgment, the Court found in particular that the applicant company had at its disposal no effective remedy to challenge the due conduct of the inspection, since the assessment of adequacy, duration and scope of the inspection had not been subject to judicial review. Following measures have been adopted.

First, according to usual practice, soon after the delivery of the Court's judgment, the Ministry of Justice published its translation on its website. Besides that, the translated judgment and its summary were sent to all State authorities involved in the case at hand, including courts and the OPC.

Second, in reaction to the judgment, the Government Agent held consultations among the State authorities involved in order to assess the various possibilities of general measures to execute the Court's judgement. The prevailing consensus emerged that the existing judicial interpretation of Article 82 of the Code of Administrative Justice be changed.

The abovementioned provision sets out the conditions for submitting an action against administrative body's illegal interference. The Court itself in its judgment remarked that this action appeared to be the most adequate mechanism of protection in situations like that of the applicant company. However, the Court also pointed out that in the circumstances of the case, this action was clearly not destined to succeed, first because according to the wording of Article 82 as in force in the relevant period, this action had to be directed against interference in course or susceptible of repetition, and second because in the light of the existing case law of the Supreme Administrative Court, this action had a subsidiary character in respect to the action against administrative body's decision under Article 65 of the Code of Administrative Justice (see § 89 of the Court's judgment).

Nevertheless, the first of these impediments was removed in the meantime as a result of a legislative amendment: as of 1 January 2012, the action under Article 82 may be filed also against interference which has already been terminated, and the administrative court may declare such interference as having been carried out contrary to law (the Court took note of this development in § 43 of its judgment).

As for the second obstacle outlined above, in their response to the Government Agent, the State authorities concerned have agreed with the abovementioned remark contained in the Court's judgment, namely that the action under Article 82 of the Code of Administrative Justice appears to represent the most appropriate procedural tool in the given context. Furthermore, they have acknowledged that the question of relationship between the actions under Articles 82 and 65 of the Code of Administrative Justice is a matter of judicial interpretation and as such, it can be subject to change via that interpretation. Lastly, they specified that with the view of implementing the Court's judgment, the required change would mean to start admitting the actions raised under Article 82 against on-site inspections effectuated by administrative bodies even in situations where these inspections can eventually, i.e. at the end of the respective administrative proceedings, be challenged

also by the action against administrative body's decision under Article 65 of the Code of Administrative Justice.

As has been mentioned above with respect to individual measures in the present case, in February 2016, the Supreme Administrative Court has indeed modified its previous case law and expressly held that the adequate mechanism of protection as regards on-site inspections is an action against administrative body's illegal interference under Article 82 of the Code of Administrative Justice. In other words, it means that when an on-site inspection has been carried out by the OPC, it is subject to an immediate judicial control through the action against illegal interference which the competitors may lodge. At the same time, it should be pointed out that the conclusion of the Supreme Administrative Court is framed in general terms, thus enabling the action under Article 82 to be used also against the on-site inspections realized by other administrative bodies (such as the tax authorities) which may as well affect the rights guaranteed by Article 8 of the Convention.

Third, in January 2016, the Government submitted to the Chamber of Deputies of the Parliament a bill amending the Act no. 143/2001 on Protection of Competition, which *inter alia* stipulates a right of a competitor to file the action against on-site inspection carried out by the OPC. If passed, this bill would in effect "codify" the position adopted by the Supreme Administrative Court in its abovementioned judgment of February 2016. The bill was approved by the Chamber of Deputies at the end of June 2016 and sent for consideration to the Senate.

III. CONCLUSION

The Government of the Czech Republic conclude that the judgment does not require any specific individual measures to be taken. As for general measures, the Government will provide the Committee of Ministers with an update on any advancement in the area described under *third* by 30 June 2017.

MINISTERSTVO SPRAVEDLNOSTI

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

D. H. a ostatní proti České republice (podklad k jednání Kolegia dne 14. prosince 2016)

1. ZÁVĚR SOUDU

V rozsudku ze dne 13. listopadu 2007 velký senát Soudu konstatoval, že nadměrným zařazováním romských žáků do škol pro lehce mentálně postižené došlo k porušení práva stěžovatelů, 18 romských žáků, na rovný přístup ke vzdělání (porušení článku 14 Úmluvy ve spojení s článkem 2 Protokolu č. 1).

Anotaci i překlad rozsudku naleznete [zde](#).

2. VÝKON ROZSUDKU

A. AKTUALIZOVANÝ AKČNÍ PLÁN K VÝKONU ROZSUDKU

V únoru 2016 byl Výboru ministrů předložen aktualizovaný akční plán výkonu rozsudku. Výbor ministrů v něm byl informován především o přijetí novely školského zákona č. 82/2015 Sb., která posílila inkluzivní prostředí na běžných základních školách, plánovaném vydání prováděcí vyhlášky k této novele, informačních a vzdělávacích seminářích k těmto legislativním změnám, zpracování metodického doporučení pro školy ke zřízení funkce asistenta pedagoga či zamýšleném zrušení přílohy rámcového vzdělávacího plánu upravující vzdělávání žáků s lehkým mentálním postižením.

Výbor ministrů byl zároveň informován o výsledcích posledního statistického šetření, které ukázalo, že podíl romských žáků, kteří se ve školním roce 2015/2016 vzdělávali podle zmíněné přílohy k rámcovému vzdělávacímu plánu, činil 31 %, oproti 30,5 % v předcházejícím školním roce. Podíl romských žáků, kteří se ve školním roce 2015/2016 vzdělávali podle běžného rámcového vzdělávacího plánu, se oproti předchozímu školnímu roku zvýšil o 0,6 % na 5,4 %. Konečně statistické šetření ukázalo, že počet žáků s lehkým mentálním postižením individuálně integrovaných v běžných základních školách meziročně vzrostl o 225 žáků na celkový počet 1 899 žáků.

Úplné znění aktualizovaného akčního plánu naleznete níže.

B. PROJEDNÁNÍ VÝKONU ROZSUDKU VÝBOREM MINISTRŮ RADY EVROPY

V červnu 2016 byl aktualizovaný akční plán vyhodnocen Výborem ministrů Rady Evropy, tentokrát bez jeho zařazení na ústní projednání. Výbor ministrů přijal rozhodnutí, v němž především s ohledem na absenci podstatných změn ve statistických zjištěních vyzval vnitrostátní orgány, aby legislativní reformu uvedly co nejrychleji v život, aby měla dopad již v nadcházejícím školním roce, a zajistily, aby všechny zainteresované subjekty disponovaly dostatečnými personálními i finančními prostředky a kontrolní orgány nezbytnými pravomocemi. Výbor ministrů dále úřady vyzval k úzké spolupráci s nevládními organizacemi a veřejnou ochránkyní práv. Závěrem si Výbor ministrů vyžádal v zářijovém termínu zprávu obsahující potvrzení, že reforma základního vzdělávání skutečně v září 2016 nabyla účinnosti, a v únoru 2017 dodání zprávy obsahující informace o praktickém účinku reformy.

Analýzu stavu výkonu rozsudku ze strany Výboru ministrů a text rozhodnutí naleznete [zde](#).

C. ZPRÁVA PRO VÝBOR MINISTRŮ O VÝKONU ROZSUDKU ZE ZÁŘÍ 2016

V září 2016 byla Výboru ministrů předložena vyžádaná zpráva, v níž bylo potvrzeno, že novela školského zákona i všechny nezbytné prováděcí předpisy nabyly účinnosti, byla zrušena příloha rámcového vzdělávacího plánu upravující vzdělávání žáků s lehkým mentálním postižením, bylo zřízeno revizní pracoviště v rámci Národního ústavu pro vzdělávání a uskutečnila se celá řada informačních a vzdělávacích seminářů. Výbor ministrů byl též informován o zabezpečení financování změn, a to jak ze státního rozpočtu, tak z operačních programů.

Úplné znění zprávy naleznete níže.

D. PLÁNOVANÁ ZPRÁVA PRO VÝBOR MINISTRŮ O VÝKONU ROZSUDKU NA ÚNOR 2017

Ve zprávě, kterou má Česká republika Výboru ministrů předložit počátkem února 2017, budou mj. uvedeny informace:

- o financování reformy základního vzdělávání (např. navýšení finanční rezervy krajů pro rok 2016 ze státního rozpočtu pro financování podpůrných opatření o 528 mil. Kč; navýšení částky pro rok 2016 na rozvojové programy na asistenty pedagoga o 100 mil. Kč; investiční program na pořízení kompenzačních učebních pomůcek a potřeb pro účely společného vzdělávání ve výši 275 mil. Kč; novela vyhlášky o krajských normativních závazcích krajský normativ na podpůrná opatření v jednotné výši stanovené vyhláškou; novela § 161 školského zákona umožňující objektivnější rozdělení finančních prostředků ze státního rozpočtu mezi jednotlivé kraje; reforma regionálního financování; navýšení výdajů státního rozpočtu MŠMT na rok 2017 na společné vzdělávání);
- v oblasti diagnostiky o pokračování v pracích na testu adaptivních dovedností a školení poradenských pracovníků v nových testech a diagnostice lehkého mentálního postižení;
- o rozšíření kompetencí a inspekční činnosti České školní inspekce (ČŠI) ve vztahu k poradenským zařízením, kdy nově bude ČŠI oprávněna hodnotit kvalitu činnosti poraden. ČŠI bude ve spolupráci s odbornými útvary Národního ústavu pro vzdělávání zjišťovat a hodnotit podmínky a průběh poskytování školských poradenských služeb, včetně komunikace, spolupráce a aktivního přístupu při jednání s klienty např. o vhodných formách podpory apod. ČŠI bude hodnotit též personální, materiální, prostorové a ekonomické podmínky poraden. Za tímto účelem byla ČŠI posílena o jednoho inspekčního pracovníka v každém kraji. Zjistí-li ČŠI při inspekční činnosti nedostatky, které mohou přímo ovlivnit vzdělávání konkrétního žáka (jsou-li pochybnosti o správnosti vydaného doporučení), bude moci dát podnět reviznímu pracovišti (Národnímu ústavu pro vzdělávání), které provede revizi vydaného doporučení. Noví inspekční pracovníci budou inspekční činnost provádět též ve školách, kterých se poradenská podpora konkrétního školského poradenského zařízení týká. Budou tak získávat a analyzovat informace o účinnosti poradenské podpory či o tom, zda jsou skutečně naplňovány speciální vzdělávací potřeby znevýhodněných žáků. Řešit budou též stížnosti rodičů vztahujících se k uplatnění podpůrných opatření u jejich dětí;
- o schválení novely školského zákona vládou, která od školního roku 2017/2018 zavádí bezplatný povinný rok předškolního vzdělávání před zahájením povinné školní docházky. Povinný rok předškolního vzdělávání bude dítě moci plnit jak formou docházky do mateřské školy zapsané v rejstříku škol, tak i jinými způsoby (individuální vzdělávání s rodiči, vzdělávání v přípravných třídách základních škol a ve třídách přípravného stupně základních škol speciálních, vzdělávání v zahraniční škole na území České republiky). Rozsah povinného předškolního vzdělávání bude v rozsahu 4 hodin denně. Na zajištění kapacit pro předškolní vzdělávání byla v rámci Integrovaného regionálního operačního programu alokována částka téměř 3 mld. Kč;

- o postupu přechodu vzdělávání na nový rámcový vzdělávací plán po zrušení přílohy pro žáky s lehkým mentálním postižením (žáci na prvním stupni se budou vzdělávat podle nového rámcového vzdělávacího plánu s individuálními vzdělávacími plány; žáci druhého stupně v zásadě vzdělávání dokončí podle zrušené přílohy s tím, že rodič může požádat o přechod na nový rámcový vzdělávací plán a vypracování individuálního vzdělávacího plánu) a zajištění informovanosti o této změně prostřednictvím seminářů, spuštění metodického portálu (<http://rvp.cz/>) či zřízení konzultačních center v krajích;
- o novém systému evidence a vykazování podpůrných opatření přiznaných na základě § 16 školského zákona (vyhláška č. 202/2016 Sb.);
- o aktuálních statistických zjištěních (data prozatím nejsou k dispozici, budou v lednu 2017); a
- o spolupráci s odbornými asociacemi a nevládními organizacemi (zřízení Expertního týmu pro společné vzdělávání) a veřejnou ochránkyní práv.

**REVISED ACTION PLAN FOR THE EXECUTION
OF THE JUDGMENT OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
IN THE CASE OF *D.H. AND OTHERS V. THE CZECH REPUBLIC***

“EQUAL OPPORTUNITIES”

5 FEBRUARY 2016

The submitted Revised Action Plan for the Execution of the Judgment in the case of *D. H. and Others v. the Czech Republic* contains an overview of measures that have been implemented to date as well as an overview of measures that will be implemented. The Revised Action Plan therefore supplements information, which was submitted to the Council of Ministers of the Council of Europe on 10 February 2015.

I. CASE DESCRIPTION

In its judgment of 13 November 2007 the Court found a violation of the applicants’ right not to be discriminated against, safeguarded by Article 14 of the Convention, in connection with their right to education guaranteed by Article 2 of Protocol No. 1 to the Convention.

The Grand Chamber concluded that the impugned situation amounted to indirect discrimination because a neutrally conceived measure (the possibility to place a child in a special school for children with mild mental disability) had a disproportionate effect on Roma pupils, and it was not possible to explain this effect by the compulsory use of the testing of the children by experts or by the parents’ consent with the placement (i.e. it could not be objectively justified).

According to the Grand Chamber, the procedure of placement to special schools did not include sufficient safeguards that would have ensured respect for Roma children’s right to education on an equal footing with children belonging to the majority population.

II. INDIVIDUAL MEASURES

The just satisfaction awarded by the Court was paid to individual applicants in accordance with the judgment.

As for other individual measures, the Government is of the opinion that no particular steps are required given that the applicants are all older than fifteen and therefore are no longer in the compulsory schooling system. Nevertheless, it is worth mentioning that beyond their obligations stemming from the judgment of the Court, during spring 2008, the MEYS informed the applicants by individual letters of the existing offer of complementary education near to their living place.

III. GENERAL MEASURES

A. LEGISLATIVE SUPPORT FOR THE EDUCATION OF ROMA PUPILS (former measures A and B)	
Adopted measures	<p>1) Decree No. 147/2011 – amendment to the Decree on the education of children, pupils and students with special educational needs and exceptionally gifted children, pupils and students</p> <p>The most important changes relevant for the execution of the judgment:</p> <ul style="list-style-type: none">a) A rule is set that pupils with a health or social disadvantage may be educated at schools or in classes designated for pupils with a health disability only in exceptional cases and only for the necessary period of time to offset their disadvantage; at the same time, their number must not exceed 25% of the overall number of pupils in a given class or group;b) Support and compensatory measures are defined;c) A target group of pupils with special educational needs is defined and a definition of the terms “with a health disadvantage”, “with a social disadvantage” and “with a health disability” is given;d) The elements of informed consent to the placement of a pupil into a school or class for pupils with a health disability are laid down;e) The conditions for a pupil’s diagnostic stay that precedes the pupil’s placement into a school and a class designated for pupils with a health disability are specified and made more stringent. <p>Implementation date: 1 September 2011</p> <p>2) Decree No. 116/2011 – amendment to the Decree on the provision of counselling services at schools and in school counselling facilities</p> <p>The most important changes relevant for the execution of the judgment:</p> <ul style="list-style-type: none">a) A rule is set that the validity of a recommendation given to a pupil to be placed into a school or educational programme for pupils with a health disability will be for a maximum period of one year;b) A duty is set for school counselling facilities to notify a pupil or his/her statutory representative about the need for new diagnostics before the validity of

the pupil's recommendation expires.

Implementation date: 1 September 2011

3) Decree No. 103/2014 – amendment to the Decree on the education of children, pupils and students with special educational needs and exceptionally gifted children, pupils and students and to the Decree on the provision of counselling services at schools and in school counselling facilities

The most important changes relevant for the execution of the judgment:

- a) A pupil with a social disadvantage must not be educated in a class or group for pupils with a health disability anymore;
- b) A pupil with a health disadvantage must not be placed into a class or group for pupils with a mild mental disability anymore;
- c) Beyond the existing prerequisites for the placement of a pupil with a health disadvantage into a class or group for pupils with a health disability (exceptional character of the placement; placement only for the necessary period of time; a maximum placement period of 5 months; placement solely in the pupil's interests; placement for the sake of offsetting a disadvantage; placement upon a recommendation by a school counselling facility) an additional guarantee has been introduced, namely the need to submit a medical doctor's confirmation proving the existence of a specific health disadvantage;
- d) A pupil without a health disability must not be educated pursuant to an educational programme for pupils with a health disability anymore, not even if the pupil is placed into a class designated for pupils with a health disability;
- e) School counselling facilities will regularly evaluate whether the placement of a pupil into an educational programme modified for pupils with a health disability, the mode of his/her education and the provided support measures reflect his/her special educational needs. In the case of a pupil placed into a FEP BE MMD, evaluation will be done within a year following placement at the latest; further evaluation will be done at the end of the third, fifth and last grade of compulsory school attendance;
- f) A diagnostic stay must not take place at schools and in classes established for pupils with a mild mental disability anymore.

Compliance with this new legal regulation is inspected by the CSI, which periodically once a year carries out a survey at schools with the aim of identifying the presence of pupils in inadequate programmes or classes. The first survey took place in autumn 2014.

Implementation date: 1 September 2014

Note: All three aforementioned Decrees will be partly replaced by a Decree implementing the amendment to the Education Act (see planned measure A-1). The new Decree will nevertheless also contain the already implemented abovementioned changes related to Roma pupils.

4) Act No. 82/2015 – amendment to the Education Act

The amendment was approved by Parliament in March 2015. Most key changes will come into effect as of 1 September 2016.

The amendment to the Education Act **strengthens elements of inclusive education in the education system** in particular by:

- a) Abandoning the categorisation of pupils (pupils with a social disadvantage, pupils with a health disadvantage and pupils with a health disability);
- b) Introducing a new definition of the notion of “pupil with special educational needs” who is seen as a pupil in need of support measures in order for him/her to fulfil his/her educational possibilities and pursue his/her right to education on an equal basis with others. The determination of a pupil’s educational needs and the provision of support measures that will help a pupil in pursuing his/her education will thus be at the forefront;
- c) Laying down the rule that pupils with special educational needs should be primarily educated by means of integration into the mainstream education;
- d) Introducing the concept of support measures necessary to guarantee the maximum achievable full-fledged education in the mainstream for all pupils. Support measures are classified into five levels depending on their organisational and financial demands. If need be, support measures of various levels may be combined so as to fulfil the requirement of high-quality education. Pupils with special educational needs will have a right to have support measures provided by their school free of charge;
- e) Setting down the rule that support measures will be selected so as to reflect a pupil’s health, cultural background and/or other living conditions;
- f) Introducing the possibility of education in preparatory classes for all pupils (until last year, education in preparatory classes had been available only for socially disadvantaged children). One of the envisaged effects of this measure is also to eliminate the risk of segregating Roma pupils in pre-school education;
- g) Introducing the possibility for clients of counselling services, schools and public authorities (especially the child protection authority) to request a

	<p>review of a recommendation for a pupil's education, which has been issued by a counselling facility. Above that, pupils and their parents will also have a possibility to request a review of the examination report;</p> <p>h) Introducing the rule that a counselling facility's recommendation proposes specific support measures and adjustments in a pupil's education. The recommendation will be delivered not only to the pupil or his/her statutory representative but also to the school that the pupil attends. In the counselling facility the parent will get acquainted with the content of the recommendation for the pupil's education together with the examination report and will grant his/her consent to pass the recommendation on to the school. The consent to passing the recommendation on to the school is necessary because the recommendation contains sensitive data about the pupil. This course of action create a communication triangle between the school counselling facility, the school and the parents as a basis for implementing support measures in practice.</p> <p>In November 2015 the MEYS implemented several large-scale information and training workshops aimed at ensuring implementation of the amendment to the Education Act in practice.</p> <p>The first one was an information workshop for regional school-establishing entities and regional authorities where the most important changes were presented, i.e. the amendment to the Education Act, the draft Decree implementing the amendment to the Education Act, support measures and changes in the FEP BE.</p> <p>Besides that, in November and December 2015 there was a training of trainers from the National Institute for Further Education (NIFE) who will subsequently participate in training teaching staff at schools. Four workshops were implemented in total.</p> <p>On the Minister of Education's initiative, a large-scale conference was held in the Chamber of Deputies of Parliament in November 2015, where objectives of the education policy were presented. A lot of attention was dedicated to inclusive education and changes in the financing of regional schooling.</p> <p>At present, the Minister of Education holds meetings in regions with representatives of schools, regional authorities and municipalities where she acquaints participants with the amendment to the Education Act and in particular with changes aimed at inclusive education. The meetings were launched in October 2015 when they took place in the Liberec and Ústí nad Labem Regions, Prague and the Central Bohemian Region. In December 2015, further meetings were held in the South Moravian Region and in the Vysočina Region.</p>
Planned measures	<p>1) Decree on the education of pupils with special educational needs</p> <p>In relation to the approved amendment to the Education Act the MEYS has prepared an implementing legal regulation to implement Section 19 of the Education Act. The changes, which will come into effect as of 1 September 2016 and which have been</p>

brought about by the amendment to the Education Act and by the implementing Decree, strive for a maximum support of the individual educational potential of each pupil.

The implementing Decree will fully replace existing Decree No. 73/2005 on the education of children, pupils and students with special educational needs and exceptionally gifted children, pupils and students, and will partly represent *lex specialis* in relation to Decree No. 72/2005 on the provision of counselling services at schools and in school counselling facilities.

The Decree includes an **overview of support measures classified into five levels** depending on their organisational, teaching and financial demands together with their detailed description. The overview describes the individual support measures and contains a list of special textbooks, aids and assistive devices. The first level of support measures is always proposed and provided by the school. The second to fifth level is proposed by the respective school counselling facility. The first to fifth level of support defines support measures in ascending order, i.e. the possibilities of support are gradually broadened in relation to the expected need for assistance. Lower levels of support are always applied first. Support measures of different levels may be combined. The Decree also lays down a classification of special textbooks and teaching and assistive devices.

Support measures represent support for a teacher's work with a pupil whose education requires adjustments. The adjustments aim primarily at offsetting the conditions for a pupil's education, which may be influenced by minor problems or by severe special educational needs, which may be caused by a lack of the pupil's preparedness for school, different living conditions, different cultural background, unfavourable state of health or disability.

Financial demands of support measures are **set by the norm**. Thus, the legislation guarantees to schools financial means for provision of support measures, in particular adjustments of the number of teaching hours, remedial teaching subjects, support for language tuition or other subjects, support in the form of a teacher's assistant, another teacher, a Czech sign language interpreter, transcriber and a possibility of supporting pupils not only at school but also in school facilities such as the after-school care centre. A pupil's education may also be supported by a school psychologist and a remedial teacher. Support measures also include adjustments of the methods and forms of education including evaluation, focus on the atmosphere at school and social competences, motivation and adaptability. An inseparable part includes special textbooks, aids and assistive devices. The financial demands set by the norm determine a contribution that will be sent to the school where the respective pupil is educated. The school is bound to use the contribution on the provision of support measures for the pupil concerned.

The **parent's (statutory representative's) choice** will play a more important role in selecting a school. If a parent decides to place his/her child into a mainstream school in line with a recommendation made by the school counselling facility, the school will be obliged to provide maximum support for the child in the form of a broad range of support measures that include assistance of other expert staff (including a teacher's

assistant), an adjustment of the organisation and methods of instruction and/or provision of necessary assistive devices. Strengthening of the parent's role is reflected in the Decree in several respects. Parents provide their informed consent to the provision of a counselling service and to the conclusions of the examination report. Furthermore, when they get acquainted with the recommendation, in presence of the headmaster of the school, they grant their consent to the implementation of support measures at school.

The Decree strengthens the importance of support of the education of pupils with special educational needs provided by the school: the school itself will adjust educational measures in the pupil's instruction, in particular in the case of pupils, the nature of whose educational needs does not necessitate frequenting a school counselling facility. Should selected intervention procedures not suffice, the school will recommend the pupil or his/her statutory representative to contact a school counselling facility without undue delay.

The Decree also specifies **rules for granting support measures**, with a focus on high-quality diagnostics, cooperation between parents, counselling facilities and schools and availability of review procedures.

The Decree describes the way a school should proceed if a pupil's statutory representative fails to cooperate with the respective school counselling facility or with the school in spite of the fact that the child needs the use of support measures in order to fulfil his/her educational needs.

The first measure a school should take is an attempt at explanation and agreement between the parents, school and school counselling facility. If there is no response to the attempts to reach an agreement and since this is a situation when the parent prevents the fulfilment of the child's rights, the school should then use standard child protection mechanisms. Pursuant to the Act on Social and Legal Protection of Children a school may notify the child protection authority of a breach of obligations or misuse of rights that follow from parental responsibility. The child protection authority will subsequently provide counselling assistance to the parents or will issue a warning. If the above activities of the child protection authority do not result in the fulfilment of the pupil's educational needs, the child protection authority may ask the court to designate a guardian for the child who will then negotiate with the school instead of the parent, or may even suspend or limit parental responsibility. The Civil Code anticipates that the court appoints a guardian for a child if the child's statutory representative fails to sufficiently defend the child's interests, or it may suspend or limit the exercise of parental responsibility or appoint a legal guardian for a child, who will subsequently act in a given matter instead of the parents.

The quality and accuracy of provided school counselling services are guaranteed also through a possibility for the pupil or his/her statutory representative to request a **review** of the conclusions of an examination performed in a school counselling facility and of a recommendation for the education of a pupil with special educational needs if they consider that the report or the recommendation do not reflect the pupil's best interest. The school or a public authority may also request a review. More about the review can be found in measure C below.

From March to December 2015 the Decree was **consulted** with NGO representatives (e.g. *Czech Professional Society of Inclusive Education, Open Society Fund, META*), professional associations, Ministry of Justice, Czech National Disability Council, trade unions, Office of the Government, Public Defender of Rights, CSI and others, both in the phase when the text was being drafted in a working group and subsequently in several phases of the consultation procedure. In November and December 2015 the interdepartmental consultation procedure took place.

The Decree was approved by a commission of the Government Legislative Council in January 2016. After the Decree will have been signed by the Minister it will be published in the Collection of Laws and come into effect as of 1 September 2016.

Implementation date: 1 September 2016

2) Planned information and training workshops dedicated to the amended Section 16 of the Education Act

Planned measure	Description (implementing entities – MEYS, NIFE, NIE)	Implementation date
Information workshops for representatives of regional authorities and school-establishing entities	MEYS and NIE Topic: inclusive education (amended Section 16 of the Education Act, implementing Decree, FEP BE), support from Operational Programme Research, Development and Education (OP RDE)	December 2015 –2016
Information workshops for headmasters of schools and school facilities in regions	Topic: inclusive education (amended Section 16 of the Education Act, implementing Decree, FEP BE), support from OP RDE	February 2016
Initial training of teachers of kindergartens and schools and staff of school facilities dedicated to joint education (within the frame of further continuous education of teaching staff)	Accredited courses for headmasters teachers	February 2016–December 2018
Initial training of headmasters of kindergartens and	Training in areas focused on understanding support	March–June

schools	measures and their introduction into practice	2016
Further education of teaching staff in line with OP RDE templates	Based on approved and announced OP RDE templates dedicated to the issue of inclusive education, the NIFE will prepare a series of support packages for schools and school facilities. Besides, the NIFE will create “turn-key” training programmes, i.e. as requested and commissioned by individual schools and school facilities. The respective training programme will then be implemented directly in the respective school for all teaching staff.	2016

With regard to the comprehensiveness and scope of changes brought about by the amendment to the Education Act and the new Decree implementing the Education Act, the Government believes it is indispensable to supplement the above mentioned information with comments as to **the way the adopted legislative changes should manifest in practice as of 1 September 2016.**

Already from 1 September 2016 onwards the rule that pupils shall be primarily educated in mainstream schools will come into effect.

An exemption from this rule will be possible only under terms and conditions defined in new Section 16 § 9 of the Education Act:

According to this provision it will be possible to establish schools or classes for pupils with a mental, physical, visual or auditory disability, severe speech impediments, severe developmental learning disorders, severe developmental behavioural disorders, concurrent multiple disabilities and/or autism. Nonetheless, the above pupil may be placed in such school or class only if a school counselling facility ascertains that due to the nature of the pupil’s educational needs or due to the course and outcomes of the provision of support measures to date, support measures alone would not suffice to fulfil his/her educational possibilities and pursue his/her right to education. The precondition of placement is a written application by a pupil or his/her statutory representative, a recommendation by a school counselling facility and compliance of this procedure with the pupil’s interest.

If the statutory representative of a pupil with special educational needs defined in Section 16 § 9 of the Education Act decides that s/he wants his/her child to be educated in a mainstream school in line with a recommendation made by a school coun-

selling facility, the school will be obliged to provide the child with maximum support in the form of a broad range of support measures that include assistance of other expert staff including the teacher's assistant, adjustment of the organisation and methods of instruction and/or provision of necessary assistive devices. "Tailor-made" support measures will be provided to each pupil on an individual basis so that it best reflects his/her specific educational needs and allow the pupil to achieve maximum development of his/her educational potential.

In accordance with transitional provisions of the Decree, if as of the date when the Decree comes into effect a pupil with a health disability has a recommendation issued by a school counselling facility for placement into a school or class for pupils with a health disability, this recommendation will be considered as a recommendation to place the pupil into a school established pursuant to Section 16 § 9 of the Act for the duration adequate to the purpose of the recommendation, with the maximum period being two years from the day when the Decree comes into effect.

The establishing entities of "practical" schools will have to decide how their primary school will continue in educating pupils with MMD:

First and foremost, all these primary school pupils will be educated according to the FEP BE with the use of support measures and an individual educational plan.

Further, schools will have to address the issue of a number of pupils who will be integrated into mainstream classes and potentially also into classes where there will be pupils, the nature of whose ailments does not make it possible to integrate them into and educate them in a mainstream primary school, for instance because of another health disability.

It needs to be highlighted in this context that pupils without a mental disability cannot be educated in schools or classes established pursuant to Section 16 § 9 of the Education Act. Besides, the Decree defines the number of children in classes and schools established pursuant to Section 16 § 9 of the Act.

In essence, the establishing entities of the above schools may pursue three models of education. The decision is in the hands of the establishing entities, reflecting the specific situation in their region.

- 1) The establishing entity may decide that the school will be a mainstream primary school where pupils will be educated in the same way as in other mainstream school and pupils with MMD will be integrated with the support of support measures.
- 2) The establishing entity may decide that the school will be a mainstream school but there will be classes that will educate pupils listed in Section 16 § 9 of the Education Act. They have to take into consideration that these classes are designated only for pupils for whom support measures did not suffice to ensure their high-quality education and pursuit of their right to

education. If a decision is taken to establish such class, only pupils with MMD and no other pupils may be educated there.

- 3) The establishing entity may decide that the school will be a school established pursuant to Section 16 § 9 of the Education Act. It must take into account that the school has to have the corresponding number of pupils with MMD for whom education in a mainstream school with the use of support measures is not sufficient.

The procedure of placing and keeping pupils in schools and classes pursuant to Section 16 § 9 of the Education Act will be as follows: **if the establishing entity of a practical school decides that the practical school will continue to educate in a class pursuant to Section 16 § 9 of the Education Act**, as of 1 September 2016 the headmaster has to ensure:

- **Compliance of keeping the current pupils in these schools with Section 16 § 9 of the Education Act.**

The pupil's parents have to ask the school headmaster to have their child educated in a school or class pursuant to Section 16 § 9 of the Education Act. Further, this mode of education has to be recommended by a school counselling facility and at the same time in compliance with the pupil's interest. A pupil may be admitted to such school only if a school counselling facility ascertains that due to the nature of the pupil's educational needs or due to the course and outcomes of the provision of support measures to date, support measures alone would not suffice to fulfil his/her educational possibilities and pursue his/her right to education. In the case of existing recommendations issued by school counselling facilities for placement into a school or class for pupils with a health disability, the transitional provision of the Decree stipulates that this recommendation will be considered as a recommendation to place the pupil into a school established pursuant to Section 16 § 9 of the Act for the duration adequate to the purpose of the recommendation, with the maximum period being two years from the day when the Decree comes into effect.

In each case the pupil may contact a school counselling facility and have his/her education path reviewed (see below).

- **Individual integration of current pupils of these schools in a mainstream class or school with the support of support measures.**

The Decree stipulates that pupils shall be primarily educated in a mainstream school. By May 2016 at the latest the school headmaster will inform the parents of pupils with MMD or other special educational needs that as of 1 September 2016 the pupils may be transferred to a mainstream class or school. Their education will subsequently take place with the use of support measures of the second to fifth level. In these cases, the parent's informed decision is decisive. If a parent considers this option, his/her child has to

attend a school counselling facility in order to have his/her educational path reviewed. If a school counselling facility recommends using support measures in mainstream education, the pupil will be placed and integrated in a mainstream class or a mainstream school. If transfer to a mainstream class is not possible within the pupil's current school, by 31 May 2016 at the latest the school headmaster has to notify the pupil's statutory representatives in writing and has to provide cooperation and methodological guidance to them in order to ensure the most suitable form of education. When a pupil is transferred to a mainstream school, the respective school counselling facility will liaise with the school so as to ensure that support measures for the pupil are implemented.

- **Admission only of such new pupils into these classes or schools who meet all conditions laid down in Section 16 § 9 of the Education Act.**
- **Education of pupils with MMD pursuant to the amended Framework Educational Programme for Basic Education (FEP BE).**

If schools and classes pursuant to Section 16 § 9 of the Education Act specialise in educating pupils with MMD, they will educate pupils according to the newly amended FEP BE. When pupils with MMD are educated, they will make use of an individual educational programme and support measures listed in the new Decree. The amended FEP BE will be introduced gradually, initially in the first stage of primary school (grades 1 to 5) and then in the second (grades 6 to 9). For further details see measure E.

In relation to **mainstream schools** it has to be added that if the statutory representative of a pupil with special educational needs decides to place the pupil into a mainstream school in accordance with a recommendation by a school counselling facility, the school will be obliged to provide maximum support to the pupil through a broad range of measures that include both expert staff and adjustment of the organisation and methods of tuition and/or provision of necessary assistive devices. The entitlement to tailor-made support measures will be provided to everyone on an individual basis so that these measures best reflect the specific needs of each pupil so as to ensure the maximum development of his/her education potential.

Reduction in the number of children educated outside of mainstream schools will take place gradually:

In line with these changes a number of systemic changes will continue so as to strengthen the quality of work performed by school counselling facilities. As of **1 September 2016** amended Decree No. 72/2005 on the provision of counselling services at schools and in school counselling facilities will come into effect and will specify regular activities in school counselling facilities in more details (see measure B). The staffing of counselling facilities will be increased by 10% already in 2016. The Standard Governing Unified Rules for Providing Counselling Services will be implemented and will contain a procedural, staffing and diagnostic part (see planned measure B-3).

	<p>Parents' informed decision and request for their child's placement into a mainstream school will be gradually strengthened too. The number of pupils with special educational needs who will be transferred to mainstream primary schools will depend on the parent's will, a recommendation issued by a school counselling facility and last but not least on the possibilities of the respective school. More information will be available in the first half of 2016 since by 31 May 2016 school headmasters are to inform all parents (see above) and ascertain the number of them who would like to have their child with special educational needs placed into a mainstream school and who are thus going to ask a school counselling facility for a recommendation.</p> <p>This option is linked also to the establishment of conditions for high-quality education at schools (see planned measure A-1), teacher training dedicated to the education of children from different living and cultural conditions and support of positive climate at school (see planned measure A-2).</p> <p>The changes that are under preparation in pre-school education will gradually also have an impact (see measure D) since all children will be better prepared for school attendance. The preparatory grade will be intended in particular for children with postponed school attendance.</p>
--	---

B. INCREASING THE EFFICIENCY OF SCHOOL COUNSELLING FACILITIES AND SCHOOL COUNSELLING SECTIONS (former measure C)	
Adopted measures	<p>1) Introduction of new standardised diagnostic instruments into practice</p> <p>In December 2012 an expert group was established on diagnostic instruments in the education system, which came up with a study that provided a systematic description of instruments available in the field of MMD. The MEYS subsequently launched a development programme in the amount of EUR 80,000 for supporting the introduction of new or less available diagnostic instruments including training necessary for their use in practice.</p> <p>In 2013 the Czech adaptation of the IDS test was published and put into practice, containing 21 subtests. The IDS (Intelligence and Development Scales) diagnostic instrument, which is greatly influenced by the Binet-Simon test, has been designed to diagnose intelligence of children and their general developmental level. Its subtests focus on establishing cognitive prerequisites, motor skills, social and emotional competencies, mathematical and language skills and performance motivation. The IDS tries to capture the interaction of these individual areas and thus establish a comprehensive profile of a child. It aims at identifying the strengths and weaknesses of the analysed child and also determines the basis from which further intervention and therapeutic methods are derived.</p>

Standardisation of the CFT 20-R test was also completed in 2013. The CFT 20-R is a method aimed at measuring fluid intelligence, which is presumed to be innate to a certain extent. The stimuli are based on a similar principle as Raven's matrices. Among other things, this test has been thoroughly standardised for a population of socio-culturally disadvantaged children (both locally and on an international scale to an extent unmatched by numerous other tests) and its results will be interpreted accordingly. As part of the standardisation 1,682 children were tested, of whom 276 Roma and a total of 579 socially disadvantaged children. In 2014 the data underwent a more thorough analysis and a detailed test manual was prepared for publication. The test is now (February 2016) available to counselling centres.

Thus, in 2016, counselling centres can choose from a variety of up-to-date tests measuring intelligence.

Furthermore, in the course of 2015 the preparation of a **test of adaptive skills** started. Adaptive skills are defined as the aggregate of conceptual, social and practical skills that all people learn in order to function in their daily lives. The purpose of the test is to verify a diagnosis of intellectual disability or related developmental disability. *Intellectual disability* is a disability characterized by significant limitations in both **intellectual functioning** and in **adaptive behaviour**. Therefore, intelligence tests cannot be the sole basis for determining special education needs. A diagnosis of intellectual disability must always be based on deficits in intellectual functioning and deficits or impairments in adaptive functioning. At the same time, ascertained limitations must have occurred during the developmental period, i.e. problems with intellectual or adaptive functioning must have been evident during childhood or adolescence.

This approach fits also better the needs of children with low socio-economic status or from minorities. Inclusion of adaptive behaviour as a necessary criterion for the diagnosis of mental retardation makes diagnostic procedures more sensitive to racial and ethnic differences in children.

In 2015 the concept of adaptive skills was analysed and an expert group dedicated to the method and processing of outputs from its meetings was established and started working. At present, comments can be submitted on a database for piloting the method. Furthermore, a meeting of Roma studies experts, experts from NGOs and academics took place pertaining to the suitability of items of the method and its administration.

Further, with the involvement of remedial teachers, educational programmes about adaptive skills and educational programmes about diagnostics have been accredited.

Besides, efforts to intensify the utilisation and application of dynamic diagnostics in practice continue. An expert meeting on this issue will take place and dynamic approaches in the education system should be broadened also as part of NIE projects, which are currently under preparation.

Implementation date: 2012–2016

2) Training of counselling experts in the use of diagnostic instruments

As part of the above development programme a total of 149 experts were trained in the Woodcock-Johnson (WJ-IE) test administration between 2013 and 2014. In the previous period, 335 experts were trained, i.e. 484 psychologists in total.

Training of counselling experts continued in 2015 as well. A total of 108 counselling experts took part in 5 courses dedicated to the MaTeRS test and 73 counselling experts with a psychology background participated in a training dedicated to the IDS test. Besides, two workshops on the Woodcock-Johnson test took place, in which 53 counselling experts with a psychology background took part, and also two workshops on the SON-R test, in which 34 counselling experts with a psychology background participated.

Between 2013 and 2015 a total of 484 experts were trained in a comprehensive course including a workshop about the Woodcock-Johnson test.

Besides, 313 experts were trained about the MaTeRS test and 387 experts about the IDS test.

Thanks to support provided by the MEYS in 2015 the needs of counselling facilities were met very evenly in the territory of the whole Czech Republic and as a result each centre now has relevant tests at its disposal as well as staff trained in administration of these tests.

Implementation date: 2013–2015

3) Methodological guidance of counselling staff

Methodological guidance takes the form of continuous training programmes, meetings of directors of all pedagogical and psychological counselling facilities and remedial teaching centres (organised by the National Institute for Education in cooperation with the MEYS), methodological groups (i.e. expert groups dedicated to a specific topic) which discuss the issues of applying new working methods in counselling facilities and prepare methodologies.

Methodological documents have been prepared about standard activities of counselling staff. Besides, basic starting points for work and a standard of counselling services have been defined within the RAMPS project (a European project aimed at school counselling services that was implemented between 2012 and 2014). Furthermore, the NIE appointed working groups that were dedicated to a professional standard, a testing standard and possible organisational changes in the education of pupils with MMD.

In 2014 the NIE in collaboration with an expert group for MMD diagnostics came up with a standard (methodology) for diagnosing cognitive skills of pupils with special educational needs who come from a socially different background. Work on

the methodology started in April 2014 and at the end of the year the methodology underwent thorough external examination with the presence of both Czech and foreign experts. Ideas submitted by NGOs and other experts on diagnosing mental disability, which were presented at roundtables organised by the MEYS, were also made use of. In January 2015 the comments made by experts were incorporated and the standard was ready to be submitted to the MEYS to undergo the approval procedure.

The standard is a methodological document whose content logically incorporates general principles of cognitive skills diagnostics, individual aspects of diagnosing mental disability as well as a description of specific features of the method in disadvantaged pupils. The document focuses on key principles that ensure a proper diagnostic method and that should prevent incorrect diagnostic conclusions.

Among other things, the document describes current diagnostic criteria of mental disability, procedures governing rough assessment of social disadvantage, prerequisites of culturally appropriate diagnostics and modalities of using interventions and dynamic diagnostics. Besides, it also specifies certain approaches to modifying a diagnostic conclusion depending on specific living conditions of the pupil, for which sufficiently specific guidelines are not provided even by test manuals. The standard emphasizes the use of a broad range of information about a pupil. It also highlights the need for interventions (i.e. specific support for the pupil), the need for monitoring response to the intervention and the need for dynamic diagnostics in ambiguous cases and in cases of pupils with a major social disadvantage. A diagnosis should be made only when there is a sufficient certainty that a correct diagnostic conclusion has been arrived at.

The NIE will provide the necessary methodological support when the standard is introduced into practice. At the same time, the standard will be used for reviews, which the amendment to the Education Act will allow (see measure C).

In 2015, a Methodological guidance about diagnosing cognitive skills of children, pupils and students in school counselling facilities was issued.

The aim of the issued **methodology for diagnosing MMD** is to specify and unify the procedure of diagnosing cognitive skills. The methodology is a summary of relevant technical information about the diagnostics of cognitive skills, bringing specific recommendations vital for improving the diagnostics of children with MMD and for the selection of adequate support measures in education. The methodology is designed especially for psychologists and remedial teachers who work in school counselling facilities or at schools.

In the course of autumn 2015 the NIE held two workshops for senior counselling experts regarding its application, in which 44 experts from school counselling facilities took part (both psychologists and remedial teachers). Besides, counselling experts were acquainted with the issue of testing in a multicultural society and information from the methodology at a conference that was held in October 2015 in which approximately 100 staff of school counselling facilities participated. The methodology is on the NIE website (www.nuv.cz/t/diagnostika/studie) so that it is available for all

<p>counselling experts.</p> <p>Further, the following workshops were held in 2015 in the area of methodological guidance of counselling experts:</p>	
<p>Methodological guidance of headmasters of school counselling facilities in the form of workshops dedicated to diagnostics and determination of support in education for pupils from a socio-culturally disadvantaged background.</p>	<p>Three workshops for pedagogical and psychological counselling experts held in March, April and November 2015.</p> <p>Three workshops for the staff of RTC held in March, May and November 2015.</p> <p>A total of 180 persons were trained.</p>
<p>Three workshops on the issue of diagnostics and interventions for pupils from a socio-culturally disadvantaged background, with a possibility of consultations about the selection of diagnostic and intervention procedures.</p>	<p>2015, in line with the offer of further education and training.</p>
<p>Workshops with the establishing entities of school counselling facilities focused on the issue of counselling services in regions (drafting examination reports, recommendations for education, staffing of the facilities, related legislative steps) held in cooperation with the MEYS.</p>	<p>Three workshops in March, October and November 2015.</p>
<p>A workshop dedicated to the Diagnostics standard for the staff of PPC and RTC. The standard focuses on key principles that ensure a correct diagnostic procedure and prevent incorrect diagnostic conclusions.</p>	<p>December 2015.</p>
<p>Legislation for the school counselling system: a workshop designated for psychologists and remedial teachers and staff of counselling facilities.</p>	<p>November 2015.</p>
<p>Further education of teaching staff:</p>	
<p>Initial workshop for new school psychologists – the concept of counselling services at school (pro-</p>	<p>One workshop in January 2015.</p>

	vided for the MEYS by the NIE).	
	Organisation of cooperation provided by a school remedial teacher, cooperation within the school team (provided for the MEYS by the NIE).	One Workshop in April 2015.
	Course for new staff of PPC and new school psychologists/school remedial teachers (provided for the MEYS by the NIE).	A one-week course in September 2015.
	Course for new staff of RTC (provided for the MEYS by the NIE).	A one-week course in October 2015.
	Changes in the position of school psychologists and school remedial teachers – amended Section 16 of the Education Act and other provisions including the implementing Decree on the provision of counselling services.	One workshop in November 2015.

Implementation date: 2014–2015

4) Survey of activities of school counselling facilities and school counselling sections

Each year (for the first time in March 2014; during 2015 in January and November) a survey is carried out in school counselling facilities with the aim to obtain detailed data on the process of issuing a recommendation for the placement of pupils into pertinent educational programmes on the basis of diagnostics. This survey is done by the CSI in collaboration with the NIE (for the results see below, measure F).

Implementation date: March 2014, January and November 2015

5) Methodological recommendation for the establishment of the position of a teacher's assistant

The MEYS in cooperation with the NIE prepared a methodological recommendation for the establishment of the position of a teacher's assistant whose use is one of the support measures pursuant to the amended Section 16 of the Education Act. The methodological recommendation is designated for the staff of school counselling facilities and for school headmasters and possibly also for school teachers, teacher's assistants and staff of regional authorities.

The methodological recommendation provides an overview of suitable procedures for establishing the position of a teacher's assistant, starting with procedures of how to assess the need for him/her in a given class, discussing also how the school head-

	<p>master should proceed in requesting funds, concluding contracts and determining the job description, up to the involvement of the teacher's assistant in the running of the school. It also contains a recommendation for the cooperation between the teacher's assistant and teacher(s) and for methodological guidance and support by the teacher's assistant. The methodology was issued at the beginning of 2015. In the first half of 2016 it will be amended against the backdrop of the prepared legislative changes.</p> <p>Implementation date: 2015</p>
Planned measures	<p>1) Development of new standardised diagnostic instruments and introducing them into practice</p> <p>The work on the development of the test of adaptive skills will continue. After the first item pool was created, a pilot and standardisation of the scale is envisaged. Part of the standardisation process will include a representative group of children with low socio-economic status or children belonging to minorities.</p> <p>Besides, efforts continue to introduce dynamic approaches in the diagnostic practice of school counselling facilities, in particular by training staff in this field. Dynamic assessment is an interactive approach to psychological or psychoeducational assessment that embeds intervention within the assessment procedure. Most typically, there is a pre-test, then an intervention and then a post-test. This allows the assessor to determine the response of the pupil to the intervention. There are a number of different dynamic assessment procedures that have a wide variety of content domains. Dynamic assessment is recommended to be used for children with a low socio-economic status or culturally different background or children having language difficulties.</p> <p>Implementation date: 2016</p> <p>2) Training of counselling staff in the use of diagnostic and intervention instruments and in drawing conclusions from examinations</p> <p>Training of counselling staff in administration of diagnostic tests will continue as well as providing information about the specifics in the diagnostics of children belonging to minorities.</p> <p>Counselling staff will also be trained in the principles of dynamic diagnostics (see above).</p> <p>Counselling staff will also be acquainted with a methodological guidance for diagnosing children with special educational needs from a socio-culturally different background (more about the methodology above).</p> <p>Implementation date: 2016</p>

3) Methodological guidance of counselling staff

In particular, the following workshops focusing on methodological guidance of counselling staff have been planned for 2016:

- a) Methodological guidance for directors of school counselling facilities in the form of workshops on diagnosing and determining educational support for pupils from a socio-culturally disadvantaged background.
- b) Three workshops with authorities establishing school counselling facilities, focusing on counselling services in regions (drafting reports from examinations, recommendations about education, staffing of facilities, related legislative steps) in cooperation with the MEYS.

Further methodological support will be provided within the **project “Support of Quality Counselling Services in Schools and School Counselling Facilities Aimed at Promoting Inclusion: Quality-Inclusion-Counselling-Development”**, which will be implemented in 2016–2019.

Main goals of the project are:

- Improving the quality, interconnection, comparability and efficiency of counselling services and support measures in the conditions of pro-inclusive education;
- Raising the level of counselling and intervention care provided by school counselling facilities in cooperation with schools and other stakeholders in the education system and beyond it, especially in relation to pupils at risk of discrimination and unequal access to education;
- Implementing documents that introduce common rules and unify the practice of school counselling centres in all aspects (staffing, work procedures, assessment);
- Describing best practices of intervention methods and aligning counselling services to European standards (EuroPsy);
- Assessing the extent to which the existing network of counselling services corresponds to the defined rules;
- Drawing up recommendations for the authorities and administrators of school counselling facilities resulting from the findings of the project;
- Creating a tool that school counselling facilities could use to assess quality parameters.

Implementation date: 2016–2019

**C. SUPERVISORY MECHANISMS IN THE AREA OF DIAGNOSTICS AND COUNSELLING FACILITIES
(former measure D)**

Adopted
measures

Establishment of a review body in the field of diagnostics

At present there is no review centre in the Czech Republic. In case of disagreement with the procedure or outcomes of an examination carried out by a school counselling facility, each pupil (or his/her statutory representative) has an opportunity to approach a different facility where the pupil will be re-examined.

The amendment to the Education Act stipulates that the NIE, a legal entity established and entrusted by the MEYS, shall serve as a review body. The outputs of activities of school counselling facilities, namely reports and recommendations, will be subject to review from now on. A review may be requested either by the pupil, his/her statutory representative, school, public authority body and the CSI. If need be, the review procedure may include a new examination of the pupil's educational needs, which may be done only with the consent of the pupil (or his/her statutory representative).

The amendment to the Education Act will also provide other mechanisms for dealing with a recommendation made by a school counselling facility: it will make it possible to select an alternative support measure than the one proposed in the recommendation if it is not contrary to the pupil's interest. Potential disputes about the fulfilment of a recommendation will be settled through negotiation. Subsequently, the statutory representative will have an opportunity to resort to the Regional Authority.

The NIE will retain the role of conceptual management and development of the field of counselling. The CSI will have the principal task of reviewing whether recommendations made by a counselling facility have been fulfilled in accordance with the Education Act.

At present, the NIE is devising options concerning how the review body is to be staffed, which shall be submitted to the MEYS. Currently there are three options (the staff will be employees of the NIE and they will take full care of the organisation and review of examination outputs; the organisation and reviews will be taken care of by the staff of the NIE in cooperation with regional inspectors; the organisation and reviews will be taken care of by staff of counselling facilities who will have a part-time job in the NIE). A proposal for the funding of the three options is also being designed. Besides, qualifications requirements for the staff who will do the reviews have been defined (seven years of practice in the system; 300 hours of completed training programmes for teaching staff and potentially further specialised trainings depending on the required job profile; conceptualisation and communication skills; knowledge about the situation in the region; ability to communicate about the system of pedagogical and psychological counselling facilities and remedial teaching centres).

The proposals are currently being discussed with experts from the field and with

	<p>the MEYS.</p> <p>Implementation date: 1 September 2016</p>
Planned measures	<p>Broadening of inspection powers of the Czech School Inspectorate in relation to counselling facilities</p> <p>In 2015 the MEYS prepared an amendment to the Education Act, which will among other things broaden the powers and inspection activities of the CSI in relation to counselling facilities. In cooperation with expert departments of the NIE, the CSI will determine and evaluate the conditions and course of the provision of school counselling services. Up to the present, the CSI has been entitled to carry out only an inspection in counselling facilities. According to the amendment it will be entitled to evaluate also the quality of the activity performed by counselling facilities. At present, the amendment is being discussed in the Chamber of Deputies of Parliament.</p> <p>Implementation date: 1 September 2016</p>

D. PRE-SCHOOL EDUCATION AND PREPARATORY CLASSES (former measure F)

Adopted measures	<p>Opening of preparatory classes at primary schools for all pupils</p> <p>Education in preparatory classes is currently available only for socially disadvantaged children. The amendment to the Education Act, which is being passed, will make it possible for all pupils to be educated in preparatory classes. One of the envisaged effects of this measure is to eliminate the risk of segregating Roma pupils in pre-school education. Preparatory classes will continue to be included in the regime of support measures.</p> <p>Implementation date: 1 September 2015</p>
Planned measures	<p>1) Introduction of mandatory attendance of the last grade of pre-school education in nursery schools</p> <p>In 2015 the MEYS prepared an amendment to the Education Act that will lead towards the introduction of mandatory attendance of the last grade of nursery school for all pupils. At the same time, the rule that the last year of nursery school is free of charge will remain valid. The aim is to ensure that all children successfully commence basic education.</p> <p>Related to this intention are other measures, which pertain to increasing the overall capacity of pre-school education, monitoring and intervention aimed at children who do not attend a nursery school, improvement of cooperation with parents, enforceability of the fulfilment of parental duties and improvement of financial support of</p>

	<p>schools.</p> <p>The mandatory attendance of the last grade of pre-school education should be introduced as of 1 September 2017. However, a prerequisite is to build sufficient capacities to implement this measure. This step was therefore preceded by expanding the capacity of nursery schools and making the preparatory classes of primary schools available so that all children would be able to enter pre-school education as soon as possible. In 2014 the MEYS established a Fund for the Development of Nursery and Primary School Capacities, from which municipalities that establish nursery and primary schools may request a subsidy. In 2014 a total of 10 projects were approved in the aggregate amount of EUR 2.8 million and in 2015 another 40 projects in the aggregate amount of EUR 12 million. By 2021 the MEYS chapter of the state budget is envisaged to participate in the amount of EUR 55.6 million.</p> <p>At present, the MEYS and the Ministry for Regional Development have jointly prepared calls from the “Integrated Regional Operational Programme, specific objective 2.4 Increasing the Quality and Availability of Infrastructure for Education and Lifelong Learning”. The calls were announced in November 2015 and applications will be accepted until March 2016. Activities with a focus on ensuring the availability of pre-school education facilities in areas where there is a lack of those capacities, in particular building of new pre-school education facilities or refurbishment of the existing facilities, provided that their capacity is increased, will be supported. The overall planned allocation stands at EUR 107 million. One call targets municipalities where there are socially excluded areas (60% of the overall allocation), whereas the other one targets municipalities without socially excluded areas (40% of the allocation).</p> <p>Implementation date: 2015–2017 (depending, however, on sufficient capacity-building for the implementation of this measure)</p>
--	---

E. POSITION OF THE FEP BE MMD (former measure G)	
Planned measures	<p>Abolishment of the FEP BE MMD</p> <p>At present, all pupils with MMD, i.e. not only those placed into “practical” schools but also those who are individually integrated in mainstream primary schools are educated pursuant to the FEP BE MMD.</p> <p>In July 2015 the MEYS, having made a choice between two solutions prepared by the NIE, decided that Annex No. 2 that governs the education of pupils with MMD be abolished (i.e. the FEP BE MMD).</p> <p>At the same time, amendment to a part of Chapter 8 of the FEP BE that governs the education of pupils with special educational needs has been prepared and aligned with the legislation that has newly come into force. Other parts of the FEP BE have also been amended so as to take into account the specific features of all pupils in-</p>

cluding those who have been educated pursuant to the FEP BE MMD to date. The abolished Annex to the FEB BE MMD was used in drafting of the unifying curriculum (Chapter 5 of the FEP BE).

The existing outputs of the individual areas of education, which are contained in Chapter 5, have been supplemented with a minimum recommended level of adjustments of expected outputs as part of support measures of the third and higher level of support (pupils with MMD). Chapter 6 of the FEP BE (Cross-cutting Topics) has been supplemented with a text directed at implementing the cross-cutting topics in case of pupils with MMD.

The Framework Curriculum of the existing FEP BE (Chapter 7) has remained almost unchanged; only the number of hours of the course of *Czech Language and Literature* has been reduced by 2 hours in the first stage of primary school. These hours have been shifted to disposable hours.

Based on the unifying curriculum, the unification of conditions of education for all primary school pupils will be supported. Individualised education of pupils with special educational needs, who use support measures, including a possibility of adjustment of the content of education from the third level of support onwards as part of individual educational plans, will also be supported.

The above change of the educational programme will presumably necessitate changes in the organisation of education of pupils with MMD. These changes, which pertain mostly to ensuring adequate educational support through support measures, are being prepared by the MEYS in cooperation with the NIE and representatives of the expert public.

The abolishment of the FEP BE MMD, which is a fundamental measure, will necessitate a certain transitional period in relation to pupils who are currently educated pursuant to this educational programme, especially in relation to those who have followed this programme for a number of years. The essential point is that the change must not have a negative impact on the quality of a pupil's education and that it has to reflect his/her best interest. Transfer from various systems of education should therefore not be dramatic as it could be very difficult for pupils to transfer to the new FEP BE in the course of their education.

The MEYS will therefore address the transfer to a new educational programme as follows.

As of 1 September 2016, the education of pupils with MMD will take place in the first stage of primary school (grades 1 to 5) pursuant to the new adjusted FEP BE using individual educational plan. It is likely that there are fewer pupils in the first stage of primary school who have been educated pursuant to the FEP BE MMD for a longer period of time. If pupils have been educated pursuant to the FEP BE MMD for more than one year, it will be possible to make their transfer into another educational programme easier for them by allowing them to have one grade spread into two years. The possibility to spread a grade into two years will be supported especially in the

fifth grade.

Pupils with MMD will complete the second stage of primary school (grades 6 to 9) pursuant to the FEP BE MMD. However, if the pupil's statutory representative disagrees, the pupil will be provided with an individual educational plan and follow the new amended FEP BE. The use of an individual educational plan will be preconditioned by an application, a written informed consent of the pupil's statutory representative and a recommendation issued by a school counselling facility.

The MEYS will support the implementation of this fundamental change in practice in the following way:

- Preparing methodological support for the preparation of school educational programmes and individual educational plans;
- Establishing a point of contact (a telephone line and an e-mail address) where information can be provided and frequent questions can be answered;
- Establishing a new section “Joint Education” on the Ministry's website where all fundamental relevant documents are published (<http://www.msmt.cz/o-webu-msmt/spolecne-vzdelavani>);
- Publishing an e-bulletin about joint education (<http://www.msmt.cz/ministerstvo/novinar/msmt-vydava-druhe-cislo-zpravodaje-na-tema-spolecne>);
- Drafting an amended individual educational plan;
- Drafting an interactive commented amended FEP BE;
- Promoting a methodological Internet portal <http://rvp.cz/>;
- Communicating a strategy to reallocate resources with the establishing entities and headmasters of “practical” and neighbouring primary schools, to address the capacity issues and to use material, staffing and expert capacities of “practical” primary schools;
- Holding information workshops about the FEP BE amendments and about the need to amend school educational programmes.

At the same time, the NIE will provide methodological support for school teachers by:

- Establishing a telephone advice line for the public;
- Preparing a comprehensive guide through the amended FEP BE with an interpretation and explanation of the amended parts, which will be

	<p>available on the methodological portal http://rvp.cz/;</p> <ul style="list-style-type: none"> – Issuing a methodological guidance pertaining to work with support measures; – Preparing more detailed methodological recommendations about the education of pupils with MMD in particular educational fields, which will be available on the portal http://rvp.cz/; – Publishing best practice examples in the area of school individual educational plans or teaching support plans; – Answering questions submitted by teachers in the NIE Consultation Centre on an ongoing basis. <p>The first draft of the amended FEP BE was first introduced to the public in August 2015 and subsequently in September 2015 following new amendments. The expert public received the amended FEP BE for comments, which are currently being incorporated. The final wording will be published on a methodological portal http://rvp.cz/ in February 2016.</p> <p>Implementation date: 1 September 2016</p>
--	--

F. MONITORING, RECORD-KEEPING AND STATISTICS IN THE AREA OF ROMA PUPIL EDUCATION (former measure E)	
Adopted measures	<p>1) Amendment to Decree No. 364/2005</p> <p>An amendment to Decree No. 364/2005 on the Documentation of Schools and School Facilities, which introduced the duty for schools to keep records about the number of children educated in FEP BE MMD including information whether these pupils are integrated in groups or individually, and to transmit both pieces of information to the MEYS, have been adopted. The Decree was published in the Collection of Laws under No. 131/2013.</p> <p>Implementation date: 1 July 2013</p> <p>2) Surveys to establish the number of Roma pupils educated pursuant to the FEP BE MMD</p> <p>Starting in 2013 the CSI carries an annual survey that aims at monitoring long-term trends in the education of pupils pursuant to the FEP BE MMD, with a special focus on Roma pupils. In 2013 the surveyed sample included schools that educated five or more pupils with diagnosed MMD.</p>

For the sake of this survey the CSI uses the definition of “Roma” used in the Analysis of Socially Excluded Roma Neighbourhoods and of the Absorption Capacity of Entities Operating in This Field, which is one of the outputs of a project of the same name from 2006 implemented by the Ministry of Labour and Social Affairs and Government Council for Roma Minority Affairs. A Roma is an individual who considers himself/herself to be a Roma without necessarily acknowledging this under all circumstances (e.g. during a census) and/or is considered to be a Roma by a significant part of his/her neighbourhood on the basis of actual or supposed indicators (anthropological, cultural or social).

The number of Roma pupils according to the above definition is determined in individual schools by school headmasters in collaboration with teachers who teach in individual classes, are responsible for education pursuant to the Education Act and are partners for the Czech School Inspectorate in providing cooperation during inspections. With regard to the content of the definition it is absolutely vital to know as much background information about individual pupils as possible and it is only the school that has this information.

The validity of provided data is verified by the CSI. If the CSI suspects a discrepancy in the number of reported Roma pupils, it may carry out a subsequent inspection and also file a motion with the MEYS to inspect how public funds are handled by the school in question.

In the 2014/2015 school year an electronic survey was carried out at primary schools attended by at least one pupil with diagnosed MMD. A total of 1,351 schools were addressed, of which 1,349 responded. Out of this sample, 444 schools were benchmarked, i.e. those that had been surveyed in the 2013/2014 school year.

In the 2015/2016 school year an electronic survey was carried out for the first time at all primary schools entered in the schools register. Thus, a total of 4,098 schools were involved in the survey.

The subsequent analyses aimed at comparing the number of pupils with data obtained from a similarly devised inspectional electronic survey carried out last school year had to take into consideration the differences between the two sets of data: in the 2014/2015 school year the sample comprised only those primary schools that were attended by at least one pupil with diagnosed MMD, whereas the survey in the 2015/2016 school year involved all primary schools entered in the schools register. Only those schools that were involved in the surveys in both years were selected for further comparisons (1,325 schools).

Table 1 – Schools and pupils in educational programmes in the 2015/2016 school year (4,098 schools)

Number of pupils in educational programmes	Number	Share (in %)
Total number of pupils in primary schools	878,649	-
– Of whom Roma pupils	34,191	3.9
Total number of pupils educated pursuant	857,369	-

to the FEP BE		
– Of whom Roma pupils	29,024	3.4
Total number of pupils educated pursuant to the FEP BE MMD	14,810	-
– Of whom Roma pupils	4,539	30.6
Number of schools where there is at least one Roma pupil	2,096	51.1
Number of schools where there is at least one Roma pupil educated pursuant to the FEP BE	1,893	46.2
Number of schools where there is at least one Roma pupil educated pursuant to the FEP BE MMD	422	10.3

The following key was used for the comparison of the 2014/2015 and the 2015/2016 school years: The trend was compared in those schools that educated at least one pupil with diagnosed MMD in the 2014/2015 school year and that took part in the survey in both years. The criterion was met by 1,325 schools. Because of the need to expand the surveyed sample of schools, the compared data sets differ by their size and the individual analysed phenomena differ by their values from data sets and values compared last year, when only 444 schools were involved (those that educated at least five pupils with diagnosed MMD in the 2013/2014 school year).

Table 2 – Sample of 1,325 schools in the 2015/2016 school year

	Number	Share (in %)
Number of pupils educated pursuant to the FEP BE	262,442	–
<i>Of whom Roma pupils</i>	14,293	5.4
Number of pupils educated pursuant to the FEP BE MMD	14,240	–
<i>Of whom Roma pupils</i>	4,409	31

Table 3 – Year-on-year comparison of the number of Roma pupils in a comparable sample of 1,325 schools

A comparison of the results of the CSI survey from previous years is difficult because the sample of schools differs (the report dated 10 February 2015 compared data only from 444 schools whereas this report compares data from 1,325 schools).

Only those primary schools that were involved in the surveys in both years were selected (1,325 schools, namely those where at least one pupil with diagnosed MMD was educated in the 2014/2015 school year). It may be said that the situation is moderately improving. We may see a trend of an increasing number of Roma pupils educated pursuant to the FEP BE and a decreasing number of Roma pupils educated pursuant to the FEP BE MMD.

Y-o-y comparison	2014/2015		2015/2016		Y-o-y difference
Number of pupils educated pursuant to the FEP BE	257,789		262,442		
Of whom Roma pupils educated pursuant to the FEP BE	12,289	4.8%	14,293	5.4%	Increase by 0.6 percentage points
Number of pupils educated pursuant to the FEP BE MMD	11,568		14,240		
Of whom Roma pupils educated pursuant to the FEP BE MMD	3,639	31.5%	4,409	31.0%	Decrease by 0.5 percentage points

The year-on-year comparison of the assessed sample of 1,325 schools shows the following:

The number of Roma pupils educated pursuant to the FEP BE is on the rise: the year-on-year increase stands at **0.6 percentage points**.

The number of Roma pupils educated pursuant to the FEP BE MMD is falling: the year-on-year decrease stands at **0.5 percentage points**.

Data interpretation and its causes:

a. Data collection methodology

It needs to be highlighted again that the above trends were noted at schools where at least one pupil with diagnosed MMD was educated in the previous school year (i.e. 2014/2015). The overall trend established on the basis of surveying all primary schools will be available next year when the data collection methodology will be changed so as to allow a comprehensive year-on-year comparison.

b. Data interpretation

If we look at the total number of Roma pupils educated at primary schools and analyse the share of Roma pupils educated pursuant to the FEP BE MMD, we see that only 13.3% out of all Roma pupils are educated pursuant to the FEP BE MMD.

Data from Table 1 shows the following (data for the 2015/16 school year):

Total number of Roma pupils: 34,191;

Number of Roma pupils educated pursuant to the FEP BE: 29,024 (84.9% share);

Number of Roma pupils educated pursuant to the FEP BE MMD: 4,539 (13.3%).

This means that nearly 85% of Roma pupils are educated pursuant to the FEP BE.

To present the overall context, the number of all pupils (as shown in Table 1) should be taken into account as well:

Total number of all pupils: 878,649;

Total number of all pupils educated pursuant to the FEP BE: 857,369 (97.6%);

Total number of all pupils educated pursuant to the FEP BE MMD: 14,810 (1.69%).

c. Support at school

Besides, the support Roma pupils receive at school was also analysed.

Schools support Roma pupils most often in the form of individualised tuition (72.9%) and they often closely cooperate with the child protection authority (65.2%) and with school counselling facilities (52.2%). Nearly half of all schools make it possible for pupils to prepare for their lessons at school or in the after-school care centre and use an individual educational plan. As for the use of specialists, approximately a quarter of schools have a remedial teacher employed in a school counselling facility, which the school cooperates with. A school psychologist is available in 29.6% of schools. A teacher's assistant is available in a class in 34.9% schools and an assistant shared by multiple classes is present in a quarter of all schools.

Individual support for Roma pupils will be strengthened even further as of 1 September 2016 when the amendment to the Education Act comes into effect.

Individual integration

Going beyond the CSI survey, it may also be noted on the basis of the available statistical data set about primary school pupils that on a long-term basis, the Czech Republic **is succeeding in increasing the number of pupils with a MMD who are educated in the form of individual integration in mainstream classes.**

Since 2009 this number has increased by more than 143% (see Table 4). This data shows that disadvantaged pupils in the Czech education system get integrated into mainstream schools and classes on a continuous basis.

Table 4: Primary schools – pupils with MMD in the 2008/2009 to 2015/2016 school years

Primary schools	08/09	09/10	10/11	11/12	12/13	13/14	14/15	15/16
Pupils with MMD individually integrated into mainstream classes of primary schools	782	794	877	1,070	1,191	1,299	1,674	1,899

3) Surveys in school counselling facilities

Starting from 2014, the MEYS in cooperation with the CSI carry out regular annual surveys in school counselling facilities. The aim of the surveys is to establish the level of implementation of systemic measures in the field of diagnostics and to examine the practice of issuing recommendations for the placement of pupils into respective educational programmes by school counselling facilities so as to be able to subsequently compare the data with the actual situation at schools.

So far the survey was carried out in March 2014 (data for the 2012/2013 school year were gathered), in January 2015 (data for the 2013/2014 school year were gathered and additional information for the 2012/2013 school year was requested) and in November 2015 (data for the 2014/2015 school year were gathered).

Main conclusions of the last survey:

Counselling facilities use newer and more up-to-date instruments for diagnosis more often than in the previous school year.

In the 2013/2014 school year a total of 41 PPC and 96 RTS that have clients with MMD participated in the survey. In the 2014/2015 school year a total of 42 PPC and 98 RTC took part.

The survey aimed at determination what **three instruments** (tests) school counselling facilities use as **the most preferable** to ascertain the cognitive skills of clients and to make a diagnosis of MMD.

The replies have revealed an increase in the use of newly introduced instruments, in particular of the **IDS** test. IDS as one of the three most frequently used methods was quoted by 38.1% PPC and by 18.4% RTC, i.e. 23.6% of facilities in total. In the previous survey it was 8%; which means an increase by 15.6%.

More than 40% of facilities include **Woodcock Johnson IE** among the three major instruments. In the 2014/2015 school year the instrument was used by a total of 41.7% of facilities; in the 2013/2014 school year it was 43.1%.

Approximately one third of facilities use the **Stanford-Binet test**, which is suitable rather as a supplementary test due to the age and origin of standards. However, in comparison to last year, the use of the Stanford-Binet test has gone down by 14.8%.

This marks a positive move when older methods containing less suitable standards are replaced by more up-to-date tests.

WISC III regularly appears among the three most often used methods. Its application in practice is falling slightly and many facilities no longer quote it as the method of their first choice. In spite of that, 93.8% of school counselling facilities state it as one of the three main tests for diagnosing cognitive functions. The test may be used for counselling work in the **majority population**. In the latter area Wechsler tests belong among the most widely used and accepted methods. However, without further adjustments the test is not suitable for diagnosing pupils who come from a socio-culturally different background or who have different living conditions since it is tied to traditional cognitive concepts of school education. Courses dedicated to the MMD methodology describe in greater detail how to interpret the WISC test and so does the methodology itself. However, the age of the test standards and the construction of certain items is also beginning to be problematic and that is why going forward, it should be used as a supplementary test at the most. It is presumed that after some time the counselling staff will have gained clinical experience with newer methods and will thus move away from the use of the WISC test even more.

As for changes of diagnostic procedures when establishing MMD in clients who have different living conditions or come from a different socio-cultural background (a significantly non-stimulating family background, cultural differences, limited Czech language knowledge), the finding is that most school counselling facilities approach diagnostics in such a way that they take the clients' special testing needs into account one way or the other. Only 1.5% of school counselling facilities state that they use a standard approach when diagnosing these pupils. School counselling facilities **most often** use **non-verbal testing** methods to diagnose MMD in these clients or other suitable specific tests and methods including those that are less dependent on the pupil's language and cultural background (56.9% of facilities). The facilities often use an **individual approach** (that takes the form of question modification, a more detailed explanation, verification whether the examinee has understood the assignment, etc.), which is employed by 29.2% of facilities. Approximately one in five of facilities takes into account **different cultural conditions** or socio-cultural background in interpreting test results or in carrying out a **qualitative analysis of results**. Besides, school counselling facilities do re-diagnostics more often, work with interpreters, make use of consultations with experts, observations (in a lesson, in the family), use dynamic diagnostics, etc. School counselling facilities pay a lot of attention to comprehensive diagnostics of this group of pupils and do not neglect the issue. These approaches will be developed further based on the provided methodological support.

Planned measures	<p>1) Survey to establish the number of Roma pupils with diagnosed MMD, ways of their education and use of support measures.</p> <p>In 2016 a survey will be carried out in autumn on the basis of school records sent by headmasters to the MEYS at the beginning of the school year and on the basis of a CSI survey so as to ensure that the data is up-to-date. Following the survey, the data will be available at the latest in January 2017.</p> <p>Date of the next survey: December 2016</p> <p>2) Survey in school counselling facilities</p> <p>The survey will deal with data pertaining to the 2015/2016 school year. New questions will again be added in relation to the introduction of legislative changes, which will specify the issue even further.</p> <p>Date of the next survey: December 2016</p>
------------------	---

G. CONSULTATIONS WITH STAKEHOLDERS (former measure H)

Adopted measures	<p>The MEYS considers it to be of utmost importance to have permanent feedback from relevant stakeholders. Therefore, the following meetings or events have been organised:</p> <p>1) Forum of Non-governmental Organisations</p> <p>The Forum was established in 2012. The Government Representative for Human Rights, representatives from the Office of the Ombudsman, Ministry of Labour and Social Affairs, CSI, Social Inclusion Agency, Government Council for Roma Minority Affairs, professional associations (Association of the Staff of PPC, Association of the Staff of RTF, Association of Primary School Teachers, Association of Remedial Teachers of the Czech Republic, Association of Primary School Headmasters, Czech-Moravian Trade Union of Education Staff) and non-governmental organisations (European Roma Rights Centre, Amnesty International, Czech Society of Inclusive Education, Romodrom, Open Society fond, Word 21, LUMOS, League of Human Rights, Roma Education Fund) got involved in its activities.</p> <p>In 2013 the Forum met three times. The main discussion topics included the envisaged amendment to Section 16 of the Education Act, amendments to Decrees Nos. 72/2005 and 73/2005, amendment to Decree No. 364/2005, state of execution of the Consolidated Action Plan for the execution of the judgment, introduction of new diagnostic instruments and familiarisation with the results of the CSI survey.</p>
------------------	---

	<p>Implementation date: 2012–2013</p> <p>2) Roundtable on inclusive education</p> <p>In 2014 national roundtables dedicated to debating key topics of education in the Czech Republic were established by the MEYS. The aim of the roundtables is to open discussion about priority topics of the MEYS with the participation of stakeholders from the school environment and professional organisations as well as associations. Permanent roundtable members include representatives of professional organisations, public administration, local administration, the academia, schools and school counselling facilities, experts on the given topics, non-governmental organisations and the ombudsman. A separate roundtable was established for the field of inclusive education, which directly follows up on the activities of the Forum of Non-governmental Organisations.</p> <p>The roundtable on inclusive education started its activities by a meeting held in April 2014, which aimed at introducing and debating the proposed amendment to Section 16 of the Education Act, proposed amendments to Decrees Nos. 72/2005 and 73/2005, as well as providing information about the fulfilment of the Consolidated Action Plan on the execution of the judgment.</p> <p>In 2015 the MEYS held three roundtables focusing on the preparation and subsequently settlement of comments to the Action Plan on Inclusive Education for 2016–2018. Representatives of NGOs, professional associations, Office of the Government, CSI, NIE, etc. took part in the deliberations.</p> <p>In 2015 the MEYS also held three roundtables where the draft Decree pertaining to the amended Section 16 of the Education Act was presented, together with the objectives of the newly amended FEP BE. Representatives of NGOs, professional associations, Office of the Government, Public Defender of Rights, CSI, NIE, etc. participated in the deliberations. The document was also submitted to external experts for comments.</p> <p>Implementation date: 2014–2015</p>
<p>Planned measures</p>	<p>In 2016 the MEYS plans to implement roundtables with external experts.</p> <p>In 2016 the MEYS is also planning to establish an expert platform on inclusive education, which will be dedicated to discussions, recommendations and evaluations of all changes introduced in the education system in the Czech Republic.</p> <p>Platform on inclusive education will include representatives of professional organisations dedicated to inclusive education such as e.g. Czech Professional Society of Inclusive Education, Roma Education Fund, professional associations, etc. The platform should meet once every two months.</p> <p>Implementation date: 2016</p>

ANNEX – VOCABULARY AND ACRONYMS

FEP BE = Framework Educational Programme for Basic Education

A document issued by the MEYS that stipulates the binding content and objectives of basic education and defines a framework for the preparation of School Educational Programmes.

FEP BE MMD = Framework Educational Programme for Basic Education – an Annex governing the education of pupils with a mild mental disability

A component of FEP BE that governs the adaptation of the educational programme to the needs and educational possibilities of pupils with a mild mental disability and that also adjusts the process of education to the degree of mental and physical development of those pupils.

Ombudsman = Public Defender of Rights

In accordance with Act No. 349/1999, which makes provision with respect to the Public Defender of Rights, the Ombudsman protects people against the conduct of authorities and other institutions if the conduct is against the law, does not correspond to the principles of democratic rule of law and good governance, as well as against their failure to act, thus contributing to the protection of fundamental rights and freedoms.

MEYS = Ministry of Education, Youth and Sports

CSI = Czech School Inspectorate

Office that reports to the MEYS, established upon statute to monitor and evaluate the efficiency of the system of education, inspect the quality of education and compliance with legal regulations at schools and in school facilities.

MMD = Mild Mental Disability

NIE = National Institute for Education

NIFE = National Institute for Further Education

PPC = Pedagogical and Psychological Counselling Facility

RTF = Remedial Teaching Facility

**Complementary Report of the Government of the Czech Republic
on the execution of the judgment in *D. H. and others v. the Czech Republic*,
submitted on 7 September 2016**

The present report is intended to respond to the decision taken at the 1259th meeting of the Committee of Ministers on 8 June 2016 with regard to the state of implementation of the *D. H. and others v. the Czech Republic* judgment, in particular to point 5 of the decision in which the Deputies:

“(...) 5. invited the authorities to provide, no later than by 7 September 2016, confirmation of the entry into force of the new reform (...)”.

The report contains concise summary information about changes in the field of legislation, data about information and educational activities as well as information about the financing of measures that follow from the Amendment to the Education Act. Thus, the report follows up on the Revised Action Plan for the Execution of the Judgment as of 5 February 2016.

1. LEGISLATIVE CHANGES AS OF 1 SEPTEMBER 2016

The Government confirm that both the Amendment to the Education Act No. 82/2015 (adopted measure A-4 in the Revised Action Plan) and the Decree on the Education of Pupils with Special Educational Needs (adopted measure A-1 in the Revised Action Plan) came into force and effect as of 1 September 2016.

At the same time, smaller-scale “technical” amendments to Decrees were adopted and came into force and effect as of 1 September 2016, which reflect both the change of terminology brought about by the Amendment to the Education Act and in particular the change in the field of education of pupils with special educational needs:

- Decree No. 72/2005 on the Provision of Counselling Services in Schools and School Counselling Facilities;
- Decree No. 48/2005 on Primary Education and Certain Elements of Compulsory Education;
- Decree No. 14/2005 on Pre-school Education;
- Decree No. 74/2005 on Leisure Education; and
- Decree No. 364/2005 on the Documentation of Schools and School Facilities.

As the Revised Action Plan explains in detail, the aforementioned legislative measures introduce in particular changes in the organisation and rules of the education of pupils with special educational needs and sets forth rules for the provision of support measures. Whereas the integration model has been applied in the education of these pupils to date (i.e. there was an effort to adjust the child’s

possibilities to the school), the inclusive education model is based on the effort to provide a greater adjustment of the educational environment to the child.

Primarily, the legislative changes bring about an improvement in funding for ensuring the education of pupils with special educational needs and give pupils and their statutory representatives a possibility to choose where their child will be educated. Such requests are always accompanied by an opinion of a school counselling facility, which together with pupils and their statutory representatives considers what is in the pupil's interest and recommends a suitable composition of support measures.

Inclusive education enters the school system gradually. Headmasters and teachers in schools are acquainted in greater detail with the content of individual support measures so that their schools are able to offer educational services in a high-quality and professional manner (see measures A, E and G of the Revised Action Plan).

2. FRAMEWORK EDUCATIONAL PROGRAMME FOR BASIC EDUCATION

Furthermore, the Government confirm that as of 1 March 2016 a new Framework Educational Programme for Basic Education (FEP BE) came into force and effect.

The amended FEP BE unifies the educational offer, thus creating conditions for ensuring equal access to educational contents for all pupils. The Annex governing the education of pupils with a mild mental disability has been removed from the FEP BE and expected learning outputs of pupils that had originally been laid down there have been transformed into expected outputs of individual fields of education in the form of a minimum recommended level for adjusting expected outputs of pupils with a mild mental disability (MMD) as part of support measures starting from the third level of support. In accordance with a recommendation by the school counselling facility, the school will create an individual educational plan containing support for pupils with MMD who have been granted the third level of support on the basis of diagnostics.

All primary schools (with the exception of special schools, which are designated for the education of pupils with a medium to severe mental disability) will from now on draw up their School Educational Programmes on the basis of the unified FEP BE. The unified curriculum promotes both the unification of conditions for education for all primary school pupils and individualised education of pupils that makes use of support measures for pupils with special educational needs, including the possibility of adjusting the educational content and learning outputs starting from the third level of support onwards.

The Government refer to measure E of the Revised Action Plan for further details.

3. REVIEW BODY

The Government also confirm that as of 1 September 2016 the Pedagogical and Psychological Counselling Division of the National Institute for Education (NIE) has started to perform the tasks of a review body in the field of diagnostics in accordance with the above Amendment to the Education Act. The establishment of the review body, its staffing and envisaged budget were approved by the Ministry of Education, Youth and Sports (MEYS) in June 2016.

A pupil or his/her statutory representative (or the Czech School Inspectorate or the child protection authority) now have the possibility to approach the NIE with a request to review a report and a recommendation regarding the education of the above pupil with special educational needs. A new inspection element has hereby been introduced in the system of school counselling services, complementing the right of the service recipient to voice reservations about the conclusions of an examination, which contributes to enhancing the quality of counselling services.

The Government refer to measure C of the Revised Action Plan for further details.

4. INFORMATION AND EDUCATIONAL ACTIVITIES

In order to ensure efficiency of the reform in practice, the MEYS continuously publishes all documents of legislative as well as non-legislative nature related to the implementation of the Amendment to the Education Act and to the issue of inclusive education on its website. Besides, information and discussion meetings took place with school headmasters from all regions of the Czech Republic with the participation of the Minister of Education, Youth and Sports. The MEYS also responds to frequently asked questions and other queries on its website on an ongoing basis.

In its effort to implement inclusive education as smoothly as possible, the MEYS has come up with an Information Package containing concise methodological and explanatory texts related to the field of inclusive education and changes in the organisation of the education of pupils with special educational needs as of 1 September 2016. The Information Package has been put together with the aim of ensuring sufficient awareness of all stakeholders so that changes are introduced in a problem-free and smooth manner, thus guaranteeing teaching, organisational and financial support for pupils with special educational needs both in the mainstream and in classes independently established for pupils with special educational needs. The Information Package was put together and will be supplemented on an ongoing basis in cooperation with expert associations and with the Inclusive Education Platform of the Association of Regions, the Union of Towns and Municipalities and the Association of Local Authorities. Its full text is available for download at the MEYS website <http://www.msmt.cz/o-webu-msmt/spolecne-vzdelavani>.

Besides, information has been published for kindergartens “Basic Information about Changes in Kindergarten Organisation, Changes Related to the Promotion of Inclusive Education and Recommended Steps” and also for secondary schools “Secondary School or Conservatoire

Headmasters and the Education of Pupils with Special Educational Needs: Basic Information about Changes in School Organisation When Pursuing Inclusive Education”.

From April to June this year the MEYS held information workshops in all regional capitals of the Czech Republic in cooperation with the National Institute for Further Education and the NIE, focusing on inclusive education and the Research, Development and Education Operational Programme. A total of 28 workshops were held during which nearly three thousand headmasters of kindergartens and primary schools and staff of school counselling facilities were trained. The content of the workshops focused on information about legislative changes, changes in the counselling work pursued by schools and school counselling facilities, information about support measures, pupil placement and communication between the statutory representatives of pupils, the school counselling facility and the school. The workshops also covered information about the utilisation of financial resources and further education opportunities for teaching staff.

In May 2016 the Masaryk University in cooperation with the MEYS held a conference entitled “Pursuing Inclusive Education” in which approximately 300 participants took part. Its aim was to provide information and have discussions with teachers, teaching staff, educational counsellors, representatives from among school management and the general public about the development of the Czech system of education with a focus on the current vision and future direction of the system of education including the issue of inclusive education. The conference thus enabled a debate with experts from the academia and also from the field.

Last but not least, in 2016 the MEYS established an expert team for inclusive education. The expert team assembles representatives of school associations, non-profit organisations and other stakeholders, pedagogical and psychological counselling facilities, Faculties of Education of various universities as well as experts from the field. The activities of the team are centred especially on technical aspects of inclusive education and also on legal and economic aspects. Its mission is to independently contribute to a broad debate related to inclusive education with the aim of creating a pupil-, parent- and teacher-friendly environment. The work of the expert team focuses on the assistance provided by the MEYS in particular in promoting inclusive education in the Czech learning environment, optimising inclusive education in response to current problems and coming up with specific proposals for the application of inclusive education in schools in practice as well as proposals for improving communication in the field of inclusive education towards the general public, mainly towards teachers and parents.

5. FUNDING OF INCLUSIVE EDUCATION FROM THE STATE BUDGET

Pupils taking part in inclusive education are supported through auxiliary measures, which have been designed so as to make it possible to respond to the needs of each child individually.

Since 1 September 2016 support measures granted pursuant to Section 16 of the Education Act will be funded from a reserve that is mandatorily generated by Regional Authorities. For this purpose, Regional Authorities have the possibility to increase the reserve they generate by 0.6% compared to

2015. In order to fulfil this objective, at the beginning of January 2016 the amount of approximately CZK 528 million (more than EUR 19.5 million) was allocated to regions for the sake of funding inclusive education.

At present, it is envisaged that an extra approximately CZK 100 million (EUR 3.7 million) will be earmarked for development programmes for teachers' assistants compared to 2015.

Further funds for the purposes of inclusive education have been released by the MEYS through a Development Programme for Teachers' Assistants for Pupils with a Health Disability for Private and Church Schools (CZK 150 million, i.e. more than EUR 5.5 million), a Development Programme for Teachers' Assistants for Children and Pupils with a Social Disadvantage (CZK 119 million, i.e. EUR 4.4 million) and a Development Programme for Supporting an Increase in the Capacity of School Counselling Facilities in 2016 (CZK 80 million, i.e. nearly EUR 3 million).

Besides, the MEYS has prepared a new investment programme for purchasing new assistive devices and aids for inclusive education in the aggregate amount of CZK 275 million (more than EUR 10 million). School counselling facilities are meant to be the recipients of this investment programme.

6. RESEARCH, DEVELOPMENT AND EDUCATION OPERATIONAL PROGRAMME

Inclusive education is one of the key topics of the Research, Development and Education Operational Programme (RD&E OP), as part of which activities will be covered that will help schools to implement education in accordance with the Amendment to the Education Act.

One of calls that the MEYS has prepared in the RD&E OP is **“Support of Schools through Simplified Financial Reporting: Templates for Kindergartens and Primary Schools I”**.

As part of this call, schools may choose from a total of 36 readymade templates focused on staffing support (school assistants, psychologists, remedial teachers, nannies for kindergartens), further education of teaching staff, personality, social and professional teacher development, facilitation of the transition of children from kindergarten to primary school, cooperation with the parents of children and pupils and last but not least extracurricular developmental activities for primary schools. These activities include e.g. readers clubs, clubs of entertaining logic and board games, tutoring of pupils at risk of school failure and preparation of pupils at risk of school failure for classes. The templates will significantly facilitate it for schools to write an application for support since schools are not obliged to write projects or draw up the budget.

Up to CZK 4.5 billion (more than EUR 166.5 million) will be allocated to kindergartens and primary schools in the territory of the whole Czech Republic as part of this call. The call was announced in June 2016.

Overview of other calls in the RD&E OP related to inclusive education in the period of 2015–2016:

- A call *“Inclusive Education”*, which aims at promoting equal access to high-quality education, in particular offsetting the educational opportunities of children and pupils from a socio-economically disadvantaged and culturally different background. Activities supported in the call include pre-school education, prevention of school failure and development of teaching staff and other staff working in the education sector. The overall allocation for projects in this call stands at CZK 1.2 billion (nearly EUR 44.5 million).
- A call *“Individual Systemic Projects I”*, which aims in particular at reducing inequalities in education and supporting high-quality instruction, increasing the number of high-quality and inclusion-focused schools as well as promoting inclusive and high-quality education in territories with socially excluded areas. Up to CZK 2 billion (more than EUR 74 million) will be allocated as part of this call.
- A call *“Literacy”*, which strives to create conditions for a higher-quality support for pupils from a socio-economically disadvantaged and culturally different background. The activities focus in particular on promoting innovative methods and approaches to the education of pupils in the target group in the area of literacy, e.g. functional literacy of pupils with special educational needs, mutual learning among schools and teachers (i.e. networking) in the field of reading, mathematical, social and civic competencies, etc. Projects in this call have received an overall allocation of CZK 380 million (more than EUR 14 million).
- A call *“Individual Systemic Projects II”*, which concentrates in particular on reducing inequalities in education, promoting high-quality teaching and teachers as its key prerequisite and also capacity building for an accountable and efficient management of the education system. The call strives to strengthen professional competencies of teaching staff (teachers, special education teachers, educational counsellors, school management and teachers’ assistants) that are necessary for implementing inclusive education. Competencies are to be strengthened in all areas of their teaching activities (in their respective field(s) of study, i.e. subjects they teach, as well as didactic activities, generally pedagogical, diagnostic, social and communication activities). Organisations involved in implementing the Action Plan for Inclusive Education will be networked and an expert platform for inclusive education will be put together. The call will also support an educational, information and communication campaign targeting the expert and general public, which aims to remove stereotypes about the education of children and pupils with special educational needs. Up to CZK 450 million (more than EUR 16.5 million) will be allocated as part of themes A and B of this call, which are focused on promoting inclusive education.
- A call *“Inclusive Education for a Coordinated Approach to Socially Excluded Areas I”* is designated for municipalities involved in the Coordinated Approach to Excluded Areas project and focuses on promoting inclusive education in socially excluded areas. Municipalities will be supported in their role as coordinators addressing the issue of inclusive education. Besides, municipalities will be able to target further activities on directly supporting kindergartens and primary and secondary schools in the introduction and implementation of individual integration. The call highlights the need for awareness-raising activities targeting the public and supports the establishment of platforms and

implementation of workshops for individual stakeholders in education. Up to CZK 250 million (approximately EUR 9.25 million) will be allocated as part of this call.

- In September 2016 a call *“Inclusive Education for a Coordinated Approach to Socially Excluded Areas II”* will be announced, which is designated for non-governmental non-profit organisations, schools and school facilities operating in the territory of municipalities involved in the Coordinated Approach to Socially Excluded Areas project. This call strives to promote inclusive education in socially excluded areas. Up to CZK 450 million (approximately EUR 16.7 million) will be allocated as part of this call.

- A call entitled *“Implementation of Regional Action Planning”* is scheduled to be announced at the beginning of 2017, focusing on the promotion of activities and cooperation envisaged as part of the approved Regional Action Planning. A mandatory activity for each region will include drawing up of its School Inclusion Policy in the field of education and subsequent implementation of activities. Up to CZK 700 million (approximately EUR 26 million) will be allocated as part of this call.

MINISTERSTVO SPRAVEDLNOSTI

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

Bureš proti České republice (podklad k jednání Kolegia dne 14. prosince 2016)

1. ZÁVĚR SOUDU

V rozsudku ze dne 18. října 2012 Soud konstatoval, že došlo k porušení článku 3 Úmluvy zakazujícího mučení a jiné nelidské či ponižující zacházení, a to jak v jeho hmotněprávní složce z důvodu kurtování stěžovatele na záchytné protialkoholní stanici, tak v jeho procesní složce z důvodu neúčinného vyšetření této události

Anotaci i překlad rozsudku naleznete [zde](#).

2. VÝKON ROZSUDKU

A. AKTUALIZOVANÝ AKČNÍ PLÁN K VÝKONU ROZSUDKU

Výboru ministrů Rady Evropy byl v červenci 2016 předložen aktualizovaný akční plán, v němž Česká republika informovala o stadiu přijetí zbývajících obecných opatření k výkonu rozsudku. K stručnému přehledu všech opatření, která byla či budou v rámci výkonu rozsudku přijata, viz podkladové materiály k předchozímu zasedání kolegia dostupné [zde](#).

Ve stručnosti lze shrnout, že Výbor ministrů byl informován o tom, že novela zákona o zdravotních službách, která do zákona zavádí zásadu subsidiarity použití omezovacích prostředků a zakotvuje povinnost poskytovatelů zdravotních služeb vést evidenci použití omezovacích prostředků, je v současné době projednávána Poslaneckou sněmovnou. Dále byl Výbor ministrů informován, že nový metodický pokyn k používání omezovacích prostředků byl sepsán v průběhu roku 2015, na jaře 2016 konzultován se zástupci profesních sdružení s tím, že další konzultace s širším okruhem dotčených subjektů proběhnou v srpnu 2016 a do konce roku 2016 bude metodický pokyn vydán. Ohledně instrukce pro krajské úřady k postupu a metodám kontroly používání omezovacích prostředků byl Výbor ministrů informován o jejím sepsání, ke kterému došlo v červnu 2016, konzultacích, které proběhnou v červenci 2016 a jejím plánovaném vydání v říjnu 2016. Konečně, Výbor ministrů byl informován o tom, že vyhláška, v níž budou specifikovány minimální požadavky na materiální, technické a personální vybavení záchytných stanic, bude vypracována v průběhu roku 2016.

Úplné znění aktualizovaného akčního plánu viz níže.

B. AKTUÁLNÍ STAV VÝKONU ROZSUDKU

Dle informací Ministerstva zdravotnictví je současný stav naplňování zbývajících opatření k výkonu rozsudku následující:

- Novela zákona o zdravotních službách bude Poslaneckou sněmovnou projednávána ve třetím čtení dne 9. prosince 2016. Účinnost zákona se předpokládá k 31. květnu 2017.
- Pracovní verze metodického pokynu k používání omezovacích prostředků ve zdravotnických zařízeních byla diskutována se zástupci poskytovatelů zdravotních služeb, pacientů, Kanceláře vládního zmocněnce, Kanceláře veřejného ochránce práv, Úřadu vlády a neziskového sektoru dne

10. srpna 2016. Připomínky vzešlé z tohoto jednání byly zpracovány a text je v současné době finalizován Sekcí legislativy a práva Ministerstva zdravotnictví. Následně bude text ještě jednou rozeslán připomínkových místům. Zveřejnění metodického pokynu se předpokládá v březnu 2017.

- Dne 19. září 2016 Ministerstvo zdravotnictví uskutečnilo konzultační den se zástupci krajských úřadů, na němž byl mj. prezentován i metodický pokyn ke kontrolám používání omezovacích prostředků. Metodický pokyn byl následně počátkem října 2016 krajským úřadům zaslán a zveřejněn na webových stránkách Ministerstva zdravotnictví (http://www.mzcr.cz/Odbornik/dokumenty/metodika-ministerstva-zdravotnictvi-ke-kontrolam-pouzivani-omezovacich-prostredk-13021_3266_3.html).
- Počátkem roku 2016 vedení Ministerstva zdravotnictví rozhodlo, že v pracích na novele vyhlášky č. 99/2012 Sb., o požadavcích na minimální personální zabezpečení zdravotních služeb, nebude pokračováno až do doby stanovení typologie základních zdravotnických pracovišť. Činnost pracovní skupiny pro novelu vyhlášky č. 99/2012 Sb. bude obnovena v souvislosti s pasportizací zdravotnických výkonů, ze kterých bude možno odvodit reálné personální požadavky. Na potřebu definovat mj. požadavky na personální, věcné a technické vybavení protialkoholních záchytných stanic bylo upozorněno nové vedení Ministerstva zdravotnictví, které nicméně prozatím k věci nepřijalo žádné stanovisko.

**Exécution de l'arrêt de la Cour
en l'affaire n° 37679/08 – Bureš c. République tchèque
Plan d'action actualisé présenté par le Gouvernement tchèque
le 11 juillet 2016**

Dans son arrêt du 18 octobre 2012, la Cour a conclu à la violation de l'article 3 de la Convention tant dans son volet matériel concernant l'attachement du requérant au lit dans un centre de désintoxication, que dans son volet procédural en ce qui concerne l'enquête ultérieure sur l'évènement.

L'arrêt est devenu définitif le 18 janvier 2013 en vertu de l'article 44 § 2 lettre b) de la Convention.

Le présent rapport a pour objet d'informer le Comité des ministres des mesures individuelles et générales d'exécution de l'arrêt, tant de celles qui ont été déjà prises que celles qui sont prévues.

I. MESURES INDIVIDUELLES

La satisfaction équitable accordée au requérant à la hauteur de 20 000 euros a été payée le 9 avril 2013.

Le procureur suprême a invité, sur l'initiative de l'Agent du Gouvernement, le parquet régional compétent à considérer, conformément à l'article 12c de la loi sur le parquet, s'il y a lieu, eu égard aux conclusions de la Cour, à rouvrir l'enquête ou prendre d'autres mesures. Le parquet régional, après avoir soigneusement examiné le dossier, a conclu que les faits de la présente affaire, analysés à la lumière des conclusions de la Cour, même s'ils révèlent dans leur ensemble une violation de l'article 3 de la Convention, ne permettent d'établir, au-delà de tout doute raisonnable, la responsabilité pénale individuelle d'un ou plusieurs membres concrets du personnel du centre de désintoxication en question. Partant, le parquet a décidé de ne pas rouvrir l'enquête.

De surcroît, il convient de souligner que le requérant a eu la possibilité de demander la réouverture de la procédure devant la Cour constitutionnelle, cette possibilité étant étendue depuis le 1er janvier 2013 à toutes les affaires dans lesquelles la Cour a conclu à la violation d'un droit garanti par la Convention. Ainsi, la Cour constitutionnelle aurait pu, le cas échéant, annuler la décision du parquet municipal et ordonner la réouverture de l'enquête. Or, le requérant ne s'est pas prévalu de cette possibilité.

Le Gouvernement est d'avis qu'aucune autre mesure à caractère individuel ne s'impose.

II. MESURES GÉNÉRALES

Premièrement, conformément à la pratique courante, la traduction de l'arrêt a été publiée sur le site web du ministère de la Justice et a été envoyée, accompagnée de son résumé, à toutes les autorités qui avaient rendu décisions en l'espèce. En deçà, la traduction de l'arrêt et son résumé ont été envoyés au médiateur, procureur suprême, ministère de la Santé et à l'hôpital dont le centre de désintoxication concerné fait partie. Le résumé de l'arrêt a été également publié dans le Bulletin de l'office de l'Agent du Gouvernement disponible sur le site web du ministère de la Justice et distribué

par la voie électronique à des centaines de destinataires provenant tant des autorités publiques que du public professionnel et général.

Deuxièmement, après avoir reçu la traduction de l'arrêt, l'hôpital concerné a ajusté ses standards des soins pour les mettre en conformité avec les conclusions de la Cour. En outre, tous les médecins et les auxiliaires médicaux de l'hôpital ont été informés sur l'arrêt et instruits sur les règles régissant l'utilisation des mesures de restriction.

Troisièmement, le médiateur, auquel le rôle du « mécanisme national de prévention » au sens de l'article 3 du Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants a été confié en République tchèque, a décidé, suite à la publication du présent arrêt, d'effectuer au cours des années 2013 et 2014 les visites systématiques des centres de désintoxication. Les conclusions et recommandations du médiateur contenues dans son rapport de septembre 2014 ont été par la suite, ensemble avec les conclusions de la Cour du présent arrêt, analysées et débattues par le ministère de la Santé, l'office du Médiateur et l'office de l'Agent du Gouvernement afin d'identifier d'éventuelles autres mesures à caractère général d'exécution du présent arrêt. Suite à ces consultations le ministère de la Santé a décidé d'adopter les mesures suivantes :

- *En premier lieu*, le ministère a préparé un projet de modification de l'article 39 de la loi sur les soins médicaux¹ pour y inclure trois garanties importantes contre l'abus et les manquements lors de l'utilisation des mesures de restriction. Premièrement, le principe de subsidiarité de l'utilisation des mesures de restriction sera explicitement consacré par la loi. Concrètement, le projet de modification précise que l'on ne peut recourir à une mesure de restriction que dans les cas où un procédé moins restrictif avait été appliqué sans que le risque imminent ait été éliminé ou dans les cas où un tel procédé serait manifestement voué à l'échec. En outre, la mesure de restriction utilisée doit être la moins sévère des mesures qui correspondent au but poursuivi. Deuxièmement, le projet de modification prévoit que chaque application d'une mesure de restriction doit être enregistrée au dossier médical du patient accompagnée d'une spécification des raisons de son application. Troisièmement, le projet de modification fixe une nouvelle obligation pour tous les fournisseurs des soins médicaux de tenir un registre central comprenant les données sur le nombre global de cas d'application des mesures de restriction, ventilées en fonction du type de mesure et de l'année civile. En juin 2015 le projet de modification a été approuvé par le Gouvernement et présenté au Parlement. L'entrée en vigueur de la loi modificative est prévue au 31 décembre 2016.

- *Ensuite*, le ministère de la Santé préparera une nouvelle instruction méthodique sur l'utilisation des mesures de restriction dans les établissements de santé. L'instruction précisera entre autres les indications et les méthodes de restriction, les soins à prodiguer au patient restreint, les intervalles de contrôle de l'état du patient restreint et la durée maximale de l'application ininterrompue de chaque mesure de restriction. L'instruction décrira les méthodes de la maîtrise des patients agressifs ou agités par les procédés moins restrictifs que par les mesures de restriction et soulignera l'importance et la nécessité du respect de la dignité des patients.

L'instruction a été rédigée au cours de l'année 2015. Par la suite, au printemps 2016, elle a été consultée avec les associations professionnelles. La version finale sera débattue par les représen-

¹ L'article 39 de la loi sur les soins médicaux régit l'utilisation des mesures de restriction. La loi sur les soins médicaux a été adoptée en 2012 ; les règles détaillées concernant l'utilisation des mesures de restriction qui n'avaient à l'époque des faits été renfermées que dans une instruction méthodique ont donc désormais valeur législative. À l'heure actuelle la loi fixe deux conditions principales d'utilisation d'une mesure de restriction : une mesure de restriction ne peut être appliquée qu'afin de parer à un danger imminent pour la vie, la santé ou la sécurité du patient ou d'autrui, et, l'application d'une mesure de restriction doit être terminée dès que les raisons pour son utilisation cessent d'exister.

tants de tous les acteurs concernés, y compris l'office du Médiateur et l'office de l'Agent du Gouvernement, lors d'une table ronde prévue par le ministère au début d'août 2016. La date de la publication de l'instruction dans le bulletin officiel du ministère de la Santé dépendra des résultats de la table ronde. En tout état de cause, elle devrait intervenir à la fin de l'an 2016 au plus tard. Tous les fournisseurs des soins médicaux seront informés de la publication de l'instruction par l'intermédiaire des autorités régionales. En même temps, le ministère de la Santé recommandera aux directeurs des établissements de santé d'adopter un règlement intérieur régissant l'utilisation des mesures de restriction en conformité avec l'instruction méthodique.

- *En outre*, en mai 2015 le ministère de la Santé a tenu une réunion avec les représentants des autorités régionales, auxquelles la loi sur les soins médicaux confie le pouvoir d'effectuer les contrôles de la prestation des soins médicaux, au sujet des contrôles de l'utilisation des mesures de restriction. Les autorités régionales ont par la suite été invitées à formuler leurs observations et demandes de clarification concernant la réalisation pratique des contrôles. Sur la base des informations reçues et afin de renforcer la capacité des autorités régionales à effectuer les contrôles dans ce domaine le ministère de la Santé a dressé, en juin 2016, une instruction méthodique précisant les procédés et les méthodes des contrôles. Le projet de l'instruction sera soumis aux consultations en juillet 2016. L'instruction devrait être publiée en octobre 2016.

- *Finalement*, le ministère de la Santé adoptera un décret qui précisera les exigences minimales à caractère matériel, technique et personnel que chaque centre de désintoxication devra remplir. En janvier 2016, le ministère s'est adressé aux associations professionnelles et aux autorités régionales en les invitant à coopérer lors de la préparation du décret. La documentation étant ainsi rassemblée le ministère préparera un projet du décret au cours de l'année 2016.

Quatrièmement, en février 2013 le présent arrêt a fait l'objet du débat du plénum de la Cour constitutionnelle. À propos de la violation procédurale de l'article 3 de la Convention, il convient de noter que la Cour constitutionnelle fait désormais régulièrement référence à la jurisprudence de la Cour relative à l'obligation de mener une enquête effective découlant des articles 2 et 3 de la Convention (cf. notamment décisions nos I. ÚS 745/11 du 17 janvier 2012, IV. ÚS 1455/12 du 17 mai 2012, I. ÚS 2886/13 du 29 octobre 2013 et, surtout, l'arrêt no I. ÚS 1565/14 du 2 mars 2015 dans lequel la Cour constitutionnelle a pour la première fois établi une violation de l'obligation procédurale de mener une enquête effective découlant des articles 2 ou 3 de la Convention. Il est particulièrement apparent de l'arrêt susmentionné que la Cour constitutionnelle a complètement abandonné ses « hésitations » que l'on pouvait trouver dans sa jurisprudence antérieure et a effectué un examen strict et rigoureux de l'effectivité de l'enquête, en toute conformité avec la jurisprudence pertinente de la Cour.

Cinquièmement, le département du contrôle interne de la Police de la République tchèque a inclus l'information sur les conclusions de la Cour exprimées dans le présent arrêt quant à l'effectivité de l'enquête aux documents méthodiques et de formation pour les policiers

III. CONCLUSION

Le Gouvernement est d'avis que les mesures décrites ci-dessus sont suffisantes pour que la République tchèque s'acquitte dûment de toutes les obligations en vue d'exécuter l'arrêt de la Cour en l'affaire *Bureš c. République tchèque* et que d'autres mesures, tant à caractère individuel que général, ne s'imposent pas.

Le Gouvernement informera le Comité des ministres de l'état d'adoption des mesures générales spécifiées ci-dessus le 30 juin 2017 au plus tard.

MINISTERSTVO SPRAVEDLNOSTI

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

Y. Y. proti Turecku (podklad k jednání Kolegia dne 14. prosince 2016)

1. ZÁVĚR SOUDU

V rozsudku ze dne 10. března 2016 Soud konstatoval, že došlo k porušení článku 8 Úmluvy, jelikož vnitrostátní soudy zamítly žádost stěžovatele o udělení souhlasu s operativní změnou pohlaví pro nesplnění podmínky trvalé neplodnosti.

Anotaci rozsudku naleznete [zde](#).

2. PŘIJATÁ OPATŘENÍ

V návaznosti na prvotní diskuzi ohledně slučitelnosti české právní úpravy se závěry Soudu v tomto rozsudku, která proběhla na prvním jednání Kolegia dne 10. listopadu 2015, se v únoru 2016 na půdě Ministerstva zdravotnictví uskutečnilo setkání zástupců několika resortů (konkrétně Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstva práce a sociálních věcí a Ministerstva spravedlnosti), Úřadu vlády – Sekce lidských práv, lékařů – sexuologů, zástupců neziskového sektoru a právníků, na němž proběhla reflexe rozsudku *Y. Y. proti Turecku*. Konkrétní vyústění z jednání nevzešlo. Shoda nicméně panovala na tom, že mělo-li by být přistoupeno ke změně právní úpravy, je nezbytné novelizovat současně zákon o specifických zdravotních službách i občanský zákoník.

MINISTERSTVO SPRAVEDLNOSTI

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

Červenka proti České republice (podklad k jednání Kolegia dne 14. prosince 2016)

1. ZÁVĚR SOUDU

V rozsudku ze dne 13. října 2016 Soud konstatoval, že umístěním stěžovatele do zařízení sociálních služeb toliko na základě souhlasu opatrovníka, aniž by stěžovatel disponoval procesní zárukou ve formě soudního přezkumu svého umístění, došlo k porušení čl. 5 odst. 1 Úmluvy. Jelikož stěžovatel nemohl nechat přezkoumat zákonnost svého nedobrovolného pobytu v zařízení sociálních služeb soudem, který by měl pravomoc nařídít jeho propuštění, došlo též k porušení čl. 5 odst. 4 Úmluvy. Konečně, poněvadž soudy zamítly stěžovatelovu žalobu na odškodnění s tím, že z důvodu omezení svéprávnosti neměl způsobilost udělit plnou moc nevládní organizaci, která jeho jménem žalobu podala, došlo i k porušení čl. 5 odst. 5 Úmluvy.

Anotaci rozsudku naleznete níže, překlad rozsudku pak [zde](#).

2. VÝKON ROZSUDKU

A. NOVELA ZÁKONA O SOCIÁLNÍCH SLUŽBÁCH A ZÁKONA O ZVLÁŠTNÍCH ŘÍZENÍCH SOUDNÍCH

V červnu 2014 byla na základě podnětu kanceláře vládního zmocněnce a Kanceláře veřejného ochránce práv Ministerstvem práce a sociálních věcí ustavena pracovní skupina, jejímž úkolem bylo reagovat na obecný problém, na který poukazovala stížnost *Červenka proti České republice*, tedy chybějící hmotněprávní a neúplnou procesní úpravu zbavení svobody osob s omezenou svéprávností v zařízeních sociálních služeb. Členy pracovní skupiny byli kromě výše uvedených institucí zástupci Ministerstva spravedlnosti, Úřadu vlády, Nejvyššího státního zastupitelství a nevládních organizací Liga lidských práv a proFem. Pracovní skupinou vypracovaný návrh novely zákona o sociálních službách a zákona o zvláštních řízeních soudních byl na podzim 2015 schválen vládou a v květnu 2016 Parlamentem České republiky. Zákon byl ve Sbírce zákonů vyhlášen pod č. 189/2016 a nabyl účinnosti dne 1. srpna 2016.

Novela zákona o sociálních službách zejména definuje podmínky, za nichž opatrovník může za opatrovaného uzavřít smlouvu o poskytování pobytové sociální služby, a stanoví povinnost poskytovatele sociálních služeb oznámit soudu skutečnost, že jeho klient, který není schopen smlouvu vypovědět, projevil vážně míněný nesouhlas s poskytováním pobytové sociální služby. Novela zákona o zvláštních řízeních soudních zejména stanoví podrobná procesní pravidla pro řízení o vyslovení nepřipustnosti držení v zařízení sociálních služeb a povinnost opatrovnického soudu ve stanovené lhůtě přezkoumat, zda opatrovník po rozhodnutí soudu v detenčním řízení učinil kroky k nápravě, a dále zakotvuje oprávnění státního zastupitelství, která jsou nezbytná pro účely zjištění podmínek k případnému podání návrhu na vyslovení nepřipustnosti držení v zařízení sociálních služeb. Úplná znění předmětných ustanovení obou zákonů viz níže.

B. HODNOCENÍ KANCELÁŘE VLÁDNÍHO ZMOCNĚNCE

Kancelář vládního zmocnění se domnívá, že z důvodů, které jsou podrobně vysvětleny v důvodové zprávě k zákonu č. 89/2016 Sb. (viz níže), jsou problémy obecné povahy, na které Soud v rozsudku *Červenka proti České republice* poukázal, zmíněným zákonem vyřešeny. Nová právní úprava stanoví jasné a úzce definované podmínky, za nichž je opatrovník oprávněn uzavřít smlouvu o poskytování pobytové sociální služby jménem člověka, který s takovým postupem nevyslovil souhlas. Zákon sice nepředvídá automatický soudní přezkum samotného uzavření smlouvy, nicméně v případě, kdy v průběhu pobytu v zařízení osoba, která není sama oprávněna smlouvu vypovědět, projeví vážně míněný nesouhlas, je poskytovatel sociální služby povinen tuto skutečnost oznámit soudu, který provede řízení podle procesních pravidel stanovených v § 84a a násl. zákona o zvláštních řízeních soudních. Pakliže poskytovatel sociálních služeb nesplní svou oznamovací povinnost, je dotčený člověk oprávněn podat sám návrh na zahájení soudního přezkumu.

Zajištěno by mělo být i právo na odškodnění, jelikož zákonnost zbavení svobody v zařízení sociální péče dnes podléhá soudnímu přezkumu, stejně jako to, zda opatrovník plní řádně své povinnosti, tedy např. i zda řádně vymáhá náhradu škody za protiprávní zbavení svobody (§ 48 zákona o zvláštních řízeních soudních). Nový občanský zákoník navíc již neumožňuje úplné zbavení svéprávnosti a mj. stanoví, že jednal-li opatrovanec samostatně, ač nemohl jednat bez opatrovníka (např. i udělil plnou moc třetí osobě za účelem zahájení řízení o odškodnění), lze jeho právní jednání prohlásit za neplatné, jen působí-li mu újmu (§ 65 občanského zákoníku).

C. NÁVRH KANCELÁŘE VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV

Kancelář veřejného ochránce práv navrhuje, aby byla přijata další opatření, kterým by bylo zajištěno, že nová právní úprava a judikatura Soudu budou dostatečně reflektovány v každodenní praxi, a to zejména s ohledem na skutečnost, že výkon opatrovnictví je zajišťován mnohdy osobami bez dostatečné právní erudice v této oblasti, resp. povědomost o právech opatrovanců a povinnostech opatrovníků není vždy zcela zajištěna.

Navrhuje proto vzdělávání zejména úředníků pověřených výkonem veřejného opatrovnictví a poskytovatelů sociálních služeb, a to různými formami, např. školeními, vydáním metodiky či sdílením zkušeností. Za velmi důležité v této souvislosti Kancelář veřejného ochránce práv považuje metodické vedení (komentář či metodický pokyn), které by opatrovníkům a poskytovatelům sociálních služeb vysvětlovalo smysl a obsah některých pojmů právní úpravy (např. nezbytnost poskytnutí pobytové sociální služby, vážně míněný nesouhlas s poskytováním pobytové sociální služby). Dále považuje za vhodné, aby byla metodika periodicky aktualizována a reflektovala např. i rozhodovací činnost soudů.

Rozsudek ze dne 13. října 2016 ve věci č. 62507/12 – Červenka proti České republice

Senát první sekce Soudu dospěl jednomyslně k závěru, že nedobrovolným umístěním stěžovatele do zařízení sociální péče toliko na základě souhlasu opatrovníka bez možnosti účinného soudního přezkumu došlo k porušení čl. 5 odst. 1, 4 a 5 Úmluvy.

I. Skutkové okolnosti

Stěžovatel byl v roce 2005 zbaven svéprávnosti, jelikož trpěl trvalou duševní poruchou – alkoholickou demencí. V roce 2009 byl stěžovateli opatrovníkem ustanoven Úřad městské části Praha 11.

Na přelomu roku 2010 a 2011 opatrovník obdržel několik stížností sousedů na chování stěžovatele v místě bydliště, zejména že ve stavu opilosti opakovaně rušil noční klid a močil na schody. Poté, co situaci probírala s rodiči a synem stěžovatele, dospěla pracovnice úřadu k závěru, že stěžovatel není schopen samostatného života a nejvhodnějším řešením bude jeho umístění do zařízení sociální péče. V únoru 2011 proto stěžovatele převezla do zařízení sociální péče v Letinách, se kterým jeho jménem uzavřela smlouvu o poskytování pobytových sociálních služeb. Stěžovateli před odjezdem do zařízení zejména sdělila, že v zařízení se mu dostane lékařské péče a rehabilitace ohledně jeho problémů s kolenem. Ještě téhož dne úřad o umístění stěžovatele a jeho důvodech informoval opatrovnícký soud.

Zařízení sociální péče bylo tzv. domovem se zvláštním režimem, který jeho klienti mohli sami opouštět jen s doprovodem zaměstnance zařízení či na základě povolení psychiatra. Stěžovatel záhy počal proti svému pobytu v zařízení brojit, když kontaktoval ředitele zařízení, svou opatrovnici a celou řadu úřadů, např. veřejného ochránce práv, Policii České republiky a opatrovnícký soud.

V červenci 2011 stěžovatel udělil plnou moc právníkovi nevládní organizace, který jeho jménem podal okresnímu soudu návrh na vydání rozhodnutí o zákonnosti nedobrovolné hospitalizace podle § 191a a násl. občanského soudního řádu. Jelikož okresní soud zůstal zcela nečinný, obrátila se nevládní organizace na krajský soud s návrhem na určení lhůty k provedení procesního úkonu podle § 174a zákona o soudech a soudcích. V říjnu 2011 krajský soud návrh zamítl s tím, že nevládní organizace nebyla oprávněna návrh podat pro neplatnost podpisu stěžovatele, zbaveného svéprávnosti, na plné moci a že v každém případě není možné okresnímu soudu uložit lhůtu k vydání usnesení o zahájení řízení, neboť soud není povinen na základě podnětu řízení zahájit.

V srpnu 2011 stěžovatel absolvoval dvoutýdenní pobyt v nemocnici z důvodu ortopedické operace a následně pobýval v léčebně pro dlouhodobě nemocné. Do zařízení sociální péče se již nevrátil, jelikož v září 2011 se provozovatel zařízení dohodl s opatrovníkem stěžovatele na ukončení smlouvy. Stěžovatel byl následně převezen domů.

V říjnu 2011 vydal veřejný ochránce zpráv ve věci stěžovatele zprávu, v níž mj. konstatoval, že k uzavření smlouvy o poskytování pobytové sociální služby měl dát předem souhlas opatrovnícký soud. Opatrovník stěžovatele se proto poté obrátil na opatrovnícký soud, který v listopadu 2011 smlouvu zpětně schválil. Stěžovatel o řízení nebyl informován.

V březnu 2012 Ústavní soud odmítl ústavní stížnost, v níž stěžovatel brojil proti postupu svého opatrovníka a opatrovníckého soudu, a to zejména s poukazem na to, že stěžovatel již nepobývá v zařízení sociálních služeb, a nadále tedy netrvají tvrzená porušení jeho práv. V dubnu 2012 Ústavní soud odmítl i druhou ústavní stížnost stěžovatele směřující proti rozhodnutí krajského soudu s tím, že stěžovatel měl předtím podat žalobu pro zmatečnost.

V březnu 2012 stěžovatel podal dvě žádosti o odškodnění podle zákona o odpovědnosti státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci. Ministerstvo spravedlnosti jeho žádosti zamítlo s tím, že ve věci nebylo vydáno žádné nezákonné rozhodnutí a navíc stěžovatelova plná moc udělená nevládní

organizaci, která žádosti podala, není platná. Stěžovatel prostřednictvím nevládní organizace podal žalobu k soudu, který však stěžovateli jmenoval kolizního opatrovníka, jelikož též považoval plnou moc za neplatnou. Kolizní opatrovník se k řízení nepřipojil s tím, že opatrovnický soud smlouvu o poskytování pobytové sociální služby schválil. Soud proto řízení v červenci 2013 zastavil.

II. Odůvodnění rozhodnutí Soudu

A. K TVRZENÉMU PORUŠENÍ ČL. 5 ODS. 1 ÚMLUVY

Stěžovatel především namítal, že jeho nedobrovolným umístěním do zařízení sociální péče došlo k porušení jeho práva na svobodu o osobní bezpečnost.

Soud v první řadě shledal, že stěžovatel byl v zařízení sociální péče zbaven svobody. Zařízení totiž nemohl sám opustit, a ačkoli patrně zprvu se svým pobytem v zařízení souhlasil, velmi záhy dal najevo, že si v něm nepřeje nadále setrvávat.

Soud dále konstatoval, že z hlediska vnitrostátního práva bylo umístění stěžovatele do zařízení sociální péče zákonné, jelikož jediná podmínka, kterou vnitrostátní právo v rozhodné době stanovilo, tedy souhlas opatrovníka, byla v projednávané věci splněna. Aby však zbavení svobody mohlo být považováno za zákonné i z pohledu čl. 5 odst. 1 Úmluvy, musí vnitrostátní právo obsahovat dostatečné záruky proti svévoli.

Samotný souhlas opatrovníka dle Soudu dostatečnou zárukou proti svévoli není. V projednávané věci sice opatrovnice měla k dispozici několik aktuálních lékařských zpráv dokládajících, že stěžovatel trpí trvalou a závažnou duševní poruchou, nicméně stěžovatele neinformovala o tom, že smlouva bude uzavřena na dobu neurčitou a stěžovateli jasně nevysvětlila, o jaký druh zařízení se jedná.

Soud připomněl, že aktuální mezinárodní standardy ochrany lidských práv vyžadují, aby zbavení svobody osob zbavených svéprávnosti bylo doprovázeno procesními zárukami ve formě soudního přezkumu. V projednávané věci se stěžovatel nedomohl přezkumu zákonnosti převzetí do zařízení, jelikož soudy nepovažovaly stěžovatelem udělenou moc nevládní organizaci za platnou. Opatrovnický soud též zůstal po dobu stěžovatelova pobytu v zařízení nečinný a smlouvu o poskytování pobytové sociální služby schválil až poté, co byl stěžovatel ze zařízení propuštěn. Ústavní soud pak dle Soudu značně formalistickým přístupem ústavní stížnost směřující proti postupu opatrovníka odmítl s tím, že namítaný zásah do práv již netrvá.

V každém případě však účinnou procesní zárukou je jen takový prostředek, který je způsobilý neprodleně ukončit protiprávní porušení práv nařízením propuštění dotčené osoby. Takové soudní řízení stěžovatel v projednávané věci k dispozici neměl.

Stěžovatelovo umístění do zařízení sociální péče proto nebylo doprovázeno dostatečnými zárukami proti svévoli, nebylo tedy zákonné a došlo k porušení čl. 5 odst. 1 Úmluvy.

B. K TVRZENÉMU PORUŠENÍ ČL. 5 ODS. 4 ÚMLUVY

Stěžovatel dále namítal, že neměl k dispozici žádný prostředek nápravy, kterým by se mohl domoci přezkoumání zákonnosti svého umístění do zařízení sociální péče a propuštění na svobodu.

Soud připomněl, že z pohledu čl. 5 odst. 4 Úmluvy jsou relevantní jen ty prostředky nápravy, které má jednotlivec k dispozici během trvání zbavení svobody. Zároveň musí zbavení svobody trvat déle než jen velmi krátkou dobu, aby byl čl. 5 odst. 4 Úmluvy použitelný (např. *Sýkora proti České republice*, č. 23419/07, rozsudek ze dne 23. listopadu 2012, § 83).

V projednávané věci byl stěžovatel zbaven svobody po dobu šesti měsíců, která jistě není příliš krátká pro podání návrhu na soudní přezkum. Jelikož dle vnitrostátního práva byl pobyt stěžovatele v zařízení sociální péče považován s ohledem na souhlas opatrovníka za dobrovolný, soudy neměly v projednávané věci pravomoc zasáhnout. Došlo tedy k porušení čl. 5 odst. 4 Úmluvy.

C. K TVRZENÉMU PORUŠENÍ ČL. 5 ODS. 5 ÚMLUVY

Stěžovatel konečně na poli článku 5 Úmluvy namítal, že dle vnitrostátního práva nemá vymahatelné právo na odškodnění za nezákonné zbavení svobody.

Soud uvedl, že jelikož v projednávané věci shledal porušení čl. 5 odst. 1 a 4 Úmluvy, je čl. 5 odst. 5 Úmluvy použitelný. Je proto třeba ověřit, zda měl stěžovatel vymahatelné právo na odškodnění buď před vynesením rozsudku Soudu, nebo po něm.

Jelikož vnitrostátní orgány neuznaly, že umístění stěžovatele do zařízení sociální péče bylo nezákonné, a navíc považovaly stěžovatelem udělenou plnou moc za neplatnou, stěžovatel se nemohl před vynesením rozsudku Soudu domáhat práva na odškodnění. Ačkoli byl stěžovateli ustanoven nový opatrovník, kterého si sám vybral, ještě předtím, než bylo řízení o odškodnění zastaveno, nebylo dle Soudu prokázáno, že by předchozí opatrovník novému předal všechny potřebné informace natolik včas, aby se nový opatrovník věci mohl řádně ujmout. Soud zároveň shledal, že způsob, jakým byla posouzena stěžovatelova žaloba na odškodnění, mu znemožnil domoci se odškodnění i po rozsudku Soudu. Došlo proto k porušení čl. 5 odst. 5 Úmluvy.

D. K TVRZENÝM PORUŠENÍM ČLÁNKŮ 8, 13 A 14 ÚMLUVY

Stěžovatel na poli zmíněných článků Úmluvy zejména namítal, že v zařízení sociální péče došlo z důvodu kontroly jeho dopisů a nucené medikace k porušení jeho práva na respektování soukromého života a korespondence. Namítal též, že byl diskriminován na základě svého zdravotního postižení, jelikož mu nebyla poskytnuta přiměřená úprava ve smyslu Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením ve formě komunitních sociálních služeb, ale byl namísto toho vytržen ze svého sociálního prostředí a nedobrovolně umístěn do uzavřené instituce.

Soud shledal, že stěžovatelovy ústavní stížnosti se blíže zabývaly jen otázkou zbavení svobody a jen porušení tohoto práva právní zástupce stěžovatele uvedl v petitech ústavních stížností. Jelikož vázanost Ústavního soudu petitem ústavních stížností je ustálenou a známou praxí, právní zástupce stěžovatele mohl a měl postupovat v souladu s ní. Jelikož tak neučinil, jsou předmětné námitky nepřijatelné pro nevyčerpání vnitrostátních prostředků nápravy.

PŘEDMĚTNÁ USTANOVENÍ NOVELY ZÁKONA O SOCIÁLNÍCH SLUŽBÁCH A ZÁKONA O ZVLÁŠTNÍCH ŘÍZENÍCH SOUDNÍCH

ZÁKON O SOCIÁLNÍCH SLUŽBÁCH

§ 91a

(1) Opatrovník nebo obecní úřad obce s rozšířenou působností, postupuje-li podle § 91 odst. 6, může za osobu, která s uzavřením smlouvy o poskytování pobytové sociální služby v zařízení sociálních služeb neprojevila souhlas, uzavřít takovou smlouvu a její změny pouze v případě, že

a) neposkytnutí okamžité pomoci při řešení nepříznivé sociální situace by v důsledku oslabení nebo ztráty schopnosti z důvodu nepříznivého zdravotního stavu způsobeného duševní poruchou ohrozilo její život nebo by jí hrozilo vážné poškození zdraví anebo by totéž hrozilo osobám v jejím okolí a

b) nezbytnou podporu a pomoc jí nelze zajistit mírnějším a méně omezujícím opatřením.

(2) Podmínku uvedenou v odstavci 1 písm. a) posuzuje obecní úřad obce s rozšířenou působností na základě lékařského posudku vydaného poskytovatelem zdravotních služeb.

§ 91b

(1) V případě, kdy osoba, která není schopna vypovědět smlouvu o poskytování pobytové sociální služby, projeví vážně míněný nesouhlas s poskytováním pobytové sociální služby, je poskytovatel sociální služby povinen oznámit tuto skutečnost ve lhůtě 24 hodin soudu, v jehož obvodu je zařízení sociálních služeb, ve kterém se tato osoba nachází.

(2) Oznámení soudu o podezření na nepřípustnost držení osoby v zařízení sociálních služeb může učinit každý.

(3) Poskytovatel sociálních služeb je povinen o oznámení soudu podle odstavce 1 informovat bez zbytečného odkladu toho, kdo za osobu uzavřel smlouvu o poskytování pobytové sociální služby.

§ 91c

Poskytovatel sociálních služeb vede evidenci o osobách, kterým poskytuje pobytovou sociální službu na základě smlouvy uzavřené podle § 91a, a o případech uvedených v § 91b odst. 1. V evidenci jsou vedeny tyto údaje:

a) jméno, popřípadě jména, příjmení a datum narození osoby,

b) datum zahájení poskytování pobytové sociální služby,

c) jméno, popřípadě jména, příjmení opatrovníka a adresa pro doručování nebo označení obecního úřadu obce s rozšířenou působností, který uzavřel smlouvu o poskytování pobytové sociální služby podle § 91a,

d) datum a četnost projevených vážně míněných nesouhlasů osoby s poskytováním pobytové sociální služby, včetně popisu situace,

e) záznam o splnění povinnosti oznámit soudu podle § 91b odst. 1 skutečnost, že osoba projevila vážně míněný nesouhlas s poskytováním pobytové sociální služby, a

f) popis vyřešení situace.

ZÁKON O ZVLÁŠTNÍCH ŘÍZENÍCH SOUDNÍCH

§ 8

(...)

(3) Pro účely zjištění podmínek k podání návrhu soudu na vyslovení nepřipustnosti držení v zařízení sociálních služeb je státní zastupitelství oprávněno

- a) vstupovat v kteroukoliv dobu do zařízení sociálních služeb,
- b) nahlížet do dokumentace vedené zařízením sociálních služeb,
- c) hovořit s osobami, kterým jsou v zařízení sociálních služeb poskytovány pobytové sociální služby, bez přítomnosti jiných osob,
- d) požadovat od zaměstnanců poskytovatele sociálních služeb a dalších osob podílejících se na péči o osoby, kterým jsou v zařízení sociálních služeb poskytovány pobytové sociální služby, potřebná vysvětlení.

§ 48

(...)

(2) Rozhodl-li soud podle § 84a, je povinen nejpozději do 3 měsíců přezkoumat, zda opatrovník učinil kroky k nápravě, a to i opakovaně, pokud k nápravě nedošlo. Za tím účelem si zejména opatří vyjádření názoru člověka, o jehož nepřipustném držení v zařízení sociálních služeb bylo rozhodnuto.

Oddíl 3

Řízení o vyslovení nepřipustnosti držení v zařízení sociálních služeb

§ 84

Účastníkem je také opatrovník člověka, o jehož držení v zařízení sociálních služeb má být v řízení jednáno, a poskytovatel sociálních služeb.

§ 84a

(1) V případě, že poskytovatel pobytové sociální služby neučiní oznámení podle zákona upravujícího sociální služby, jsou umístěný člověk nebo jeho zákonný zástupce oprávněni podat návrh na zahájení řízení.

(2) Soud je povinen věc projednat a rozhodnout nejpozději do 45 dnů ode dne zahájení řízení.

(3) Dospěje-li soud k závěru, že nejsou splněny podmínky poskytování pobytové sociální služby bez souhlasu podle jiného právního předpisu⁷⁾, rozhodne o nepřipustnosti dalšího držení člověka v zařízení pobytové sociální služby.

(4) Soud provede důkazy potřebné pro posouzení přípustnosti dalšího držení člověka v zařízení sociálních služeb; k tomu zejména vyslechne umístěného člověka, ošetřujícího lékaře, zaměstnance v zařízení sociálních služeb, kteří poskytují sociální služby umístěnému člověku, a další osoby, o jejichž vyslechnutí člověk, o jehož držení v zařízení sociálních služeb má být rozhodnuto, požádá, a vyzve osoby vykonávající odbornou činnost v sociálních službách podle jiného právního předpisu⁸⁾ k podání písemné zprávy, jejímž obsahem jsou zejména informace o podmínkách a okolnostech držení v zařízení sociálních služeb, včetně hodnocení, zda nezbytnou péči o člověka lze zajistit mírnějším a méně omezujícím opatřením. Je-li to nezbytné, soud přizve i další odborníky.

(5) Vyslovil-li soud nepřipustnost dalšího držení člověka v zařízení sociálních služeb, doručí toto rozhodnutí do 24 hodin od jeho vydání umístěnému člověku, dále jeho zástupci, opatrovníkovi pro řízení, poskytovateli sociálních služeb, Ministerstvu práce a sociálních věcí, soudu příslušnému pro řízení ve věcech opatrovnictví člověka a obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností, v jehož obvodu má tento člověk místo trvalého nebo hlášeného pobytu. Soud zároveň učiní jiná vhodná opatření, aby se člověk mohl vhodnou formou s obsahem rozhodnutí seznámit a měl je k dispozici. Soudu příslušnému pro řízení ve věcech opatrovnictví člověka bude rozhodnutí doručeno i v případě, že bude vyslovena přípustnost držení člověka v zařízení sociálních služeb.

(6) Ustanovení § 66, 68, 69, 71 až 74 se použijí obdobně.

§ 84b

Vyslovil-li soud, že držení člověka v zařízení sociálních služeb je přípustné, nebo zastavil-li řízení, může být řízení ze stejných důvodů zahájeno až po uplynutí 30 dnů od právní moci rozhodnutí, kterým byla vyslovena přípustnost držení člověka v zařízení sociálních služeb nebo kterým bylo řízení zastaveno.

Z DŮVODOVÉ ZPRÁVY K ZÁKONU Č. 189/2016 Sb.

Obecná část

(...)

Navrhovaná právní úprava je v souladu s Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod, příslušnou judikaturou Evropského soudu pro lidská práva a Úmluvou OSN o právech osob se zdravotním postižením.

Navrhovaná právní úprava v souladu s čl. 5 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod blíže definuje podmínky pro omezení osobní svobody v zařízeních sociálních služeb. Evropský soud pro lidská práva v příslušné judikatuře (srov. zejm. *Stanev proti Bulharsku*, č. 36760/06, rozsudek velkého senátu ze dne 17. ledna 2012; *D. D. proti Litvě*, č. 13469/06, rozsudek ze dne 14. února 2012; *Kędzior proti Polsku*, č. 45026/07, rozsudek ze dne 16. října 2012; *Mihailovs proti Lotyšsku*, č. 35939/10, rozsudek ze dne 22. ledna 2013; *K. C. proti Polsku*, č. 31199/12, rozsudek ze dne 25. listopadu 2014; a *Stefan Stankov proti Bulharsku*, č. 25820/07, rozsudek ze dne 17. března 2015) vymezil následující podmínky pro soulad omezení svobody v zařízení sociálních služeb s čl. 5 odst. 1 Úmluvy:

- osoba trpí duševním onemocněním a její stav představuje nebezpečí pro ni nebo pro její okolí; tato skutečnost musí být prokázána aktuální objektivní lékařskou zprávou,
- účelem opatření je odvrácení zmíněného nebezpečí (existuje přímá souvislost s duševním onemocněním, jeho nebezpečími a užitým odvrácením),
- zásada subsidiarity, tj. k odvrácení nebezpečí nestačí jiné, méně invazivní opatření (v daném kontextu zejména poskytnutí jiné sociální služby); tedy duševní porucha je takového druhu nebo stupně, že si vyžaduje omezení osobní svobody.

Uvedené podmínky musí být naplněny po celou dobu poskytování sociálních služeb bez souhlasu klienta.

Nutnost zákonem jednoznačně definovat podmínky, za nichž je možné osobu zbavit osobní svobody, vyplývá dále z čl. 14 Úmluvy OSN o právech osob se zdravotním postižením a stanoviska Výboru OSN pro práva osob se zdravotním postižením. Právo na osobní svobodu není právem absolutním, ale jde o právo relativní a lze do tohoto práva zasáhnout, jsou-li splněny zákonné podmínky, přičemž je ale vhodné naformulovat podmínky pro takový zásah tak, aby byly „*disability neutral*“. Je třeba dbát na

to, aby formulace na jednu stranu naplňovala podmínky článku 14 Úmluvy OSN o právech osob se zdravotním postižením, na druhou stranu aby však neobsahovala příliš široce koncipované podmínky pro zbavení osobní svobody, které již nenaplní standard jednoznačně definovaného zákona.

Ustanovení § 91a návrhu novely zákona o sociálních službách výše uvedené podmínky vyplývající z čl. 5 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a článku 14 Úmluvy OSN o právech osob se zdravotním postižením respektuje. Umožňuje uzavření smlouvy o pobytové sociální služby či její trvání bez souhlasu člověka pouze v naléhavých a závažných případech, kdy by bez tohoto opatření hrozila ztráta života člověka nebo vážné poškození jeho zdraví, přičemž není možné tuto hrozbu odvrátit méně omezujícím opatřením. Zároveň je tak možné učinit, jen když člověk trpí duševní poruchou, v jejímž důsledku není schopen nebezpečí odvrátit sám.

Na navrhovanou právní úpravu se dále vztahuje, čl. 5 odst. 4 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, který vyžaduje, aby se každý, kdo byl zbaven svobody, mohl obrátit na soud, který urychleně přezkoumá zákonnost zbavení jeho svobody. Přístup k soudnímu řízení musí mít i osoba, která je omezena nebo zbavena svéprávnosti, je-li fakticky schopna posoudit svou situaci a projevit nesouhlas s omezením svobody (srov. např. *Shtukaturov proti Rusku*, č. 44009/05, rozsudek ze dne 28. března 2008). Řízení musí být kontradiktorní, dotčená osoba v něm slyšena či, není-li to ze zdravotních důvodů objektivně možné, alespoň shlédnuta soudem, a účinně právně zastoupena [srov. z nedávné doby např. *M. S. proti Chorvatsku* (č. 2), č. 75450/12, rozsudek ze dne 19. února 2015].

Návrh novely zákona toto ustanovení Úmluvy naplňuje. Ustanovení § 91b zákona o sociálních službách ve spojení s § 84 a násl. zákona o zvláštních řízeních soudních umožňují umístěnému člověku, aby inicioval zahájení řízení o přezkoumání přípustnosti jeho držení v zařízení sociálních služeb, a to i když toto zařízení nesplní svou ohlašovací povinnost. Nový návrh na zahájení řízení má podle § 84b zákona o zvláštních řízeních soudních možnost podat v přiměřeném intervalu 30 dní od právní moci předchozího zamítavého soudního rozhodnutí. Ustanovení § 84a odst. 3 zákona o zvláštních řízeních soudních stanoví podrobnější pravidla pro průběh řízení, přičemž umístěný člověk musí být soudem vyslechnut. Ustanovení § 84a odst. 4 a 5 obsahují další záruky pro respektování procesních práv umístěného člověka.

(...)

Zvláštní část

(...)

Systém poskytování sociálních služeb podle platné právní úpravy je založen na uzavření smlouvy o poskytování sociální služby. Tedy na dobrovolném projevu vůle dvou stran (zájemce o poskytování sociální služby a poskytovatele) k právnímu jednání, jehož výsledkem je počátek poskytování sociálních služeb za dohodnutých podmínek. Avšak osoba vždy nemusí být zcela bez podpory schopna tuto smlouvu uzavřít (v návaznosti na duševní onemocnění) a musí dojít k jejímu zastoupení při tomto právním jednání. Jakkoliv je povinností zákonného zástupce či opatrovníka jednat v zájmu a se souhlasem zastupované osoby, nelze vyloučit situaci, kdy osoba nebude s poskytováním pobytové sociální služby souhlasit. Pokud tato osoba nebude moci poskytování služby odmítnout a zařízení, kde je služba poskytována, opustit, může dojít k situaci, že je v něm omezena na osobní svobodě ve smyslu Listiny základních práv a svobod a mezinárodních úmluv o ochraně lidských práv a svobod. Navrhovaná změna zákona o sociálních službách a navazující změna zákona o zvláštních řízeních soudních upřesňuje postup v situacích, kdy klient pobytové sociální služby nesouhlasí s jejím poskytováním.

K omezení svobody klienta zařízení sociálních služeb může v praxi nejčastěji dojít v domovech se zvláštním režimem, popřípadě v domovech pro seniory. V tomto ohledu nicméně není rozhodující, o jaký typ zařízení sociálních služeb se jedná, ale to, zda skutečně k omezení svobody člověka došlo. To

je třeba posuzovat podle všech okolností daného případu, přičemž zvláště relevantní jsou zejména hlediska, která při posouzení, zda člověk byl v zařízení sociálních služeb omezen na svobodě, používá Evropský soud pro lidská práva (srov. zejm. *Stanev proti Bulharsku*, č. 36760/06, rozsudek velkého senátu ze dne 17. ledna 2012). Jedná se o následující kritéria:

- osoba omezená ve svéprávnosti se svým umístěním do zařízení nebo pokračováním v pobytu v zařízení nesouhlasí, přičemž je fakticky způsobilá svou situaci posoudit a vyjádřit na ni názor;
- pobyt v zařízení sociálních služeb je dlouhodobý, a režim pobytu v zařízení vykazuje mj. následující charakteristiky (nikoli nezbytně kumulativně) – opuštění zařízení podléhá souhlasu třetí osoby (typicky pracovníka zařízení), daná osoba může být podrobena omezujícím opatřením (např. nucené medikaci, umístěním do speciální místnosti), byť třeba jen na velmi krátkou dobu, případně dochází k dalším omezením svobody osoby (např. nutnost schválení návštěvy nebo telefonního hovoru anebo omezení okruhu osobních věcí, které může mít osoba u sebe).

Navrhovaná právní úprava proto z výše uvedených důvodů nestanoví podmínky pro uzavření smlouvy o poskytnutí pobytové sociální služby bez souhlasu jen pro určitý typ zařízení sociální služby, ale stanoví je obecně, aby byly pokryty všechny situace, kdy v praxi k omezení svobody klienta zařízení sociálních služeb může dojít. Jak bylo podrobněji uvedeno v obecné části důvodové zprávy, navrhovaná právní úprava respektuje požadavky čl. 5 odst. 1 a 4 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a článku 14 Úmluvy OSN o právech osob se zdravotním postižením. Uzavírá-li jménem osoby smlouvu o poskytnutí pobytové sociální služby obecní úřad obce s rozšířenou působností podle § 91 odst. 6, musí být stav osoby, vyžadující zajištění neodkladné pomoci této osobě, prokázán objektivní lékařskou zprávou, tedy lékařským posudkem.

(...)

Státní zastupitelství má podle § 8 odst. 2 zákona č. 292/2013 Sb. svěřenu pravomoc podávat soudu návrhy ve věci vyslovení nepřípustnosti držení v zařízení sociálních služeb.

Navrhuje se § 8 zákona o zvláštních řízeních soudních doplnit o úpravu formy dozoru státního zastupitelství nad detencí v zařízeních sociálních služeb. Jedná se o dozor v rozsahu, který umožní zjišťovat podmínky pro podání návrhu státního zastupitelství podle § 8 odst. 2 na vyslovení nepřípustnosti držení v zařízení sociálních služeb. Bez této úpravy je státní zastupitelství v podstatě závislé na externích podnětech, aniž by vlastní činností mohlo systematicky zjišťovat, zda trvají podmínky k výkonu detence.

Oprávnění státního zastupitelství prověřovat detenci výkonem dozoru zákon již předvídá, ovšem v závislosti na zákonné speciální úpravě tohoto dozoru, která ve vztahu k zařízením sociálních služeb chybí. Podle § 4 odst. 1 písm. b) zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů, „státní zastupitelství v rozsahu, za podmínek a způsobem stanoveným zákonem vykonává dozor nad dodržováním právních předpisů v místech, kde se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranné léčení, zabezpečovací detence, ochranná nebo ústavní výchova, a v jiných místech, kde je podle zákonného oprávnění omezována osobní svoboda.“ Pokud jde o detenci v zařízeních sociálních služeb, zákon rozsah, podmínky a způsob dozoru nestanoví, a proto jej státní zastupitelství vykonávat nemůže i přes zákonný předpoklad tohoto dozoru.

Současná právní úprava řízení o vyslovení nepřípustnosti držení osoby v zařízení sociálních služeb obsažená v zákoně o zvláštních řízeních soudních odráží situaci, kdy vnitrostátní zákonná právní úprava neobsahuje podrobnější podmínky pro možnost omezení svobody v zařízení sociálních služeb. Používá proto obecných termínů „přiměřenost“ a „nezbytnost“, které vyplývají z relevantní judikatury Evropského soudu pro lidská práva k čl. 5 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Jelikož návrh novely zákona o sociálních službách přináší novou hmotněprávní úpravu podmínek poskytování pobytových sociálních služeb bez souhlasu, je nezbytné této nové úpravě přizpůsobit i procesní úpravu. Tato nová procesní úprava nadále vychází z právní úpravy řízení

ve věcech vyslovení přípustnosti převzetí nebo držení ve zdravotním ústavu. Reflektuje nicméně skutečnost, že v těchto věcech není jediným podstatným kritériem zdravotní stav umístěného člověka, ale též jeho sociální situace. Proto § 84a odst. 3 zákona o zvláštních řízeních soudních mezi důkazy, které soud v řízení provede, řadí i výslech osoby kvalifikované podle jiného právního předpisu k podání písemné zprávy, jejímž obsahem jsou zejména informace o podmínkách a okolnostech držení v zařízení sociálních služeb, včetně hodnocení, zda nezbytnou péči o člověka lze zajistit méně omezujícím opatřením. Zároveň je promítnuta i povinnost státních orgánů vyplývající z článku 19 Úmluvy OSN o právech osob se zdravotním postižením přijmout vhodná opatření k zajištění plného začlenění a zapojení osob se zdravotním postižením do společnosti a umožnění jejich nezávislého života. Je proto posílena spolupráce a informovanost soudu ve věcech opatrovnictví člověka, který je povinen průběžně zkoumat, zda opatrovník člověka, o jehož nepřípustnosti dalšího držení v zařízení sociálních služeb bylo rozhodnuto, avšak též i umístěného člověka, jehož další držení soud prozatím shledal přípustným, činí náležité kroky k tomu, aby bylo možné danému člověku poskytovat sociální službu v méně omezujícím prostředí.

MINISTERSTVO SPRAVEDLNOSTI

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

Maslák proti České republice (podklad k jednání Kolegia dne 14. prosince 2016)

1. ROZHODNUTÍ SOUDU

Rozhodnutím ze dne 31. května 2016 Soud vyškrtl stížnost č. 15835/14 – *Miroslav Maslák proti České republice* ze seznamu projednávaných případů. Učinil tak na základě smírného urovnání vlády České republiky se stěžovatelem. Rozhodnutí ve francouzském jazyce naleznete [zde](#).

Předmětná stížnost poukazovala na systémový problém ve způsobu a četnosti provádění důkladných osobních prohlídek osob ve výkonu vazby a trestu odnětí svobody. Stěžovatel byl ve výkonu vazby podrobován důkladným osobním prohlídkám vždy před a po návštěvě nebo jakémkoli úkonu ve vyšetřovací místnosti (návštěva obhájce, orgánu činného v trestním řízení). Důkladné osobní prohlídky probíhaly na základě příslušných nařízení generálního ředitele Vězeňské služby, kde je podrobně popsán režim, způsob a četnost jejich provádění. Konkrétně byl stěžovatel vždy povinen se svléknout do naha s tím, že následně byla provedena prohlídka jeho genitálií a konečníku. Stěžovatel se musel mimo jiné otočit zády k příslušníkům vězeňské služby a udělat tři dřepy (viz § 89 nařízení generálního ředitele Vězeňské služby České republiky č. 18/2013, které bylo nahrazeno, v daném ohledu téměř beze změn, nařízením č. 23/2014).

2. KROKY PODNIKNUTÉ NA VNITROSTÁTNÍ ÚROVNI

Z důkladné analýzy stížnosti a příslušné judikatury Soudu provedené kanceláří vládního zmocněnce vyplynul závěr, že postup, který předepisovalo ustanovení § 89 jmenovaných nařízení generálního ředitele Vězeňské služby, je z pohledu článku 3 Úmluvy velmi problematický, a to zejména ve světle toho, že ukládá ve vyjmenovaných situacích, včetně před a po veškerých návštěvách, provést důkladnou osobní prohlídku vždy, tedy bez ohledu na to, zda je dáno důvodné podezření opřené o konkrétní skutečnosti, že vězněná osoba má u sebe nebezpečné předměty nebo nepovolené věci. K obdobnému závěru ostatně dospěl i Evropský výbor pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání ve své zprávě o návštěvě České republiky v roce 2014 (viz § 86 zprávy; zpráva je dostupná [zde](#)).

Z těchto důvodů Generální ředitelství Vězeňské služby ve spolupráci s kanceláří vládního zmocněnce přepracovalo vnitřní předpis upravující provádění důkladných osobních prohlídek a v dubnu 2016 novelizovalo nařízení generálního ředitele Vězeňské služby č. 23/2014 tak, aby bylo plně v souladu s požadavky Soudu zejména na poli článku 3 Evropské úmluvy o lidských právech. Nová úprava důkladných osobních prohlídek vychází z následujících základních postulátů (srov. zejm. *Savičs proti Lotyšsku*, č. 17892/03, rozsudek ze dne 27. listopadu 2012; *van der Ven proti Nizozemsku*, č. 50901/99, rozsudek ze dne 4. února 2003; *Piechowicz proti Polsku*, č. 20071/07, rozsudek ze dne 17. dubna 2012; *Frérot proti Francii*, č. 70204/01, rozsudek ze dne 12. června 2007; či *El Shennawy proti Francii*, č. 51246/08, rozsudek ze dne 20. ledna 2011):

- (i) Důkladné osobní prohlídky nesmí být prováděny automaticky a rutinně; pro jejich provedení musí existovat konkrétní individualizované závažné podezření, že dotčená osoba na/v těle skrývá zakázané předměty či látky, přičemž toto podezření musí být založeno na konkrétních skutečnostech vztahujících se k dotčené osobě.

- (ii) Vykonání důkladné osobní prohlídky musí být nezbytné k dosažení sledovaného legitimního cíle (zajištění bezpečnosti ve věznici či předcházení trestné činnosti); jde tedy jen o situace, kdy ostatní bezpečnostní opatření nejsou dostatečná a sledovaného legitimního cíle není možné dosáhnout jiným způsobem, např. pohmatem nebo detekčním zařízením.
- (iii) Prohlídka musí být provedena tak, aby nebyl překročen stupeň utrpení a ponížení, který je s osobní prohlídkou nevyhnutelně spjat; musí tedy být maximálně usilováno o zachování důstojnosti prohlížené osoby, aby prohlídkou nebyla dotčena víc, než je nezbytně nutné.

Relevantní novelizovaná ustanovení nařízení generálního ředitele Vězeňské služby č. 23/2014, do něž byly uvedené základní zásady vtěleny, zní takto:

„Důkladná osobní prohlídka

§ 89

(1) Důkladná osobní prohlídka se provádí tehdy, existuje-li důvodné podezření založené na individuálním zhodnocení rizik, že vězněná osoba má u sebe nebezpečné předměty nebo nepovolené věci.

(2) Důkladnou osobní prohlídku lze provést jen tehdy, nelze-li jejího účelu dosáhnout jiným opatřením (např. použitím vhodných technických prostředků či provedením preventivní osobní prohlídky).

(3) Za splnění podmínek stanovených v odstavcích 1 a 2 se důkladná osobní prohlídka provede zejména:

- a) při příjmu a propuštění vězněné osoby,*
- b) před a po provedení eskorty vězněné osoby,*
- c) po návratu do věznice při přerušení výkonu trestu, dočasném opuštění věznice v souvislosti s návštěvou nebo s programem zacházení,*
- d) před a po provedení návštěvy, pokud není návštěva prováděna za dělicí přepážkou,*
- e) v případě omezovacích prostředků u chovance před umístěním do izolační místnosti,*
- f) před umístěním obviněného nebo odsouzeného k výkonu kázeňského trestu do uzavřeného oddělení, samovazby nebo zvláštní (izolační) cely,*
- g) při příchodu nebo příjezdu vězněné osoby z pracoviště mimo věznici nebo pracoviště uvnitř věznice,*
- h) při generální, dílčí a technické prohlídce.*

§ 89a

(1) O provedení důkladné osobní prohlídky rozhodne příslušník Vězeňské služby nebo vedoucí příslušník Vězeňské služby, mimo jiné v případě, kdy v rámci preventivní osobní prohlídky užívané detekční prostředky pozitivně signalizují přítomnost kovových předmětů a tyto předměty nelze odhalit jinak, než provedením důkladné osobní prohlídky.

(2) Důkladná osobní prohlídka se provádí vždy tak, aby byla zachována lidská důstojnost prohlížené vězněné osoby a aby zásah do jejích práv a svobod nepřekročil míru nezbytnou k dosažení účelu sledovaného důkladnou osobní prohlídkou.

(3) Důkladná osobní prohlídka se provádí v určené, dostatečně vytápěné místnosti vybavené rohožemi, odkládacími lavicemi a věšáky. Dveře i okna místnosti musí být uzpůsobeny tak, aby prohlíženou vězněnou osobu nebylo možné pozorovat z vnějšku místnosti. V případech, kdy mají důkladné osobní prohlídky charakter hromadné akce, jsou vězněné osoby od sebe vždy odděleny odpovídajícími zástěnami nebo kabinkami tak, aby byla zajištěna nezbytná míra soukromí a důstojnosti vězněné osoby.

(4) Prohlídku provádí příslušník stejného pohlaví. Důkladnou osobní prohlídku provádí potřebný počet příslušníků.

(5) Vězněná osoba se při důkladné osobní prohlídce svlékne do spodního prádla. Provede se prohlídka těla včetně ústní dutiny, podpaží a chodidel. Po dobu nezbytně nutnou se následně provede prohlídka spodního prádla a oblasti genitálií poté, co se vězněná osoba svlékne donaha. Kontrola konečníku se provede za využití dostupných detekčních prostředků, případně vykonáním dřepů. Prohlídka odložených svršků, osobních věcí a zavazadel se provede pečlivým prohmatáním se zaměřením na zesílené části s využitím detektoru kovů nebo jiného technického prostředku. Při prohlídce se používají hygienické rukavice.“

Poté, co tyto změny vstoupily v platnost, přistoupila vláda České republiky k smírnému urovnání předmětné stížnosti. Bude-li podle nově nastavených pravidel v praxi opravdu postupováno, riziko odsouzení České republiky před Soudem v obdobných případech bude dle názoru kanceláře vládního zmocněnce minimalizováno.

MINISTERSTVO SPRAVEDLNOSTI

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

Kompenzační prostředek nápravy nepřiměřené délky soudního řízení (podklad k jednání Kolegia dne 14. prosince 2016)

1. NOVĚ OZNÁMENÉ STÍŽNOSTI NA PRŮTAHY V ŘÍZENÍ

V polovině října 2015 byly vládě České republiky oznámeny stížnosti *DOMIRA spol. s r. o. proti České republice* (č. 60702/11), *Alena Meluzínová proti České republice* (č. 59633/12) a *Albert Žirovnický proti České republice* (č. 10092/13, 20708/13, 22455/13, 61245/13, 61482/13, 22520/14, 13258/15)¹ podané k Evropskému soudu pro lidská práva („Soud“), v nichž stěžovatelé namítali nejen porušení práva na projednání věci v přiměřené lhůtě dle čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o lidských právech (dále jen „Úmluva“), ale též práva na účinný právní prostředek nápravy ve smyslu článku 13 Úmluvy.² Argumentovali přitom tím, že s ohledem na délku kompenzačního řízení samotného, případně odškodnění, kterého se jim v jeho rámci dostalo, nelze považovat vnitrostátní prostředek nápravy založený zákonem č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem („OdškZ“), v platném znění, za účinný. Soud tyto námítky nevzal na lehkou váhu, o čemž nejlépe svědčí skutečnost, že navzdory svému dřívějšímu závěru o účinnosti tohoto prostředku nápravy, který vyslovil ve věci *Vokurka proti České republice* (č. 40552/02, rozhodnutí ze dne 16. října 2007, § 58–65), položil vládě výslovnou otázku, zda měli stěžovatelé přístup k účinnému prostředku nápravy.

2. ZJIŠTĚNÉ NEDOSTATKY STÁVAJÍCÍHO ODŠKODŇOVACÍHO MECHANISMU

Bez ohledu na to, jak dopadne řízení o výše uvedených stížnostech, je zřejmé, že jimi nastolené otázky poukazují na některé reálné nedostatky stávajícího mechanismu odškodňování průtahů v řízeních, k nimž náleží mimo jiné následující.

- 1) stávající soubor opravných prostředků v rámci kompenzačního prostředku nápravy je nastaven způsobem, který nahrává nepřiměřeným délkám kompenzačního řízení, zejména:
 - a) systém kompenzačních prostředků nápravy čítá příliš mnoho stupňů; dotčené osoby se tak mohou domáhat nápravy v obligatorní mimosoudní fázi řízení a následně žalobou k soudu, kdy lze proti nevyhovujícímu soudnímu rozhodnutí dále brojit opravnými prostředky ve formě odvolání, dovolání a ústavní stížnosti;
 - b) absence zákonem stanovené lhůty pro podání žaloby k soudu, jestliže příslušný úřad v rámci předběžného projednání nároku nerozhodl v předepsané šestiměsíční lhůtě;
- 2) nedostatečná úprava možnosti navýšit odškodnění v případech, kdy samotné kompenzační řízení trpělo průtahy:

¹ Těmto stížnostem předcházela první vlna čítající devět stížností na nepřiměřené délky soudních řízení, které Soud oznámil vládě spolu s kvantifikovanými návrhy na uzavření smíry s tím, že není třeba předložit stanovisko vlády, neboť otázky stížnostmi nastolené jsou již předmětem jeho ustálené judikatury. Výjimku představuje stížnost ve věci *Zaňko proti České republice* (č. 16782/15), v níž se stěžovatelka i přes odškodnění za průtahy řízení, kterého se jí dodatečně dostalo na vnitrostátní úrovni, rozhodla v řízení před Soudem pokračovat s tím, že dle jejího mínění byla i samotná délka kompenzačního řízení nepřiměřená. Tato stížnost by tedy svým obsahem měla být spíše podřazena pod druhou vlnu stížností, která je uvedena v hlavním textu.

² Dle článku 13 Úmluvy musí mít každý, jehož práva a svobody přiznané Úmluvou byly porušeny, k dispozici účinný prostředek nápravy před národním orgánem.

- a) nekonzistentní vnitrostátní judikatura;
 - b) absence jasných a závazných pravidel pro kalkulaci náhrad;
 - c) omezení co do výše navýšení odškodnění plynoucí z vnitrostátní judikatury;
 - d) podmínka navýšení odškodnění představovaná zásadou koncentrace řízení, v jejímž důsledku může docházet k řetězení kompenzačních řízení;
- 3) systém není schopen účinně čelit zjevně nedůvodným žalobám, které jsou podávány notorickými kverulanty.

Některé ze zjištěných nedostatků jsou přítom ve zjevném rozporu s požadavky plynoucími z relevantní judikatury Soudu, a nevyhnutelně tudíž vyžadují přijetí legislativních či jiných opatření k nápravě. Tak je tomu např. v případě fenoménu „řetězení“ kompenzačních řízení, která sama o sobě nebyla s to dostát požadavku na přiměřenou lhůtu. Za takové situace totiž judikatura vnitrostátních soudů váže možnost navýšení odškodnění za průtahy kompenzačního řízení samotného na podmínku, že žalobce zvýšení odškodnění z tohoto titulu sám navrhl, a to před účinky tzv. koncentrace řízení. V opačném případě judikatura odkazuje poškozeného na podání nové žaloby v režimu OdškZ. Tato praxe však neušla značné kritice Soudu v nedávné ve věci *Rutkowski a ostatní proti Polsku* (č. 72287/10, rozsudek ze dne 7. července 2015, § 185), v níž ji označil za popírající smysl a účel samotného kompenzačního řízení, jímž je urychlené dosažení nápravy. S přihlédnutím k této praxi Soud nakonec přehodnotil své dřívější závěry a konstatoval porušení článku 13 Úmluvy, neboť polský prostředek nápravy kompenzační povahy se ukázal jako neúčinný.

Ve světle dynamického vývoje, kterého doznala judikatura Soudu za deset let od účinnosti zákona č. 160/2006 Sb., jímž byl v návaznosti na rozsudek ve věci *Hartman proti České republice* (č. 53341/99, rozsudek ze dne 10. července 2003) do českého právního řádu zaveden kompenzační prostředek nápravy nepřiměřeně dlouhých řízení, se nadto nabízí zhodnotit dosavadní fungování tohoto prostředku nápravy, potažmo souboru prostředků nápravy, v rozhodovací praxi českých soudů a zamyslet se nad možnostmi jeho zefektivnění. Jak ilustruje právě série Soudem nově oznámených stížností, problematika odškodňování průtahů zůstává i nadále aktuální a nedořešená. Navrhujeme proto vytvoření pracovní skupiny složené ze zástupců všech zainteresovaných orgánů, v níž by byla následně diskutována potřeba a vhodnost přijetí dílčích legislativních a jiných opatření.

3. K OBSAHU PŘILOŽENÉHO PODKLADOVÉHO MATERIÁLU

Pro potřeby takto zřízené pracovní skupiny připravila kancelář vládního zmocněnce ve spolupráci s legislativním odborem Ministerstva spravedlnosti podkladový materiál nazvaný „Analýza souladu kompenzačního prostředku nápravy nepřiměřeně dlouhých řízení dle zákona č. 82/1998 Sb. s relevantní judikaturou ESLP a návrhy opatření k zefektivnění stávajícího systému“. Níže přiložený materiál shrnuje aktuální relevantní judikaturu Soudu se zaměřením na požadavky, které jsou klade-ny na účinnost kompenzačních prostředků nápravy. Dále zkoumá fungování stávajícího systému opravných prostředků dle OdškZ, jakož i rozhodovací praxi vnitrostátních soudů. Pro inspiraci je součástí materiálu rovněž srovnávací studie právní úpravy kompenzačních prostředků nápravy ve vybraných členských státech Rady Evropy. Konečně obsahuje též návrh možných legislativních a jiných opatření za účelem odstranění zjištěných nedostatků.

**Analýza souladu kompenzačního prostředku nápravy
nepřiměřeně dlouhých řízení dle zákona č. 82/1998 Sb.
s relevantní judikaturou ESLP a
návrhy opatření k zefektivnění stávajícího systému**

I. ROZBOR RELEVANTNÍ JUDIKATURY SOUDU

Soud ve věci *Vokurka proti České republice* (č. 40552/02, rozhodnutí ze dne 16. října 2007) uznal účinnost českého kompenzačního prostředku nápravy zavedeného novelou OdškZ. I když tedy Soud považuje v obecné rovině český kompenzační prostředek nápravy nepřiměřeně dlouhých řízení za účinný, neznamená to, že v souvislosti s projednávanými stížnostmi, které nastolují tuto problematiku, nemůže přehodnotit své dřívější závěry (srov. např. *Valada Matos das Neves proti Portugalsku*, č. 73798/13, rozsudek ze dne 29. října 2015, § 81; *Rutkowski a ostatní proti Polsku*, č. 72287/10, rozsudek ze dne 7. července 2015), případně jej *in concreto* prohlásit s ohledem na konkrétní okolnosti toho kterého případu za neúčinný (např. *Vidas proti Chorvatsku*, č. 40383/04, rozsudek ze dne 3. července 2008, § 33–37), z čehož by v každém případě vyplývala odpovídající povinnost státu přijmout obecná opatření způsobilá zabránit obdobným excesům v budoucnu.

Již z relativně rané judikatury Soudu k této problematice je patrné, že vhodnost a účinnost kompenzačního prostředku nápravy může být zpochybněna jak přílišnou pomalostí řízení, tak i nepřiměřeně nízkou výší přiznaného zadostiučinění (viz např. *Paulino Tomás proti Portugalsku*, č. 58698/00, rozhodnutí ze dne 27. března 2003; *Doran proti Irsku*, č. 50389/99, rozsudek ze dne 31. července 2003, § 57; *Belinger proti Slovinsku*, č. 42320/98, rozhodnutí ze dne 2. října 2001). V navazující judikatuře se posléze začala objevovat další kritéria. Postupným vývojem vykrytalizoval **výčet celkem pěti kritérií, která Soud posuzuje při ověřování účinnosti vnitrostátního kompenzačního prostředku nápravy**. Tato kritéria jsou přehledně shrnuta např. ve věci *Burdov proti Rusku* (č. 2) (č. 33509/04, rozsudek ze dne 15. ledna 2009, § 99):

1. žaloba na odškodnění musí být projednána v přiměřené lhůtě,
2. odškodnění musí být vyplaceno urychleně, zpravidla ne později než šest měsíců od právní moci rozhodnutí, jímž bylo přiznáno,
3. procesní pravidla upravující projednávání žalob na odškodnění musí být v souladu s požadavkem spravedlnosti podle článku 6 Úmluvy,
4. pravidla použitelná na náklady řízení nesmí účastníkům ukládat nepřiměřené břemeno, jsou-li jejich žaloby opodstatněné,
5. úroveň odškodnění nesmí být nepřiměřená ve srovnání s částkami, které v obdobných případech přiznává Soud.

1.1. K DÉLCE KOMPENZAČNÍHO ŘÍZENÍ

Dle názoru Soudu účinnost kompenzačního prostředku nápravy záleží v první řadě na schopnosti soudů vypořádat se s žalobami na nepřiměřenou délku řízení se zvláštní péčí a pozorností, zejména co se týče délky jejich rozhodování (viz např. *Krasuski proti Polsku*, č. 61444/00, rozsudek ze dne 14. června 2005, § 71; *Gouveia da Silva Torrado proti Portugalsku*, č. 65305/01, rozhodnutí ze dne 27. března 2003).

Soud na posouzení přiměřenosti délky kompenzačního řízení odmítl uplatnit tatáž kritéria, která se zohledňují při zkoumání přiměřenosti délky řízení původního (srov. *Hajdurović proti Slovinsku*, č. 69319/12, rozsudek ze dne 21. května 2015, § 50), tj. složitost věci, chování stěžovatele, postup státních orgánů a význam řízení pro stěžovatele (viz např. *Frydlender proti Francii*, č. 30979/96, rozsudek velkého senátu ze dne 27. června 2000, § 43).

Nabízejí se v zásadě tři klíčové otázky, na něž je třeba v judikatuře Soudu hledat odpověď. Předně je žádoucí nalézt dělicí čáru mezi tím, kdy lze obecně považovat celkovou délku řízení o odškodnění ještě za přiměřenou, a kdy již nikoliv. S tím rovněž souvisí druhá otázka, totiž zda je přiměřenost celkové délky kompenzačního řízení závislá na počtu opravných prostředků, které vnitrostátní právní řád umožňuje podat. A konečně je třeba se uvážít, zda lze nepřiměřenou délku kompenzačního řízení následně zhojit jinými prostředky.

Nalézt v judikatuře Soudu odpověď na první otázku stran hranice, kdy lze ještě délku řízení o odškodnění považovat obecně za přiměřenou, není zrovna snadný úkol, neboť tato je ze své povahy založena na kazuistice. Tak např. ve věci *Vidas proti Chorvatsku* (č. 40383/04, rozsudek ze dne 3. července 2008, § 37) Soud nepovažoval ústavní stížnost za účinný prostředek nápravy z toho důvodu, že řízení o ní trvalo samo nepřiměřeně dlouhou dobu, konkrétně tři roky a patnáct dní. Obdobně ve věci *Sartory proti Francii* (č. 40589/07, rozsudek ze dne 24. září 2009, § 25–27) Soud považoval celkovou délku kompenzačního řízení čtyři roky a pět měsíců na dvou stupních soustavy za zjevně nepřiměřenou. Nepřekvapí tedy, že ve věci *Golha proti České republice* (č. 7051/06, rozsudek ze dne 26. května 2011, § 52) označil za nepřiměřenou délku kompenzačního řízení více než tři a půl roku na dvou stupních (řízení před Ministerstvem spravedlnosti a před soudem prvního stupně). Určité bližší vodítko Soud poskytl ve vztahu k délce kompenzačního řízení podle italského Pintova zákona, kdy konstatoval, že jeho délka na dvou stupních soudní soustavy by v zásadě neměla překročit dva roky (viz *CE.Di.SA Forture S.N.C. Diagnostica Medica Chirurgica proti Itálii*, č. 41107/02 a 22405/03, rozsudek ze dne 27. září 2011, § 39; *Francesco Quattrone proti Itálii*, č. 13431/07, rozsudek ze dne 26. listopadu 2013, § 33). Tyto závěry Soud podpořil i v relativně nedávné judikatuře, když ve věci *Hajrudinović proti Slovinsku* (č. 69319/12, rozsudek ze dne 21. května 2015, § 51 a 52), kde řízení o odškodnění trvalo pět let a téměř deset měsíců, výslovně odkázal na výše zmíněné rozsudky v italských věcech a zdůraznil, že nespátřuje důvod se od nich odchýlit. Nezbyvá tedy než vycházet z požadavku, že **na dvou stupních soudní soustavy by nemělo řízení trvat zpravidla déle než dva roky.**

K druhé otázce, tj. zda je přiměřenost celkové délky kompenzačního řízení závislá na počtu opravných prostředků, se Soud výslovně nevyjádřil. Současně je ale patrný požadavek, aby kompenzační prostředek nápravy nepřiměřeně dlouhých řízení představoval zvláštní procesní nástroj, který poškozeným osobám umožní domoci se nápravy ve zkráceném řízení oproti běžným občanskoprávním nárokům na náhradu škody. V tomto ohledu lze poukázat např. na rozsudky ve věcech *McFarlane proti Irsku* (č. 31333/06, rozsudek velkého senátu ze dne 10. září 2010, § 123), *Dimitrov a Hama-nov proti Bulharsku* (č. 48059/06 a 2708/09, rozsudek ze dne 10. května 2011, § 97), *Ilić proti Srbsku* (č. 30132/04, rozsudek ze dne 9. října 2007, § 65) nebo na nedávný rozsudek ve věci *Vlad a ostatní proti Rumunsku* (č. 40756/06 et al., rozsudek ze dne 26. listopadu 2013, § 118), v němž Soud rozhodl, že pokud prostředek nápravy odpovídá běžnému občanskoprávnímu řízení o nároku na náhradu škody, a může tedy trvat na třech stupních soudní soustavy několik let, není taková časová prodleva slučitelná s požadavkem, aby byla náprava průtahů v původním řízení poskytnuta s dostatečnou rychlostí.

Z toho vyplývá, že **se Soud staví k souborům více opravných prostředků v rámci kompenzačního prostředku nápravy nepřiměřeně dlouhých řízení značně rezervovaně**, neboť v nich spatřuje zvýšené riziko, že celková délka kompenzačního řízení bude v jednotlivých případech nepřiměřená.

V uvedené věci Soud navíc posuzoval řízení, které mohlo být dle vnitrostátní právní úpravy vedeno na třech stupních soustavy, a nikoliv *de facto* na pěti, jako je tomu v České republice.

Co se týče poslední z výše vznesených otázek, dle ustálené judikatury Soudu platí, že i když samotné odškodňovací řízení trpělo průtahy, lze situaci napravit, jestliže soud rozhodující o daném kompenzačním prostředku nápravy sám uzná nepřiměřenost délky tohoto řízení a přiznává zvláště vysokou částku peněžitého odškodnění (srov. mj. *Cocchiarella proti Itálii*, č. 64886/01, rozsudek velkého senátu ze dne 29. března 2006, § 98; též *Sartory proti Francii*, č. 40589/07, rozsudek ze dne 24. září 2009, § 24; či *Musci proti Itálii*, č. 64699/01, rozsudek velkého senátu ze dne 29. března 2006, § 99). Soud ovšem ve své judikatuře neupřesnil, jakou částku, o níž má být navýšena peněžitá náhrada z důvodu průtahů v samotném kompenzačním řízení, lze považovat za dostatečnou.

1.2. K DÉLCE VÝPLATY PŘIZNANÉHO ODŠKODNĚNÍ

Pokud jde o rychlost výplaty odškodnění, Soud je v zásadě připraven akceptovat, že přisuzovaná částka bude vyplacena do šesti měsíců od konečného rozhodnutí příslušných vnitrostátní orgánů (*Apicella proti Itálii*, cit. výše, § 87).

1.3. PROCESNÍ PRAVIDLA

Již bylo uvedeno, že dle názoru Soudu **musí být kompenzační řízení z podstaty věci zrychleným řízením, v němž se neuplatní obecná pravidla civilního procesu** (viz kapitola 1.1 výše a tam citovaná judikatura). To ostatně Soud zmínil už ve věci *Apicella proti Itálii* (cit. výše, § 89), kde poznamenal:

„Pokud jde o více či méně zkrácenou povahu řízení o náhradě, je nutno poznamenat, že připadá v úvahu, aby se kompenzační prostředek nápravy splňující požadavek na přiměřenou lhůtu řídil procesními pravidly, která nejsou přesně tatáž jako pravidla vztahující se na běžné žaloby na náhradu. Každému státu přísluší, aby v závislosti na pravidlech použitelných v rámci svého soudního systému určil, jaké řízení nejlépe zajistí dodržování ‚účinné‘ povahy prostředku nápravy, pokud ovšem toto řízení splňuje zásady spravedlivosti zaručené článkem 6 Úmluvy.“

V následné judikatuře postupně vykrystalizovaly dva aspekty právní úpravy, které Soud považoval za problematické z hlediska účinnosti kompenzačního prostředku nápravy.

Soud předně naznal, že kompenzační prostředek nápravy může být v konkrétním případě považován za neúčinný, pokud je možno jej podat až po skončení původního řízení, a nikoliv v jeho průběhu, jestliže zároveň není brzká perspektiva ukončení řízení (viz např. *Robert Lesjak proti Slovinsku*, č. 33946/03, rozsudek ze dne 21. července 2009, § 52–53; *Dimitrov a Hamanov proti Bulharsku*, č. 48059/06 a 2708/09, rozsudek ze dne 10. května 2011, § 97).

Relativně nedávno ve věci *Rutkowski a ostatní proti Polsku* (č. 72287/10, rozsudek ze dne 7. července 2015, § 185) Soud odmítl argumentaci polské vlády, že dodatečně vzniklá nemajetková újma způsobená průtahy samotného řízení o odškodnění může být po skončení tohoto řízení napravena tím, že stěžovatel následně zahájí samostatné občanskoprávní řízení na náhradu škody. Takovou právní úpravu, která připouštěla řetězení kompenzačních řízení, Soud podrobil značné kritice a rozhodl, že je v rozporu s článkem 13 Úmluvy. Soud v tomto ohledu mimo jiné uvedl:

„Soud není tímto argumentem přesvědčen. Jak stěžovatelé poukazují (...) podstata jejich námitek tkví v neúčinnosti primárního kompenzačního prostředku nápravy dle zákona z roku 2004, který byl navržen, aby umožnil účastníkům soudního řízení nejen probíhající řízení urychlit, ale také domoci se náhrady za nemajetkovou újmu, kterou

utrpěli nepřiměřenou délkou řízení původního. Důvodová zpráva k zákonu z roku 2004 a jeho novelizaci z roku 2009 ostatně výslovně uvádí, že polský zákonodárce jím usiloval o to, aby odškodnění na jeho základě přiznávaná byla adekvátní (...). S přihlédnutím k tomu očekávat, že by se dotčení jednotlivci měli uchýlovat k podání dalšího prostředku nápravy, byť by se jím mohli domoci odškodnění nemajetkové újmy, když se primární kompenzační řízení ukázalo být neúčinné, by znamenalo uložení nedůvodného a nepřiměřeného břemene na oběti řízení, jež trpěla průtahy.“

1.4. NÁKLADY ŘÍZENÍ

K možnostem zpoplatnění podání kompenzačního prostředku nápravy se Soud poprvé vyjádřil už ve věci *Apicella proti Itálii* (cit. výše, § 90), kde mimo jiné podotkl:

„Soud (...) považuje za rozumné, aby v tomto typu řízení, kde stát kvůli nevhodnému uspořádání svého soudního systému svým způsobem nutí procesní subjekty podávat kompenzační prostředek nápravy, byla pravidla týkající se nákladů řízení odlišná, a procesní subjekt tak nemusel nést nepřiměřené břemeno, je-li jeho žaloba opodstatněná. Může se zdát paradoxní, když stát prostřednictvím různých poplatků před podáním prostředku nápravy anebo po vynesení rozhodnutí jednou rukou vezme to, co z druhé ruky vydal na nápravu porušení Úmluvy. Rovněž tak nesmí být tyto poplatky nepřiměřeně vysoké a nepřiměřeně omezovat právo na podání takové žaloby na náhradu, a tudíž porušovat právo na přístup k soudu. K této otázce Soud podotýká, že v Polsku je stěžovateli soudní poplatek při podání žaloby na náhradu vrácen, pokud se ukáže, že jeho žaloba je opodstatněná.“

Soud v této souvislosti odkázal na věc *Charzyński proti Polsku* (č. 15212/03, rozhodnutí ze dne 1. března 2005), v níž odmítl názor stěžovatelky, že soudní poplatek ve výši 100 PLN (přibližně 600 Kč) a omezení možnosti podání žaloby na náhradu škody za nemajetkovou újmu vzniklou průtahy v původním řízení toliko na jednu ročně představují nepřiměřená omezení přístupu k danému kompenzačnímu prostředku nápravy. Podle Soudu takový soudní poplatek není nepřiměřený. Nadto přihlédl k tomu, že žalobci, jehož nárok se ukáže jako opodstatněný, náleží právo na náhradu nákladů řízení včetně soudního poplatku. K druhé námitce Soud poněkud překvapivě uvedl, že ve světle ustálené judikatury (viz např. *Kreuz proti Polsku*, č. 28249/95, rozsudek ze dne 19. června 2001, § 67) omezení možnosti podávat další návrhy na roční intervaly nepřestavuje nepřijatelné omezení přístupu k soudu (viz § 38).

Ve věci *Vlad a ostatní proti Moldavsku* (č. 40756/06 et al., rozsudek ze dne 26. listopadu 2013, § 118) Soud podrobil kritice skutečnost, že se řízení o odškodnění řídilo obecnými pravidly sporného občanského procesu, včetně právního zastoupení, soudních poplatků a povinností ohledně náhrady nákladů řízení vůči úspěšné straně soudního sporu. Zdá se, že Soud spatřoval tamní právní úpravu za problematickou ve dvou rovinách: vyměření výše soudního poplatku záviselo na výši částky, jíž se stěžovatel v kompenzačním řízení domáhal, a stěžovatel byl v případě neúspěchu ve věci vystaven povinnosti uhradit protistraně, tj. státu, náhradu nákladů soudního řízení.

Z nedávné judikatury lze poukázat na věc *Valada Matos das Neves proti Portugalsku* (č. 73798/13, rozsudek ze dne 29. října 2015, § 84-87), v níž Soud v souvislosti se zpoplatněním kompenzačního řízení podotkl, že omezení práva na přístup k soudu je slučitelné s článkem 6 Úmluvy za předpokladu, že sleduje legitimní cíl a je nastolen rozumný vztah přiměřenosti mezi sledovaným cílem a použitými prostředky (srov. *Weissman a ostatní proti Rumunsku*, č. 63945/00, rozsudek ze dne 24. května 2006, § 36). Neshledal rozpor s Úmluvou u právní úpravy, dle níž meritorní projednání nároku na odškodnění za nepřiměřenou délku řízení sice podléhalo předchozímu zaplacení soudního poplatku, pokud existoval systém poskytování právní pomoci, dle něhož měla nemajetná osoba ne-

jen právo na právní zastoupení v daném řízení, ale také výjimku z povinnosti zaplatit soudní poplatky. Soud měl za to, že takto nastavený právní rámec neodrazuje poškozené osoby od využití daného kompenzačního prostředku nápravy.

1.5. ÚROVEŇ ODŠKODNĚNÍ

Postavení stěžovatele coby poškozeného může záviset na výši náhrady, která mu byla přisouzena na vnitrostátní úrovni za situaci, na kterou před Soudem poukazuje (viz např. *Normann proti Dánsku*, č. 44704/98, rozhodnutí ze dne 14. června 2001). Dle ustálené judikatury totiž platí, že pokud vnitrostátní orgány shledaly porušení práva na projednání věci v přiměřené lhůtě a dané rozhodnutí představuje vhodnou a dostatečnou nápravu, účastník řízení ztrácí postavení oběti ve smyslu článku 34 Úmluvy (viz např. *Cocchiarella proti Itálii*, č. 64886/01, rozsudek velkého senátu ze dne 29. března 2006, § 71 a 72; *Holzinger proti Rakousku* (č. 1), č. 23459/94, rozsudek ze dne 30. ledna 2001, § 21; *Dědič proti České republice*, č. 31380/08, rozhodnutí ze dne 17. května 2011).

Ve svých rozhodnutích Soud doposud výslovně neodhalil, jakým způsobem stanovuje výši částek, které v jednotlivých případech považuje za přiměřené odškodnění nemajetkové újmy vzniklé průtahy v řízení, byť není tajemstvím, že za tímto účelem vychází z interně zpracované metodiky. Vzhledem k počtu „proměnných“, které je třeba v jednotlivých případech zohlednit,³ je obtížné používaný algoritmus vysledovat. Kancelář vládního zmocněnce, na základě svých zkušeností s rozhodovací praxí Soudu a po provedené pečlivé analýze jeho judikatury, dospěla k tomu, že **Soud vychází ze základní částky**, jež osciluje někde **mezi 1 000 až 1 500 eur za rok trvání řízení, které trpělo průtahy** (nikoliv tedy za rok průtahů samotných). Takto vypočtenou částku následně navýší či poníží s přihlédnutím ke známým kritériím, jimiž je posuzována přiměřenost délky řízení, tj. zejména složitosti věci, chování stěžovatele, postupu státních orgánů a významu řízení pro stěžovatele (blíže viz Manuál pro aplikaci OdškZ, který vzešel z dílny Kanceláře vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Evropským soudem pro lidská práva v květnu 2006; dále jen „Manuál“).

Jakou však musí být výše na vnitrostátní úrovni přiznaného zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu, aby mohl být příslušný prostředek nápravy považován ještě za účinný? Na tuto otázku Soud nepřímou odpověď rovněž ve věci *Apicella proti Itálii* (cit. výše, § 142), když shledal, že stěžovatelka by dle jeho výpočtu měla obdržet 10 000 eur, na vnitrostátní úrovni jí bylo přiznáno 2 500 eur, a je tedy namístě jí přiznat ještě alespoň 2 000 eur. **Dle Soudu tedy lze na vnitrostátní úrovni považovat za „nikoliv zjevně nepřiměřenou“ částku dosahující zhruba 45 % částky, již by za okolností konkrétního případu přiznal sám Soud.** Pozdější judikatura platnost této hranice potvrdila.

Pro úplnost je vhodné doplnit, že v právních řádech, které poskytují účinný prostředek nápravy jak preventivní, tak kompenzační povahy, je Soud ochoten připustit i částky na úrovni 20 % (viz např. *Vičanová proti Slovensku*, č. 39139/05, rozsudek ze dne 18. prosince 2007, § 34–36; *Španír proti Slovensku*, č. 39139/05, rozsudek ze dne 18. prosince 2007, § 42).

³ Vedle nabízejících se faktorů zmíněných dále sem může spadat i životní úroveň té které země, neboť částky přiznávané vůči „nejbohatším“ a vůči „nejchudším“ zemím evropského kontinentu pochopitelně nejsou stejné.

II. ROZBOR RELEVANTNÍ VNITROSTÁTNÍ PRÁVNÍ ÚPRAVY A ROZHODOVACÍ PRAXE STRAN KOMPENZAČNÍCH ŘÍZENÍ

2.1. K DÉLCE SAMOTNÉHO KOMPENZAČNÍHO ŘÍZENÍ

2.1.1. Judikatura Soudu ve stížnostech proti České republice

Pokud jde o rychlost kompenzačního řízení v českém právním prostředí, již ve věci *Vokurka proti České republice* (cit. výše) Soud vyjádřil obavy z nadměrně dlouhého rozhodovacího procesu vedoucího k přiznání náhrady, neboť systém prostředků nápravy, který zvolil český zákonodárce, na rozdíl od modelů přijatých v jiných členských státech Rady Evropy, zakotvuje obligatorní předběžné projednání u příslušného úřadu, po němž teprve může následovat soudní řízení, a to dokonce *de facto* na čtyřech stupních soudní soustavy. Soud v tomto směru konkrétně uvedl:

„60. Soud poznamenává, že se tento postup liší od postupů zavedených v jiných smluvních státech, například v Polsku, na Slovensku nebo v Itálii {Michalak proti Polsku, (rozh.), č. 24549/03, 1. března 2005; Chazyński proti Polsku, (rozh.), č. 15212/03, ESLP 2005-V; Andrášik a ostatní proti Slovensku, viz výše; Scordino proti Itálii (č. 1), [velký senát], č. 36813/97, ESLP 2006-...}, kde se stížnost proti průtahům v soudním řízení podává přímo soudu a nikoli ústřednímu orgánu výkonné moci. Nicméně je nutno konstatovat, že v případě, kdy žadatel není spokojen se závěrem českého Ministerstva spravedlnosti, může podat žalobu k soudu, jehož rozhodnutí lze v zásadě napadnout odvoláním, dovoláním a ústavní stížností.

61. Soud sice uznává, že tento systém má své výhody, jelikož předběžné projednávání nároků na náhradu Ministerstvem spravedlnosti skutečně může, jak to uvádí vláda, snížit nápad žalob u soudů prvního stupně, Soud je však nucen vyslovit obavy z přílišného prodlužování délky řízení. Soud uvádí, že žadatel, jehož nárok byl zamítnut soudem prvního stupně, se pak může ve snaze změnit rozhodnutí postupně obrátit na soudy dalších stupňů až po Ústavní soud. S přihlédnutím k cíli nového zákona, který má českým státním orgánům umožnit zajištění nápravy v případě nesplnění požadavku na ‚přiměřenou lhůtu‘, Soud nicméně považuje za předčasné vyjadřovat se k této otázce, která je prozatím pouze teoretická. Nic mu ostatně nebude bránit v tom, aby později své stanovisko změnil s tím, že prokázání účinnosti právního prostředku v praxi spočívá na české vládě (Grzinčič proti Slovinsku, viz výše, § 108).“

Ve věci *Najvar proti České republice* (č. 8302/06, rozhodnutí ze dne 3. března 2009) Soud znovu zdůraznil, že český soubor kompenzačních prostředků nápravy se vymyká přístupům, které zvolily jiné členské státy Rady Evropy, když vyzdvihl:

*„V tomto ohledu Soud naznal, že **jiné státy se rozhodly omezit kompenzační řízení proti státu na jednu či dvě soudní instance** (viz Slaviček proti Chorvatsku, rozh. č. 20862/02, ECHR 2002-VII; Andrášik a ostatní proti Slovensku, rozh. č. 57984/00, 60237/00, 60242/00, 60679/00, 60680/00, 68563/01 a 60226/00, ECHR 2002-IX, Charzyński proti Polsku, rozh. č. 15212/03, § 14, ECHR 2005-V, Scordino proti Itálii (č. 1), rozsudek velkého senátu č. 36813/97, § 62, ECHR 2006-V), které jsou nadto někdy vázány lhůtami pro vydání rozhodnutí.“*

Soud posléze dovodil, že pokud stěžovatel po administrativní fázi řízení podal žalobu k soudu a proti rozsudku soudu prvního stupně též odvolání, nelze po něm spravedlivě požadovat, aby vyčerpал i další prostředky nápravy, jmenovitě dovolání a ústavní stížnost. Dle názoru Soudu totiž vnitrostátní orgány dostaly dostatečnou příležitost napravit tvrzené porušení práva na projednání věci

v přiměřené lhůtě. **Podle mínění Soudu jsou tedy stěžovatelé zproštěni povinnosti vyčerpat dovolání a ústavní stížnost předtím, než se obrátí se svou stížností do Štrasburku.** Nadto, pakliže trpí průtahy odškodňovací řízení již na prvním stupni soudní soustavy, jako tomu bylo např. ve věci *Golha proti České republice* (č. 7051/06, rozsudek ze dne 26. května 2011 – řízení v délce přibližně tři a půl roku), nepožaduje Soud po stěžovateli ani vyčerpání opravného prostředku v podobě odvolání.

2.1.2. K počítání celkové délky kompenzačního řízení

Pro samotné posouzení přiměřenosti délky kompenzačního řízení je významné vyjasnit okamžik, kdy toto řízení začíná. Působnost článku 6 Úmluvy je tradičně spjata s podáním návrhu na zahájení soudního řízení, a rozhodným dnem je tedy okamžik doručení podání soudu (viz *Římskokatolická farnost Obříství proti České republice*, č. 65196/01, rozsudek ze dne 24. května 2005, § 18–19). Článek 6 však bude aktivován rovněž v předsoudních stádiích řízení, pakliže je podmínkou předložení věci soudu její projednání jiným orgánem (srov. *Houbal proti České republice*, č. 75375/01, rozsudek ze dne 14. června 2005, § 40). Z těchto obecných zásad mimo jiné plyne, že **celkovou délkou řízení o odškodnění je třeba počítat již od uplatnění návrhu na předběžné projednání nároku u příslušného úřadu, a nikoliv až od podání žaloby k soudu** (viz § 6 ve spojení s § 14 odst. 3 OdškZ). Jinými slovy, pro účely posouzení přiměřenosti délky řízení o odškodnění odpovídá celková délka řízení výslednici součtu délky mimosoudního řízení před příslušným úřadem a celkové délky řízení před soudy všech stupňů, Ústavní soud nevyjímaje. Stěžovateli totiž nelze klást k tíži skutečnost, že využil všech prostředků nápravy, které mu k ochraně práva na projednání věci v přiměřené lhůtě právní řád nabízí (viz např. *Schmidtová proti České republice*, č. 48568/99, rozsudek ze dne 22. července 2003, § 65). O tom, že tento přístup při počítání celkové délky řízení o odškodnění si ve vztahu k České republice Soud osvojil, ostatně nejlépe svědčí jeho rozsudek ve věci *Golha proti České republice* (č. 7051/06, rozsudek ze dne 26. května 2011, § 51 a 52).

2.1.3. K délkám rozhodování vnitrostátních orgánů o nárocích na odškodnění za průtahy řízení

Pravděpodobně žádný systém prostředků nápravy nepřiměřeně dlouhých řízení, byť by byl v obecné rovině způsobilý dostát požadavkům, které jsou co do délky kompenzačního řízení vytyčeny judikaturou Soudu, není s to vyloučit dílčí excesy, a tedy výskyt ojedinělých případů, kdy se s ohledem na celkovou délku řízení nebo na dílčí neospravedlnitelný průtah ukáže být prostředek nápravy *in concreto* neúčinný. Tabulka níže podává přehled o délkách kompenzačních řízení u vybraných stížností oznámených vládě, kde je překročení přiměřené délky kompenzačního řízení více než flagrantní.

Číslo stížnosti	Stěžovatel	Spisová značka	Délka řízení	Počet stupňů soudní soustavy
60702/11	DOMIRA, spol. s r. o.	26 C 244/2007	4 roky a 6 měsíců	4 stupně
59633/12	Alena Meluzínová	26 C 259/2008	5 let a dva měsíce	2 stupně
10092/13	Albert Žirovnický	17 C 204/2007	6 let a 10 měsíců	4 stupně
20708/13	Albert Žirovnický	30 C 178/2009	8 let 7 měsíců	3 stupně; neskončeno
22455/13	Albert Žirovnický	27 C 325/2007	8 let a pět měsíců	4 stupně; neskončeno

61245/13	Albert Žirovnický	26 C 58/2008	5 let a 8 měsíců	4 stupně
61482/13	Albert Žirovnický	19 C 85/2008	8 let 3 měsíců	3 stupně; neskončeno
22520/14	Albert Žirovnický	23 C 108/2012	4 roky a 1 měsíc	1 stupně; neskončeno

I kdybychom připustili, že lze na tyto ojedinělé případy nahlížet jako na výjimečná selhání jinak fungujícího systému, je třeba mít na paměti, že s narůstajícím výskytem jim obdobných případů se zvyšuje pravděpodobnost, že Soud dospěje k závěru o neúčinnosti prostředku nápravy jako takového. Proto je žádoucí analyzovat situaci na vnitrostátní úrovni, a tedy abstrahovat od jednotlivých případů a posoudit fungování kompenzačního mechanismu v jeho celistvosti. Jedině tak bude možné učinit závěr o tom, zda hrozí zvýšené riziko, že budou do Štrasburku podávány další stížnosti nastolující tytéž právní otázky.

Snaha po objasnění průměrných délek trvání kompenzačních řízení v českém právním prostředí však naráží na určité nedostatky ve sběru relevantních dat. Předně jsou data, která má k dispozici Ministerstvo spravedlnosti, v současné době shromažďována nezávisle na sobě dvěma organizačními útvary – odborem odškodňování a odborem justiční analytiky a statistiky. První z evidencí je vedena odděleně pro mimosoudní a soudní část řízení. Vzhledem k tomu, že spisové značky těchto řízení jsou odlišné, je značně obtížné za účelem posouzení celkové délky řízení nalézt a propojit vzájemně související řízení. Přestože v konkrétních případech je možné dohledat, která dvě řízení tvoří spojitě nádoby, provést propojení řádově ve stovkách či dokonce tisících případů není reálné. Nadto se takto shromažďovaná data vztahují ke všem řízením stran nesprávného úředního postupu, aniž by z nich bylo možné vybrat jen ta, která se týkají nesprávného úředního postupu spočívajícího v překročení přiměřené lhůty. I když je pravda, že v celkovém objemu těchto případů zaujímají ta, v nichž jsou namítány právě průtahy v řízení, dominantní postavení (více než 85 %), jsou tato data do jisté míry zkreslená, což má důsledky pro jejich vypovídací hodnotu. Druhá ze zmíněných evidencí, jejíž výstupy jsou veřejně přístupné na webovém portálu www.justice.cz ve složce infoData, byť zahrnuje pouze řízení o žalobách na nesprávný úřední postup ve formě nepřiměřených délek řízení, se vztahuje toliko na část řízení od podání žaloby k soudu do nabytí právní moci. Nezachycuje tak mimosoudní fázi řízení ani jeho případné pokračování, jestliže neúspěšný žalobce využije dalších opravných prostředků po právní moci (dovolání a ústavní stížnosti). Nadto v případě, kdy bylo takovému opravnému prostředku vyhověno, je navazující řízení vedeno v evidenci odděleně.

I přes výše nastíněné problémy však lze, přinejmenším z druhé z těchto evidencí, izolovat dílčí údaje, které umožňují učinit si hrubou představu o průměrných délkách kompenzačních řízení a tedy o fungování českého mechanismu nápravy nepřiměřeně dlouhých řízení v obecné rovině.

Za výchozí lze považovat statistická data ohledně průměrných délek té části kompenzačních řízení, která se odvíjí od podání žaloby k soudu prvního stupně do pravomocného rozhodnutí – ať už nabude právní moci rozsudek soudu prvoinstančního nebo odvolacího. Toto stádium řízení trvalo v roce 2013 v průměru 782 dní (tedy přibližně 2 roky a dva měsíce), v roce 2014 pak 654 dní (zhruba 1 rok a 10 měsíců) a konečně v roce 2015 byl zaznamenán mírný pokles na 604 dní (tj. 1 rok a 8 měsíců). Navzdory trendu zkracování délky tohoto úseku řízení je třeba mít na paměti, že podání žaloby k soudu dle platné právní úpravy nutně předchází obligatorní mimosoudní řízení o návrhu na předběžné projednání nároku u příslušného úřadu. Na vydání rozhodnutí má přitom úřad *ex lege* šestiměsíční lhůtu. Teprve když v této lhůtě nerozhodne, jsou dotčené osoby zproštěny povinnosti dále vyčkávat jeho rozhodnutí a mohou se svých nároků domáhat přímo před soudy. Nelze přitom vyloučit další až šestiměsíční průtah způsobený absencí zákonem stanovené lhůty, v níž je žadatel povinen uplatnit svůj nárok žalobou u soudu (viz kapitola 5.7.2 níže). Pro účely zjištění alespoň přibližné prů-

měrné délky řízení o odškodnění je tedy v každém případě namíste připočíst alespoň šest měsíců. V tomto ohledu připomínáme, že celková délka řízení se odvíjí již od podání návrhu na předběžné projednání, a nikoliv až od podání žaloby (viz kapitola 2.1.2 výše). Účastníci kompenzačního řízení, kteří nejsou s rozhodnutím odvolacího soudu spokojeni, mají navíc dle platné právní úpravy k dispozici dovolání a ústavní stížnost. Jejich vyčerpání přitom nelze dle Soudu přičítat dotčeným osobám k tíži. Co se týče četnosti využívání těchto mimořádných prostředků nápravy, vyhledáváním v databázích Nejvyššího a Ústavního soudu zjistíme, že jejich čerpání není v praxi natolik ojedinělé, jak by se z jejich mimořádné povahy slušelo, což ostatně dokládají následující tabulky:

Rozhodnutí Nejvyššího soudu o dovoláních ve věcech náhrady nemajetkové újmy vzniklé nepřiměřenou délkou řízení⁴

Rok	Počet vydaných rozhodnutí
2010	26
2011	85
2012	95
2013	71
2014	63
2015	77

Celkový nápad a počty rozhodnutí Ústavního soudu o ústavních stížnostech ve věcech náhrady nemajetkové újmy vzniklé nepřiměřenou délkou řízení⁵

Rok	Počet vydaných rozhodnutí	Počet podání
2010	13	18
2011	37	57
2012	47	41
2013	49	48
2014 ⁶	47	40
2015 ⁷	55	33

Jestliže tedy účastníci řízení předmětné mimořádné opravné prostředky vyčerpají, nabízí se otázka, o kolik se tím v průměru prodlouží celková délka kompenzačního řízení. Co se týče řízení o

⁴ Tabulka podává přehled o počtech vydaných rozhodnutí dle vyjádření Oddělení dokumentace a analytiky judikatury ČR na Nejvyšším soudu. Systém Lotus Notes, s nímž toto oddělení pracuje, bohužel umožňuje zpracovat pouze již rozhodnuté kauzy, nikoliv celkový nápad všech věcí.

⁵ Tabulka podává přehled o počtech podaných ústavních stížností a vydaných rozhodnutí dle online databáze Ústavního soudu NALUS s použitím vyhledávacích nástrojů předmět řízení „právo na odškodnění za rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup“ a použití slova „průtahy“ v poli určeném pro fulltextové vyhledávání.

⁶ Hodnoty za rok 2014 a zejména 2015 nebudou patrně kompletní, neboť NALUS vyhledává pouze skončené, resp. zaindexované věci (po vydání rozhodnutí ÚS).

⁷ Stav ke dni 10. prosince 2015.

dovoláních ve věcech náhrad nemajetkové újmy vzniklé nepřiměřeno délkou řízení, lze si učinit představu o jejich délkách v měsících na základě následující tabulky.

Rok vydání rozhodnutí	Průměrná délka řízení	Minimální délka řízení	Maximální délka řízení
2010	17	7	28
2011	15	2	32
2012	10	1	31
2013	8	1	29
2014	7	1	20
2015	10	2	24

Je-li tedy v kompenzačním řízení podáno dovolání, je třeba počítat s nárůstem délky řízení o přibližně 10 měsíců, i když nelze v ojedinělých případech vyloučit ani dobu více než dvou let.

Konečně průměrná délka řízení o ústavní stížnosti v senátních věcech dlouhodobě osciluje kolem pěti měsíců.⁸

V neposlední řadě je třeba mít na paměti, že dojde-li ke zrušení rozhodnutí podřízených soudů, je třeba připočíst i délku navazujícího řízení před nimi.

Ačkoliv je třeba, jak již bylo výše předestřeno, přistupovat k uvedeným statistickým údajům s nutnou mírou rezervovanosti, lze z nich vyvodit jasný závěr v tom směru, že **průměrné délky kompenzačních řízení na vnitrostátní úrovni, nota bene** jestliže účastníci řízení využijí všech prostředků nápravy, které právní řád nabízí, **se pohybují na hraně, pokud ne přímo za hranou délek, které je Soud ochoten ve své judikatuře považovat za přiměřené.** Lze se tedy důvodně domnívat, že stížnosti proti České republice, které jsou v současné době před Soudem projednávány, byť délkami řízení o odškodnění nepochybně patří k nejvýraznějším excesům systému, toliko poukazují na problematické nastavení systému jako celku, který inklinuje k nepřiměřeným délkám kompenzačních řízení.

2.1.4. K možnosti navýšení peněžité náhrady a její výši v případech, kdy samotné řízení o odškodnění trpělo průtahy

V kapitole 1.1 výše již bylo zmíněno, že z pohledu Soudu lze průtahy samotného kompenzačního řízení napravit tím, že soud rozhodující o daném prostředku nápravy sám uzná nepřiměřenost délky tohoto řízení a přizná zvláště vysokou částku peněžitého odškodnění. Tento přístup byl záhy promítnut do rozhodovací praxe obecných soudů i Ústavního soudu. Patrně první reflexi tohoto přístupu lze nalézt v nálezu sp. zn. II. ÚS 862/10 ze dne 19. května 2010, v němž Ústavní soud podotkl:

„16. Při novém rozhodování by měl soud vzít v úvahu i délku řízení o přiznání přiměřeného zadostiučinění za průtahy v původním řízení, neboť jinak, v souladu s judikaturou ESLP, by žalobu nebylo možno považovat za efektivní prostředek nápravy, když samo řízení o ní trvalo 2/3 doby původního, průtahy zatíženého řízení; v úvahu bude třeba vzít i dobu potřebnou k provedení řízení o ústavní stížnosti. I k této otázce se v citovaném rozsudku [Apicella proti Itálii] vyjadřuje ESLP, když uvádí, že „[d]okonce připadá v úvahu, aby soud, který stanoví částku náhrady, potvrdil vlastní průtahy a v důsledku toho přiznal mimořádně vyšší náhradu, aby tak pokryl toto dodatečné prodloužení“ (bod 96), přičemž tento postup se v daném případě jeví jako přiléhavý.“

⁸ Viz grafy a statistiky dostupné na: <http://www.usoud.cz/statistika/> (navštíveno dne 16. března 2016).

Zanedlouho poté tento přístup aproboval i Nejvyšší soud, když ve stanovisku občanskoprávního a obchodního kolegia sp. zn. Cpjn 206/2010 ze dne 13. dubna 2011 konstatoval:

„Při stanovení základní částky tak bude hrát roli zejména celková doba řízení. Navíc, bylo-li řízení celkově extrémně dlouhé (byla-li jeho délka násobně delší, než by bylo možno vzhledem k okolnostem případu očekávat), bude se přiznaná částka za příslušný časový úsek blížit horní hranici výše uvedených intervalů. Stejně tak lze zvýšit základní částku za příslušný časový úsek v případě, kdy je samotné kompenzační řízení nepřiměřeně dlouhé a žalobce zvýšení odškodnění z tohoto důvodu navrhne.“

Zákonnou oporou pro zohlednění délky kompenzačního řízení je přitom ustanovení § 31a odst. 3 OdšKZ, neboť je patrné, že obsahuje jen demonstrativní výčet kritérií, která musí být vzata v potaz při stanovení výše zadostiučinění za nemajetkovou újmu vzniklou v důsledku nepřiměřené délky řízení (srov. např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1599/13 ze dne 7. dubna 2015 a sp. zn. IV. ÚS 1572/11 ze dne 6. března 2012).

Zatím nejvstřícněji se k možnosti navýšit odškodnění za průtahy řízení o odškodnění postavil Ústavní soud v nálezu sp. zn. I. ÚS 562/11 ze dne 21. června 2011, když za situace, kdy se obecné soudy nezabývaly kritériem délky samotného kompenzačního řízení, rozhodl:

„22. Za tohoto stavu Ústavní soud uzavírá, že napadená rozhodnutí obecných soudů nejsou prostá libovůle, neboť neaplikovala relevantní kritérium v podobě délky (rychlosti) řízení o zadostiučinění nemajetkové újmy za průtahy v původním řízení (a to přesto, že na nutnost aplikace tohoto kritéria i stěžovatel opakovaně upozorňoval a sám ze své iniciativy toto kritérium skutkovými okolnostmi argumentačně podepřel).“

I když výše uvedené judikáty naznačují, že se vnitrostátní soudy staví k možnosti dodatečného navýšení odškodnění kladně, není tato otázka zdaleka vyřešena jednoznačně. Předně je nutné upozornit i na existenci judikatury, která se k této možnosti staví výrazně restriktivněji. Dlužno podotknout, že se jedná o judikaturu pozdější, a tedy naznačující do jisté míry obrát v rozhodovací praxi vrcholných soudů. Příkladem mohou být usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 1816/15 ze dne 11. srpna 2015, sp. zn. I. ÚS 59/15 ze dne 19. května 2015, sp. zn. II. ÚS 2577/14 ze dne 19. listopadu 2014 nebo sp. zn. II. ÚS 3235/14 ze dne 13. ledna 2015, v němž je uvedeno:

„9. Nad rámec věci Ústavní soud, jak již učinil ve svém usnesení ze dne 19. 11. 2014, sp. zn. II. ÚS 2577/14, stěžovateli opakuje, že i když není zcela vyloučeno, že mohou nastat průtahy v samotném kompenzačním řízení, které jsou zaviněné soudy, je třeba se stavět k opakovaně uplatňovaným nárokům účastníků řízení zdrženlivě a vždy s ohledem na individuální rozměr každého případu právě kvůli možnému zneužití práv v důsledku řetězení jednotlivých kompenzačních řízení.“

Odkazem na **riziko řetězení kompenzačních řízení** citovaný výňatek poukazuje na související problém. Současná judikatura vnitrostátních soudů totiž váže možnost navýšení základní částky za rok trvání řízení, které trpělo průtahy, v případě, kdy bylo samotné kompenzační řízení nepřiměřeně dlouhé, na kumulativní splnění dvou podmínek. Žádné větší potíže nevyvolává podmínka první spočívající v souladu s dispoziční zásadou, jíž je občanskoprávní řízení ovládáno, na požadavku, že žalobce zvýšení částky odškodnění z tohoto titulu sám navrhl. Ve světle štrasburské judikatury však těžko obstojí podmínka druhá (srov. kapitolu 1.3 výše). Aby byl totiž žalobce s takovým návrhem úspěšný, musí jej uplatnit ve stádiu řízení, které předchází účinkům koncentrace řízení. Jestliže se však délka probíhajícího řízení ukáže být nepřiměřená či vzniknou dílčí neospravedlnitelné průtahy v pozdějších stádiích řízení nebo lze průtahy konstatovat až zpětně, po skončení řízení, odkazuje judikatura obecných soudů poškozeného na podání nové žaloby ve smyslu OdšKZ (k těmto dvěma podmínkám více v kapitole 2.3 níže). Nejenže takový přístup popírá smysl a účel samotného kompenzačního řízení,

jímž je urychlené dosažení nápravy, ale nerespektuje ani judikaturu Soudu v tom směru, že existenci průtahů v řízení o odškodnění má uznat a mimořádnou výši peněžité náhrady přiznat soud, který v daném řízení rozhodoval. Obdobnou právní úpravu ostatně Soud podrobil kritice v řízení o stížnosti *Rutkowski a ostatní proti Polsku* (cit. výše), kdy dokonce konstatoval porušení článku 13 Úmluvy (viz kapitola 1.3 výše). Nebylo by tak překvapivé, kdyby Soud v projednávaných stížnostech proti České republice dospěl ke stejnému závěru.

V neposlední řadě je třeba se také zabývat otázkou, zda lze považovat za přiznání „zvláště vysoké částky peněžitého odškodnění“ pouhé navýšení základní částky z dolní hranice 15 000 Kč za rok trvání řízení, které trpělo průtahy, na horní hranici 20 000 Kč (k výši odškodnění za průtahy původního řízení viz kapitola 2.5 níže). Jak již bylo výše uvedeno, není nám známo, že by Soud kdy naznačil, jakou částku by považoval za přiměřené mimořádné navýšení odškodnění v situacích, kdy bylo samotné kompenzační řízení nadměrně dlouhé. Domníváme se však, že užití slovní spojení „zvláště vysoká částka peněžitého odškodnění“ (*a particularly high amount of compensation*) svědčí o tom, že by tato částka měla být výrazně vyšší než částka přiznávaná za rok trvání původního řízení, jež trpělo průtahy. Při jejím výpočtu přitom nelze postupovat toliko analogicky dle kritérií pro kalkulaci přiměřeného odškodnění za průtahy řízení původního. Takto zjednodušený přístup Soud výslovně odmítl v rozsudku ve věci *Hajdurovič proti Slovinsku*, (cit. výše, § 50).

Jestliže je základní částka odškodnění za rok trvání původního řízení stanovena na dolní hranici 15 000 Kč, vnitrostátní judikatura na jednu stranu připouští, pakliže i samo řízení o odškodnění trvalo nepřiměřenou dobu, aby bylo zadostiučinění přiznané z titulu náhrady nemajetkové újmy navýšeno až o 33,3 % (stanovení základní částky na horní hranici 20 000 Kč). Na druhou stranu nelze opomíjet skutečnost, že základní částka odškodnění se v konkrétních případech může blížit horní hranici vytyčené judikaturou Nejvyššího soudu i díky jiným okolnostem, např. byla-li samotná délka původního řízení nejen nepřiměřená, ale přímo alarmující. V důsledku toho již nezbývá prostor pro další navýšení základní částky, nemá-li tato přesáhnout horní práh stanovený judikaturou Nejvyššího soudu. V takových případech se nabízí otázka, zda soudy rozhodující v řízení o odškodnění, která sama trpí průtahy, mohou navýšit základní částku nad rámec judikaturou vytyčené horní hranice 20 000 Kč. Není zřejmé, že by stávající judikatura poskytovala pro takový postup oporu.

Nedostatečný prostor pro navýšení odškodnění za průtahy kompenzačního řízení samotného je o to zřetelnější, promítneme-li použití této metodiky na konkrétní případ. Ve věci *Žirovnický proti České republice* (č. 22455/13) trvalo původní řízení na třech stupních soudní soustavy necelých sedm let, zatímco řízení o odškodnění osm let a pět měsíců (ponechme stranou, že stěžovatel zahájil i druhé řízení o odškodnění za průtahy prvního kompenzačního řízení, které již trvá více než čtyři roky). Pomineme-li nadto skutečnost, že stěžovatel je notorickým kverulantem, nezbývá než konstatovat, že zatímco za průtahy původního řízení, vyjdeme-li ze základní částky 15 000 Kč za rok trvání řízení, by stěžovateli náleželo zadostiučinění v celkové výši 105 000 Kč, za průtahy řízení kompenzačního, které trvalo ještě o rok a půl déle, by mohl dosáhnout maximálního navýšení v částce 35 000 Kč. V obdobných situacích je dle našeho mínění těžko možné hájitelným způsobem tvrdit, že stěžovateli byla s ohledem na průtahy řízení o odškodnění přiznána „zvláště vysoká částka peněžitého odškodnění“.

2.2. K DÉLCE VÝPLATY PŘIZNANÉHO ODŠKODNĚNÍ

Prodlení s výplatou částek přiznaných jako náhrada nemajetkové újmy za nepřiměřenou délku řízení nepředstavuje v českém právním prostředí významnější problém. Přizná-li příslušný úřad náhradu v rámci předběžného projednání nároku, je dle § 15 odst. 1 OdškZ *ex lege* povinen ji vyplatit do šesti měsíců od uplatnění nároku. Je-li náhrada přiznána rozhodnutím soudu, uplatní se obecná právní úprava v občanském soudním řádu, dle jehož § 160 odst. 1 je třeba splnit povinnost, kterou

soud v rozsudku uložil, pokud nebyla stanovena lhůta delší, v tzv. pariční lhůtě, která činí tři dny ode dne právní moci rozsudku. Nic přitom nenasvědčuje tomu, že by tyto zákonem předepsané lhůty nebyly ze strany povinných úřadů dodržovány.

2.3. PROCESNÍ PRAVIDLA

Jestliže Soud vyžaduje, aby bylo na kompenzační řízení nazíráno jako na zvláštní druh zrychleného řízení, kde se z podstaty věci neuplatní obecná pravidla platná pro občanskoprávní žalobu na náhradu škody proti státu (srov. kapitolu 1.3 výše), nezbyvá než připustit, že soubor prostředků nápravy dle české právní úpravy tomuto požadavku nevyhovuje. Platná právní úprava totiž nerozlišuje mezi řízením o náhradě nemajetkové újmy způsobené nepřiměřenou délkou řízení a jinými druhy řízení, které probíhají v režimu OdškZ. K tomu přistupuje navíc skutečnost, že na řízení podle tohoto zákona se použijí podpůrně obecná ustanovení občanského soudního řádu.

Ve světle rozsudku ve věci *Rutkowski a ostatní proti Polsku* (cit. výše, § 185) se nadto zdá, že není udržitelná stávající judikatura Nejvyššího soudu, která možnost navýšení odškodnění za nepřiměřenou délku kompenzačního řízení samotného omezila na případy, kdy žalobce přiznání odškodnění z tohoto důvodu navrhl ve stádiu řízení, které předcházelo účinkům koncentrace řízení. V usnesení ze dne 30. září 2014 sp. zn. 30 Cdo 1098/2014 Nejvyšší soud konkrétně uvedl:

„(...) lze zvýšit základní částku za příslušný časový úsek v případě, kdy je samotné kompenzační řízení nepřiměřeně dlouhé a žalobce zvýšení odškodnění z tohoto důvodu navrhne (srov. též rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 5. 2012, sp. zn. 30 Cdo 3694/11). V rozsudku ze dne 14. 11. 2011, sp. zn. 30 Cdo 3340/2011, k tomuto Nejvyšší soud dále doplnil, že namítat – důvodně – délku samotného kompenzačního řízení je vázáno na limity uvedení nových skutečností a změny žaloby v řízení před soudem prvního stupně tehdy, uplatnil-li se postup podle § 118b odst. 1 a 2 o. s. ř., což platí obdobně i pro řízení odvolací (viz § 205a odst. 1 a § 216 odst. 2 o. s. ř.). Délku kompenzačního řízení proto musí žalobce namítat do nastoupení účinků koncentrace v konkrétním řízení. Z uvedeného vyplývá, že požadavek na navýšení peněžní satisfakce z důvodu nepřiměřené délky samotného kompenzačního řízení je možno uplatnit v samotném kompenzačním řízení (...). Jestliže by to z důvodu účinků koncentrace řízení a procesních podmínek uplatnění nových skutkových tvrzení nebylo již možné, není vyloučeno uplatnění takového nároku samostatně. Předpokladem přiznání takového nároku na navýšení odškodnění za původně posuzované řízení je ale skutečnost, že žalobce byl skutečně poškozeným v důsledku nepřiměřené délky původně posuzovaného řízení. Dokud tedy v posuzovaném kompenzačním řízení nebude pravomocně rozhodnuto, že žalobce je poškozeným s nárokem na poskytnutí přiměřeného zadosťučinění, není možno zabývat se otázkou, zda mu přísluší navýšení přiznané satisfakce z důvodu nepřiměřené délky kompenzačního řízení.“ (viz rovněž rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 3340/2011 ze dne 14. listopadu 2011).

Tento přístup navíc v relativně nedávné době aproboval i Ústavní soud, když v nálezu sp. zn. II. ÚS 3235/14 ze dne 13. ledna 2015 uvedl:

*„8. K námitce stěžovatele, že obecné soudy měly základní částku odškodnění zvýšit z důvodu nepřiměřené délky samotného reparačního řízení, odkazuje Ústavní soud na napadené usnesení Nejvyššího soudu, který stěžovateli vyložil, že stěžovatel navrhnul zvýšení základní částky až v podaném dovolání. I přes stěžovatelem citovanou judikaturu ESLP (rozsudek ze dne 26. 5. 2011 ve věci *Golha proti České republice*, stížnost č. 7051/06), občanský soudní řád vzhledem k ustanovení § 241a odst. 6 o. s. ř. neumožňuje, aby dovolatel v této fázi řízení uplatnil nový nárok. Proto soudy prvního a*

druhého stupně dle Nejvyššího soudu postupovaly řádně, když délku kompenzačního řízení nijak nezohlednily, neboť toto zvýšení dovolatel před soudem prvního stupně a do nastoupení účinků koncentrace řízení nijak nenavrhol.“

Problematická z hlediska judikatury Soudu (viz *Robert Lesjak proti Slovinsku*, cit. výše, § 52 a 53; *Dimitrov a Hamanov proti Bulharsku*, cit. výše, § 97) je rovněž vázanost přiznání odškodnění za průtahy primárního kompenzačního řízení v navazujícím sekundárním řízení o odškodnění na podmínku, že bylo v prvním kompenzačním řízení již pravomocně rozhodnuto.

2.4. NÁKLADY ŘÍZENÍ

Dle platné právní úpravy jsou řízení na náhradu škody za nezákonné rozhodnutí či nesprávný úřední postup v režimu OdškZ *en bloc* osvobozena od povinnosti uhradit soudní poplatek [viz § 11 odst. 1 písm. n) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích]. Dle § 148 odst. 1 o. s. ř. má stát podle výsledku řízení proti účastníkům právo na náhradu nákladů řízení, které platil, pokud u nich nejsou předpoklady pro osvobození od soudních poplatků.

2.5. ÚROVEŇ ODŠKODNĚNÍ

Pokud jde o částky přiznávané z titulu zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu způsobenou nepřiměřenou délkou řízení, nezdá se, že by výpočet základní částky odškodnění byl v praxi problematický. V tomto směru slouží jako východisko stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia sp. zn. Cpjn 206/2010 ze dne 13. dubna 2011, v němž Nejvyšší soud s přihlédnutím k judikatuře Soudu (viz kapitola 1.5 výše) dovedl, že:

„(...) pro poměry České republiky je přiměřené, jestliže se základní částka, z níž se při určování výše přiměřeného zadostiučinění vychází, pohybuje v rozmezí 15 000 Kč až 20 000 Kč (cca 600 až 800 eur) za jeden rok řízení, tj. 1 250 Kč až 1 667 Kč (cca 50 až 67 eur) za jeden měsíc řízení. Nejvyšší soud přitom ale považuje za nezbytné zohlednit také to, že jakékoliv řízení vždy nějakou dobu trvá. Bylo by proto nesprávné, jestliže by i počáteční doba řízení (kterou by bylo možno považovat ještě za přiměřenou) byla odškodňována ve stejné výši jako doba jí přesahující. Pro účely vypořádání se s touto problematikou tak Nejvyšší soud pokládá za rozumné, jestliže první dva roky řízení (resp. prvních 24 měsíců) budou ohodnoceny částkou o polovinu nižší, než jsou částky uvedené výše; tedy 15 000 Kč až 20 000 Kč za první dva roky řízení dohromady (za jeden rok pak 7 500 Kč až 10 000 Kč).“

Na druhou stranu lze mít jisté pochybnosti o tom, zda vnitrostátní soudy postupují vždy konformně s judikaturou Soudu tehdy, když uplatňují důvody ospravedlňující s ohledem na konkrétní okolnosti toho kterého případu snížení takto vypočtené základní částky. Zde lze kupříkladu poukázat na praxi, kterou se bude v dohledné době nevyhnutelně zabývat i Soud ve věci *Robert Tempel proti České republice* (č. 44151/12). Vnitrostátní judikatura totiž připouští vyvrácení silné domněnky, že průtahy v řízení působí vznik nemajetkové újmy na straně jeho účastníků, jestliže se náhrady za délku trestního řízení domáhá osoba, která v něm byla nakonec i odsouzena. V tomto směru lze např. odciťovat relevantní pasáž z rozsudku Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 2742/2009 ze dne 10. března 2011, v němž soud podtrhl:

„Je proto třeba vycházet z předpokladu, že nepřiměřeně dlouhé řízení působí účastníkům nemajetkovou újmu, která se zpravidla odškodní v penězích, avšak vždy je nutno zvažovat, zda v konkrétním případě nenastaly okolnosti, které tento předpoklad vyvracejí. Takovou okolností může (ale nemusí) být to, že náhrady nemajetkové újmy se domáhá pravomocně odsouzený pachatel trestného činu právě za délku řízení, v němž

byl shledán vinným, popřípadě mu byl i uložen trest, neboť takové řízení nemohlo v jeho osobnostní sféře vyvolat žádnou citelnou újmu.“

V této, ale i v jiných věcech (viz dále rozsudky Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 1112/2011 ze dne 13. prosince 2011 a sp. zn. 30 Cdo 1209/2009 ze dne 30. září 2010) je přitom opora takového postupu spatřována ve věcech *Szeloch proti Polsku* (č. 33079/96, rozsudek ze dne 22. února 2001), případně též *Cherakrak proti Francii* (č. 34075/96, rozsudek ze dne 2. srpna 2000). V obou těchto věcech Soud v části věnované spravedlivému zadostiučinění konstatoval, že s ohledem na okolnosti těchto případů (pachatelé byli odsouzeni za násilnou trestnou činnost vůči nezletilým) považuje za postačující spravedlivé zadostiučinění za nepřiměřenou délku řízení samotné konstatování porušení daného práva. V tomto směru nezbyvá než zdůraznit, že jmenované rozsudky jsou oba staršího data, judikatura Soudu prodělala od té době značný vývoj, a dnes je tak zcela běžné, že Soud přiznává spravedlivé zadostiučinění v penězích, pakliže byli odsouzeni v nepřiměřeně dlouhém řízení, i pachatelům zvláště závažné trestné činnosti (srov. např. *Szabo a ostatní proti Rumunsku*, č. 8193/06, rozsudek ze dne 18. března 2014, § 59, kde Soud přiznal stěžovatelům odsouzeným za vraždu náhradu ve výši 1 800 eur; obdobně viz *Mehmet Kaya proti Turecku*, č. 36150/02, rozsudek ze dne 6. prosince 2005, § 31).

III. ZJIŠTĚNÉ NEDOSTATKY ČESKÉHO KOMPENZAČNÍHO PROSTŘEDKU NÁPRAVY

V návaznosti na předchozí pasáže je tedy možné shrnout, že zákonná úprava a rozhodovací praxe soudů v oblasti kompenzačního prostředku nápravy trpí zejména následujícími nedostatky:

- 1) stávající soubor opravných prostředků v rámci kompenzačního prostředku nápravy je nastaven způsobem, který nahrává nepřiměřeným délkám kompenzačního řízení, zejména:
 - c) systém kompenzačních prostředků nápravy čítá příliš mnoho stupňů; dotčené osoby se tak mohou domáhat nápravy v obligatorní mimosoudní fázi řízení a žalobou k soudu, kdy lze proti nevyhovujícímu soudnímu rozhodnutí dále brojit opravnými prostředky ve formě odvolání, dovolání a ústavní stížnosti;
 - d) absence zákonem stanovené lhůty pro podání žaloby k soudu, jestliže příslušný úřad v rámci předběžného projednání nároku nerozhodl v předepsané šestiměsíční lhůtě;
- 2) nedostatečná úprava možností navýšit odškodnění v případech, kdy samotné kompenzační řízení trpělo průtahy:
 - e) nekonzistentní judikatura v tomto směru;
 - f) absence jasných a závazných pravidel;
 - g) omezení co do výše navýšení odškodnění plynoucí z judikatury Nejvyššího soudu;
 - h) podmínka navýšení odškodnění představovaná zásadou koncentrace řízení, v jejímž důsledku může docházet k řetězení kompenzačních řízení;
- 3) vnitrostátní judikatura připouštějící vyvrácení silné domněnky vzniku nemajetkové újmy tehdy, jestliže se náhrady domáhá osoba za průtahy trestního řízení, v němž byla pravomocně shledána vinnou;
- 4) systém není schopen účinně čelit zjevně nedůvodným žalobám, které jsou podávány notorickými kverulanty.

IV. SROVNÁVACÍ HLEDISKO: KOMPENZAČNÍ PROSTŘEDKY NÁPRAVY VE VYBRANÝCH ČLENSKÝCH STÁTECH RADY EVROPY

Tato kapitola si klade za cíl poskytnout vzhled do právních řádů jiných členských států Rady Evropy a stručně shrnout tamní úpravu řízení o odškodnění za nepřiměřenou délku řízení. Zjištěné poznatky přitom mohou posloužit jako užitečný zdroj inspirace i pro českého zákonodárce.

4.1. SPOLKOVÁ REPUBLIKA NĚMECKO

4.1.1. Obecné poznámky

Na rozdíl od České republiky nemá její západní soused žádný kodex, který by uceleně upravoval zákonnou odpovědnost státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci. Jedinou možností nápravy tak poskytuje § 839 německého občanského zákoníku (*Bürgerliches Gesetzbuch* – dále jen „BGB“), který upravuje náhradu škody způsobenou úřední osobou při výkonu veřejné moci. To do roku 2011 platilo i na poli odpovědnosti za průtahy v řízení. Spolková republika Německo neměla výslovnou úpravu v zákoně a možnosti, jak se domoci nápravy v případě průtahů v řízení, byly značně omezené (v zásadě přicházela v úvahu jen ústavní stížnost a odpovědnost státu podle zmiňovaného § 839 odst. 2 BGB). Tento stav byl oprávněně kritizován právními odborníky, kteří v něm shledávali rozpor s čl. 19 odst. 4 Základního zákona (*Grundgesetz* – dále „GG“) i s čl. 6 odst. 1 a článkem 13 Úmluvy (srov. např. pilotní rozsudek ve věci *Rumpf proti Německu*, č. 46344/06, rozsudek ze dne 2. září 2010).

Německý zákonodárce se na základě četných podnětů odborné veřejnosti i rozsudků Soudu nakonec přiklonil k přijetí zvláštní úpravy, která by *pro futuro* tento přetrvávající problém vyřešila. Uvedený záměr realizoval změnou zákona o organizaci soudnictví (*Gerichtsverfassungsgesetzes* – dále „GVG“), který odpovídá našemu zákonu č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích a přísedících. Novela, která do uvedeného předpisu vložila díl s názvem „Právní ochrana proti průtahům v řízení a v trestněprávním vyšetřování“, nabyla účinnosti v prosinci 2011. Dle hodnocení provedeného Spolkovým sněmem po dvou letech od přijetí novely se úprava jeví jako dostatečná, o čemž svědčí i skutečnost, že splňuje požadavky stanovené judikaturou Soudu (viz např. *Taron proti Německu*, č. 53126/07, rozhodnutí ze dne 29. května 2012).

4.1.2. Zákonná úprava

Ustanovení § 198 a násl. GVG upravují nárok účastníka řízení na přiměřené odškodnění za újmu, kterou utrpěl nepřiměřeně dlouhým soudním řízením.

Podle zásady *vigilantibus iura* musí účastník nejprve na možné průtahy upozornit soud rozhodující ve věci. Má-li účastník řízení obavy, že nalézací řízení nebude skončeno v přiměřené lhůtě, upozorní na to soud, který řízení vede, prostřednictvím tzv. *výtky zpoždění* (nejde o opravný prostředek, ale o jakési upozornění na možné průtahy). Uvedená námitka je podmínkou přípustnosti případného kompenzačního řízení. Pokud dochází k průtahům u jiného (např. odvolacího) soudu, musí být výtka zpoždění namítnuta i zde.

Žalobu na odškodnění za průtahy v řízení lze podat nejdříve po uplynutí 6 měsíců od podání výtky, nejpozději do 6 měsíců od právní moci rozhodnutí ve věci. Jde-li o průtahy zemských soudů, je ke kompenzačnímu řízení výlučně příslušný vrchní zemský soud příslušné spolkové země (*Oberlandesgericht* – nejvyšší zemská soudní instance), v případě průtahů před spolkovými soudy pak Spolko-

vý soudní dvůr (*Bundesgerichtshof* – odpovídá našemu Nejvyššímu soudu).⁹ Na řízení se přiměřeně použijí ustanovení občanského soudního řádu o řízení v prvním stupni, včetně povinnosti zaplatit soudní poplatek (ten se poškozenému v případě úspěchu spolu s ostatními náklady řízení vrátí), s tím, že rozhodování samosoudcem je vyloučeno. Proti rozhodnutí v kompenzačním řízení lze podat toliko mimořádný opravný prostředek (dovolání), a to pouze proti rozhodnutí vrchních zemských soudů. Možnost podat ústavní stížnost zůstává nedotčena.

Pokud jde o rozsah náhrady, lze v kompenzačním řízení nárokovat jak majetkovou, tak nemajetkovou újmu. Zatímco *majetkovou* škodu musí účastník dokázat, *nemajetková újma* se při existenci průtahů v řízení předpokládá. I pokud však řízení bylo nepřiměřeně dlouhé, lze odškodnění za *nemajetkovou újmu* požadovat pouze tehdy, pokud nápravy nelze dosáhnout jinak – zákon blíže nespecifikuje jiné prostředky nápravy, pouze demonstrativně uvádí, že náprava může být v konkrétním případě dosažena již samotným deklaratorním rozhodnutím soudu rozhodujícího o kompenzačním nároku, že k průtahům v nalézacím řízení došlo (o tom lze rozhodnout i bez návrhu). K usnadnění procesního postavení žalobce zákon stanoví, že nelze-li nápravy dosáhnout jinak, přizná soud za nemajetkovou újmu paušální částku 1 200 € za každý rok řízení, které trpělo průtahy, s tím, že tuto částku může soud, jeví-li se v konkrétním případě jako nespravedlivá, snížit či zvýšit.

4.2. ITÁLIE

4.2.1. Obecné poznámky

Itálie je zemí, která je v povědomí právnické obce známa pomalostí soudního systému. Po četných výtkách v rozsudcích Soudu, které poukazyvaly na rozpor italského právního řádu s požadavky čl. 6 odst. 1 a článku 13 Úmluvy, se však i Itálie rozhodla svůj systém změnit a přijala v roce 2001 tzv. Pintův zákon. Tento zákon byl a stále je předmětem přezkumu ze strany Soudu a i na základě jeho rozhodovací činnosti došlo následně k několika dílčím novelizacím, z nichž největší proběhla v roce 2012. S ohledem na trvajících problémy s nepřiměřenou délkou soudního řízení a kompenzačním mechanismem došlo nedávno (účinnost 1. ledna 2016) k další zásadní novele, jež zavedla mj. povinnost účastníků se v průběhu řízení průtahům bránit.

4.2.2. Zákonná úprava

Novelou z roku 2012 zákon zavedl výslovné hranice, při jejichž překročení již řízení trpí průtahy. Celkově řízení nesmí trvat déle než 6 let, přičemž 3 roky připadají na řízení v prvním stupni, délka odvolacího řízení nesmí překročit 2 roky a dovolacího 1 rok. Pro konkursní a vykonávací řízení zákon stanoví další lhůty. Dojde-li k překročení lhůty, může se účastník domáhat přiměřeného odškodnění u odvolacího soudu. K tomu, aby nárok na finanční kompenzaci mohl účastník uplatnit, však musí nově (od roku 2016) využít tzv. preventivní prostředek nápravy, jehož forma se liší podle řízení (civilní, trestní a správní). Vždy je nutné jej využít alespoň 6 měsíců (a v řízení dovolacím 2 měsíce) před koncem lhůty, v níž se dle zákona délka řízení ještě považuje za přiměřenou.

Na rozdíl od dřívější úpravy není nyní možné se kompenzace domáhat v průběhu řízení. Účastník tedy musí vyčkat na vydání pravomocného rozsudku, kterým se řízení končí, a poté, nedošlo-li k dodržení zákonných lhůt a vyčerpal-li předepsaný preventivní prostředek nápravy, může do 6 měsíců ode dne doručení konečného rozhodnutí podat speciální prostředek nápravy k odvolacímu soudu. V jeho rámci nejprve rozhoduje samosoudce, ústní jednání se zpravidla nenařizuje a řízení je vedeno na principu příkazním. Samosoudce do 30 dnů účastníku řízení buď vyhoví a nařídí vyplatit

⁹ Německo má celkem 5 druhů soudnictví – obecné (civilní a trestní), správní, finanční, sociální a pracovní – a v jednotlivých soudních soustavách rozhodují příslušné nejvyšší instance těchto soudních větví, proto např. Spolkový soudní dvůr rozhoduje jen o průtazích v civilních a trestních řízeních.

odškodnění, nebo jeho žádost zamítne. Proti zamítavému rozhodnutí se může účastník bránit do 30 dnů u téhož soudu. Tentokrát však rozhoduje tříčlenný senát, který má na rozhodnutí 4 měsíce. Jeho rozhodnutí je konečné a lze proti němu brojit jen mimořádným opravným prostředkem – dovoláním.

Stejně jako v Německu je i v Itálii zavedena paušální částka, která se pohybuje v rozmezí 400 až 800 € za jeden kalendářní rok řízení, které trpělo průtahy. Částku lze zvýšit o 20 %, pokud se týká let přesahujících 4 roky průtahů, a o 40 %, pokud se týká let přesahujících 7 let průtahů. Na druhou stranu lze částku snížit až o 20 %, resp. 40 %, pokud nároky bude uplatňovat více účastníků (10, resp. 50). Odškodnění však nesmí být nikdy vyšší, než byla hodnota původního sporu. Zajímavostí je, že pro případ, kdy byl podán opravný prostředek, který je nepřijatelný nebo zjevně neopodstatněný (zejm. šikanózní návrhy), může soudce uložit žadateli pokutu 1 000–10 000 €.

4.3. POLSKO

4.3.1. Obecné poznámky

Polsko se tradičně potýkalo (a stále potýká) s problémy nepřiměřené délky soudních řízení. Dlouhou dobu trpělo i nedostatky, pokud jde o účinné prostředky nápravy. Poté, co stav za neutěšený označil i Soud ve svém přelomovém rozsudku ve věci *Kudła proti Polsku* (č. 30210/96, rozsudek velkého senátu ze dne 26. října 2000), přistoupilo Polsko k legislativním změnám. V roce 2004 byl přijat zákon o stížnosti proti porušení práva na projednání věci bez zbytečných průtahů (*ustawa o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądownym bez nieuzasadnionej zwłoki*, dále jen zákon o stížnosti proti průtahům v řízení). Ani tento zákon se však postupem času neosvědčil, proto došlo na základě podnětů praxe i rozsudků Soudu v roce 2009 k zásadní novelizaci zákona.

4.3.2. Zákonná úprava

Stávající zákonná úprava v Polsku obsahuje jak preventivní, tak kompenzační prostředky nápravy. Jednak se lze proti průtahům bránit již v průběhu řízení podáním stížnosti podle zvláštního zákona, dále lze po skončení řízení, které trpělo průtahy, žalovat stát na náhradu škody podle občanského zákoníku.

Preventivním (a částečně kompenzačním) prostředkem nápravy je již zmiňovaná stížnost na průtahy v řízení podle zákona z roku 2004. Tuto stížnost může podat účastník vybraných soudních řízení (zejm. trestních a civilních), pokud řízení ve věci trvá *déle, než je nutné pro zjištění skutkových a právních okolností případu, které jsou nutné k jeho posouzení, nebo déle, než je nutné k ukončení vykonávacího řízení nebo jiného řízení týkajícího se výkonu rozsudku soudu*. Stížnost lze podat výlučně v průběhu probíhajícího řízení. Soudní poplatek činí 100 PLN (cca 600 Kč).

K rozhodnutí o stížnosti je příslušný nejbližší nadřízený soud (v případě prvního stupně je jím soud odvolací, rozhoduje-li ve věci odvolací soud nebo Nejvyšší soud, je věcně příslušný Nejvyšší soud). Soud rozhodující o stížnosti rozhoduje v senátech složených ze tří soudců, a to ve lhůtě do dvou měsíců od doručení stížnosti. Dojde-li soud k závěru, že je stížnost důvodná, rozhodne, že došlo k průtahům v řízení. Na žádost stěžovatele (a po novele z roku 2009 i z moci úřední) uloží soud nalézacímu soudu nebo dozorujícímu státnímu zástupci, aby v určité lhůtě provedl potřebné úkony, ledaže se to jeví jako nadbytečné. Nemůže přitom zasahovat do řešení skutkových nebo právních otázek. Na žádost stěžovatele mu navíc soud může přiznat odškodnění za průtahy v řízení ve výši 2 000–20 000 PLN (cca 450–4 500 €, cca 12 000–120 000 Kč). Novou stížnost lze podat po uplynutí 12 měsíců od vydání rozhodnutí (a v případě výkonu rozhodnutí nebo vyšetřování po uplynutí 6 měsíců).

Vedle výše zmíněné stížnosti zná polská úprava i ryze kompenzační prostředek nápravy, kterým je obecná odpovědnost státu za škodu způsobenou úřední osobou při výkonu veřejné moci (§ 417 polského občanského zákoníku). Vztah mezi oběma prostředky nápravy je částečně regulován v zákoně o stížnosti proti průtahům v řízení i v samotném občanském zákoníku. Předně § 417 odst. 3 polského občanského zákoníku stanoví, že byla-li škoda způsobena nevydáním rozhodnutí tam, kde jeho vydání zákon ukládá, může se poškozený náhrady škody domáhat pouze tehdy, pokud bylo v příslušném řízení určeno, že nevydání rozhodnutí bylo v rozporu se zákonem; to neplatí, pokud jiný právní předpis stanoví jinak. V případě, že došlo k podání stížnosti, je tedy nárok na náhradu škody podle obecných předpisů vázán na úspěch v řízení o stížnosti. To plyne i ze samotného zákona o stížnosti proti průtahům v řízení, který stanoví, že bylo-li určeno, že došlo k průtahům v řízení, může se poškozený domáhat i náhrady škody podle obecných právních předpisů; určení, že došlo k průtahům, je pak pro civilní soudy rozhodující o náhradě závazné.

Nedošlo-li k podání stížnosti proti průtahům v řízení, není dotčena možnost postižené strany domáhat se náhrady škody podle obecných právních předpisů o odpovědnosti státu za škodu (§ 417 polského o. z.), a to po pravomocném skončení nalézacího řízení.

Nově zavedený prostředek nápravy spolu s původní obecnou úpravou občanského zákoníku byl nejprve prohlášen za odpovídající nárokům plynoucím z Úmluvy (viz např. rozhodnutí *Michalak proti Polsku*, cit. výše). V nedávném rozsudku ve věci *Rutkowski a ostatní proti Polsku* (cit. výše) však shledal Soud uvedený systém, tak jak jej uplatňují polské soudy, z hlediska požadavků judikatury týkající se čl. 6 odst. 1 a článku 13 Úmluvy za nedostatečný. Kamenem úrazu se vedle konzervativního přístupu polských soudů k otázce výše kompenzace stala zejména ustálená praxe Nejvyššího soudu, který ve své judikatuře vytvořil tzv. doktrínu fragmentace řízení. Podle této doktríny je třeba jednotlivé fáze řízení zohledňovat z hlediska průtahů individuálně, nikoliv tedy posuzovat celé řízení v jeho celistvosti, jak vyžaduje štrasburská judikatura. Nejvyšší soud v roce 2013 sice přistoupil ve světle judikatury Soudu k radikální změně, když fragmentární posuzování soudních řízení opustil, uvedené však nevedlo ke znatelné redukci počtu stížností na průtahy v řízení ani v počtu stížností podaných do Štrasburku. Nadto podrobil Soud kritice i skutečnost, že účastníci kompenzačního řízení, které samo trpělo průtahy, byli se svými nároky na odškodnění za délku tohoto řízení odkázáni na podání nové žaloby na náhradu škody, čímž vznikala problém tzv. řetězení kompenzačních řízení. Zdá se tedy, že byť by systém *de lege lata* mohl a měl nabízet účinné prostředky nápravy, je Polsko nuceno kvůli způsobu uplatňování zákonných ustanovení tamními soudy k přijetí dalších legislativních či jiných opatření, která by zajistila soulad s požadavky plynoucími z Úmluvy.

4.4. RAKOUSKO

4.4.1. Obecné poznámky

Rakousko patří mezi země Rady Evropy, jejichž úprava prostředků nápravy opakovaně ve světle judikatury Soudu obstála (srov. např. *Holzinger proti Rakousku*, č. 23459/94, rozsudek ze dne 30. ledna 2000; *Tuma proti Rakousku*, č. 32942/03, rozhodnutí ze dne 24. května 2007). Výjimku tvořila správní řízení ve věcech správního trestání a řízení před Nejvyšším správním soudem a Ústavním soudem, v nichž Soud shledal porušení čl. 6 odst. 1 a článku 13 Úmluvy, neboť vnitrostátní zákonodárství nenabízelo žádný preventivní ani kompenzační prostředek nápravy (srov. např. *Hauser-Sporn proti Rakousku*, č. 37301/03, rozsudek ze dne 7. prosince 2006).

4.4.2. Zákonná úprava

Rakouská právní úprava soustřeďuje prostředky nápravy do oblasti prevence vzniku průtahů v řízení.

Základní preventivní prostředek nápravy je upraven v zákoně o organizaci soudnictví (*Gerichtsorganisationsgesetz*, dále GOG). Jedná se konkrétně o návrh na určení lhůty podle § 91 GOG. Dojde-li účastník řízení k závěru, že soud je v prodlení s provedením některého úkonu, jakým je např. stanovení termínu nebo provedení ústního jednání, obstarání znaleckého posudku či vyhotovení rozsudku, může prostřednictvím tohoto soudu požádat nadřízený soud, aby nalézacímu soudu stanovil přiměřenou lhůtu pro provedení úkonu. Nejblíže nadřízený soud bez zbytečného odkladu po obdržení návrhu předloží stanovenou lhůtu včetně svého stanoviska soudu podřízenému, který vede řízení ve věci. To neplatí, pokud nalézací soud do čtyř týdnů od obdržení návrhu na určení lhůty provede úkony, jejichž zmeškání je mu vytýkáno. O provedení úkonů informuje strany řízení. Účastník řízení může do čtrnácti dnů od obdržení tohoto vyrozumění prohlásit, že na podání návrhu na určení lhůty trvá. O návrhu na určení lhůty rozhodne nadřízený soud bezodkladně v senátu složeném ze tří soudců. Proti zamítavému rozhodnutí není přípustný opravný prostředek.

Vedle preventivního prostředku nápravy umožňuje rakouské zákonodárství i finanční odškodnění za nepřiměřeně dlouhá řízení. Odpovědnost státu za škodu se v tomto případě řídí obecným zákonem o odpovědnosti státu za škodu (*Amtshaftungsgesetz*) z roku 1948. Odpovědnost státu je podpůrná a poškozený se musí nejprve obrátit na příslušný úřad a umožnit mu, aby se ve lhůtě tří měsíců vyjádřil, zda uplatňovaný nárok uznává (zcela či zčásti), či nikoliv.

4.5. SLOVENSKO

4.5.1. Obecné poznámky

Preventivní i kompenzační prostředky nápravy byly na Slovensku do přelomu tisíciletí zcela nedostatečné. Situace se však změnila novelou ústavního zákona č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenské republiky z roku 2001, která rozšířila pravomoci Ústavního soudu, a dále přijetím zákona č. 514/2003 Z. z., o zodpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci a o změně některých zákonů, který značně usnadnil náhradu nemajetkové újmy v rámci občanskoprávní odpovědnosti státu za škodu.

4.5.2. Zákonná úprava

Slovenská zákonná úprava se sice dílem kryje s tou českou (zákonná odpovědnost státu za škodu), ale dílem zachází dál. Prohloubení lze spatřovat v novém znění článku 127 Ústavy Slovenské republiky, který umožňuje, aby Ústavní soud ve svém rozhodnutí o ústavní stížnosti rovněž přikázal soudu, jehož řízení trpí průtahy, aby ve věci konal, případně, pokud shledá porušení práva, může rovněž stěžovateli přiznat přiměřené peněžité zadostiučinění. Jinými slovy, pokud řízení před obecným soudem trpí průtahy, může se jeho účastník obrátit prostřednictvím ústavní stížnosti na slovenský ústavní soud s tvrzením, že došlo k porušení jeho práva zakotveného v čl. 48 odst. 2 Ústavy. Shledá-li Ústavní soud porušení, může obecnému soudu rovnou přikázat, aby ve věci jednal, a rovnou přiznat přiměřené zadostiučinění. Uvedené řešení bylo shledáno za dostatečné z hlediska judikatury Soudu (srov. *Andrášik a ostatní proti Slovensku*, č. 57984/00 a další, rozhodnutí ze dne 22. října 2002).

Shodná s úpravou v České republice je možnost podat předsedovi soudu (nebo nadřízenému soudu) stížnost proti průtahům v řízení. Ta je, stejně jako v České republice, upravena v zákoně o soudech (§ 62 a násl. zákona č. 757/2004 Z. z. o súdech a o změně a doplnění některých zákonů) a

je založena na obdobných zásadách. Slovenský zákon o soudech naproti tomu nezná možnost podání žádosti na určení lhůty k provedení procesního úkonu (§ 174a našeho zákona o soudech a soudcích).

Téměř totožná je pak úprava v rámci občanskoprávní odpovědnosti státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci. Zde, stejně jako podle českého OdškZ, musí poškozený nejprve uplatnit svůj nárok z titulu nesprávného úředního postupu u příslušného ústředního správního úřadu. Na soud se může obrátit teprve po uplynutí 6 měsíců od uplatnění nároku. Pokud jde o náhradu újmy, hradí se jak vzniklá škoda (vč. ušlého zisku), tak nemajetková újma ve formě přiměřeného zadostiučinění (nepostačí-li k nápravě deklarace nezákonnosti). Na rozdíl od českého zákonodárce však ten slovenský výši náhrady za nemajetkovou újmu novelou z roku 2012 omezil – maximálně lze přiznat odškodnění ve výši padesátinásobku minimální mzdy.¹⁰

4.6. SLOVINSKO

4.6.1. Obecné poznámky

Zajímavý vývoj týkající se ochrany proti průtahům v řízení lze sledovat ve Slovinsku, jež se dlouho trápilo s nepřiměřenými délkami soudních řízení. Poměrně laxní přístup Slovinska k této problematice vyústil ve vydání průlomového rozsudku ve věci *Lukenda proti Slovinsku* (cit. výše), v němž Soud mj. konstatoval, že průtahy v řízení tvoří ve Slovinsku systémový problém, který je třeba neprodleně řešit. V reakci na rozsudek přistoupilo Slovinsko k reformním krokům, které dostaly příznačný název „projekt Lukenda“. Jeho součástí, vedle opatření ke zrychlení fungování justice, bylo i přijetí nového zákona o ochraně práva na projednání věci bez zbytečných průtahů (*zakon o varstvu pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja, Uradni list RS, št. 49/2006*).

4.6.2. Zákonná úprava

Zákon o ochraně práva na projednání věci bez zbytečných průtahů upravuje tři prostředky, kterými se lze proti průtahům bránit, a sice preventivní dozorčí odvolání (*nadzorstvena pritožba*) a návrh na určení lhůty (*rokovni predlog*), které lze využít již v průběhu nalézacího řízení, a konečně kompenzační nárok na odškodnění nemajetkové újmy, který lze uplatnit teprve po pravomocném skončení řízení ve věci.

Pokud má účastník za to, že řízení trpí průtahy, může k soudu, který rozhoduje ve věci, podat tzv. dozorčí odvolání. O odvolání rozhoduje předseda příslušného soudu. Pokud je neoznačí za zjevně neopodstatněné nebo nepřipustné, vyzve do patnácti dnů od jeho doručení soudce, jenž rozhoduje ve věci, aby mu podal zprávu o důvodech délky řízení. Pokud soudce oznámí předsedovi, že všechny potřebné úkony v řízení budou vykonány ve lhůtě 4 měsíců, řízení o odvolání končí. V případě, že řízení netrpí průtahy, rozhodne o tom předseda soudu rozsudkem. Dojde-li však předseda soudu k závěru, že řízení trpí neodůvodněnými průtahy, podle povahy věci určí soudci lhůtu pro provedení úkonů (minimálně patnáct dní, maximálně šest měsíců), nařídí, aby věc byla projednána přednostně, případně, jsou-li průtahy způsobeny nadměrným nápadem, může věc přikázat jinému soudci téhož soudu nebo zažádat o přidělení dalšího soudce.

V případě, že předseda soudu odmítne dozorčí odvolání, vůbec se k němu ve lhůtě dvou měsíců nevyjádří nebo nedošlo k provedení potřebných úkonů ve lhůtě stanovené předsedou soudu, může účastník řízení do patnácti dnů od doručení odmítavého rozhodnutí, od marného uplynutí

¹⁰ Tuto právní úpravu slovenský zákonodárce zdůvodnil potřebou zachovat vztah přiměřenosti mezi výší odškodnění, již se mohou dle platné právní úpravy dobrat oběti trestných činů, kterým bylo ublíženo na zdraví, a náhradami přiznávanými za nepřiměřené délky soudních řízení. Bylo by totiž podle jeho mínění zjevně nepřiměřené, pakliže by náhrady za průtahy v řízení převyšovaly odškodnění přiznávaná obětem násilných trestných činů, které jsou omezeny právě padesátinásobkem minimální měsíční mzdy.

dvou měsíců pro vyjádření předsedy soudu nebo od marného uplynutí lhůty, kterou předseda soudu určil soudci jednajícím ve věci k provedení potřebných úkonů, podat návrh na určení lhůty nejbližší nadřízenému soudu, o němž rozhoduje předseda tohoto soudu. Dojde-li předseda nadřízeného soudu k závěru, že došlo k průtahům v řízení, určí soudci, který řízení vede, lhůtu pro provedení potřebných procesních úkonů (patnáct dní až čtyři měsíce), případně nařídí předsedovi podřízeného soudu, aby přikázal věc jinému soudci nebo zažádal o přidělení soudce nového.

V případě, že v řízení bylo vyhověno dozorčímu odvolání strany, nebo podala-li strana v řízení návrh na určení lhůty, může se po skončení řízení domáhat přiměřeného zadostiučinění. Přiměřené zadostiučinění je poskytováno ve formě peněžitého odškodnění (300–5 000 €), ve formě písemného stanoviska státního zastupitelství, že právo účastníka na projednání věci bez zbytečných průtahů bylo porušeno, nebo uveřejněním rozsudku deklarujícího, že právo účastníka na projednání věci bez zbytečných průtahů bylo porušeno. Účastník musí nárok na přiměřené zadostiučinění uplatnit nejprve u státního zastupitelství, a to ve formě návrhu na uzavření smíru, a to do devíti měsíců od skončení řízení ve věci. Státní zastupitelství má pak tříměsíční lhůtu na rozhodnutí o přiznání přiměřeného zadostiučinění, jehož výše je stanovena dohodou státního zastupitelství s účastníkem a má formu mimosoudního smíru. Teprve po uplynutí zmíněné lhůty tří měsíců, pokud nedošlo k dosažení dohody, může se účastník obrátit s žalobou na soud, a to nejpozději do osmnácti měsíců od vydání konečného rozhodnutí ve věci.

Preventivní část tohoto systému Soud několikrát prohlásil za účinnou z hlediska požadavků Úmluvy (srov. např. *Grzinčič proti Slovinsku*, cit. výše). Naproti tomu ve výše citovaném rozsudku *Robert Lesjak proti Slovinsku* Soud dovodil, že by již několikrát prohlásil systém za funkční, v části odškodňovací se postupem času projevuje jeho neúčinnost, a to z toho důvodu, že poškozený musí pro uplatnění nároku na finanční odškodnění nejprve vyčkat na konečné rozhodnutí ve věci. Tato podmínka v situaci, kdy původní řízení trpí průtahy, zbavuje následný prostředek nápravy jeho smyslu. Jeho účelem je totiž zajistit, aby měl poškozený v případě vzniku průtahů přístup k odškodnění v přiměřeně krátké lhůtě (*reasonably promptly*). Jelikož je podle Soudu nutné výše zmíněný mechanismus skládající se z preventivních a kompenzačních prvků posuzovat v jeho souhrnu, nemůže z hlediska požadavků Úmluvy ve stávající podobě obstát.

4.7. SHRNUÍ SROVNÁVACÍ STUDIE

Výběr států Rady Evropy pro účely komparativní analýzy nebyl náhodný. Jednak jde o státy, které jsou našemu právnímu řádu blízké (Slovensko, Rakousko, Německo), jednak se jedná o státy, které byly v posledních letech svědky významnějších reformních počínů, pokud jde o prostředky nápravy proti průtahům v soudních řízeních (Polsko, Itálie, Slovinsko). Za vzorovou v tomto ohledu lze bezpochyby považovat stávající úpravu německou či rakouskou. Polská úprava by, při správném použití tamními soudy a s drobnými úpravami, pravděpodobně rovněž obstála. Též slovinská úprava se jeví jako vhodný zdroj inspirace, ovšem za podmínky, že kompenzační prostředek nápravy by byl poškozeným přístupný již v průběhu původního řízení. Pro případné reformní nápady však nemusíme chodit daleko, slovenská úprava je totiž, jak plyne z judikatury Soudu, také nasnadě.

Z analýzy lze učinit několik cenných závěrů. Předně je vidět, že s problematikou průtahů v řízení se potýká řada členských států Rady Evropy. Většina těchto států se s nefungujícími mechanismy nápravy musela v té či oné podobě vypořádat a ani jejich legislativní snažení mnohdy nestačilo, když jeho prosazení v praxi narazilo na zdrženlivý přístup vnitrostátních soudů. Z legislativních snah srovnávaných právních řádů se dají vyvodit určité tendence, které jsou z hlediska reformy českého mechanismu nápravy přinejmenším hodné inspirace. Tyto tendence lze shrnout do následujících bodů:

- 1) existence zvláštního zákona, resp. zákonného ustanovení, které řeší odškodnění výlučně za průtahy v řízení (Německo, Itálie, Polsko, Slovinsko);
- 2) zakotvení povinného vyčerpání preventivního prostředku nápravy již v průběhu nalézacího řízení, bez jehož využití se nelze následně odškodnění za nemajetkovou újmu domáhat (Německo, Itálie, Slovinsko a částečně Polsko);
- 3) možnost domáhat se odškodnění již v průběhu probíhajícího řízení v rámci řízení o preventivním prostředku nápravy či samostatně (Německo, Polsko, Slovensko);
- 4) určení striktních lhůt, v nichž soudy musí o preventivním nebo kompenzačním prostředku nápravy rozhodnout (Itálie, Polsko, Slovinsko);
- 5) množstevní omezení opravných prostředků proti rozhodnutí o odškodnění za průtahy v řízení (Německo, Itálie, Polsko);
- 6) věcná příslušnost vyšších soudních instancí (Německo);
- 7) zakotvení pomocných kritérií pro určení, zda řízení trpí průtahy, a zákonné určení výše odškodnění (Německo, Itálie, Polsko, Slovinsko).

V. NÁVRH OPATŘENÍ K ODSTRANĚNÍ ZJIŠTĚNÝCH NEDOSTATKŮ STÁVAJÍCÍ PRÁVNÍ ÚPRAVY A ROZHODOVACÍ PRAXE A K ZEFEKTIVNĚNÍ SOUČASNÉHO SOUBORU KOMPENZAČNÍCH PROSTŘEDKŮ NÁPRAVY

V této kapitole podáváme přehled opatření, u nichž se domníváme, že jsou způsobilá uvést stávající odškodňovací mechanismus do souladu s judikaturou Soudu. U reformy jakékoli právní úpravy se zpravidla nabízí dva odlišné přístupy. První, který lze označit za minimalistický, si neklade za cíl změnu stávajícího systému co do jeho podstaty, ale spíše o přijetí dílčích změn s cílem jej zefektivnit. Druhý přístup oproti tomu zavádí změny radikálnějšího rázu, když usiluje o změnu fungování stávajícího systému. Níže uváděný výčet v úvahu přicházejících opatření přitom zahrnuje jak dílčí změny stávajícího systému, tak i nástin možných radikálnějších zásahů do jeho fungování. U každé ze zvažovaných variant jsme se přitom snažili shrnout jak argumenty svědčící pro, tak i proti jejímu přijetí.

Cílem tohoto podkladového materiálu naopak není vyjadřovat subjektivní preference jeho autorů co do opatření, která by měla či neměla být přijata, neboť jsme přesvědčeni, že kvalifikované závěry stran vhodnosti jednotlivých návrhů lze učinit až poté, co budou podrobeny kritické diskusi ze strany zástupců zainteresovaných orgánů. Teprve po zvážení všech argumentů, které v rámci odborné diskuse zazní, bude možné některé z variant vyloučit a přijetí jiných doporučit. Konečně je třeba podotknout, že sledovaného cíle bude nejspíše možné dosáhnout nikoliv přijetím jedné, byť nejlepší varianty, ale kombinací několika dílčích opatření.

Pro úplnost se sluší dodat, že níže uváděný přehled opatření vedle vlastní reflexe autorů čerpá rovněž z podnětů získaných v rámci korespondence s dotčenými orgány při vyřizování stížností na nepřiměřené délky řízení a z analýzy Ligy lidských práv z roku 2009. Přehled nelze vnímat jako vyčerpávající; jeho autoři naopak uvítají, pakliže v rámci následné odborné diskuse zazní i náměty jiné.

5.1. ZJEDNODUŠENÍ STÁVAJÍCÍHO SYSTÉMU PROSTŘEDKŮ NÁPRAVY

Jak plyne z hodnocení platné právní úpravy, největším problémem současného kompenzačního řízení je jeho zdouhavost. Tomu ostatně v situaci, kdy jde *de facto* o řízení na čtyřech, potažmo pěti stupních soustavy, ani nemůže být jinak. Nelze přitom opomíjet, že je to začasť právě mnohost

opravných prostředků v rámci kompenzačního prostředku nápravy, kterou Soud podrobuje kritice, neboť zvyšuje náklonnost systému jako celku k neadekvátně dlouhému projednávání návrhů na nápravu předchozích průtahů. Zdlouhavost se pak může stát systémovým problémem, nikoli ojedinělým excesem. Výše uváděné statistické údaje (viz kapitola 2.1.3 výše) svědčí o tom, že toto riziko je přítomné i v českém právním prostředí. Je proto nasnadě zvažovat možnost snížit počet opravných prostředků, které mají žalobci v těchto řízeních k dispozici. Soud ostatně opakovaně, a to i ve vztahu k České republice, poukázal na to, že v jiných členských státech Rady Evropy bylo přijato řešení, kdy o těchto nárocích rozhodují soudy na jednom, případně na dvou stupních soudní soustavy bez možnosti podávání dalších, byť mimořádných opravných prostředků.

De lege ferenda se nabízí v zásadě několik možností. První z nich je vyloučení odvolání, jako je tomu v Německu nebo Itálii – řízení by tedy bylo jednoinstanční, s případnou možností využití mimořádného opravného prostředku ve formě dovolání, eventuálně podání ústavní stížnosti. Takové řešení by bylo slučitelné s požadavky Úmluvy i ústavního pořádku České republiky, neboť judikatura Evropského a Ústavního soudu se shoduje v tom, že neexistuje právo na odvolání v občansko-právních věcech (viz např. *Kocherga proti Ukrajině*, č. 26017/07, rozhodnutí ze dne 5. dubna 2011; *Stepenska proti Ukrajině*, č. 24079/02, rozhodnutí ze dne 12. června 2006; nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 1383/08 ze dne 17. července 2008). Výhodou této varianty je, že rozhodnutí soudu by relativně rychle nabylo právní moci, zároveň by však poškozený nepřišel o možnost přezkumu rozhodnutí nižšího soudu u nejvyšší soudní instance. S tím se pojí i nutnost „sjednocování“ judikatury ve věcech odškodňování, která by rovněž při této variantě zůstala zachována. Nevýhodou této možnosti lze nepochybně spatřovat v riziku zvýšení počtu podaných dovolání, což v situaci, kdy Nejvyšší soud čelí každoročně zvyšujícímu se nápadu v občansko-právních věcech, není příliš žádoucí. Dlužno ale podotknout, že s ohledem na celkový počet odškodňovacích žalob a údaje týkající se rozhodnutí dovolacího soudu v těchto věcech nelze očekávat výraznější či dokonce „likvidační“ nárůst počtu řízení, která dospějí až do fáze dovolání.

Přesto se nabízí varianta druhá, která naopak spočívá ve vyloučení dovolání. Řízení by tedy bylo dvojinstanční bez možnosti podat mimořádný opravný prostředek. Uvedené řeší problém spojený s variantou první (hrozící zvýšení nápadu u Nejvyššího soudu), na druhou stranu však vyvolává riziko rozkolísanosti judikatury. Toto úskalí by se nicméně dalo (alespoň částečně) vyřešit přenesením věcné příslušnosti na krajské soudy, a tím i změnou odvolací instance, kterou by napříště byly toliko dva vrchní soudy, eventuálně by přicházela v úvahu sjednocující role Nejvyššího soudu prostřednictvím stanovisek. Při zvolení této varianty by patrně posílila role Ústavního soudu, který by se mohl dostat do situace, kdy by částečně suploval úlohu Nejvyššího soudu; tato cesta by z toho důvodu nejspíše žádoucí nebyla.

Konečně se nabízí varianta třetí, která spočívá v radikální redukci soudních stupňů. V této variantě by řízení bylo jednoinstanční bez možnosti podat mimořádný opravný prostředek. Rozhodovalo by tedy Ministerstvo spravedlnosti, jehož rozhodnutí by bylo možné napadnout žalobou u vybraného (pravděpodobně krajského) soudu. Možnost podání ústavní stížnosti, kterou nelze vyloučit, by zůstala zachována. Uvedené řešení by asi nejvíce zefektivnilo rozhodování ve věcech odškodnění za průtahy v řízení, přesto jeho zavedení vzbuzuje několik otázek. Předně by došlo ke zvýšení nápadu u vybraných obecných soudů. Rovněž by bylo možné očekávat větší nápor na Ústavní soud, jehož úloha by zde posílila nejvíce ze všech tří nastíněných variant.

Všechny výše uvedené varianty by byly doprovázeny dalšími opatřeními, jako je např. změna místní (případně i věcné) příslušnosti soudů či zajištění informačního servisu stran relevantní judikatury Soudu tak, aby byl nápad věcí mezi ně, pokud možno, rovnoměrně rozložen.

Pro úplnost lze dodat, že s výjimkou Slovinska (a Slovenska v řízeních podle zákona o odpovědnosti státu za škodu) nezná žádný z analyzovaných právních řádů „administrativní“ část kompen-

začnícího řízení, kdy je poškozený povinen svůj nárok nejprve uplatňovat u orgánu nesoudního typu. My však respektujeme smysl a účel institutu předběžného projednání, který tkví zejména ve snaze uspokojit alespoň některé nároky již v předsoudní fázi a ulehčit tak soudní soustavě. Proto se blíže nezaobíráme variantou vyloučení této, podle platné právní úpravy povinné součásti odškodňovacího mechanismu.

5.2. ZEFEKTIVNĚNÍ PŘEDBĚŽNÉHO PROJEDNÁVÁNÍ NÁROKŮ

Jak bylo naznačeno v závěru předcházející kapitoly, i když nezvažujeme možnost zrušení stávajícího povinného mimosoudního mechanismu pro odškodňování nároků na náhradu škody, klade-me si otázku, zda neexistuje prostor pro jeho zefektivnění. Za tímto účelem jsme se ve spolupráci s odborem odškodňování Ministerstva spravedlnosti zabývali relevantními statistickými výstupy, které jsou obsaženy v tabulkách níže.

Počty žádostí o odškodnění adresovaných Ministerstvu spravedlnosti zachycuje následující tabulka.

Mimosoudní agenda náhrady škody vzniklé při výkonu veřejné moci v resortu justice¹¹

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nápad věcí	2559	3527	3947	4084	3917	3629
Vyřízeno věcí	3011	3207	3432	4109	3630	2836
Vyhověno zcela	266	308	395	385	264	250
Vyhověno zčásti	801	841	1033	1188	1095	913
Nevyhověno	1942	2058	2004	2536	2271	1673
Úspěšnost žadatelů v %	35	36	41,6	38,28	37,4	41

Soudní agenda náhrady škody vzniklé při výkonu veřejné moci v resortu justice¹²

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Žalob	1303	1500	1711	2075	2011	2164

¹¹ Uvedená data, která vyplývají z evidence odboru odškodňování Ministerstva spravedlnosti zahrnují veškeré žaloby v režimu OdškZ, tj. z titulu nezákonnosti rozhodnutí i nesprávného úředního postupu, z nichž nároky z titulu nemajetkové újmy vzniklé nepřiměřenou délkou soudního řízení představují přibližně polovinu.

¹² Viz výše.

Ukončeno soudních sporů	1323	1235	1276	1515	1824	1827
Žaloba zamítnuta	1042	967	986	1210	1474	1504
Žalobce zcela úspěšný	46	30	48	39	38	38
Žalobce částečně úspěšný	235	238	242	266	312	281
Úspěšnost žadatelů v %	21	21,7	22,7	20,1	19,1	17,4

Z těchto statistických výstupů lze dovodit několik zásadních poznatků. V první řadě je nabalídní, že odbor odškodňování Ministerstva spravedlnosti, který dnes čítá přibližně 25 zaměstnanců, z nichž ne všichni jsou osoby s právnickým vzděláním, čelí každoročně enormnímu nápadu téměř čtyř tisíc žádostí v režimu OdškZ, na jejichž mimosoudní vyřízení má *ex lege* lhůtu šesti měsíců. Mimo to nelze přehlížet jeho druhý, neméně významný a náročný úkol, když dále zastupuje stát při soudním projednávání těchto nároků. Kromě toho se pracovníci tohoto odboru nevěnují výhradně agendě náhrady škody způsobené při výkonu veřejné moci, ale též jiným úkolům jako je např. správní řízení ve věcech peněžité pomoci podle zákona č. 45/2013 Sb., o obětech trestných činů, agenda soudních rehabilitací a vymáháním pohledávek vzešlých z činnosti odboru. Předmětný útvar se nachází na samotné hranici přetíženosti. Není tudíž namístě vést úvahy o možném zkrácení stávající šestiměsíční lhůty pro mimosoudní vypořádávání nároků.

Zároveň uvedené údaje nenasvědčují tomu, že by Ministerstvo spravedlnosti přistupovalo k vyplácení finančních odškodnění přehnaně restriktivně, neboť přibližně 40 % žadatelů alespoň částečně vyhoví. Z těch, kteří se následně domáhají přehodnocení závěrů úřadu soudní cestou, uspěje v plném rozsahu každoročně jen několik desítek, částečně několik stovek. Z celkového počtu podaných žalob však tito úspěšní žalobci činí méně než 20 %. Ve zbylých čtyřech pětinach případů dají soudy žalovanému Ministerstvu spravedlnosti v plném rozsahu za pravdu. Z toho je patrné, že závěry Ministerstva spravedlnosti stran nepřiznání odškodnění v mimosoudní fázi řízení jsou v převážné většině případů odůvodněné (byť s výhradou, že jsou odůvodněné toliko ve světle vnitrostátní judikatury, což nevypovídá nic o tom, zda vyhovují také judikatuře Soudu), což současně znamená, že většina vznesených nároků je neopodstatněná.

Výše uvedená zjištění dle našeho názoru dokládají, že příslušný odbor Ministerstva spravedlnosti nejedná při vyřizování žádostí a žalob podle OdškZ neefektivně.

5.3. AKTUALIZACE A DOPLNĚNÍ STANOVISKA OBČANSKOPRÁVNÍHO A OBCHODNÍHO KOLEGIA NEJVYŠŠÍHO SOUDU K APLIKACI ZÁKONA Č. 82/1998 SB.

Z opatření, která nezasahují přímo do stávajícího systému kompenzačních prostředků nápravy, leč mohou přispět k jeho zefektivnění, považujeme za žádoucí vyzdvihnout možnost aktualizace a doplnění stanoviska občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu sp. zn. Cpjn 206/2010 ze dne 13. dubna 2011 k aplikaci OdškZ na případy odškodňování průtahů v řízení („Stanovisko“).

Připomeňme, že samotná nepřiměřená délka kompenzačního řízení nemusí budít na poli čl. 6 odst. 1 Úmluvy potíže tehdy, když vnitrostátní soudy, které o nároku na odškodnění rozhodovaly, výslovně uznají, že kompenzační řízení trpělo průtahy, a z tohoto titulu přiznají mimořádně vysoké odškodnění. Jestliže by podmínky pro uplatnění této možnosti byly nastaveny způsobem slučitelným

s judikaturou Soudu (viz kapitola 2.1.4 výše), o čemž lze mít dnes důvodné pochybnosti, riziko podávání opodstatněných stížností k Soudu by se významně snížilo.

Ve své stávající podobě Stanovisko sice obsahuje výslovnou zmínku o možnosti navýšit základní částku za příslušný časový úsek v případě, kdy bylo kompenzační řízení samotné nepřiměřeně dlouhé, avšak kromě požadavku, že navýšení musí žalobce sám navrhnout, již dále nestanoví, za jakých podmínek a v jaké výši (srov. kapitolu 2.1.4 výše). Domníváme se tedy, že by bylo žádoucí, aby bylo v tomto směru Stanovisko doplněno o podmínky, které by byly konformní s požadavky plynoucími z Úmluvy a relevantní judikatury Soudu. Lze totiž soudit, že pokud by byla dána obecným soudům jasná a závazná vodítka pro výpočet a přiznávání navýšeného odškodnění, snížilo by se tím v nikoliv podstatné míře riziko vystavení státu mezinárodní odpovědnosti za porušení práva na projednání věci v přiměřené lhůtě.

Obdobně lze zajisté přistoupit k aktualizaci a doplnění Manuálu a má povahu interního dokumentu, třebaže se různými cestami rozšířil do soudnictví i advokacie. Nespornou nevýhodou tohoto opatření je právně nezávazná povaha Manuálu, kterým nejsou soudy při své rozhodovací činnosti povinni se řídit. Hrozí tak riziko, že nebude kýženého cíle dosaženo. Na okraj lze rovněž zmínit možnost přípravy a zprovoznění průvodce relevantní judikaturou Soudu na webových stránkách Ministerstva spravedlnosti.

5.4. ZPOPLATNĚNÍ ŘÍZENÍ

Další možností, jak částečně přispět k vyšší míře efektivity stávajícího mechanismu odškodňování, je jeho zpoplatnění. Lze se totiž domnívat, že zavedení poplatkové povinnosti je způsobitelné odradit tzv. chronické soudce, kteří svými nezřídka malichernými návrhy stávající systém nejen neúměrně zatěžují, ale dokonce využívají ve svůj prospěch – ať už z pouhého rozmaru nebo v naději obohatit se. Z judikatury Soudu přitom plyne, že uvedená podmínka řízení není *a priori* neslučitelná s Úmluvou, pakliže na žalobce, jejichž podání jsou opodstatněná, neukládá nepřiměřené břemeno.

Dle § 11 odst. 1 písm. n) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, v platném znění, jsou od povinnosti zaplatit soudní poplatek *en bloc* osvobozena řízení o náhradu škody nebo jiné újmy způsobené při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím, rozhodnutím o vazbě, trestu nebo ochranném opatření nebo nesprávným úředním postupem.

Zpoplatnění žaloby na náhradu škody proti státu se přitom nabízí ve dvou možných variantách. Předně je možné zpoplatnění řízení *ex ante*. Zatímco zpoplatnění řízení paušální sazbou, jejíž výše nebyla zjevně nepřiměřená (cca 600 Kč), aby bránila přístupu k soudu, Soud posvětil (srov. *Charzyński proti Polsku*, cit. výše), jinak tomu bylo v případě, kdy se výše soudního poplatku odvíjela od žalované částky (srov. *Vlad a ostatní proti Moldavsku*, cit. výše). Dodatečnou zárukou, aby Soud nepovažoval takto stanovený soudní poplatek za nepřiměřený, může být jeho vrácení, pokud se v řízení ukázalo, že je návrh žalobce alespoň částečně důvodný. Druhou možností je po vzoru Itálie zpoplatnění řízení *ex post*, jestliže naopak vyšlo najevo, že návrh byl od počátku zjevně neopodstatněný. Toto druhé řešení má však oproti prvnímu návrhu dvě nevýhody. Předně lze mít pochybnosti o jeho způsobitelnosti odradit notorické kverulanty od podávání zjevně neopodstatněných žalob, když poplatková povinnost není spojena se samotným uplatněním návrhu, ale až s neúspěchem při jeho meritorním projednání. Navíc hrozí problematické vymáhání následně vyměřených poplatků. Z tohoto hlediska je nepochybně z hlediska státu snazší podmínit projednání věci uhrazením soudního poplatku a tento v případě úspěchu ve věci vrátit než postup opačný.

V případě přijetí daného opatření je dále namístě zvážit výši takového poplatku, jakož i zavedení systému osvobození od soudního poplatku ve zvláštních případech, což jsou dodatečné záruky, které by případně mohl Soud vzít v potaz při zvažování, zda je na stěžovatele ukládáno přiměřené

břemeno. Jistě by bylo možné v této souvislosti namítat, že kverulující osoby, proti nimž je dané opatření primárně namířeno, mohou spadat mezi ty, u nichž jsou s ohledem na jejich majetkové poměry dány důvody pro osvobození od poplatkové povinnosti, a tedy že projdou sítí výjimek. V takovém případě je ke zvážení, zda po vzoru Polska nezavést i omezení co do počtu podaných žalob ročně (viz níže). Lze si rovněž představit variantu spočívající v omezení počtu žalob, jejichž podání bude u těchto osob od poplatkové povinnosti osvobozeno (např. dvě či tři žaloby ročně).

5.5. POVINNÉ ČERPÁNÍ PREVENTIVNÍHO PROSTŘEDKU NÁPRAVY

Podmíněnost možnosti domoci se kompenzace za nemajetkovou újmu vzniklou nepřiměřenou délkou řízení není v zahraničních právních úpravách ničím výjimečným (např. Německo, Itálie, Slovinsko). Takový model byl nadto již podroben zkoumání ze strany Soudu, který jeho soulad s Úmluvou potvrdil (viz např. *Grzinčič proti Slovinsku* (cit. výše). Uvedenou souvztažnost mezi oběma prostředky nápravy stávající český systém nezná, přestože by její případné zavedení mohlo v nemalé míře přispět k jeho zefektivnění.

Dne 1. července 2004 nabyla účinnosti novela zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích a přísedících (provedeno zákonem č. 192/2003 Sb.), již byl do českého právního řádu zaveden nový institut v podobě návrhu na určení lhůty k provedení procesního úkonu (§ 174a zákona o soudech a soudcích). Otázka účinnosti českého preventivního prostředku nápravy prošla v judikatuře Soudu vývojem. Soud zprvu ve věci *Vokurka proti České republice* (cit. výše, § 54–57) odmítl, že by se jednalo o účinný prostředek nápravy, neboť jeho použití bylo vázáno na předchozí uplatnění tzv. hierarchické stížnosti, kterou Soud již v minulosti opakovaně označil za neúčinný prostředek nápravy (viz např. *Hartman proti České republice*, cit. výše, § 66; *Škodáková proti České republice*, č. 71551/01, rozsudek ze dne 21. prosince 2004, § 34; *Bečvář a Bečvářová proti České republice*, č. 58358/00, rozsudek ze dne 14. prosince 2004, § 40; *Vitásek proti České republice*, č. 77762/01, rozsudek ze dne 2. listopadu 2004, § 24). Přijetím zákona č. 7/2009 Sb. došlo s účinností od 1. července 2009 ke zrušení sporné vazby mezi hierarchickou stížností a návrhem na určení lhůty. Tuto legislativní změnu Soud kvitoval již ve věcech *Macready proti České republice* (č. 4824/06 a 15512/08, rozsudek ze dne 22. dubna 2010, § 51), *Bergmann proti České republice* (č. 8857/08, rozsudek ze dne 27. října 2011, § 49) a *Prodělalová proti České republice* (č. 40094/08, rozsudek ze dne 20. prosince 2011, § 52), byť nakonec odmítl tento prostředek nápravy uznat jako účinný, jelikož vláda nepředložila příklady jeho praktické účinnosti. Vnitrostátní příklady použití § 174a v rámci řízení o výkonu rodičovské zodpovědnosti vláda předložila Soudu ve věci *Drenk proti České republice*, což Soud vedlo ke konstatování, že ve vztahu k tomuto druhu řízení se jedná o účinný prostředek nápravy (č. 1071/12, rozsudek ze dne 4. září 2014, § 70). Lze se tak důvodně domnívat, že doloží-li vláda obdobně příklady, kdy se na vnitrostátní úrovni účastníci řízení s úspěchem domohli urychlení řízení s využitím daného prostředku nápravy i v jiných typech soudních řízení, nemělo by Soudu nic bránit v tom, aby učinil obecně platný závěr o účinnosti českého preventivního prostředku nápravy.

S ohledem na tento judikaturní vývoj se nabízí provázat preventivní a kompenzační prostředek nápravy tak, aby čerpání druhého z nich bylo v souladu se zásadou *vigilantibus iura* podmíněno aktivní snahou účastníka řízení o jeho urychlení. Tím lze *pro futuro* vyloučit případy, kdy účastníci řízení zůstávají po celou dobu pasivní, aniž namítají existenci průtahů, a přesto se následně domáhají kompenzace za újmu, která jim měla nepřiměřenou délkou řízení údajně vzniknout. Proto je namístě zvážit novelizaci OdškZ, v tom smyslu, že pro uplatnění nároku na náhradu škody vzniklé nepřiměřeně dlouhým řízením je *pro futuro* třeba se obligatorně proti tvrzeným průtahům bránit již v průběhu řízení před nalézacími soudy s využitím návrhu na určení lhůty k provedení procesního úkonu. Stejného cíle by mohlo být eventuálně dosaženo i skrze extenzivní výklad znění § 31a odst. 3 písm. c) OdškZ, který podobnou myšlenku obsahuje.

Tato varianta má hned několik předností. Předně by vytvořila dostatečnou motivaci pro účastníky, aby vlastními silami usilovali o zrychlení soudního řízení. Pokud by se pak nástroje ukázaly jako účinné, vedla by změna rovněž k celkovému poklesu kompenzačních nároků a tím k úspoře státních prostředků. Tato varianta by nepochybně také přispěla k vyloučení zneužívajících žalob na náhradu újmy způsobené průtahy v řízení, s nimiž se soudy musí dnes potýkat, neboť stěžovatelé v těchto věcech typicky nijak neusilují o zrychlení nalézacích řízení. V neposlední řadě by tato varianta poskytovala státu větší prostor pro zjednání nápravy na vnitrostátní úrovni ve dvou navazujících krocích a tím snižovala riziko jeho vystavení mezinárodní odpovědnosti za porušení článku 6 Úmluvy.

Na okraj úvah dodáváme, že lze zvažovat i polský model, kdy mohou o odškodnění rozhodovat nadřízené soudy, které současně rozhodují o návrhu na určení lhůty. Účastník by tedy spolu s návrhem na určení lhůty mohl rovnou uplatňovat nárok na odškodnění za vzniklé průtahy a nadřízený soud by byl, vedle určení lhůty k jednání, oprávněn, pokud by k tomu shledal důvod, poškozenému přiznat příslušnou náhradu utrpěné újmy. Výhodou této varianty je značné zjednodušení procesu odškodňování. Možnost domáhat se náhrady vzniklé újmy podle OdšKZ by zůstala zachována, nicméně úplné odškodnění soudem rozhodujícím o návrhu na určení lhůty by vylučovalo následné podání kompenzační žaloby. Současně je však třeba připustit, že by se jednalo o zásadní koncepční změnu, která skýtá i řadu úskalí. Pakliže by totiž nebyl nárok dotčené osoby nadřízeným soudem plně uspokojen, patrně by nebylo možné vyloučit, aby se domáhala následně ochrany i v režimu OdšKZ. Je tedy otázkou, do jaké míry by zmíněné opatření skutečně přispělo k poklesu předmětné agendy. Nadto je třeba poukázat na skutečnost, že dle stávající právní úpravy podle § 174a zákona o soudech a soudcích je účastníkem tohoto řízení pouze navrhovatel. Soudy tedy nerozhodují v kontradiktorním procesu, v němž by byla slyšena i druhá strana, tedy stát. Pakliže by tomu mělo být jinak, vyvstává logicky otázka, kterému orgánu, aniž by hrozilo jeho přetížení danou agendou, by měla být svěřen úkol vystupovat v těchto řízeních. S ohledem na zmíněné okolnosti se tak nezdá být toto řešení příliš vhodné.

Pro úplnost je vhodné připomenout, že v právních řádech, které obsahují jak účinný prostředek nápravy preventivní, tak i kompenzační povahy, je Soud ochoten připustit i odškodnění v částkách pohybujících se na úrovni 20 % těch, které by za daných okolností sám přiznal (viz např. *Vičanova proti Slovensku*, cit. výše, § 34–36; *Španír proti Slovensku*, cit. výše, § 42).

5.6. PŘEDNOSTNÍ PROJEDNÁVÁNÍ ŽALOB ČI ZAVEDENÍ NEPŘEKROČITELNÝCH LHŮT PRO ROZHODOVÁNÍ

Důvodem pro zdlouhavost celého kompenzačního procesu je nepochybně i skutečnost, že pro rozhodování o odškodňovacích nárocích nejsou, s výjimkou řízení před příslušným úřadem, stanoveny žádné lhůty. Přestože je obecně nežádoucí svazovat soudní činnost lhůtami pro rozhodování, nabízí se s ohledem na potřebu urychleného projednávání této kategorie žalob tyto lhůty zavést, případně stanovit povinnost rozhodnout přednostně a s největším urychlením (srov. např. § 84 odst. 2 a § 471 odst. 2 zákona o zvláštních řízeních soudních).

Lhůty by přitom měly být navrženy tak, aby celkové kompenzační řízení netrvalo ve své celistvosti déle než 2 roky. Tím, že soudům stanovíme určité lhůty pro rozhodování o nárocích poškozených, jak je ostatně typické i v okolních právních řádech, nepřímo stanovíme i přednost projednávání tohoto typu věcí. Jednotlivé lhůty se pak budou odvíjet od řešení, které bude zvoleno – ať už co do počtu soudních stupňů, tak co do věcné a místní příslušnosti soudu. Vzhledem k zachování „správních“ částí řízení před příslušnými úřady je ještě třeba počítat s šestiměsíční lhůtou. Výhodou tohoto řešení je, že soudy budou nuceny uvedené žaloby projednávat s nejvyšším urychlením. Na druhou stranu nelze vyloučit, že i přes zakotvení pevných lhůt pro rozhodování bude docházet k jejich překračování. Aby se výskyt těchto negativních jevů minimalizoval, je vhodné uvedenou

změnu kombinovat s dalšími opatřeními (např. zjednodušení systému opravných prostředků, zjednodušení řízení o těchto žalobách, změna pravidel ohledně místní či věcné příslušnosti soudů), neboť teprve v jejich souhrnu se může příznivý výsledek reformy plně prosadit.

Mírnější prostředek než stanovení nepřekročitelných lhůt pak představuje uzákonění přednostního projednání otázek odškodnění. O funkčnosti této změny však lze s ohledem na neurčitost požadavku pochybovat.

5.7. OMEZENÍ DÍLČÍCH PROCESNÍCH PRÁV ÚČASTNÍKŮ

Výchozím bodem pro myšlenku omezení dílčích procesních práv účastníků je sama judikatura Soudu, jež připouští, že řízení o odškodnění nemusí ve stejné míře splňovat procesní standardy platné u běžných žalob na náhradu škody. Soud však současně vytyčil mantinely možného zjednodušení procesního postupu, jímž se mohou účastníci náhrad domáhat, v tom směru, že řízení musí splňovat záruky vyplývající z čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Domníváme se, že v mezích takto vymezeného prostoru pro uvážení státu lze zvažovat zejména následující úpravy.

5.7.1. Omezení množství nařizovaných jednání

Článek 6 Úmluvy nezajišťuje v občanskoprávních věcech právo na osobní účast na jednání soudu, ale spíše obecnější právo účinně hájit svou věc před soudem a právo na rovnost zbraní ve vztahu k protistraně. Z požadavku veřejnosti soudního jednání, který strany sporu chrání před tajným výkonem spravedlnosti bez veřejného dohledu (viz *Malhous proti České republice*, č. 33071/96, rozsudek velkého senátu ze dne 12. července 2001, § 55) Soud dovodil, že účastník řízení má mít za normálních okolností právo být veřejně slyšen alespoň před jednou soudní instancí (*Schlumpf proti Švýcarsku*, č. 29002/06, rozsudek ze dne 8. ledna 2009, § 65). Nekonání veřejného jednání před soudem druhé nebo třetí instance může být ospravedlněno zvláštní povahou daného řízení, jestliže ve věci proběhlo jednání na prvním stupni (srov. *Luginbühl proti Švýcarsku*, č. 42756/02, rozhodnutí ze dne 17. ledna 2006). Z toho vyplývá, že článek 6 Úmluvy vyžaduje, aby byl účastník občanskoprávního řízení slyšen veřejně alespoň jednou instancí. Slučitelnou s Úmluvou by tedy podle všeho měla být úprava, která by, patrně až na zcela výjimečné případy, obecně vylučovala konání jednání v řízení před soudy vyšších instancí.

Navzdory citované judikatuře Soudu není v kompenzačních řízeních výjimkou opakované nařizování jednání před soudy jednoho či více stupňů. Přitom je zjevné, že klíčovým důkazním materiálem pro rozhodnutí o důvodnosti nároku je toliko spis, který byl pořízen v původním řízení. Je-li přesto třeba dokazování doplnit, mělo by k tomuto účelu zpravidla postačovat jedno jednání, a to tím spíše, uvážíme-li, že i pro tato řízení platí obecné pravidlo o koncentraci řízení dle § 118b o. s. ř.

Nabízí se rovněž zvážit úplné vyloučení jednání v těchto řízeních s tím, že by právní úprava připouštěla konání jednání jen na zvlášť odůvodněnou žádost účastníka takového řízení. Znění ani duch článku 6 Úmluvy totiž nebrání dotyčné osobě, aby se dobrovolně – výslovně nebo mlčky – vzdala záruk spravedlivého procesu (srov. *Deweer proti Belgii*, č. 6903/75, rozsudek ze dne 27. února 1980, § 49; *Strzalkowski proti Polsku*, č. 31509/02, rozsudek ze dne 9. června 2009, § 42; *Håkansson a Stuesson proti Švédsku*, č. 11855/85, rozsudek ze dne 21. února 1990, § 66). Má-li však být vzdání se práva účastnit se jednání soudu v souladu s Úmluvou, musí být učiněno jednoznačně a být obklopeno minimálními zárukami odpovídajícími důležitosti daného práva (viz *Poitrinol proti Francii*, č. 14032/88, rozsudek ze dne 23. listopadu 1993, § 31; *Pfeiffer a Plankl proti Rakousku*, č. 10802/84, rozsudek ze dne 25. února 1992, § 37; *Seyithan Demir proti Turecku*, č. 25381/02, rozsudek ze dne 28. července 2009, § 41). Dle Soudu je přitom opomenutí žádat o veřejné projednání jednoznačným vzdáním se tohoto práva tehdy, jestliže národní soudy zpravidla z vlastního podnětu nenařizují ústní jednání, avšak vnitrostátní právo výslovně upravuje možnost nařídít veřejné jednání na žádost jedné

ze stran (viz *Zumtobel proti Rakousku*, č. 12235/89, rozsudek ze dne 21. září 1993, § 34; a *Schuler-Zraggen proti Švýcarsku*, č. 14518/89, rozsudek ze dne 24. června 1993, § 58) nebo alespoň existuje vnitrostátní praxe konat veřejné jednání na žádost jedné ze stran (viz *Pauger proti Rakousku*, č. 16717/90, rozsudek ze dne 28. května 1997, § 60).

5.7.2. Zkrácení lhůt pro podávání opravných prostředků

Druhou možností, která se nabízí, je zkrácení lhůt pro podávání opravných prostředků. Stěžovateli nelze totiž v řízení před Soudem přičítat k tíži skutečnost, že všechny opravné prostředky podal až na sklonku lhůty pro jejich uplatnění. Přesto však celková prodleva s tím spojená, která se nutně započítává do celkové délky kompenzačního řízení, může být značná.

Zkrácení šestiměsíční lhůty pro mimosoudní projednání nároku by s ohledem na enormní nápad těchto žádostí nejspíše vedlo k tomu, že by příslušné úřady (zejména Ministerstvo spravedlnosti, které je touto agendou dotčeno zdaleka nejvíce) takto vzneseným nárokům nebyly s to včas vyhovět, a tím předejít podání žaloby k soudu (viz kapitola 5.2 výše).

Stávající právní úprava však nestanoví žádnou lhůtu, v níž by se měl neúspěšný žadatel po uplynutí stanovené šestiměsíční lhůty obrátit na soud. Přesněji řečeno obsahuje takové omezení toliko nepřímou skrze institut promlčení práva. Pro nemajetkovou újmu vzniklou průtahy v řízení existuje v tomto ohledu zvláštní pravidlo zakotvené v § 32 odst. 4 OdšKZ, dle něhož se nárok z tohoto titulu promlčí za šest měsíců ode dne, kdy se poškozený dozvěděl o vzniklé nemajetkové újmě, nejpozději však do deseti let ode dne, kdy k újmě došlo. Dle § 35 tohoto zákona se promlčecí doba staví ke dni uplatnění nároku na náhradu škody do skončení předběžného projednání, nejdéle však po dobu šesti měsíců. Vznikla-li přitom nemajetková újma nesprávným úředním postupem podle § 13 odst. 1 věty druhé a třetí nebo dle § 22 odst. 1 věty druhé a třetí, neskončí promlčecí doba dříve než za šest měsíců od skončení řízení, v němž k tomuto nesprávnému úřednímu postupu došlo. Z uvedeného je patrné, že žadatel, jemuž příslušný úřad v rámci předběžného projednání nároku zcela nevyhověl, se může obrátit po marném uplynutí zákonné šestiměsíční lhůty, zůstal-li úřad nečinný, na příslušný soud, aniž by riskoval vznesení námítky promlčení, zpravidla do dalších šesti měsíců. Takové vyčkávání, jak naznačeno výše, je krajně nežádoucí, neboť se počítá do celkové délky kompenzačního řízení, která je přičitatelná státu. Představa, že dotčené osoby i nadále vyčkávají v naději, že jim bude mimosoudně přiznáno odškodnění, a teprve s marným uplynutím dalších několika měsíců podávají žalobu k soudu, přitom není konstrukcí ryze teoretickou. O tom ostatně svědčí řízení ve stížnosti *DOMIRA, spol. s r. o. proti České republice* (č. 60702/11), kde stěžovatelská společnost po uplynutí šestiměsíční lhůty vyčkávala dalších téměř pět měsíců). Vzhledem k tomu, že dotčené osoby mají při sepisování žaloby zjednodušenou pozici v tom, že mohou *de facto* vycházet z podání k příslušnému úřadu, jeví se být postačující lhůta podstatně kratší např. jeden měsíc či méně.

K tomuto až šestiměsíčnímu průtahu je namíste přičíst 15 dnů na podání odvolání (§ 204 odst. 1 o. s. ř.), dva měsíce na podání dovolání (§ 240 odst. 1 o. s. ř.) a konečně dva měsíce na podání ústavní stížnosti (§ 72 odst. 3 zákona o Ústavním soudu).

Z uvedeného vyplývá neuspokojivý závěr, že při nečinnosti příslušného úřadu má žalobce k dispozici na přípravu opravných prostředků až deset a půl měsíce, které se započítávají do celkové délky řízení. Proto se domníváme, že je v každém případě žádoucí stanovit povinnost žalobce, o jehož návrhu příslušný úřad ve lhůtě nerozhodl, podat žalobu k soudu v přesně určené a relativně krátké lhůtě, která by neměla být v zásadě delší než jeden měsíc. Nadto spatřujeme prostor pro další diskusi stran zkrácení lhůt pro podání dovolání či ústavní stížnosti ve vztahu k tomuto řízení *sui generis*.

5.7.3. Množstevní omezení žalob dle zákona č. 82/1998 Sb.

Na okraj lze rovněž zvažovat polský model, který Soud posvětil ve věci *Charzyński proti Polsku* (cit. výše) a v němž nepovažoval za nepřiměřené břemeno, pokud jsou stanovena pro kalendářní období množstevní omezení co do počtu žalob, které může osoba na náhradu škody vzniklou průtahy v řízení podat. Je však třeba mít na paměti, že dané rozhodnutí bylo přijato v roce 2005. Nelze tak vyloučit, že by dnes Soud nedospěl k jinému závěru.

5.8. ZMĚNY PRAVIDEL PRO URČENÍ PŘÍSLUŠNOSTI SOUDŮ

Vycházíme z předpokladu, že jedním z podstatných faktorů, které nepříznivě ovlivňují délku konkrétního řízení, je nápad a vytíženost příslušného soudu. Rovnoměrné rozložení soudní agendy proto považujeme za další způsob, jímž lze usilovat o zrychlení řízení. Prostředek k dosažení tohoto cíle spatřujeme ve změně stávajících pravidel pro určení místní, případně i věcné, příslušnosti soudů k projednávání nároků dle OdškZ.

Platná právní úprava staví na kombinaci příslušnosti obecné a zvláštní dané na výběr. Dle § 84 o. s. ř. platí, že k řízení je příslušný obecný soud účastníka, proti němuž návrh směřuje (žalovaného), není-li stanoveno jinak. Došlo-li ke škodě v rámci soudního řízení (průtahy vzniklé v občanském soudním řízení, trestním řízení či soudním řízení správním), je podle § 6 odst. 2 písm. a) OdškZ žalovaným úřadem Ministerstvo spravedlnosti. Proto bude místně příslušným zpravidla soud, v jehož obvodu se nachází sídlo tohoto úřadu, tzn. Obvodní soud pro Prahu 2. Pokud jde o odvolání proti rozhodnutí tohoto soudu prvního stupně, bude funkčně příslušným k rozhodnutí Městský soud v Praze. Obecnou úpravu dále doplňuje příslušnost zvláštní zakotvená § 87 písm. b) o. s. ř., který stanoví, že vedle obecného soudu žalovaného, je k řízení příslušný také soud, v jehož obvodu došlo ke skutečnosti, která zakládá právo na náhradu újmy. K projednání žalob jsou tedy rovněž příslušné soudy, u nichž došlo k průtahům v řízení, za něž se žalobce domáhá náhrady vzniklé nemajetkové újmy. Ačkoli takto koncipovaná právní úprava ponechává v konečném důsledku volbu sudiště na uvážení žalobce, v praxi jednoznačně převládá volba podání žaloby k soudu, jehož příslušnost byla určena dle obecné úpravy. Z relevantních dat dostupných na webovém portálu justice.cz vyplývá, že v roce 2015 bylo z celkového počtu rozhodnutých žalob na nesprávný úřední postup (z nichž přibližně 90 % tvoří žaloby na průtahy), 93,2 % z nich rozhodnuto v obvodu Městského soudu v Praze, v roce 2014 tomu bylo 90,9 %, v roce 2013 94,5 % a v roce 2012 konečně 91,4 %.

Při upřednostňování pravidla o obecné místní příslušnosti mohou být žalobci vedeni nejrůznějšími pohybkami. Jednou z nich mohou být i obtíže spojené s určením soudu, v jehož obvodu došlo ke skutečnosti zakládající nárok na náhradu nemajetkové újmy vzniklé průtahy v řízení. Ponecháme-li stranou možnost existence dílčího neospravedlivitelného průtahu, který je přičitatelný konkrétnímu soudu, závěr o nepřiměřené délce řízení bude totiž nikoliv výjimečně možné učinit až s ohledem na celkovou délku řízení. V těchto situacích však není zcela zjevné, zda újma vznikla v obvodu soudu prvoinstančního, odvolacího, dovolacího či dokonce Ústavního. Kromě toho, vznikne-li dílčí neospravedlivitelný průtah u soudu vyššího stupně, není zjevné, který soud prvního stupně v jeho obvodu by měl být příslušný k projednání a rozhodnutí o nároku za vzniklou nemajetkovou újmu. Znamená to, že jsou příslušné všechny okresní soudy v jeho obvodu, nebo jen ten, který rozhodoval v prvním stupni? Nadto si lze jistě představit řadu specifických situací, kdy je určení místa, kde došlo ke skutečnosti zakládající nárok na náhradu škody, značně složité. Například dojde-li k neospravedlivitelnému dílčímu průtahu při předání spisu mezi dvěma soudy, který soud bude příslušný k projednání žaloby na náhradu vzniklé nemajetkové újmy? S ohledem na uvedené úvahy se tedy nezdá být překvapivé, že žalobci dávají přednost obecné úpravě příslušnosti.

V tomto směru lze jistě zvažovat nejrůznější varianty, jak pozměnit stávající právní úpravu. Patrně nejpřirozenější by bylo stanovení výlučné místní příslušnosti soudu, který v původním řízení,

jež trpělo průtahy, rozhodoval na prvním stupni. Zároveň by však muselo být v zákoně stanoveno, že z projednávání věci jsou vyloučeni soudci, kteří v původním řízení rozhodovali. Nevýhody této varianty jsou v zásadě dvě. Předně lze namítat, že zejména u okresních soudů, k nimž bylo jmenováno málo soudců, nelze zaručit rozhodování bez určité míry podjatosti, neboť tamní soudce bude volán *de facto* k zodpovězení otázky, zda pochybil jeho kolega. Zadruhé nelze vyloučit alespoň po přechodnou dobu určité riziko snížené kvality rozhodovací činnosti. Zatímco totiž Obvodní soud pro Prahu 2, potažmo Městský soud v Praze, které dnes v drtivé většině žalob v režimu OdškZ rozhodují, jsou s tímto druhem řízení podrobně seznámeni, pro mnohé soudy a soudce se bude jednat o novou agendu, která vyžaduje postupně hlubší obeznámení se s relevantní judikaturou vnitrostátní i štrasburskou. Toto přítomné riziko lze samozřejmě snížit např. aktualizací a zpřístupněním manuálu (viz kapitola 5.3 výše), školeními apod.

V neposlední řadě ponecháváme ke zvážení i možnost změny věcné příslušnosti a tedy přenesení této agendy v prvním stupni na soudy krajské.

5.9. ZAVEDENÍ JASNÝCH PRAVIDEL PRO NAVYŠOVÁNÍ ODŠKODNĚNÍ ZA PRŮTAHY KOMPENZAČNÍCH ŘÍZENÍ

Jak již bylo naznačeno v kapitole 5.3 výše, samotné průtahy kompenzačního řízení nemusí působit ve světle Úmluvy takové obtíže, jestliže vnitrostátní soudy, které o nároku na odškodnění rozhodovaly, výslovně uznají, že kompenzační řízení trpělo průtahy a z tohoto titulu přiznají mimořádně vysoké odškodnění. Jestliže by vnitrostátní soudy této možnosti důsledně využívaly, aniž by její použití omezovaly na splnění podmínek, které jsou s judikaturou Soudu neslučitelné (viz kapitola 2.1.4 výše), riziko podávání opodstatněných stížností k Soudu by se významně snížilo. Proto považujeme za nezbytné překlenutí přetrvávajících nejasností ohledně možností navyšování odškodnění v případech, kdy samotné kompenzační řízení trpělo průtahy.

Na prvním místě lze doporučit rozšíření výčtu kritérií, která musejí být zohledněna při výpočtu náhrady nemajetkové újmy dle § 31 odst. 1 OdškZ právě o délku kompenzačního řízení samotného. Nejedná se přitom o nic jiného než o uzákonění stávající judikatury nejvyšších soudů, které dovodily, že uvedený výčet kritérií je toliko demonstrativní, a proto je třeba přihlížet i k jiným aspektům, délku samotného kompenzačního řízení nevyjímaje. Podotýkáme, že opomenutí přihlídnout k délce kompenzačního řízení při kalkulaci přiměřeného odškodnění přitom Ústavní soud označil za svévoli.

V dalším kroku je namístež odbourat podmínku, již dovodily vnitrostátní soudy, spočívající v požadavku, aby žalobce navrhnul zvýšení odškodnění před nastoupením účinků koncentrace řízení. Tato podmínka, kterou již Soud označil za neslučitelnou se smyslem a účelem řízení o odškodnění za nepřiměřenou délku řízení (viz *Rutkowski a ostatní proti Polsku*, cit. výše), je nadále neudržitelná, neboť po obětech opakovaných průtahů (v původním i kompenzačním řízení) vyžaduje, aby zahájili další oddělené řízení na náhradu škody. Vyvedeno *ad absurdum* tak může tato podmínka vyústit v *de facto* nekonečnou řetězení kompenzačních řízení.

Dále je žádoucí nastavit mechanismus pro výpočet „mimořádné výše odškodnění“ za průtahy kompenzačních řízení. Jak již bylo naznačeno v kapitole 2.1.4 výše, je třeba zvážit, zda pro tyto účely skýtá dostatečný prostor stávající judikatura Nejvyššího soudu, která za daných okolností připouští toliko zvýšení základní částky odškodnění z 15 000 Kč na horní hranici 20 000 Kč. Podobně jako u předchozího odstavce se domníváme, že nejvhodnější formou nápravy těchto nedostatků je změna rozhodovací praxe vnitrostátních soudů.

5.10. ROZŠÍŘENÍ PRAVOMOCÍ ÚSTAVNÍHO SOUDU

Jistou inspirací nám může být i řešení, ke kterému přistoupili na Slovensku a jež spočívá

v rozšíření pravomocí Ústavního soudu. Domníváme se, že není vhodným řešením svěřit Ústavnímu soudu všeobecnou pravomoc přiznávat z titulu porušení čl. 38 odst. 2 Listiny odškodnění, neboť by tím hrozilo obcházení OdšKZ, jakož i jeho zavalení touto agendou. Proto nenavrhujeme, aby mohl Ústavní soud přiznávat odškodnění kdykoliv, tj. i tehdy, jestliže stěžovatel v jím podané ústavní stížnosti namítá toliko porušení práva na projednání věci bez zbytečných průtahů. Na druhou stranu si však lze představit situaci, kdy by Ústavní soud mohl přiznat odškodnění, pakliže zároveň shledal i porušení jiného ústavním pořádkem zaručeného práva či svobody. Výrok Ústavního soudu v tomto směru by zakládal překážku *res iudicata* a bránil tak podání žaloby dle OdšKZ ze stejného titulu.

VI. PŘEHLED JUDIKATURY, NA NÍŽ JE V ANALÝZE ODKAZOVÁNO

6.1. JUDIKATURA EVROPSKÉHO SOUDU

- *Apicella proti Itálii*, č. 64890/01, rozsudek velkého senátu ze dne 31. března 2006
- *Bečvář a Bečvářová proti České republice*, č. 58358/00, rozsudek ze dne 14. prosince 2004
- *Belinger proti Slovinsku*, č. 42320/98, rozhodnutí ze dne 2. října 2001
- *Bergmann proti České republice*, č. 8857/08, rozsudek ze dne 27. října 2011
- *Burdov proti Rusku (č. 2)*, č. 33509/04, rozsudek ze dne 15. ledna 2009
- *CE.DI.SA Forture S.N.C. Diagnostica Medica Chirurgica proti Itálii*, č. 41107/02 a 22405/03, rozsudek ze dne 27. září 2011
- *Cocchiarella proti Itálii*, č. 64886/01, rozsudek velkého senátu ze dne 29. března 2006
- *Deweer proti Belgii*, č. 6903/75, rozsudek ze dne 27. února 1980
- *Dědič proti České republice*, č. 31380/08, rozhodnutí ze dne 17. května 2011
- *Dimitrov a Hamanov proti Bulharsku*, č. 48059/06 a 2708/09, rozsudek ze dne 10. května 2011
- *Doran proti Irsku*, č. 50389/99, rozsudek ze dne 31. července 2003
- *Drenk proti České republice*, č. 1071/12, rozsudek ze dne 4. září 2014
- *Frydlender proti Francii*, č. 30979/96, rozsudek velkého senátu ze dne 27. června 2000
- *Golha proti České republice*, č. 7051/06, rozsudek ze dne 26. května 2011
- *Gouveia da Silva Torrado proti Portugalsku*, č. 65305/01, rozhodnutí ze dne 27. března 2003
- *Hajdurović proti Slovinsku*, č. 69319/12, rozsudek ze dne 21. května 2015
- *Håkansson a Stuesson proti Švédsku*, č. 11855/85, rozsudek ze dne 21. února 1990
- *Hauser-Sporn proti Rakousku*, č. 37301/03, rozsudek ze dne 7. prosince 2006
- *Holzinger proti Rakousku*, č. 23459/94, rozsudek ze dne 30. ledna 2000
- *Holzinger proti Rakousku (č. 1)*, č. 23459/94, rozsudek ze dne 30. ledna 2001
- *Houbal proti České republice*, č. 75375/01, rozsudek ze dne 14. června 2005
- *Charzyński proti Polsku*, č. 15212/03, rozhodnutí ze dne 1. března 2005
- *Cherakrak proti Francii*, č. 34075/96, rozsudek ze dne 2. srpna 2000
- *Ilić proti Srbsku*, č. 30132/04, rozsudek ze dne 9. října 2007
- *Kocherga proti Ukrajině*, č. 26017/07, rozhodnutí ze dne 5. dubna 2011

- *Krasuski proti Polsku*, č. 61444/00, rozsudek ze dne 14. června 2005
- *Kreuz proti Polsku*, č. 28249/95, rozsudek ze dne 19. června 2001
- *Kudła proti Polsku*, č. 30210/96, rozsudek velkého senátu ze dne 26. října 2000
- *Lesjak proti Slovinsku*, č. 33946/03, rozsudek ze dne 21. července 2009
- *Luginbühl proti Švýcarsku*, č. 42756/02, rozhodnutí ze dne 17. ledna 2006
- *Lukenda proti Slovinsku*, č. 23032/02, rozsudek ze dne 6. října 2005
- *Macready proti České republice*, č. 4824/06 a 15512/08, rozsudek ze dne 22. dubna 2010
- *Malhous proti České republice*, č. 33071/96, rozsudek velkého senátu ze dne 12. července 2001
- *McFarlane proti Irsku*, č. 31333/06, rozsudek velkého senátu ze dne 10. září 2010
- *Mehmet Kaya proti Turecku*, č. 36150/02, rozsudek ze dne 6. prosince 2005
- *Michalak proti Polsku*, č. 24549/03, rozhodnutí ze dne 1. března 2005
- *Musci proti Itálii*, č. 64699/01, rozsudek velkého senátu ze dne 29. března 2006
- *Najvar proti České republice*, č. 8302/06, rozhodnutí ze dne 3. března 2009
- *Normann proti Dánsku*, č. 44704/98, rozhodnutí ze dne 14. června 2001
- *Paulino Tomás proti Portugalsku*, č. 58698/00, rozhodnutí ze dne 27. března 2003
- *Pauger proti Rakousku*, č. 16717/90, rozsudek ze dne 28. května 1997
- *Pfeiffer a Plankl proti Rakousku*, č. 10802/84, rozsudek ze dne 25. února 1992
- *Poitrimol proti Francii*, č. 14032/88, rozsudek ze dne 23. listopadu 1993
- *Prodělalová proti České republice*, č. 40094/08, rozsudek ze dne 20. prosince 2011
- *Quattrone proti Itálii*, č. 13431/07, rozsudek ze dne 26. listopadu 2013
- *Rumpf proti Německu*, č. 46344/06, rozsudek ze dne 2. září 2010
- *Rutkowski a ostatní proti Polsku*, č. 72287/10, rozsudek ze dne 7. července 2015
- *Římskokatolická farnost Obříství proti České republice*, č. 65196/01, rozsudek ze dne 24. května 2005
- *Sartory proti Francii*, č. 40589/07, rozsudek ze dne 24. září 2009
- *Scordino proti Itálii (č. 1)*, č. 36813/97, rozsudek velkého senátu ze dne 29. března 2006
- *Seyithan Demir proti Turecku*, č. 25381/02, rozsudek ze dne 28. července 2009
- *Schlumpf proti Švýcarsku*, č. 29002/06, rozsudek ze dne 8. ledna 2009
- *Schmidtová proti České republice*, č. 48568/99, rozsudek ze dne 22. července 2003
- *Schuler-Zraggen proti Švýcarsku*, č. 14518/89, rozsudek ze dne 24. června 1993
- *Simaldone proti Itálii*, č. 22644/03, rozsudek ze dne 31. března 2009
- *Stepenska proti Ukrajině*, č. 24079/02, rozhodnutí ze dne 12. června 2006
- *Strzalkowski proti Polsku*, č. 31509/02, rozsudek ze dne 9. června 2009
- *Szabo a ostatní proti Rumunsku*, č. 8193/06, rozsudek ze dne 18. března 2014
- *Szeloch proti Polsku*, č. 33079/96, rozsudek ze dne 22. února 2001
- *Škodáková proti České republice*, č. 71551/01, rozsudek ze dne 21. prosince 2004
- *Španír proti Slovensku*, č. 39139/05, rozsudek ze dne 18. prosince 2007

- *Taron proti Německu*, č. 53126/07, rozhodnutí ze dne 29. května 2012
- *Tuma proti Rakousku*, č. 32942/03, rozhodnutí ze dne 24. května 2007
- *Valada Matos das Neves proti Portugalsku*, č. 73798/13, rozsudek ze dne 29. října 2015
- *Vičanová proti Slovensku*, č. 39139/05, rozsudek ze dne 18. prosince 2007
- *Vidas proti Chorvatsku*, č. 40383/04, rozsudek ze dne 3. července 2008
- *Vitásek proti České republice*, č. 77762/01, rozsudek ze dne 2. listopadu 2004
- *Vlad a ostatní proti Rumunsku*, č. 40756/06 et al., rozsudek ze dne 26. listopadu 2013
- *Vokurka proti České republice*, č. 40552/02, rozhodnutí ze dne 16. října 2007
- *Weissman a ostatní proti Rumunsku*, č. 63945/00, rozsudek ze dne 24. května 2006
- *Zumtobel proti Rakousku*, č. 12235/89, rozsudek ze dne 21. září 1993

6.2. JUDIKATURA ÚSTAVNÍHO SOUDU

- nález sp. zn. III. ÚS 1383/08 ze dne 17. července 2008
- nález sp. zn. II. ÚS 862/10 ze dne 19. května 2010
- nález sp. zn. I. ÚS 562/11 ze dne 21. června 2011
- nález sp. zn. IV. ÚS 1572/11 ze dne 6. března 2012
- usnesení sp. zn. II. ÚS 2577/14 ze dne 19. listopadu 2014
- usnesení sp. zn. II. ÚS 3235/14 ze dne 13. ledna 2015
- nález sp. zn. I. ÚS 1599/13 ze dne 7. dubna 2015
- usnesení sp. zn. I. ÚS 59/15 ze dne 19. května 2015
- usnesení sp. zn. II. ÚS 1816/15 ze dne 11. srpna 2015

6.3 JUDIKATURA A STANOVISKA NEJVYŠŠÍHO SOUDU

- rozsudek sp. zn. 30 Cdo 1209/2009 ze dne 30. září 2010
- rozsudek sp. zn. 30 Cdo 2742/2009 ze dne 10. března 2011
- stanovisko sp. zn. Cpjn 206/2010 ze dne 13. dubna 2011
- rozsudek sp. zn. 30 Cdo 3340/2011 ze dne 14. listopadu 2011
- rozsudek sp. zn. 30 Cdo 1112/2011 ze dne 13. prosince 2011
- usnesení sp. zn. 30 Cdo 1098/2014 ze dne 30. září 2014



V Praze dne 3. srpna 2016

Vypracovali: Mgr. Vladimír Pysk, LL.M.

Mgr. Anežka Janoušková

Schválil: JUDr. Vít A. Schorm

MINISTERSTVO SPRAVEDLNOSTI

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

Blokhin proti Rusku **(podklad k jednání Kolegia dne 14. prosince 2016)**

1. ZÁVĚR SOUDU

Velký senát Soudu v rozsudku ze dne 23. března 2016 jednomyslně shledal, že v souvislosti s umístěním dvanáctiletého chlapce trpícího duševní poruchou v centru dočasného zadržení pro nezletilé delikventy došlo k porušení článku 3 a čl. 5 odst. 1 Úmluvy. Jedenácti hlasy proti šesti Soud dále rozhodl, že v řízení o nařízení umístění do centra došlo k porušení čl. 6 odst. 1 a 3 písm. c) a d) Úmluvy, neboť stěžovatel nebyl právně zastoupen a v průběhu řízení neměl možnost vyslechnout svědky, jejichž výpověď byla pro rozhodnutí vnitrostátního soudu stěžejní.

Rozsudek v autentickém znění naleznete [zde](#), jeho anotaci níže.

2. TRESTNÍ CHARAKTER ŘÍZENÍ VE VĚCECH DĚTÍ MLADŠÍCH PATNÁCTI LET DLE III. HLAVY ZÁKONA O SOUDNICTVÍ VE VĚCECH MLÁDEŽE

Přelomovým závěrem předmětného rozsudku je především vztahení článku 6 Úmluvy v jeho trestní části na řízení ve věci stěžovatele, který nebyl dle ruského právního řádu pro nedostatek věku trestně odpovědný a jehož jednání tak dle vnitrostátního práva nebylo považováno za trestný čin.

Existenci „trestního obvinění“ Soud zkoumá na základě tzv. Engelovských kritérií, kterými jsou právní klasifikace deliktu dle vnitrostátního práva, samotná povaha deliktu a druh a stupeň závažnosti sankce, kterou lze za daný delikt uložit (*Engel a ostatní proti Nizozemsku*, č. 5100/71 a další, rozsudek pléna ze dne 8. června 1976, § 82). Ačkoliv Soud mnohdy posuzuje dvě posledně zmíněná kritéria alternativně, za účelem dosažení jasné představy o charakteru předmětného řízení Soud ve věci *Blokhin* použil kumulativní přístup (*Blokhin*, cit. výše, § 179). Rozhodujícím kritériem pro závěr o trestním charakteru řízení byl druh a stupeň závažnosti sankce; při posuzování charakteru řízení je proto třeba zohlednit zejména toto kritérium.

Kumulativním posouzením výše zmíněných kritérií Soud ve věci *Blokhin* dospěl k závěru o trestním charakteru řízení vedeného proti stěžovateli. Vnitrostátní právo sice neklasifikovalo jednání stěžovatele pro nedostatek věku jako trestné, Soud se však ztotožnil s postojem vnitrostátních orgánů, které samy uváděly, že stěžovatelovo jednání odpovídalo trestnému činu vydírání. Stěžovatel byl následně na základě rozhodnutí vnitrostátních soudů a v přímé souvislosti se spácháním činu jinak trestného zbaven svobody umístěním do centra dočasného zadržení pro nezletilé delikventy. V této souvislosti Soud upozornil, že pokud je dotyčná osoba zbavena svobody, uplatní se domněnka trestního charakteru řízení, která může být vyvrácena pouze za zvlášť výjimečných okolností, jestliže zbavením svobody nebyla dotyčné osobě způsobena citelná újma (*Ezeh a Connors proti Spojenému království*, č. 39665/98 a další, rozsudek velkého senátu ze dne 9. října 2010, § 126).

Z výše uvedeného vyplývá, že rozhodujícím kritériem pro posouzení existence „trestního obvinění“ ve smyslu článku 6 Úmluvy není klasifikace jednání (či řízení) vnitrostátním právem. Soud uvádí, že v takovém případě by byl členským státům ponechán tak rozsáhlý prostor pro uvážení, jenž by odporoval smyslu a účelu článku 6 Úmluvy (*Blokhin*, cit. výše, § 179). Jinými slovy, na základě klasifikace řízení dle hlavy třetí zákona o soudnictví ve věcech mládeže (dále jen „ZSVM“), která upravu-

je řízení ve věcech dětí mladších patnácti let jako řízení občanskoprávní, nelze automaticky vyloučit, že z pohledu Úmluvy bude na toto řízení nahlíženo jako na trestní.

ZSVM v ustanovení § 89 odst. 1 stanoví, že dítě mladší patnáct let není trestně odpovědné. Protiprávní jednání dětí tudíž v českém právním řádu není klasifikováno jako trestné. Rovněž řízení ve věcech dětí mladších patnácti let je v principu občanským soudním řízením, které vychází z úpravy řízení ve věcech péče o nezletilé vymezené v zákoně o zvláštních řízeních soudních s úpravami obsaženými v ZSVM. Jak již bylo výše naznačeno, tomuto kritériu Soud však ve své judikatuře přiznává spíše minimální váhu.

Ustanovení § 89 ZSVM vymezuje režim posuzování protiprávních činů dětí mladších patnácti let a formy reakce na ně. Z hlediska jejich povahy zákon rozlišuje činy jinak trestné (§ 89 odst. 2 ZSVM) a ostatní protiprávní činy (§ 89 odst. 3 ZSVM). Ve vztahu k prvním z nich se uplatní speciální právní úprava obsažená v třetí hlavě ZSVM, zatímco ostatní se posuzují a projednávají podle obecných předpisů, tedy zejména podle občanského zákoníku a zákona o zvláštních řízeních soudních. Důvodem pro tuto úpravu je povaha a závažnost činů jinak trestných a jejich společenská škodlivost. Činy jinak trestné totiž odpovídají trestnému jednání (trestným činům či proviněním dle ZSVM), které pro nízký věk pachatele není trestním právem postižitelné. Čin jinak trestný by však Soud ve světle Engelovských kritérií nepochybně považoval za trestní delikt obdobně jako ve věci *Blokhin* (cit. výše, § 179).

Jiné protiprávní činy nenaplňují žádnou ze skutkových podstat trestných činů, ale mohou naplnit například znaky přestupku. Nelze však vyloučit, že v extrémním případě, kdy by nezletilému dítěti bylo v souvislosti se spácháním jiného protiprávního činu uloženo nejzávažnější výchovné opatření, které občanský zákoník stanoví, tj. ústavní výchova, by Soud zpětně mohl existenci „trestního obvinění“ shledat. Občanský zákoník v § 971 ústavní výchovu nicméně nepojímá jako sankci, která by byla důsledkem spáchání protiprávního činu. Ústavní výchova je především opatřením, které soud může nařídit v případě, že výchova dítěte nebo jeho tělesný, rozumový či duševní stav anebo jeho řádný vývoj jsou vážně ohroženy, anebo jsou-li tu vážné důvody, pro které rodiče dítěte nemohou jeho výchovu zabezpečit. Z povahy věci tudíž vyplývá, že při nařízení ústavní výchovy musí soud kromě spáchání protiprávního činu posoudit celou řadu dalších aspektů, a Soud by tudíž toto opatření za trest ve smyslu Engelovských kritérií pravděpodobně nepovažoval.

Kritériem rozhodným pro posouzení, zda je na řízení ve věcech dětí mladších patnácti let potřeba nahlížet „trestní optikou“ článku 6 Úmluvy, je druh a stupeň závažnosti sankce.

V případě činů jinak trestných ustanovení § 89 odst. 2 ZSVM stanoví, že dopustí-li se ho dítě mladší než patnáct let, učiní soud pro mládež opatření potřebná k nápravě dítěte. Ustanovení § 93 ZSVM vyjmenovává celkem sedm opatření,¹ jež lze za spáchání činu jinak trestného uložit, přičemž stanoví pravidla pro jejich ukládání. Nejzávažnějším opatřením, které obnáší zbavení svobody, spočívá v uložení ochranné výchovy, popřípadě ochranného léčení v jeho ústavní formě.

Uložení ochranné výchovy je velice závažným zásahem do osobní svobody dítěte, svým způsobem blízkým odnětí svobody. Obligatorně soud pro mládež ukládá ochrannou výchovu dítěti, které spáchalo čin, za nějž trestní zákoník dovoluje uložení výjimečného trestu, a které v době spáchání činu dovršilo dvanáctý rok věku a bylo mladší než patnáct let (§ 93 odst. 2 ZSVM).

Fakultativně může soud pro mládež uložit ochrannou výchovu dítěti, včetně dětí mladších dvanácti let, odůvodňuje-li to povaha spáchaného činu jinak trestného a je-li to nezbytně nutné

¹ Dle § 93 ZSVM může soud uložit: výchovnou povinnost, výchovné omezení, napomenutí s výstrahou, zařazení do terapeutického, psychologického nebo jiného vhodného výchovného programu ve středisku výchovné péče, dohled probačního úředníka, ochrannou výchovu či ochranné léčení.

k zajištění jeho řádné výchovy. V tomto případě je na soudu pro mládež, aby dříve, než se rozhodne pro uložení ochranné výchovy, důkladně zvážil všechny alternativy k tomuto opatření. Musí přitom pamatovat na to, že odebrání dítěte z rodiny a jeho umístění do ústavu pro výkon ochranné výchovy je vždy krajním řešením pro případy, ve kterých nemůže k dosažení sledovaného účelu stačit využití žádného jiného opatření.²

Z výše uvedeného je tedy patrné, že v řízení ve věcech dětí mladších patnácti let lze uložit velmi závažné sankce. Ačkoliv tak ZSVM výslovně neuvádí, tyto sankce jsou především reakcí na spáchání činu jinak trestného. Jakkoliv sankce nejsou koncipovány klasickým trestněprávně represivním způsobem, samotná opatření v sobě určité sankční prvky zahrnují a za určitých okolností představují podstatné omezení běžného života dítěte a citelnou újmu, přestože trest jako takový není primárním účelem, který je uložení opatření sledován.³

V řízení s nezletilým dítětem může tedy soud v rámci vlastní úvahy přistoupit k uložení opatření spočívajícím ve zbavení svobody, které je přímým důsledkem zjištění, že nezletilé dítě spáchalo čin jinak trestný. V takovém případě dle závěru Soudu ve věci *Blokhin* nastává domněnka existence „trestního obvinění“, a to navzdory vnitrostátní koncepci dotčeného řízení jako řízení civilního. Vzhledem k závažnosti opatření, která je možné v řízení uložit,⁴ a jejich určitým – byť omezeným – sankčním aspektům nelze dovodit ani existenci zvláště závažných okolností, na jejichž základě by bylo možné tuto domněnku *a priori* vyvrátit.

Nezbývá proto než konstatovat, že řízení ve věcech dětí mladších patnácti let dle třetí hlavy ZSVM má ve světle článku 6 Úmluvy tak, jak jej Soud vyložil v rozsudku *Blokhin proti Rusku*, trestní povahu a musí nezletilému dítěti poskytovat širší procesní záruky stanovené tímto ustanovením.

V obecné rovině nelze pominout, že použití trestní části článku 6 Úmluvy má poměrně dalekosáhlé důsledky. Pakliže je na řízení ve věcech dětí mladších patnácti let nutné ve světle Úmluvy pohlížet jako na trestní, toto řízení musí vyhovět celé řadě požadavků stanovených v čl. 6 odst. 2 a 3 Úmluvy za účelem zajištění jeho spravedlivosti. Tyto požadavky se však nemusí uplatnit v jejich plné šíři tak jako u klasického trestního řízení a mohou být modifikovány s ohledem na účel řízení, které není *stricto sensu* trestní (*Jussila proti Finsku*, č. 73053/01, rozsudek velkého senátu ze dne 23. listopadu 2006, § 43).

3. PRÁVO DÍTĚTE NA OBLIGATORNÍ PRÁVNÍ ZASTOUPENÍ

Ve věci *Blokhin* stěžovatel namítal, že byl vyslýchán policií bez přítomnosti právního zástupce. Soud v tomto ohledu dovedl, že absence právní pomoci v okamžiku stěžovatelova výslechu policií nenapravitelně zasáhla do jeho práva na obhajobu a narušila spravedlivost řízení v rozporu s čl. 6 odst. 1 a 3 písm. c) Úmluvy.

Článek 6 odst. 3 písm. c) Úmluvy zaručuje právo na právní pomoc každému, kdo byl obviněn z trestného činu (ve smyslu, jak je trestný čin definován v judikatuře Soudu). Z ustálené judikatury Soudu vyplývá, že právo na přístup k právní pomoci jako jeden ze stěžejních aspektů spravedlivého trestního řízení musí být každému zaručeno od prvního výslechu ze strany policie, ledaže existují naléhavé důvody pro omezení tohoto práva. K nenapravitelnému zásahu do práv na obhajobu v zásadě dojde tehdy, pakliže je následné odsouzení založeno na sebeobviňujících výpovědích učiněných bez

² Šámal, P. a kol. Zákon o soudnictví ve věcech mládeže. Komentář, 3. vydání, C.H. Beck, 2011, p. 751.

³ Tamtéž, str. 763.

⁴ Pro posouzení použitelnosti článku 6 Úmluvy v jeho trestní větvi je relevantní sankce, která za předmětné jednání může být dotčené osobě uložena, nikoli sankce, která uložena skutečně byla (*Blokhin*, cit. výše, § 179).

přítomnosti advokáta, a to i v případech, kdy obviněný během řízení před soudem advokátem zastoupen byl (viz např. *Salduz proti Turecku*, č. 36391/02, rozsudek velkého senátu ze dne 27. listopadu 2008, § 55).

Soud dále upozorňuje na zvláštní důležitost zajištění přístupu k advokátovi v případě výslechu dětí, a to s ohledem na jejich zvláštní zranitelnost a nutnost vzít v úvahu úroveň jejich vyspělosti a intelektuální a emocionální kapacity (*Blokhin*, cit. výše, § 199).

Obligatorní právní zastoupení dítěte v předsoudní fázi řízení v tomto okamžiku právním řádem zajištěno není. Podle § 158 odst. 1 trestního řádu je policejní orgán povinen na základě vlastních poznatků, trestních oznámení i podnětů jiných osob a orgánů, na jejichž podkladě lze učinit závěr o podezření ze spáchání trestného činu, učinit všechna potřebná šetření a opatření k odhalení skutečností nasvědčujících tomu, že byl spáchán trestný čin, a směřující ke zjištění jeho pachatele. Pakliže policejní orgán zjistí, že čin spáchala osoba mladší patnáct let, věc dle § 159a odst. 2 trestního řádu odloží, neboť v takovém případě jsou dány překážky pro zahájení trestního stíhání. Následně je věc předána soudu pro mládež, u kterého je na základě návrhu státního zástupce na uložení opatření dle § 90 odst. 1 ZSVM či z vlastní iniciativy soudu zahájeno řízení dle hlavy třetí zmíněného zákona.

V praxi ovšem dochází k situacím, kdy předsoudní fáze řízení, která se odehrává v režimu trestního řádu, ačkoliv je čas od času označována za „nepojmenované předsoudní řízení dle § 90 odst. 1 ZSVM“,⁵ trvá řadu týdnů až měsíců, přičemž se v jejím rámci odehrávají úkony podle § 158 odst. 3 trestního řádu: dítě je vyslýcháno, probíhá daktyloskopické snímání, znalecké zkoumání apod.⁶ Tuto skutečnost Ústavní soud připustil například v usnesení sp. zn. II. ÚS 1069/13 ze dne 11. dubna 2013.

Podezřelým dětem mladším patnácti let tudíž v předsoudní fázi řízení právní pomoc zajišťována není, a to ani v případě, kdy dítě podává vysvětlení, neboť u tohoto úkonu je stanovena povinná účast toliko orgánu sociálně-právní ochrany dětí či jiné osoby mající zkušenosti s výchovou mládeže.⁷

Nelze opomenout, že důkazy získané v předsoudní fázi řízení jsou následně použity v řízení před soudem, ve kterém soud v první řadě rozhoduje o tom, zda se dítě dopustilo činu jinak trestného. Skutečnost, že v řízení před soudem je dle § 91 odst. 2 ZSVM opatrovníkem dítěte ustanoven advokát, nemůže zhojit nedostatek náležité právní pomoci v předsoudní fázi. Nadto lze diskutovat o tom, zda advokát, který je ustanoven opatrovníkem a který má náležitě přispět k objasnění, zda se dítě dopustilo či nedopustilo činu jinak trestného, skutečně vystupuje v roli obhájce práv dítěte.⁸

Situaci v českém právním řádu lze tudíž hodnotit jako analogickou s věcí *Blokhin*, ve které Soud shledal porušení práva na obhajobu trestně neodpovědného dítěte v řízení, které vnitrostátní právo neklasifikovalo jako trestní. Je tudíž nepochybné, že absence právní pomoci v řízení, na které Soud – jak bylo vysvětleno výše – nahlíží skrze trestní část článku 6 Úmluvy, je s tímto ustanovením Úmluvy neslučitelná.

Závěrem této části analýzy lze dodat, že Úmluva nevyklučuje uplatnění prostředků trestního práva procesního ani hmotného ve věcech týkajících se dětí. Z judikatury Soudu však vyplývá požadavek na to, aby řízení plně zohlednilo nejlepší zájem dítěte, jeho věk, stupeň vyspělosti a intelektuální i emocionální kapacitu. V řízení musí být dle Soudu zároveň podniknuty kroky s cílem usnadnit dítěti porozumění řízení a jeho účasti na něm. Soud výslovně uvádí, že procesní práva dítěte musí být

⁵ Usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 1069/13 ze dne 11. dubna 2013.

⁶ Soudnictví ve věcech dětí mladších patnácti let, Systémové doporučení Ligy lidských práv č. 10, 2014, str. 7.

⁷ Článek 7 odst. 7 závazného pokynu policejního prezidenta č. 167/2010 o činnosti na úseku mládeže.

⁸ Srov. Šámalová, M. Dítě mladší patnácti let a zajištění jeho práv, Státní zastupitelství 3/13, str. 21.

zaručena od prvního okamžiku jeho interakce se systémem trestního soudnictví, přičemž dítě nemůže být těchto záruk zbaveno na základě skutečnosti, že účel vnitrostátního řízení, v němž dítěti hrozí zbavení svobody, je především ochrana zájmů dítěte, nikoliv jeho potrestání (*Blokhin*, cit. výše, § 196).

Na nedostatek právní úpravy v podobě absence obligatorního právního zastoupení rovněž upozorňuje Podnět Rady vlády pro lidská práva k právům dětí mladších 15 let v řízení o činu jinak trestném, který činí návrh na zakotvení práva na obligatorní právní pomoc již od okamžiku, kdy jsou proti dítěti použita opatření či provedeny úkony dle trestních předpisů. Celé znění podnětu naleznete zde: <https://www.vlada.cz/assets/ppov/rlp/cinnost-rady/zasedani-rady/Deti-v-trestnich-rozenich-Podnet-fin.docx>.

4. ZÁSADA KONTRADIKTORNOSTI ŘÍZENÍ

Druhá námitka stěžovatele ve věci *Blokhin* se týkala nemožnosti vyslýchat svědky. V tomto ohledu Soud konstatoval nedostatky na straně vnitrostátního soudu, jehož úlohou bylo zajistit, že v řízení bude zachována zásada rovnosti zbraní. Nemožnost vyslechnout svědky dle názoru Soudu narušila spravedlivost řízení v míře neslučitelné s čl. 6 odst. 1 a 3 písm. d) Úmluvy.

Ustanovení § 92 odst. 1 ZSVM stanoví, že v řízení nemusí být dítě vyslechnuto, bylo-li jeho jednání, v němž je spatřován čin jinak trestný, spolehlivě prokázáno jiným způsobem. V praxi pravděpodobně dochází k situaci, kdy soud pro mládež již poškozené a svědky znovu nevyslýchá a vychází zejména z úředních záznamů o podání vysvětlení z přípravného řízení.⁹ Je tomu tak z důvodu, že soud pro mládež v civilním řízení dle třetí hlavy ZSVM nedisponuje dostatečnými procesními nástroji k tomu, aby skutek, který kromě věku pachatele naplňuje znaky trestného činu, řádně vyšetřil.

S ohledem na nespornou povahu řízení ve věku dětí mladších patnácti let může soud pro mládež úřední záznamy o podání vysvětlení, které jsou součástí policejního spisu, provést jako listinné důkazy. Dítě tak může být shledáno odpovědné za skutek jinak trestný, aniž by se jeho právní zástupce účastnil podání vysvětlení poškozených a svědků a mohl jim klást otázky k jejich výpovědi. Ve věci *Blokhin* Soud analogickou situaci shledal za rozpornou s právem na spravedlivý proces.

Na druhou stranu se lze přiklonit k argumentaci Ligy lidských práv, dle níž důsledné uplatnění zásady bezprostřednosti bez ohledu na závažnost činu jinak trestného, a tedy vystavení dětí řízení před soudem, přináší řadu problémů, dokonce i případné porušení § 20 odst. 3 zákona o obětech trestných činů, který stanoví, že je-li vyslýchanou osobou zvláště zranitelná oběť, provádí se výslech tak, aby později nemusel být opakován.¹⁰

Z tohoto důvodu se kancelář vládního zmocněnce přiklání k názoru, že k zajištění kontradiktornosti by mělo dojít již při pořizování důkazů v rámci předsoudního stadia řízení, ve kterém by práva dítěte měla být zajištěna prostřednictvím právního zástupce, jenž by dítěti měl být obligatorně ustanoven.

5. ZÁVĚR

Ve světle závěrů Soudu ve věci *Blokhin proti Rusku* je v řízení ve věcech dětí mladších patnácti let dle třetí hlavy ZSVM dána existence „trestního obvinění“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy, a to

⁹ Soudnictví ve věcech dětí mladších patnácti let, Systémové doporučení Ligy lidských práv č. 10, 2014, str. 36.

¹⁰ Tamtéž, str. 37.

zejména s ohledem na charakter jednání spadajícího do kategorie činů jinak trestných, a na druh a závažnost sankce, k jejímuž uložení může soud pro mládež v tomto řízení přistoupit (ochranná výchova, ochranné léčení).

Z použití trestní části článku 6 Úmluvy vyplývá povinnost dostát zárukám stanoveným v čl. 6 odst. 3 Úmluvy. Právní úprava obsažená v třetí hlavě ZSVM se ve světle rozsudku *Blokhin* jeví jako velmi problematická; nedostatek obligatorního právního zastoupení v předsoudní fázi řízení a nedostatky stran kontradiktornosti řízení před soudem lze označit za rozporné s výše zmíněným ustanovením Úmluvy.

Rozsudek ze dne 23. března 2016 ve věci č. 47152/06 – Blokhin proti Rusku

Velký senát Soudu jednomyslně shledal, že v souvislosti s umístěním dvanáctiletého chlapce trpícího duševní poruchou v centru dočasného zadržení pro nezletilé delikventy došlo k porušení článku 3 a čl. 5 odst. 1 Úmluvy. Jedenácti hlasy proti šesti Soud dále rozhodl, že v řízení o nařízení umístění do centra došlo k porušení čl. 6 odst. 1 a 3 písm. c) a d) Úmluvy.

I. Skutkové okolnosti

Stěžovateli bylo v době namítaného zásahu dvanáct let a žil u svého děda, který byl jeho opatrovníkem. Měl diagnostikovanou poruchu pozornosti s hyperaktivitou (ADHD), s níž se i léčil. Několikrát byl policií prověřován pro podezření ze spáchání různých trestných činů, včetně loupeže a vydírání, ale trestní stíhání proti němu nebylo zahájeno pro jeho nízký věk. V lednu 2005 byl stěžovatel odveden na policejní stanici k výslechu, protože ho jeho devítiletý soused S. obvinil z vydírání. Ohledně průběhu výslechu se verze stěžovatele a vlády liší. Stěžovatel uvedl, že mu příslušný policista sdělil, že pokud podepíše přiznání, bude ihned propuštěn, zatímco v opačném případě bude zadržen. Stěžovatel podepsal přiznání, načež policie přivolala jeho děda; po jeho příchodu stěžovatel přiznání odvolal a tvrdil, že je nevinný. Podle vlády nebyl stěžovatel podroben žádnému nátlaku a jeho děd byl výslechu přítomen. Policie vyslechla rovněž S. a jeho matku, kteří uvedli, že stěžovatel pod pohrůzkou násilí donutil S., aby mu vydal peníze. O několik dní později policie odmítla zahájit trestní stíhání proti stěžovateli s poukazem na to, že ještě nedosáhl věku trestní odpovědnosti; zároveň však označila za prokázané, že se stěžovatel dopustil činu jinak trestného, a to konkrétně vydírání.

V únoru 2005 vydal okresní soud na návrh policie rozsudek, kterým nařídil umístění stěžovatele na dobu 30 dní do centra dočasného zadržení pro nezletilé delikventy. Odůvodnil to tím, že stěžovatel se dopouští společensky nebezpečné činnosti, přičemž poukázal na několik jeho incidentů včetně události týkající se S., a konstatoval, že účelem umístění je „náprava chování“ stěžovatele. Na jednání soudu byl přítomen stěžovatel i jeho děd, který soudu předložil lékařská potvrzení o tom, že stěžovatel trpí duševní poruchou. Krajský soud později tento rozsudek potvrdil; konstatoval přitom kromě jiného, že umístění stěžovatele v centru bylo nezbytné, aby se mu zabránilo páchat další nebezpečnou činnost.

V den vydání rozsudku okresního soudu byl stěžovatel umístěn v centru dočasného zadržení pro nezletilé delikventy, kde setrval 30 dní. Stěžovatel později před Soudem uvedl, že třebaže byl personál centra jeho dědem informován o tom, že trpí ADHD, nedostalo se mu žádné léčby. Dle vlády byla každému dítěti v centru poskytována potřebná zdravotní péče. Osobní spis stěžovatele vedený v centru a zahrnující i jeho lékařskou dokumentaci vláda Soudu nepředložila, neboť v mezidobí došlo k jeho skartaci. Následující den po propuštění z centra byl stěžovatel hospitalizován. V nemocnici strávil zhruba měsíc, přičemž byl léčen v souvislosti s ADHD a neurózou.

II. Odůvodnění rozhodnutí Soudu

V rozsudku ze dne 14. listopadu 2013 dospěl senát první sekce Soudu jednomyslně k závěru o porušení článku 3, čl. 5 odst. 1, jakož i čl. 6 odst. 1 a 3 písm. c) a d) Úmluvy. Věc byla posléze na žádost vlády postoupena velkému senátu.

A. K TVRZENÉMU PORUŠENÍ ČLÁNKU 3 ÚMLUVY

Stěžovatel namítal, že během pobytu v centru mu nebyla poskytnuta přiměřená zdravotní péče, čímž došlo k porušení zákazu nelidského a ponižujícího zacházení nebo trestu podle článku 3 Úmluvy.

Soud konstatoval, že i když nezpochybnuje tvrzení vlády o tom, že stěžovatelova dokumentace vedená v centru již byla skartována, tato skutečnost nezbavuje vládu povinnosti doložit svá skutková tvrzení náležitými důkazy. Dle Soudu přitom za takové důkazy nelze považovat dokumenty, které

nepocházejí z doby stěžovatelova pobytu v centru. Na druhou stranu stěžovatel předložil Soudu lékařská potvrzení z období bezprostředně před jeho umístěním v centru, v nichž je uvedeno, že byl vyšetřen neurologem a psychiatrem, že trpí ADHD a že mu byla předepsána léčba a lékařský dohled. Dále Soud přihlédl ke skutečnosti, že stěžovatelův děd předložil výše zmíněná lékařská potvrzení na jednání okresního soudu v únoru 2005, kde se rozhodovalo o umístění stěžovatele v centru, a že tedy příslušné státní orgány byly o jeho zdravotním stavu informovány. Nakonec Soud vzal v potaz i to, že stěžovatel byl den po propuštění z centra na několik týdnů hospitalizován v souvislosti s ADHD a neurózou, což dle Soudu naznačuje, že se mu během pobytu v centru nedostalo potřebné léčby. Soud tudíž shledal porušení článku 3 Úmluvy z důvodu nedostatku nezbytné zdravotní péče.

B. K TVRZENÉMU PORUŠENÍ ČL. 5 ODS. 1 ÚMLUVY

Stěžovatel dále namítal, že jeho umístění v centru bylo v rozporu s čl. 5 odst. 1 Úmluvy.

Dle Soudu ve vztahu ke stěžovatelovu zadržení přichází v úvahu pouze jediný z případů přípustného zbavení svobody vyjmenovaných v čl. 5 odst. 1, a tím je zbavení svobody nezletilého pro účely výchovného dohledu podle čl. 5 odst. 1 písm. d) Úmluvy. Ruský zákon o prevenci delikvence nezletilých umožňuje nařídít umístění v centru dočasného zadržení pro nezletilé delikventy maximálně na 30 dní; jedná se tudíž o prozatímní opatření, k němuž lze přistoupit např. v situaci, kdy se zjišťuje identita a bydliště nezletilého nebo kdy se připravuje jeho přesun do výchovného zařízení. Účelem umístění v centru je tedy pouze poskytnout nezletilému dočasné ubytování do doby, než se najde trvalé řešení, a nikoliv „výchovný dohled“. U výchovného dohledu se naopak jedná o samostatné a dlouhodobé opatření, jehož cílem je pomoci nezletilému s vážnými problémy (*A. a ostatní proti Bulharsku*, č. 51776/08, rozsudek z 29. listopadu 2011, § 66–74). K argumentu vlády, že stěžovateli se v centru dostalo jistého vyučování, Soud uvedl, že výuka v souladu s běžnými školními osnovami by dle mezinárodních dokumentů měla být standardem pro všechny nezletilé osoby zbavené svobody, a to i tehdy, pokud se nacházejí v zařízení dočasného zadržení. Skutečnost, že v centru byla poskytována výuka, však sama osobě neznámá, že zbavení svobody stěžovatele sledovalo účel výchovného dohledu. Dané centrum se naopak vyznačovalo spíše kázeňským režimem než poskytováním výuky. Žádný z vnitrostátních soudů zabývajících se stěžovatelovým umístěním v centru navíc nevedl, že by cílem tohoto opatření byl výchovný dohled. Namísto toho tu soudy jako účel zmínily „nápravu chování“, případně prevenci páchání další nebezpečné činnosti. Ani jeden z těchto cílů však nespadá pod ustanovení čl. 5 odst. 1 písm. d) Úmluvy. Ve světle uvedeného tedy Soud shledal porušení čl. 5 odst. 1 Úmluvy.

C. K TVRZENÉMU PORUŠENÍ ČL. 6 ODS. 1 A 3 ÚMLUVY

Stěžovatel konečně namítal porušení čl. 6 odst. 1 a 3 Úmluvy z důvodu, že řízení týkající se jeho umístění v centru nebylo spravedlivé; poukázal zejména na to, že byl vyslýchán policií bez přítomnosti svého opatrovníka či právníka a že mu nebylo umožněno vyslechnout svědky proti sobě.

a) K použitelnosti článku 6 Úmluvy

Soud se nejprve věnoval tomu, zda řízení o umístění stěžovatele v centru představovalo trestní řízení ve smyslu článku 6 Úmluvy. Odkázal přitom na svoji ustálenou judikaturu, dle níž jsou při určování, zda se v konkrétní situaci jedná o „trestní obvinění“ podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy, relevantní tři kritéria, běžně označovaná jako tzv. „Engelovská kritéria“ (*Engel a ostatní proti Nizozemsku*, č. 5100/71 a další, rozsudek ze dne 8. června 1976, § 82), jimiž jsou právní klasifikace deliktu v rámci vnitrostátního práva, samotná povaha deliktu, jakož i druh a stupeň závažnosti sankce, kterou lze za daný delikt uložit. Druhé a třetí kritérium jsou alternativní; to však nevylučuje, aby byl použit kumulativní přístup tam, kde oddělená analýza obou kritérií neumožňuje dospět k jasnému závěru stran existence „trestního obvinění“ (*Jussila proti Finsku*, č. 73053/01, rozsudek velkého senátu ze dne 23. listopadu 2006, § 30–31).

Pokud jde o první kritérium, v projednávané věci nebylo počínání stěžovatele ve vnitrostátním právu klasifikováno jako trestné, jelikož stěžovatel v dané době nedosáhl věku trestní odpovědnosti. K druhému kritériu Soud uvedl, že počínání stěžovatele nesporně odpovídalo trestnému činu vydírání, což ostatně konstatovaly i vnitrostátní soudy. Stran třetího kritéria Soud podotkl, že ze znění rozsudku nařizujícího umístění stěžovatele v centru jasně vyplývá, že toto umístění bylo přímým důsledkem skutečnosti, že policie označila za prokázané, že se stěžovatel dopustil činu jinak trestného. Dále Soud uvedl, že jelikož bylo stěžovatelovo umístění v centru zbavením svobody, vzniká domněnka, že řízení proti němu bylo trestním řízením ve smyslu článku 6 Úmluvy, přičemž tuto domněnku lze vyvrátit toliko za zcela výjimečných okolností a pouze tehdy, pokud zbavení svobody nelze považovat za „působící značnou újmu“ vzhledem ke své povaze, trvání či způsobu realizace (*Ezeh a Connors proti Spojenému království*, č. 39665/98 a 40086/98, rozsudek velkého senátu ze dne 9. října 2003, § 126). Dle vnitrostátních soudů byla cílem stěžovatelova zbavení svobody náprava chování a prevence páčání další nebezpečné činnosti, nikoliv potrestání. Soud nicméně zdůraznil, že stěžovatel byl na dobu 30 dnů umístěn do uzavřeného a hlídaného zařízení, kde byli chovanci podrobeni nepřetržitému dohledu a striktnímu kázeňskému režimu podobnému vězeňskému. Dle Soudu tedy toto zbavení svobody zahrnovalo jak represivní, tak odstrašující a preventivní prvky, přičemž uvedené dva aspekty nelze od sebe zcela oddělit. Každopádně s přihlédnutím k povaze, trvání a způsobu realizace předmětného zbavení svobody Soud nezjistil žádné výjimečné okolnosti, které by mohly vést k vyvrácení domněnky, dle níž bylo řízení proti stěžovateli trestním řízením podle článku 6 Úmluvy.

Ve světle uvedeného Soud rozhodl, že vzhledem k povaze činu, jakož i druhu a stupni závažnosti uložené sankce mělo řízení proti stěžovateli trestní charakter ve smyslu článku 6 Úmluvy.

b) K tvrzenému porušení článku 6 Úmluvy

Soud připomněl, že v trestním řízení proti nezletilým osobám je nutné postupovat způsobem, který plně zohledňuje věk, úroveň vyspělosti, jakož i intelektuální a emoční schopnosti nezletilého, a musí být přijata opatření, jejichž cílem je napomoci nezletilému, aby chápal průběh řízení a mohl se ho účastnit (*Adamkiewicz proti Polsku*, č. 54729/00, rozsudek ze dne 2. března 2010, § 70). Podle Soudu dítě nesmí být v žádném případě zbaveno důležitých procesních záruk pouze z toho důvodu, že příslušné řízení – které nicméně může vyústit ve zbavení svobody nezletilého – má dle vnitrostátního práva spíše povahu řízení chránícího práva dítěte než trestního řízení. Navíc je nutné dbát na to, aby právní kvalifikace dítěte jako mladistvého delikventa nevedla k tomu, že důraz bude přesunut na jeho postavení jako takové, přičemž bude zanedbána potřeba přezkoumat konkrétní čin, z něhož je dítě obviněno, jakož i potřeba předložit důkazy o jeho vině (*mutatis mutandis, Achour proti Francii*, č. 67335/01, rozsudek velkého senátu ze dne 29. března 2006, § 45–47).

Pokud jde o právo na právní pomoc, zaručené v čl. 6 odst. 3 písm. c) Úmluvy každému, kdo je obviněn z trestného činu, Soud připomněl, že práva obhajoby budou v zásadě nenapravitelně poškozena, jsou-li usvědčující prohlášení učiněná v rámci policejního výslechu bez přístupu k právníkovi využita k odsouzení dotčené osoby (*Salduz proti Turecku*, č. 36391/02, rozsudek velkého senátu ze dne 27. listopadu 2008, § 50–55). V projednávané věci Soud připomněl, že stěžovatel nebyl před zahájením policejního výslechu informován o tom, že může požadovat přítomnost osoby, v níž má důvěru. Nebyly ani podniknuty žádné kroky, aby mu byla během výslechu zajištěna právní pomoc. Tvrzení vlády o tom, že děd stěžovatele byl výslechu přítomen, není podepřeno důkazy. Tento pasivní přístup policie dle Soudu zjevně nevedl k naplnění pozitivního závazku státu poskytnout stěžovateli – dítěti, které navíc trpí ADHD – nezbytné informace umožňující mu získat právní pomoc. Přiznání stěžovatele, učiněné bez přítomnosti právníka, přitom následně tvořilo základ – spolu se svědeckou výpovědí S. a jeho matky – pro závěr vnitrostátních soudů o tom, že se stěžovatel dopustil činu jinak trestného, což pak bylo využito jako důvod pro jeho umístění v centru. Ve světle uvedeného Soud shledal, že absence právní pomoci během stěžovatelova policejního výslechu nenapravitelně poškodila jeho

práva obhajoby, a tím také narušila spravedlivost řízení jako celku (*Salduz*, cit. výše, § 58 a 62). K porušení čl. 6 odst. 1 a 3 písm. c) Úmluvy tedy došlo.

Stran práva vyslyšet nebo dát vyslyšet svědky proti sobě podle čl. 6 odst. 3 písm. d) Úmluvy Soud zrekapituloval hlavní zásady své dosavadní judikatury. *Zaprvé*, nepřítomnost svědka u hlavního líčení musí mít závažné důvody. *Zadruhé*, pokud byla výlučným nebo rozhodujícím základem pro odsouzení výpověď svědka, jehož obviněný nemohl vyslyšet nebo dát vyslyšet, ať již během vyšetřování nebo u hlavního líčení, může tím dojít k omezení práv obhajoby v rozsahu, který je neslučitelný s článkem 6. *Zatřetí*, v takovém případě musí Soud zkoumat, zda existovaly dostatečné vyvažující faktory, včetně opatření umožňujících spravedlivé a náležité posouzení důvěryhodnosti daného důkazového materiálu (*Schatschaschwili proti Německu*, č. 9154/10, rozsudek velkého senátu ze dne 15. prosince 2015, § 107, 116 a 118). V projednávané věci Soud poukázal na to, že S. ani jeho matka nebyli předvoláni k soudnímu jednání, a stěžovatel tedy neměl možnost je vyslechnout, třebaže jejich výpověď měla rozhodující význam pro závěr policie o tom, že se stěžovatel dopustil vydírání, a vláda ani netvrdila, že pro nepřítomnost svědků existovaly závažné důvody. Tato procesní záruka byla navíc ještě důležitější v situaci, kdy stěžovatel odvolal své přiznání, přičemž se zároveň jednalo o nezletilého a ve hře byla jeho osobní svoboda. Na jednání byla sice přítomna právní zástupkyně stěžovatele ustanovená soudem, ale není jasné, kdy byla ustanovena a v jakém rozsahu skutečně obhajovala zájmy stěžovatele. Pokud je pravda, jak tvrdí vláda, že stěžovatel nepožádal okresní soud o možnost vyslyšet S. a jeho matku, naznačovalo by to dle Soudu nedostatek pečlivosti nejen na straně právní zástupkyně, ale i na straně okresního soudu, který v řízení měl zajistit respektování zásady rovnosti zbraní. Ve skutečnosti státní orgány nevyvinuly žádné úsilí, aby zabezpečily účast S. a jeho matky na jednání, byť zákon o prevenci delikvence nezletilých umožňuje výslech svědků. Dle Soudu navíc v projednávané věci neexistovaly ani vyvažující faktory, které by kompenzovaly skutečnost, že stěžovatel nemohl v žádném stádiu řízení vyslechnout S. a jeho matku. Svědecká výpověď těchto dvou osob např. nebyla zaznamenána na video, a stěžovatel ani soudy tudíž nemohly sledovat chování svědků během výslechu a díky tomu si utvořit vlastní úsudek o jejich důvěryhodnosti (*Makeyev proti Rusku*, č. 13769/04, rozsudek ze dne 5. února 2009, § 42). Vzhledem k uvedenému Soud shledal i porušení čl. 6 odst. 1 a 3 písm. d) Úmluvy.

Závěrem Soud dodal, že obě výše zmíněná porušení nastala v důsledku skutečnosti, že stěžovatel v dané době nedosáhl věku trestní odpovědnosti, a proto se na něj nevztahovaly procesní záruky zakotvené v trestním řádu. Namísto toho na něj dopadal zákon o prevenci delikvence nezletilých, který stanovoval značně omezené procesní záruky, jelikož jeho účelem byla ochrana nezletilých. Dle Soudu se však v takové situaci záměr zákonodárce chránit děti a zajistit jim patřičné zacházení a péči dostává do střetu s realitou a výše nastíněnými obecnými zásadami, jelikož dítě je zbaveno svobody, aniž by disponovalo procesními právy zabezpečujícími jeho náležitou obranu proti uložení tak radikálního opatření. Nezletilí – a zejména děti pod věkovou hranicí trestní odpovědnosti – si zaslouží podporu a pomoc za účelem ochrany svých práv, pokud jsou proti nim uplatňována donucovací opatření, byť pod rouškou výchovných postupů. Je tedy nezbytné přiznat dítěti přiměřené procesní záruky s cílem chránit jeho nejlepší zájmy, a to v každém případě tehdy, když je ve hře jeho osobní svoboda. Opačný závěr by vedl ke zřejmému znevýhodnění dětí ve srovnání s dospělými osobami ve stejné situaci. U dětí s postižením navíc v této souvislosti mohou být nutné doplňkové záruky, které zajistí jejich dostatečnou ochranu. Soud však zároveň zdůraznil, že výše uvedené neznamená, že děti mají být vystaveny plnohodnotnému trestnímu řízení. Jejich práva je třeba zajistit v rámci řízení přizpůsobeného jejich věku, tak jak to vyžadují mezinárodní dokumenty, a to především Úmluva o právech dítěte.

III. Oddělená stanoviska

Soudce Zupančič ve svém souhlasném stanovisku poukázal na to, že projednávaná věc nastoluje otázku tzv. statusových trestných činů, tj. postihu uplatňovaného na základě *postavení* určité osoby

(v daném případě na základě postavení stěžovatele jakožto mladistvého delikventa), a nikoliv z důvodu *jednání*, kterého se tato osoba měla dopustit.

Soudci Spielmann, Nicolaou, Bianku a Spano a soudkyně Keller a Motoc ve společném částečně nesouhlasném stanovisku vyslovili názor, že námitky stěžovatele týkající se absence procesních záruk nespádají pod článek 6 Úmluvy, ale měly být místo toho zkoumány na poli ustanovení čl. 5 odst. 4 Úmluvy, které je mnohem vhodnějším nástrojem k tomu, aby byla nezletilému v případě dočasného zadržení poskytnuta náležitá procesní ochrana, a takové řešení navíc lépe odpovídá struktuře Úmluvy a vzájemnému vztahu článků 5 a 6.

Soudkyně Motoc ve svém částečně nesouhlasném stanovisku upozornila na to, že jeden odstavec v rozsudku Soudu, který figuruje v obecných zásadách vztahujících se k článku 6 Úmluvy a týká se soudnictví ve věcech mládeže, ve skutečnosti nevychází z jeho dosavadní judikatury, ale je „právním transplantátem“ z rozhodnutí Nejvyššího soudu USA, aniž by Soud přitom tuto inspiraci výslovně přiznal a aniž by dle jejího názoru dotčené zásady bylo možné plně převést do evropského právního systému.