

# MINISTERSTVO SPRAVEDLNOSTI

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

## ***D. H. a ostatní proti České republice***

**(podklad k bodu 2a jednání Kolegia dne 14. ledna 2020)**

### 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. VÝVOJ V ROCE 2019

Na základě rozhodnutí Výboru ministrů Rady Evropy z června 2018 Česká republika v dubnu 2019 tomuto orgánu předložila *Komplexní zhodnocení reformy společného vzdělávání ve vztahu k romským žákům*. V ní shrnula legislativní opatření, která byla přijata od roku 2015, uvedla přehled finančních prostředků, jež byly do reformy společného vzdělávání investovány, poskytla informace o změnách v předškolním vzdělávání, o vzdělávání pedagogických a poradenských pracovníků a shrnula též změny, které byly učiněny v oblasti diagnostiky, ať již jde o zavádění nových nástrojů či vytvoření revizního pracoviště. Obsahem zprávy byly též kvalifikované odhady počtu romských žáků v základních školách za školní rok 2018/2019. Dle těchto údajů mj. romští žáci tvoří 29,1 % všech žáků vzdělávaných v programech pro žáky s lehkým mentálním postižením (o rok dříve tento podíl činil 29,5 %), přičemž celkový počet takto vzdělávaných romských žáků činil 4 403 (o rok dříve to bylo 4 290). Celkový podíl romských žáků ve všech základních školách činí 3,7 % (o rok dříve tento podíl činil 3,6 %). Ohledně prvních tříd lze uvést, že z žáků, kteří se již v první třídě vzdělávají podle vzdělávacího programu upraveného pro žáky s lehkým mentálním postižením, je 20,1 % romských (o rok dříve tento podíl činil 17,4 %). Zpráva závěrem konstatovala, že přijatá opatření se počínají v praxi postupně projevovat, jsou průběžně ze strany MŠMT, České školní inspekce a Národního ústavu pro vzdělávání sledována a na nedostatky je průběžně reagováno, přičemž do společného vzdělávání jsou investovány velké finanční prostředky. Bylo vyjádřeno přesvědčení, že v nedaleké budoucnosti, po skončení přechodného období legislativních změn a po brzkém celkovém ukončení používání přílohy rámcového vzdělávacího programu pro žáky s lehkým mentálním postižením, bude pozitivní vývoj rychlejší, než tomu bylo doposud. Celá zpráva, v anglickém jazyce, je dostupná [zde](#).

V dubnu 2019 MŠMT rozeslalo do mezirezortního připomínkového řízení návrh novely vyhlášky č. 27/2016 Sb., o vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami a žáků nadaných. Návrh si kladl za cíl úpravu některých parametrů společného vzdělávání, které byly v praxi během prvních dvou let fungování reformy identifikovány jako problematické. Návrh nicméně obsahoval i opatření, která by mohla vážným způsobem ohrozit výkon rozsudku *D. H. a ostatní*, zejména zrušení zákazu, aby se ve školách zřízených pro žáky s lehkým mentálním postižením vzdělávali i žáci bez

tohoto postižení. MŠMT od tohoto záměru v připomínkovém řízení sice nakonec ustoupilo, avšak samotným předložením návrhu takové změny vyslalo mimo jiné orgánům Rady Evropy negativní signál, který poněkud podlomil důvěru v kroky, které Česká republika k výkonu rozsudku *D. H. a ostatní* činí. V červnu 2018 Výbor ministrů přijal rozhodnutí, které naznačovalo možné brzké ukončení dohledu nad výkonem rozsudku; situace ve Výboru ministrů se nicméně mj. v důsledku obsahu předloženého návrhu novely vyhlášky před zářijovým jednáním v letošním roce podstatně změnila (viz dále).

V květnu 2019 zaslala mj. v reakci na zmíněný návrh novely vyhlášky Výboru ministrů své stanovisko k aktuálnímu stavu výkonu rozsudku veřejná ochránkyně práv. Vyjádřila v něm znepokojení nad některými body návrhu vyhlášky, nad stále vysokým počtem romských žáků, kteří se vzdělávají podle programu upraveného pro žáky s lehkým mentálním postižením, rostoucím počtem žáků s poruchami učení a poruchami chování a nad etnickou segregací ve vzdělávání. Vyjádření ochránkyně je dostupné [zde](#).

V srpnu 2019 zaslaly Výboru ministrů Rady Evropy společné vyjádření organizace Amnesty International, FORUM a Nadace Open Society Fund. Vyjádřily v něm obdobné znepokojení jako veřejná ochránkyně práv, zejména ohledně několika opatření obsažených v návrhu novelizace vyhlášky. Stanovisko těchto organizací je dostupné [zde](#).

Na obě vyjádření Česká republika reagovala dodáním vysvětlujících informací a ujištěním, že záměr společného vzdělávání a jeho základní východiska a parametry nedoznaly změn.

#### *B. PROJEDNÁNÍ VÝKONU ROZSUDKU VÝBOREM MINISTRŮ RADY EVROPY*

Na základě informací dodaných Českou republikou a výše uvedenými subjekty sekretariát Výboru ministrů analyzoval situaci a dospěl k závěru, že české orgány pokračují v úsilí zajistit rovný přístup k vzdělávání pro romské žáky, a to přijatými opatřeními i vloženými finančními prostředky. Konstatoval nicméně, že za poslední tři roky poklesl poměrný počet romských žáků vzdělávajících se podle programů pro žáky s lehkým mentálním postižením jen o 1,5 % (z 30,6 % na 29,1 %). Za ještě více alarmující sekretariát označil skutečnost, že v prvních ročnících základních škol činí podíl romských žáků vzdělávajících se podle programů pro žáky s lehkým mentálním postižením více než 20 %, zatímco podíl romských žáků v základních školách tvoří jen 3,7 %. Je tedy nejasné, zda diagnostické postupy skutečně berou v potaz kulturní a socio-ekonomické zázemí testovaných dětí. Nejasné dle sekretariátu zůstává i to, jak příslušné české orgány hodnotí a zdůvodňují skutečnost, že navzdory mnoha přijatým opatřením a velkému objemu investovaných finančních prostředků není dopad těchto opatření v praxi nijak znatelný.

Dne 23. září 2019 byl ve Výboru ministrů výkon rozsudku ústně projednán. Delegace MŠMT vedená náměstkyní pro legislativu a zahraniční vztahy reagovala na obavy formulované sekretariátem Výboru ministrů, přičemž zdůraznila především, že zabezpečení rovného přístupu ke vzdělání je vládní prioritou a že vzdělávání podle současných programů pro žáky s lehkým mentálním postižením je diametrálně odlišné od vzdělávání podle dřívější a dnes již zrušené přílohy k rámcovému vzdělávacímu plánu, jelikož je vždy individualizováno podle potřeb a schopností každého jednotlivého žáka. V následné diskusi vystoupily delegace 13 států, z nichž většina uvítala a podpořila přijaté reformy a zajištění financování společného vzdělávání, avšak současně vyjádřila znepokojení nad tím, že tato opatření neměla dosud v praxi na vzdělávání romských žáků podstatnější dopad.

Závěrem jednání Výbor ministrů přijal rozhodnutí, v němž:

- přivítal úsilí České republiky při přijetí reformy společného vzdělávání a do něj vložené finanční prostředky, včetně podpory předškolního vzdělávání;

- vyjádřil znepokojení nad tím, že navzdory přijaté reformě trvá nadměrný počet romských žáků, kteří se vzdělávají podle programů pro žáky s lehkým mentálním postižením;
- vyzval české orgány k předložení analýzy této situace a k poskytnutí informací o integraci romských žáků vzdělávajících se podle programů pro žáky s lehkým mentálním postižením do běžných základních škol;
- uvítal ujištění českých orgánů, že diagnostické nástroje, které byly kritizovány v rozsudku Soudu, budou brzy zcela nahrazeny jinými nástroji;
- vyzval české orgány, aby zhodnotily, zda nové diagnostické nástroje a monitorování činnosti poraden vyžadují další zlepšení, zejména aby bylo zohledněno kulturní a socio-ekonomické prostředí testovaných dětí;
- požádal české orgány o informace o účasti romských dětí starších 5 let na povinném předškolním vzdělávání;
- vyzval české orgány, aby zvážily, zda jsou přijatá opatření dostatečná k nápravě hluboce zakořeněných nerovností, jež jsou na pozadí porušení Úmluvy konstatované v této věci; a
- stanovil termín pro předložení požadovaných informací na 30. června 2020.

Více k projednání výkonu rozsudku ve Výboru ministrů je možné nalézt [zde](#).

#### *C. VÝHLED DO BUDOUCNA A MOŽNÉ DALŠÍ KROKY*

MŠMT zvolilo cestu výkonu rozsudku *D. H. a ostatní* spočívající v jeho zahrnutí do širší reformy společného vzdělávání. Toto komplexní pojetí problému je ve Výboru ministrů obecně vítáno a mezi řadou delegací členských států Rady Evropy velmi oceňováno. Zároveň s sebou nese úskalí spočívající v tom, že je příslušnými orgány následně analyzována a řešena situace ve společném vzdělávání jako takovém, a nikoli v dílčím specifickém segmentu vzdělávání romských žáků. Ostatně první analýza MŠMT společného vzdělávání z roku 2017 (dostupná [zde](#)) se vzdělávání romských žáků nevěnuje vůbec a ani prezentace druhé analýzy z května 2019 Romy nezmiňuje (viz [zde](#)). Skutečností také zůstává, že se českým orgánům ve Výboru ministrů doposud nepodařilo vysvětlit, z jakého důvodu nedochází k žádnému podstatnějšímu snižování počtu romských žáků, kteří se vzdělávají podle programů pro žáky s lehkým mentálním postižením, stejně jako formulovat podloženou vizi toho, jak se počet takto se vzdělávajících romských žáků bude v nejbližší a středně vzdálené budoucnosti vyvíjet. Bez relevance jistě ale není ani skutečnost, že ani jiné subjekty, které se k aktuálnímu stavu výkonu rozsudku *D. H. a ostatní* ve Výboru ministrů vyjádřily, vysvětlení situace či návrhy na konkrétní opatření neformulovaly.

Je tedy otázkou, jak ve výkonu rozsudku *D. H. a ostatní* postupovat dále. Stran opatření přijatých v resortu školství Výbor ministrů vyslovil pochybnosti ohledně diagnostických postupů při stanovování diagnózy lehkého mentálního postižení. Tyto úvahy nejsou nepodložené, zejména uvážili, že žáci, kteří nastupují do prvních tříd základních škol, by již měli být testováni výhradně podle nových metod, které MŠMT zavádí od roku 2012, a přesto podíl romských žáků diagnostikovaných lehkým mentálním postižením činí přes 20 %. V této souvislosti je jistě relevantní i okolnost, že ačkoli jsou činěny kroky k zavádění nových diagnostických nástrojů do praxe, podle posledních informací, které Česká republika v tomto ohledu v dubnu 2019 předložila Výboru ministrů, test WISC-III, který Soud v rozsudku *D. H. a ostatní* kritizoval, ve školním roce 2017/2018 stále k diagnóze lehkého mentálního postižení používalo jako jeden z nástrojů 94,6 % poraden.

Ohledně jiných opatření v resortu školství Výbor ministrů specificky nevyjádřil pochybnosti, vyzval nicméně příslušné orgány, aby dostatečnost dosud přijatých opatření ve vztahu k vzdělávání

romských žáků analyzovaly a výsledky své analýzy mu do 30. června 2020 předložily, spolu s vysvětlením dosud nijak patrných dopadů přijatých opatření na vzdělávání romských žáků.

MŠMT by tedy nyní mělo Kolegiu předložit konkrétní vizi toho, jakým způsobem úkol uložený Výborem ministrů specifikovaný v předchozím odstavci v daném termínu splní.

Kolegium by nicméně pro naplnění očekávání Výboru ministrů Rady Evropy mohlo být nápomocno tím, že současnou situaci podrobí analýze z širšího úhlu pohledu. Vzdělávání je jistě úzce provázáno s dalšími problematikami, které mohou ovlivňovat vzdělávání romských žáků, jako jsou bydlení, sociální vyloučení, sociálně-právní ochrana dětí či šířeji sociální zabezpečení, situace na trhu práce či přístup ke zdravotní péči.

Na půdě Kolegia by tedy mohlo být ustaveno fórum, složené jak ze zástupců orgánů, do jejichž gesce výše uvedené problematiky patří (MŠMT, MPSV, ÚV, KVOP, MZ), tak z dalších subjektů (Agentura pro sociální začleňování) a osob, zejména nevládních organizací a zástupců romské komunity, které by se pokusilo identifikovat příčiny nízké dosavadní účinnosti přijatých opatření na vzdělávání romských žáků, případně definovat způsob, jak tyto příčiny zjistit a analyzovat, a následně formulovat opatření, která by byla k úspěšnému výkonu rozsudku *D. H. a ostatní* žádoucí přijmout v resortu školství či jiných orgánů.

# MINISTERSTVO SPRAVEDLNOSTI

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

## **Červenka proti České republice**

**(podklad k bodu 2b jednání Kolegia dne 14. ledna 2020)**

### 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 nařídit jeho propuštění, došlo též k porušení čl. 5 odst. 4 Úmluvy. Konečně vzhledem k tomu, že 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.

Překlad a anotaci rozsudku naleznete [zde](#).

### 2. VÝKON ROZSUDKU

Již dne 1. srpna 2016 nabyla účinnosti novela zákona o sociálních službách a zákona o zvláštních řízeních soudních, která zejména definuje podmínky, za nichž opatrovník může za opatrovaného uzavřít smlouvu o poskytování pobytové sociální služby, 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, a stanoví podrobná procesní pravidla pro řízení o vyslovení nepřipustnosti držení v zařízení sociálních služeb. Více k obsahu této novely viz podklady k druhému jednání Kolegia dostupné [zde](#).

V listopadu 2016 vydalo Nejvyšší státní zastupitelství v zájmu sjednocení postupu státních zastupitelství při uplatňování oprávnění k návrhu na zahájení a vstupu do řízení ve věci nepřipustnosti držení v zařízení sociálních služeb, které mu svěřila s účinností od 1. srpna 2016 novela zákona o zvláštních řízeních soudních, základní zásady naplňování této netrestní agendy státního zastupitelství. Více k obsahu této metodiky viz podklady k třetímu jednání Kolegia dostupné [zde](#).

V listopadu 2017 Ministerstvo práce a sociálních věcí vydalo metodiku pro poskytovatele sociálních služeb, příslušné pracovníky obecních úřadů a veřejné opatrovníky v oblasti detencí v zařízeních sociálních služeb. Metodika byla následně na základě připomínek Kanceláře veřejného ochránce práv a Ministerstva spravedlnosti a poznatků získaných z praxe v lednu 2019 aktualizována. Dostupná je [zde](#).

O všech přijatých opatřeních byl dne 29. ledna 2019 informován Výbor ministrů Rady Evropy, který dne 23. října 2019 rezolucí uzavřel dohled nad výkonem rozsudku. Rezoluce Výboru ministrů je dostupná [zde](#).

# MINISTERSTVO SPRAVEDLNOSTI

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

## **Dubská a Krejzová proti České republice**

**(podklad k bodu 2c jednání Kolegia dne 14. ledna 2020)**

### 1. ZÁVĚR SOUDU

V rozsudku velkého senátu ze dne 15. listopadu 2016 Soud rozhodl, 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 pacientky 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.

Překlad a anotaci rozsudku naleznete [zde](#).

### 2. PRÁVNÍ RÁMEC A PŘEKÁŽKY VZNIKU PORODNÍCH DOMŮ

V současnosti porod v domácím prostředí za přítomnosti lékaře se specializací v oboru gynekologie a porodnictví nebo porodní asistentky české právní předpisy neumožňují, a to z důvodu ochrany života a zdraví rodičky a novorozence.

Porodní asistentka může poskytovat zdravotní služby samostatně pouze na základě oprávnění, které může získat po splnění podmínek uvedených v zákoně č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování, ve znění pozdějších předpisů („zákon o zdravotních službách“) ve spojení se zákonem č. 96/2004 Sb., o podmínkách získávání a uznávání způsobilosti k výkonu nelékařských zdravotnických povolání a k výkonu činnosti souvisejících s poskytováním zdravotní péče a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o nelékařských zdravotnických povoláních), ve znění pozdějších předpisů. Mezi podmínky k udělení oprávnění k samostatnému výkonu zdravotních služeb patří mimo jiné oprávnění užívat k poskytování zdravotních služeb zdravotnické zařízení, které splňuje požadavky na technické a věcné vybavení podle vyhlášky č. 92/2012 Sb., o požadavcích na minimální technické a věcné vybavení zdravotnických zařízení a kontaktních pracovišť domácí péče. Technické požadavky doplňuje vyhláška č. 99/2012 Sb., o požadavcích na minimální personální zabezpečení zdravotních služeb, která stanoví personální požadavky pro zdravotní péči porodní asistentky včetně vedení fyziologických porodů. Pro problematiku porodních domů je relevantní poukázat na to, že podle ustanovení § 10 odst. 3 zákona o zdravotních službách lze v sociálním prostředí pacienta vykonávat pouze takové zdravotní výkony, jejichž poskytnutí není podmíněno technickým a

věcným vybavením nutným k jejich provedení ve zdravotnickém zařízení. Jak také konstatoval Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 15. června 2016, sp. zn. 30 Cdo 3598/2014, „podle přílohy č. 2 k vyhlášce č. 92/2012 Sb. musí pracoviště porodní asistentky, kde jsou vedeny fyziologické porody, splňovat požadavky na věcné a technické vybavení, které není možné v domácím prostředí zajistit (zejména jde o požadavek zajištění provedení porodu císařským řezem nebo operace směřující k ukončení porodu ve zdravotnickém zařízení lůžkové péče nejdéle do 15 minut od zjištění komplikace porodu).“

Podmínky, které podle Ministerstva zdravotnictví („MZd“) mohou prakticky bránit vzniku samostatného porodního domu:

- nutnost fyzické přítomnosti gynekologa a porodníka do 5 minut stanovená z důvodu zajištění bezpečnosti;
- s úhradou porodu v porodním domě nepočítá vyhláška č. 134/1998 Sb., kterou se vydává seznam zdravotních výkonů s bodovými hodnotami, a v současnosti tak není služba hrazena z veřejného zdravotního pojištění;
- dojezdová doba 15 minut od zjištění komplikace ze zdravotnického zařízení porodní asistentky do zdravotnického zařízení jiného poskytovatele zdravotních služeb pro zajištění včasného provedení císařského řezu nebo operace směřující k ukončení porodu v porodnici;
- při přepravě nelze spoléhat na zdravotnickou záchrannou službu, neboť dojezdová doba garantovaná zákonem č. 374/2011 Sb., o zdravotnické záchranné službě, činí 20 minut, přičemž zdravotnická záchranná služba nemůže nahrazovat akutní péči, která by měla být poskytnuta v porodnici, jejím úkolem je poskytovat přednemocniční neodkladnou péči;
- nemožnost použití některých léčivých přípravků porodní asistentkou v akutních situacích, jelikož léčebné prostředky lze aplikovat jen na základě rozhodnutí lékaře.

### 3. POSTOJ MINISTERSTVA ZDRAVOTNICTVÍ

Ministerstvo zdravotnictví a odborné společnosti jsou přesvědčeny, že zdravotní služby v oblasti porodnictví jsou v současné době dobře zajištěny, a to jak obsahově (včetně zajištění kvality a bezpečí poskytovaných služeb), tak organizačně a úhradově. V roce 2018 v České republice proběhlo přes 112 tis. porodů. Narodil se zhruba stejný počet dětí jako v předchozích letech, okolo 114 tis., přičemž celková perinatální úmrtnost klesla na 4,4 ‰. Mzd se proto chce vydat cestou kultivace stávajícího systému ve smyslu kontinuálního zvyšování kvality a bezpečí péče a snahy o spokojenost žen i jejich blízkých.

O změně právní úpravy poskytování zdravotních služeb porodní asistentkou v zařízení, kde jsou vedeny fyziologické porody, tedy MZd v současné době neuvažuje a tzv. domácí porody nepodporuje. Odkazuje v této souvislosti i na informace zveřejněné v odborně zaměřených médiích, konkrétně ve Zdravotnickém deníku, který upozorňuje na novou rozsáhlou studii o tom, že porod doma znamená třikrát vyšší riziko úmrtí dítěte (viz <https://www.zdravotnickydenik.cz/2019/03/porod-doma-znamená-trikrát-vyšší-riziko-úmrtí-dítěte-ukazuje-nova-rozsáhla-studie/>).

Mzd nepodporuje s ohledem na zájmy nenarozeného dítěte ani vznik porodních domů, a prosazuje porod za dostupnosti specializovaných lékařek a lékařů v porodnicích.

Mzd v odpovědi na poptávku ze strany rodiček se nicméně rozhodlo pro podporu vzniku tzv. center porodní asistence vybudovaných ve stávajících porodnicích, kde bude v případě potřeby poskytnuta okamžitá zdravotnická intervence. Pro MZd je zásadní prioritou život, zdraví a bezpečnost matky a novorozence, uvědomuje si však i důležitost zajištění jejich maximálního komfortu. Proto



dlouhodobě klade důraz na zvyšování kvality poskytovaných služeb v porodnicích. Cílem je maximálně vyjít vstříc přáním rodičům při zachování vysoké odbornosti a bezpečí. Centra porodní asistence v rámci porodnic považuje MZd za kompromisní řešení, kdy je možné, aby porod proběhl pouze pod vedením porodní asistentky, ale zároveň by v případě komplikací byl nablízku lékař. Předporodní péče, příjem k porodu a samotný porod je u fyziologické rodičky (dle definovaných kritérií) veden porodní asistentkou. O jednu rodičku se stará vždy jedna porodní asistentka. Zároveň jsou definována jasná kritéria pro předporodní péči, porodní péči a komplikace porodu, kdy je přivolán okamžitě dostupný lékař

Za účelem diskuse nad vznikem center porodní asistence na MZd vznikla neformální pracovní skupina vedená náměstkyní ministra. Vyústěním snah o zřízení pilotního centra porodní asistence je projekt v Nemocnici Na Bulovce. Předpokládá se vznik dalších center (VFN v Praze, U Apolináře a další). Centrum porodní asistence je určeno pouze pro zdravé těhotné ženy a jeho roční provoz by měl posloužit k vyhodnocení výsledků a tyto posléze využity pro zavedení center do běžné praxe na celostátní úrovni. V této souvislosti se pracovní skupina usnesla také na tom, že by měla být rozpracována Koncepce Centra porodní asistence včetně tvorby nových standardů porodnické a neonatologické péče.

#### 4. ČINNOST PRACOVNÍ SKUPINY PRO PORODNICTVÍ

Od doby posledního jednání Kolegia, na němž byl diskutován rozsudek *Dubská a Krejzová proti České republice* (28. února 2018), došlo v rámci mezirezortního připomínkového řízení k vypořádání připomínek k *doporučení Rady vlády pro rovnost žen a mužů k samostatným porodním domům* (dále jen „doporučení k samostatným porodním domům“, dostupné v [eKLEP](#)), které připravila pracovní skupina k porodnictví v roce 2017. Jeho projednání bylo zařazeno na program schůze vlády dne 31. července 2018, avšak projednáno nebylo.

V návaznosti na neprojednání doporučení pak na jednání Rady vlády pro rovnost žen a mužů (dále jen „Rada“) dne 22. října 2018 předseda vlády podpořil zřízení pilotního centra porodní asistence (viz výše). V pracovní skupině převládá názor, že toto pojetí center porodní asistence – jakkoli je pokrokem a rozšířením možností v oblasti péče poskytované v souvislosti s porodem – nenaplnuje původní doporučení k samostatným porodním domům a negarantuje plně možnost rodičů vybrat si způsob, okolnosti a místo porodu, resp. těhotenskou, porodní a poporodní péči.

Pracovní skupina k porodnictví také připravila a v srpnu 2019 schválila *podnět k podpoře kojení*, který by měl být Radě předložen k projednání zkraje příštího roku. Sekretariát pracovní skupiny k tématu podpory kojení uspořádal dne 27. listopadu 2018 [tiskovou konferenci](#).

Pracovní skupina k porodnictví dále připravuje druhou revizi *podnětu k publikování statistických dat*, který by měl být Radě předložen též počátkem příštího roku.

Sekretariát pracovní skupiny rovněž spolupracoval s MZd stran plnění dvou úkolů z [Aktualizovaných opatření Priorit a postupů vlády při prosazování rovnosti žen a mužů na rok 2017](#), úkolu č. 28 spočívajícím ve vytvoření průvodce (pro rodiče) těhotenskou, porodní a šestinedělní péčí a úkolu č. 29, jehož podstavou bylo vytvoření doporučení pro zdravotnická zařízení k respektování práv rodiček. Při plnění úkolu č. 29 sekretariát spolupracoval na návrhu osnovy a obsahu seznamu doporučení pro zdravotnická zařízení. Navrhl také konkrétní úpravy textu. K průvodci pro rodiče sekretariát zaslal zdůvodněný návrh na kompletní revizi textu průvodce, a to kvůli nenaplnění podstaty příslušného úkolu ze strany MZd. Materiál byl poskytnut k samostatným připomínkám i zástupkyním komunitních porodních asistentek, které k němu rovněž zaslaly negativní stanovisko a doporučily kompletní revizi.



Součástí [Akčního plánu pro rovnost žen a mužů na léta 2019–2020](#) je opatření č. 15 (provést reprezentativní sociologické šetření spokojenosti s porodní a poporodní péčí v České republice a s ohledem na výsledky navrhnout konkrétní doporučení pro praxi) a opatření č. 16 (v návaznosti na zřizování center porodní asistence a aktuální doporučení WHO vypracovat *koncepti péče o matku a dítě v těhotenství, během porodu a po porodu*), která byla formulována ve vazbě na činnosti pracovní skupiny k porodnictví.

Bližší informace k činnosti pracovní skupiny k porodnictví včetně zápisů z jejich jednání jsou dostupné na [webu Úřadu vlády](#).

# MINISTERSTVO SPRAVEDLNOSTI

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

## Kompenzační prostředek nápravy nepřiměřené délky řízení – soudní poplatky (podklad k jednání Kolegia dne 14. ledna 2020)

### 1. ZÁVĚR SOUDU

V rozsudku ve věci *Žirovnický proti České republice* ze dne 8. února 2017 Soud mimo jiné konstatoval, že některá řízení v režimu zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem („OdškZ“), jejichž prostřednictvím se stěžovatel domáhal náhrady za nemajetkovou újmu, která mu byla způsobena nepřiměřenou délkou řízení, sama nedostála požadavku na projednání v přiměřené lhůtě, jak vyžaduje čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

Překlad a anotaci rozsudku naleznete [zde](#).

### 2. VÝKON ROZSUDKU

#### A. ZPOPLATNĚNÍ ŘÍZENÍ PODLE ODŠKZ

Na dřívějších zasedáních Kolegia bylo konstatováno, že v souvislosti s výkonem tohoto rozsudku Soudu byly kromě dalšího zpoplatněny žaloby a opravné prostředky podávané v režimu OdškZ. K tomu došlo s účinností od 30. září 2017 na základě [zákona č. 296/2017 Sb.](#), jímž byla zrušena *en bloc* výjimka z poplatkové povinnosti obsažená v zákoně č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích. Podle nové položky 8a sazebníku poplatků, který tvoří přílohu tohoto zákona, má být za návrh na zahájení řízení v režimu OdškZ vybírán soudní poplatek ve výši 2 000 Kč. Poplatková povinnost za podání odvolání a dovolání nebyla v předmětné novelizaci řešena.

Ministerstvo spravedlnosti čelilo dotazům na výši soudních poplatků, které se mají v těchto sporných řízeních hradit a vybírat u odvolání a dovolání. Spolu s většinou obecných soudů zastávalo právní názor, že neobsahuje-li zákon zvláštní právní úpravu, použijí se obecná pravidla sazebníku pro určení výše soudního poplatku. To by v případě odvolání znamenalo řídit se položkou 22 bodem 1 ve spojení s položkou 1, popř. položkou 22 bodem 2 ve spojení s položkou 3. V této logice by soudní poplatek u žalob na náhradu nemajetkové újmy činil 2 000 Kč u žalované částky do výše 200 000 Kč, zatímco nad tuto hranici 1% z žalované částky. U žalob na náhradu majetkové škody by výše soudního poplatku činila 1 000 Kč do návrhu nepřevyšujícího částku 20 000 Kč. U vyšších žalovaných částek by se soudní poplatek vypočetl jako 5% z částky v rozmezí od 20 tisíc do 40 milionů Kč a 1% v případě částky vyšší. Pokud jde o dovolání, soudní poplatek by se vyměřil na základě položky 23, která stanoví sazbu 7 000 Kč u žalované částky do 100 tisíc korun včetně, resp. 14 000 Kč u částky vyšší.

#### B. RELEVANTNÍ JUDIKATURA ÚSTAVNÍHO SOUDU A Z NÍ PLYNOUCÍ DŮSLEDKY

V nálezu ze dne 23. dubna 2019, [sp. zn. I. ÚS 1415/18](#), Ústavní soud dovodil, že **pokud není soudní poplatek za odvolání** proti rozhodnutí vydanému v řízení proti státu **upraven, neplatí se žádný**. Konkrétně poznamenal: „V zájmu ústavního práva na přístup k soudu je proto třeba učinit závěr, že nevyplývá-li ze zákonné změny ani zjevného úmyslu zákonodárce vůle zpoplatnit odvolání v řízeních o žalobách proti státu na náhradu škody způsobené výkonem veřejné moci, je třeba setrvat na tradičním závěru, že jde o návrh nezpoplatněný.“ Na tomto postoji Ústavní soud setrval i v navazující roz-

hodovací činnosti (nález ze dne 21. května 2019, [sp. zn. IV. ÚS 3283/18](#), a nález ze dne 26. června 2019, [sp. zn. I. ÚS 3668/18](#)), a proto jej lze mít za právní názor ustálený.

Pokud byly již poplatky za odvolání zaplacený v rozporu s judikaturou Ústavního soudu (což budou v zásadě patrně případy, v nichž soudy zahájily odvolací řízení v období od 30. září 2017 do vydání prvního nálezu z dubna 2019), jsou soudy povinny přijaté peněžní prostředky na žádost účastníka řízení vrátit na základě § 10 zákona o soudních poplatcích, a to ve lhůtě 10 let od konce kalendářního roku, v němž byl poplatek vybrán.

#### *C. AKTUÁLNÍ STAV A PLÁNOVANÁ ZMĚNA ZÁKONA O SOUDNÍCH POPLATCÍCH*

V současné době je za podání žaloby v režimu OdškZ nadále vybírán soudní poplatek ve výši 2 000 Kč. Za odvolání proti rozhodnutí soudu prvního stupně naopak nelze poplatek účtovat vůbec. V případě dovolání platí obecná úprava v sazebníku, která zakládá soudní poplatek ve výši 7 000 Kč, potažmo 14 000 Kč, a to v závislosti na žalované částce.

Legislativní odbor Ministerstva spravedlnosti v reakci na rozhodovací praxi Ústavního soudu připravil další návrh novelizace zákona o soudních poplatcích, který se nachází v meziresortním připomínkovém řízení. V něm **je navrhováno zpoplatnění odvolání** v tomto druhu sporných řízení **částkou 2 000 Kč**. Má se za to, že toto zvýšení odpovídá obvyklému přístupu, kdy u návrhu na zahájení řízení a za odvolání bývá vybírán soudní poplatek ve stejné či obdobné výši. Pokud jde o dovolání, zůstane dosavadní úprava nedotčena.

# MINISTERSTVO SPRAVEDLNOSTI

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

## ***ERTF proti České republice***

**(podklad k bodu 3a jednání Kolegia dne 14. ledna 2020)**

### ÚVOD

Evropský výbor pro sociální práva („Výbor“) dne 17. května 2016 vydal rozhodnutí ve věci kolektivní stížnost č. 104/2014 *European Roma and Travellers Forum* („ERTF“) *proti České republice*<sup>1</sup>, v níž stěžovatelka namítala porušení článků 11 a 16 Evropské sociální charty („Charta“), samostatně či ve spojení s preambulí Charty, z důvodů nedostatečné ochrany práv Romů v oblasti zdravotní péče, vzdělání a bydlení.

Výbor v rozhodnutí dospěl k závěru, že došlo k porušení článku 16 Charty, s ohledem na to, že romské rodiny byly často nuceně vystěhovávány bez nezbytných záruk, na nezajištění potřeb přístupného bydlení pro Romy, jejich územní segregaci a nevyhovující podmínky k bydlení. Dle Výboru došlo také k porušení článku 11 Charty, protože vláda neučinila dostatečné kroky ke zpřístupnění zdravotní péče pro Romy a k odstranění vyloučení a marginalizace v oblasti zdraví a zdravotní péče, kterým jsou romské komunity vystaveny.

Cílem tohoto materiálu je především shrnout možné problematické aspekty platné právní úpravy a praxe řízení ve věcech nuceného vystěhování a navrhnout možná opatření legislativní či nelegislativní povahy, která by posílila právní záruky a ochranu osob v těchto řízeních. Otázka vystěhování nicméně velmi úzce souvisí s dalšími aspekty problematiky bydlení, jako je zejména jeho dostupnost, a proto budou v materiálu do určité míry též pojednány. Dokument se nicméně nezabývá druhým hlavním tématem (přístup Romů ke zdravotní péči), k němuž se Evropský výbor pro sociální práva ve věci *ERTF proti České republice* též kriticky vyjádřil.<sup>2</sup> Materiál je sestaven na základě analýzy mezinárodní i vnitrostátní právní úpravy, rozhodovací praxe mezinárodních orgánů, konzultací s dotčenými orgány i lidmi z praxe, kteří byli osloveni dotazníkovým šetřením skrze Agenturu pro sociální začleňování (k tomu viz dále část IV.).

### **I. ROZHODNUTÍ EVROPSKÉHO VÝBORU PRO SOCIÁLNÍ PRÁVA VE VĚCI ERTF PROTI ČESKÉ REPUBLICĚ**

Výbor ve svém rozhodnutí nejprve zdůraznil, že právo na bydlení je spojeno s mnoha dalšími právy a také má zcela zásadní význam pro rodinu. Pokud tedy mají státy dostát znění článku 16 Charty, musejí podporovat poskytování přiměřené nabídky bydlení pro rodiny, zohledňovat potřeby rodin ve své bytové politice a zajistit, aby existující bydlení bylo odpovídající úrovně a zahrnovalo základní služby (jako vytápění či elektřina). Dále musí mít odpovídající velikost podle složení rodiny. Navíc povinnost podpory poskytování přiměřeného bydlení obsahuje i povinnost poskytnout ochranu před nezákonným vystěhováním [*Evropské centrum pro práva Romů (ERRC) proti Řecku*, stížnost č. 15/2003, rozhodnutí ze dne 8. prosince 2004, § 24].

<sup>1</sup> Rozhodnutí je v anglickém jazyce dostupné zde: <http://hudoc.esc.coe.int/eng/?i=cc-104-2014-dmerits-en>, český překlad zde: <https://justice.cz/web/msp/preklady-vybranych-nazoru-vyboru1>.

<sup>2</sup> Tato tematická oblast bude řešena samostatně především analýzou současné relevantní právní úpravy a konzultacemi s příslušnými dotčenými orgány, zejména Ministerstvem zdravotnictví.

Ve vztahu k projednávané stížnosti Výbor připomněl, že dlouhodobě neutěšený stav v oblasti bydlení dostupného pro Romy v České republice byl již dříve zdokumentován, a též své závěry, že situace v oblasti bydlení pro romské rodiny není v souladu s článkem 16 Charty (Závěry XX-4, 2015). Poukázal dále na dokumenty poskytnuté Českou republikou, která sice předložila informace o opatřeních směřujících k vyšší dostupnosti bydlení například v *Koncepci bydlení ČR do roku 2020*, avšak bez potřebných podrobností. Obdobně ani z informací obsažených v integrovaném operačním programu a z činnosti Agentury pro sociální začleňování nevyplývaly dostatečné údaje o potřebách v oblasti bydlení, cílech nebo dosažených úspěších v této oblasti (např. počet příjemců úvěrových dotací, počet vystavěných nebo zrekonstruovaných bytových jednotek).

Výbor dále poznamenal, že podle závěrů Evropské komise proti rasismu a nesnášenlivosti (ECRI) se počet sociálně vyloučených míst v České republice mezi lety 2012 a 2015 zvýšil na přibližně čtyři sta a že diskriminace na trhu s bydlením stále ovlivňuje přístup zranitelných skupin, jako jsou Romové, k bydlení. Obdobně komisař Rady Evropy pro lidská práva ve své zprávě z roku 2013 naléhal na státní orgány, aby zvýšily své úsilí při potírání postupů vedoucích k územní segregaci Romů a jejich diskriminaci při přidělování sociálního bydlení [CommDH (2013) 1]. Výbor také poukázal na to, že Výbor OSN pro hospodářská, sociální a kulturní práva vyjádřil znepokojení nad tím, že Romové mimo jiné v oblasti bydlení i nadále pociťují rozšířenou diskriminaci a že státní správa nezavedla komplexní systém sociálního bydlení ani nepřijala zákon o sociálním bydlení (*Závěrečná stanoviska k druhé periodické zprávě České republiky*, červen 2014, E/C.12/CZE/CO/2). Poukázal též na zprávu vypracovanou z iniciativy Evropské komise proti rasismu a nesnášenlivosti (ECRI)<sup>3</sup>, dokládající nevyhovující podmínky v domácnostech, v nichž nemalá část romských rodin žije.

Výbor proto shledal, že nedostupnost bydlení, nevyhovující podmínky v domácnostech řady romských rodin a územní segregace Romů představují porušení článku 16 Charty.

Výbor dále připomněl, že nezákonné obývání místa nebo obydlí může ospravedlnit vystěhování jeho obyvatel. Kritéria posuzování nezákonného obývání však nesmějí být nepřiměřeně široká [*Evropské centrum pro práva Romů (ERRC) proti Řecku*, stížnost č. 15/2003, rozhodnutí ze dne 8. prosince 2004, § 51]. Výbor dále připomněl svou ustálenou judikaturu, naposledy zmíněnou ve věci *Médecins du Monde-International proti Francii* (stížnost č. 67/2011, rozhodnutí ze dne 11. září 2012, § 75), podle níž v souladu s Chartou **musí právní ochrana osob ohrožených vystěhováním být stanovena zákonem** a obsahovat:

- **povinnost konzultovat dotčené strany** s cílem nalézt alternativní řešení k vystěhování;
- povinnost stanovit **přiměřenou výpovědní lhůtu před vystěhováním**;
- **zákaz vystěhování v noci nebo v zimě<sup>4</sup>**;
- přístup **k opravným prostředkům**;
- přístup **k právní pomoci**;
- **finanční náhradu (odškodnění) v případě protiprávního vystěhování**.

Pokud dojde k vystěhování, musí být podle Výboru:

- prováděno za podmínek, které **respektují důstojnost** dotčených osob;
- řídit se pravidly, která **dostatečně chrání práva** dotčených osob;

<sup>3</sup> Zpráva Evropské komise proti rasismu a nesnášenlivosti (CRI(2012)27), dostupná například z: <https://www.refworld.org/docid/513dbb432.html>.

<sup>4</sup> Výbor nespécifikoval, zda se má jednat o celé roční období, nebo klimatické podmínky. Vzhledem ke kontextu a výkladu rozhodnutí se zdá, že „zimou“ je třeba v jednotlivých případech posuzovat dle faktických meteorologických podmínek a konkrétní situace, nikoliv ročního období.

– být doprovázeno **návrhy na náhradní bydlení**.

Výbor odkázal také na rozsudek Evropského soudu pro lidská práva („Soud“) ve věci *Connors proti Spojenému království* (č. 66746/01, rozsudek ze dne 27. května 2004), kde Soud uvedl: „*Procesní záruky, které jsou jednotlivci k dispozici, budou obzvláště důležité při zjišťování toho, zda žalovaný stát při stanovování regulačního rámce nepřekročil rámec prostoru pro uvážení. Soud musí zejména zkoumat, zda rozhodovací proces vedoucí k zásahu byl spravedlivý a zda umožňuje řádné respektování zájmů zaručených jednotlivci článkem 8 Úmluvy.*“

Výbor rovněž připomněl *Obecný komentář č. 7 Výboru OSN pro hospodářská, sociální a kulturní práva o právu na odpovídající bydlení: nucené vystěhování* (1997), v němž se výslovně uvádí, že procesní ochrana by měla zahrnovat příležitost ke skutečné konzultaci s těmi, jichž se vystěhování týká; odpovídající a odůvodněné oznámení před plánovaným datem vystěhování; informace o navrhovaném vystěhování. Dále pak zejména tam, kde se vystěhování týká skupin osob, měli by být vládní představitelé nebo jejich zástupci přítomni během procesu vystěhování.

Ohledně české právní úpravy Výbor konstatoval, že právní předpisy umožňující vystěhování ve svém souhrnu neposkytují nezbytné záruky vyžadované článkem 16 Charty, zejména nezakotvují **předchozí konzultace dotčených stran a povinnost nabídnout náhradní ubytování**. Výbor také poznamenal, že se vyskytly případy, kdy vnitrostátní orgány při snaze o vystěhování romských rodin nepostupovaly v souladu s právní úpravou, například v Ostravě či v Ústí nad Labem.

Výbor proto shledal porušení článku 16 Charty i proto, že romské rodiny jsou často<sup>5</sup> nuceně vystěhovávány bez nezbytných záruk.

## II. PLATNÁ PRÁVNÍ ÚPRAVA

### A. ÚSTAVNÍ ZAKOTVENÍ

Nedotknutelnost obydlí a možnosti zásahů do jeho nedotknutelnosti omezuje Listina základních práv a svobod v čl. 12 odst. 3:

*„Zásahy do nedotknutelnosti obydlí mohou být zákonem dovoleny, jen je-li to v demokratické společnosti nezbytné pro ochranu života nebo zdraví osob, pro ochranu práv a svobod druhých anebo pro odvrácení závažného ohrožení veřejné bezpečnosti a pořádku. Pokud je obydlí užíváno také pro podnikání nebo provozování jiné hospodářské činnosti, mohou být takové zásahy zákonem dovoleny, též je-li to nezbytné pro plnění úkolů veřejné správy.“*

Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech v čl. 11 odst. 1 k přiměřenému bydlení stanoví, že „*Státy, smluvní strany Paktu, uznávají právo každého jednotlivce na přiměřenou životní úroveň pro něj a jeho rodinu, zahrnující v to dostatečnou výživu, šatstvo, byt, a na neustálé zlepšování životních podmínek. Smluvní státy podniknou odpovídající kroky, aby zajistily uskutečnění tohoto práva, uznávajíce pro dosažení tohoto cíle zásadní důležitost mezinárodní spolupráce, založené na svobodném souhlasu.*“

Podle článku 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod („Úmluva“) „*[K]aždý má právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence. Státní orgán nemůže do výkonu tohoto práva zasahovat kromě případů, kdy je to v souladu se zákonem a nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského bla-*

---

<sup>5</sup> Konkrétní počet takových rodin Výbor v rozhodnutí neuvedl.

*hobytu země, ochrany pořádku a předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných.“*

## B. MOŽNOSTI NUCENÉHO VYSTĚHOVÁNÍ

Nucené vystěhování z obydlí či vyklizení nemovitosti (vedoucí k vystěhování jeho obyvatel) je v českém právním řádu konkrétně možné zejména<sup>6</sup> z následujících důvodů:

- **ohrožení života či zdraví osob** nebo zvířat v případech, kdy stavba hrozí zřícením (§ 135 odst. 1 a 2 a § 140 stavebního zákona);<sup>7</sup>
- **hrubé porušení povinností ze strany nájemce** (§ 2288 odst. 1 a § 2291 občanského zákoníku);<sup>8</sup>
- **pronajímatel byt potřebuje k vlastnímu bydlení nebo pro bydlení příbuzného** v přímé linii nebo ve vedlejší linii v druhém stupni (§ 2288 odst. 2 občanského zákoníku);
- **provedení úpravy, přestavby nebo jiné změny bytu** nebo domu (§ 2260 občanského zákoníku).

---

<sup>6</sup> Dalším důvodem pro (dočasné) vyklizení nemovitosti může být krizová událost podle zákona č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému, která ovšem může vést až k vystěhování obyvatel. Povinnost vyklizení či vystěhování také může pravděpodobně vyplynout také ze zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení (státu). O těchto důvodech vyklizení/vystěhování však v tomto materiálu není blíže pojednáno z toho důvodu, že se jich primárně rozhodnutí ve věci *ERTF proti České republice* netýká.

<sup>7</sup> Ustanovení § 135 odst. 1 a 2 stavebního zákona, č. 183/2006 Sb., zní:

*„(1) Stavební úřad nařídí vlastníku stavby neodkladné odstranění stavby a zabezpečí její odstranění, jsou-li ohroženy životy osob nebo zvířat tím, že stavba hrozí zřícením.*

*(2) Stavební úřad nařídí vlastníku stavby provedení nutných zabezpečovacích prací, jestliže stavba svým technickým stavem ohrožuje zdraví a životy osob nebo zvířat, není-li nutné ji neodkladně odstranit.*

Ustanovení § 140 odst. 1 stavebního zákona, č. 183/2006 Sb., zní: *(1) Jestliže jsou závadami na stavbě bezprostředně ohroženy životy nebo zdraví osob či zvířat, anebo má být nařízeno neodkladné odstranění stavby nebo nutné zabezpečovací práce podle § 135 odst. 1 a 2, stavební úřad nařídí všem osobám, které se ve stavbě zdržují, aby ji neprodleně vyklidily. Podle okolností též nařídí, aby ze stavby byla vyvedena zvířata.*

<sup>8</sup> Ustanovení § 2288 občanského zákoníku, č. 89/2012 Sb., zní:

*„(1) Pronajímatel může vypovědět nájem na dobu určitou nebo neurčitou v tříměsíční výpovědní době,*

*a) poruší-li nájemce hrubě svou povinnost vyplývající z nájmu,*

*(...).“*

Ustanovení § 2291 občanského zákoníku, č. 89/2012 Sb., zní:

*„(1) Poruší-li nájemce svou povinnost zvláště závažným způsobem, má pronajímatel právo vypovědět nájem bez výpovědní doby a požadovat, aby mu nájemce bez zbytečného odkladu byt odevzdal, nejpozději však do jednoho měsíce od skončení nájmu.*

*(2) Nájemce porušuje svou povinnost zvláště závažným způsobem, zejména nezaplatil-li nájemné a náklady na služby za dobu alespoň tří měsíců, poškozuje-li byt nebo dům závažným nebo nenapravitelným způsobem, způsobuje-li jinak závažné škody nebo obtíže pronajímateli nebo osobám, které v domě bydlí nebo užívá-li neoprávněně byt jiným způsobem nebo k jinému účelu, než bylo ujednáno.*

*(3) Neuvede-li pronajímatel ve výpovědi, v čem spatřuje zvláště závažné porušení nájemcovy povinnosti, nebo nevyzve-li před doručením výpovědi nájemce, aby v přiměřené době odstranil své závadné chování, popřípadě odstranil protiprávní stav, k výpovědi se nepřihlíží.“*



## C. ZÁRUKY PŘI NUCENÉM VYSTĚHOVÁNÍ

### 1. STAVEBNÍ ZÁKON

Stavební zákon ohledně **zákonných záruk při vystěhovávání** stanoví, že při nařizování vyklizení stavby stavební úřad v případě nebezpečí z prodlení omezí řízení na zjištění stavu kontrolní prohlídkou a na **vydání ústního nařízení** vyklizení, přičemž písemné vyhotovení rozhodnutí o nařízení vyklizení stavby doručí vyklizovaným osobám, vlastníkovi stavby, vyklizující osobě a obci bez zbytečného odkladu dodatečně.<sup>9</sup> Vyklizovaným osobám musí být zajištěno alespoň **přístřeší**, nikoliv však obydlí trvalejšího charakteru. **Obce mají povinnost** v mezích své působnosti na výzvu stavebního úřadu poskytnout **potřebnou součinnost**.<sup>10</sup>

Dále, předpokladem vydání rozhodnutí o neodkladném odstranění stavby či provedení nutných zabezpečovacích prací podle stavebního zákona je **provedení kontrolní prohlídky** stavby, na kterou má stavební úřad přizvat účastníky řízení. Těmi jsou podle § 142 odst. 1 stavebního zákona „osoba, která má vlastnické právo nebo jiné věcné právo k dotčeným pozemkům a stavbám na nich, včetně sousedních pozemků a staveb na nich, jestliže toto právo může být rozhodnutím přímo dotčeno“. Nájemci bytů a nebytových prostor „jsou účastníky řízení, jen pokud jejich práva vyplývající z nájmu mohou být přímo dotčena realizací nařízení stavebního úřadu podle odstavce 1“ (§ 142 odst. 2 stavebního zákona). V teoretické rovině je tak zakotveno **právo participace v procesu** také pro nájemce, byť pouze ve vybraných případech. Osob žijících na pozemcích či ve stavbách protiprávně se ustanovení nedotýká. V praxi se tedy může stát, že stavební úřad provede kontrolní prohlídku, na jejímž základě rozhodne o vyklizení stavby, toto rozhodnutí ovšem doručí pouze vlastníkovi stavby, u něhož není zajištěno, že rozhodnutí předá nebo sdělí nájemcům. Ti pak mohou být vystěhováni, aniž by došlo k předchozí konzultaci přímo s nimi. Z poznatků veřejné ochránkyně práv se ovšem zdá, že taková situace je zcela výjimečná a ve většině případů vystěhovávání dle stavebního zákona dochází při provedení kontrolní prohlídky stavby ke konzultaci s obyvateli domu či rovnou k oznámení, zda se budou muset vystěhovat.

### 2. OBČANSKÝ ZÁKONÍK A OBČANSKÉ SOUDNÍ ŘÍZENÍ

Pokud jde o **zákonné záruky** při nuceném vystěhovávání **podle občanského zákoníku**, nový občanský zákoník předně na rozdíl od předchozí právní úpravy<sup>11</sup> **nezakotvuje povinnost** zajistit vystěhovávanému **bytovou náhradu** v podobě náhradního bytu, náhradního ubytování ani přístřeší (poslední zmíněné bylo vypuštěno také z úpravy občanského soudního řádu<sup>12</sup> v části výkonu rozhodnutí). Při nuceném vyklizení bytu podle občanského soudního řádu se tak pouze zajistí dočasná úschova zajištěných věcí.<sup>13</sup> V případech, kdy pronajímatel svémocně nájemce nuceně vystěhuje (nebo chce vystěhovat) bez právního důvodu, může nájemce využít institutu **ochrany držby**.<sup>14</sup>

Jde-li o **konzultaci** pronajímatele a nájemce předcházející vystěhovávání podle občanského zákoníku, pronajímatel může vypovědět nájem na dobu určitou nebo neurčitou v **tříměsíční výpovědní době**,<sup>15</sup> ledaže došlo k porušení povinností ze strany nájemce zvláště závažným způsobem; v takovém

<sup>9</sup> Ustanovení § 140 odst. 3 stavebního zákona.

<sup>10</sup> Tamtéž, § 140 odst. 4.

<sup>11</sup> Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, účinný do 31. prosince 2013.

<sup>12</sup> Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, dříve v § 340–342.

<sup>13</sup> Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, § 341 odst. 3 a § 342 odst. 1.

<sup>14</sup> Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, § 1003 a 1007.

<sup>15</sup> Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, § 2288.

případě má pronajímatel právo vypovědět nájem bez výpovědní doby.<sup>16</sup> Pronajímatel má zároveň povinnost nájemce ve výpovědi poučit, že má právo vznést proti výpovědi námitky a navrhnout přezkoumání oprávněnosti výpovědi soudem, jinak je výpověď neplatná.<sup>17</sup> Nájemce má právo **podat návrh soudu** do dvou měsíců ode dne, kdy mu výpověď došla, k přezkoumání oprávněnosti výpovědi.<sup>18</sup> Konzultační proces tedy spočívá buď v dobrovolné komunikaci dotčených stran během výpovědní doby, v samotné výpovědi (obsahující informace o právu nájemce nechat výpověď přezkoumat soudem) nebo při samotném soudním řízení při přezkoumávání oprávněnosti výpovědi a povinnosti žalovaného vyklidit byt, kdy se soud snaží vést strany ke smírnému řešení sporu.

Pokud jde o další aspekty nuceného vystěhování v občanském soudním řízení, nuceně lze vystěhovat nájemce až po rozhodnutí soudu o jeho povinnosti vyklidit nemovitou věc, přičemž podání žaloby může předcházet předžalobní výzva (jinak vlastník nemovité věci ztrácí nárok na náhradu nákladů řízení).<sup>19</sup> Pokud soud vyhoví žalobě o povinnosti nájemce vyklidit nemovitou věc a nájemce dobrovolně neuposlechne, soud, případně soudní exekutor,<sup>20</sup> nařídí na návrh pronajímatele výkon rozhodnutí a po právní moci takového usnesení výkon rozhodnutí provede, přičemž o vyklizení vyrozumí povinného nejméně 15 dnů předem. Soud **vyrozumí** také **pronajímatele** a příslušný **orgán obce**.<sup>21</sup> Požádá-li o to oprávněný před podáním návrhu na výkon rozhodnutí nebo při podání tohoto návrhu a považuje-li to předseda senátu za účelné, předvolá povinného a vyzve ho k dobrovolnému splnění povinnosti, kterou mu ukládá rozhodnutí.<sup>22</sup>

### III. JUDIKATURA EVROPSKÉHO SOUDU PRO LIDSKÁ PRÁVA A ROZHODOVACÍ PRAXE VÝBORU

Právní proces vedoucí k nucenému vystěhování musí podle Soudu splňovat **procesní záruky dle článku 8 Úmluvy**, kdy zásahy do zájmů jím chráněných (jako právo na respektování obydlí) musí vyplývat z rozhodovacího procesu, který je **spravedlivý** a poskytuje **dostatečný respekt** k těmto zájmům (*Connors proti Spojenému království*, cit. výše, § 39). Stát musí zajistit, že vystěhovávaná osoba má možnost, aby veškeré její námitky byly posouzeny nezávislým soudem. Dotčená osoba musí mít také možnost **účinně se účastnit řízení**, které vede k vystěhování.

Součástí procesních záruk před vystěhováním poskytovaných článkem 8 je také požadavek, aby vnitrostátní soudy zkoumaly **přiměřenost zásahu** (např. *Čosić proti Chorvatsku*, č. 28261/06, rozsudek ze dne 15. ledna 2009, § 21–22; *Stanková proti Slovensku*, č. 7205/02, rozsudek ze dne 9. října 2007, § 62; nebo *Winterstein a ostatní proti Francii*, č. 27013/07, rozsudek ze dne 17. října 2013, § 150), a to i tehdy, nemá-li dle vnitrostátních předpisů právo nemovitost obývat (*Orlić proti Chorvatsku*, č. 48833/07, rozsudek ze dne 21. června 2011, § 65). Skutečnost, že jde o protiprávní obývání nemovitosti, je nicméně relevantním aspektem posouzení přiměřenosti vystěhování a pozice jednotlivce je v těchto případech slabší, než kdyby šlo o zákonné užívání nemovitosti (*Winterstein a ostatní proti Francii*, cit. výše, § 76). Povinnost individuálního přezkumu přiměřenosti se neuplatní pouze v případech sociálního nebo státem či obcí provozovaného bydlení, ale také u soudem nařízeného prodeje majetku k uspokojení věřitelů (*Zehentner proti Rakousku*, č. 20082/02, rozsudek ze dne

<sup>16</sup> Tamtéž, § 2232.

<sup>17</sup> Tamtéž, § 2286, odst. 2.

<sup>18</sup> Tamtéž, § 2290.

<sup>19</sup> Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, § 142a.

<sup>20</sup> Zákon č. 120/2001 Sb. o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád).

<sup>21</sup> Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, § 340 odst. 1 a 2.

<sup>22</sup> Tamtéž, § 259.

16. července 2009) nebo zbourání majetku postaveného bez příslušného povolení (*Ivanova a Cherkeзов proti Bulharsku*, č. 46577/15, rozsudek ze dne 21. dubna 2016, § 54).

Ve věci *Ivanova a Cherkeзов proti Bulharsku* dospěl Soud k závěru, že k porušení článku 8 Úmluvy došlo v důsledku výkonu rozhodnutí o odstranění nepovolené stavby domu, jediného obydlí stěžovatelů, a to bez toho, aby byla posouzena přiměřenost tohoto opatření. Soud věc posuzoval obdobně jako případy nuceného vystěhování z nájemního bydlení. Ztráta obydlí je totiž nejzávažnějším zásahem do práva na respektování obydlí a osoba, která čelí takovému zásahu, musí mít možnost uplatnit námitky proti tvrzené nepřiměřenosti daného opatření před nezávislým soudem. U nepovolené stavby je přitom nutné vzít mj. v úvahu, (i) zda obydlí bylo vybudováno nezákonně, (ii) zda k tomu došlo vědomě či nevědomě, (iii) jaká je povaha a závažnost nezákonného jednání, (iv) jaká je povaha zájmu sledovaného odstraněním stavby, (v) zda osoby, které mají ztratit své obydlí, mají k dispozici jiné přiměřené ubytování, případně (vi) zda existují jiné méně přísné možnosti, jak danou situaci vyřešit. Pokud dotčená osoba námitku nepřiměřenosti vznese, soudy se jí musí pečlivě zabývat (*Ivanova a Cherkeзов proti Bulharsku*, č. 46577/15, rozsudek ze dne 21. dubna 2016, § 53).

V situacích, kdy soukromý vlastník nárokuje svoje vlastnictví **na základě smluvního vztahu** uzavřeného s povinnou osobou, však článek 8 Úmluvy připouští, aby zákonodárce provedl posouzení přiměřenosti a nalezení spravedlivé rovnováhy a vyloučil individuální soudní přezkum přiměřenosti vystěhování (srov. *Vrzić proti Chorvatsku*, č. 43777/13, rozsudek ze dne 12. července 2016, ohledně nařízení vystěhování poté, co byla nemovitost prodána v exekuci nařízené k uhrazení dluhu vůči soukromé společnosti). Ve věci *F. J. M. proti Spojenému království* (č. 76202/16, rozhodnutí ze dne 6. listopadu 2018) Soud tutéž výjimku z povinnosti individuálního přezkumu přiměřenosti u soudního vystěhování potvrdil v případě vystěhování v důsledku prodeje bytu z důvodu nesplacení hypotéky. V těchto případech totiž soukromé osoby dobrovolně uzavírají smluvní vztah, který je předem vymezen právní úpravou, včetně práv a povinností stran. Pokud by v takových případech mohly vnitrostátní soudy svým individuálním přezkumem narušit tuto rovnováhu smluvních vztahů stanovenou právními předpisy, mělo by to zcela nepředvídatelné a potenciálně velmi škodlivé účinky na soukromý nájemní sektor.

Jako příklad nepřiměřeného vystěhování lze zmínit případ, kdy vnitrostátní právo obcím ukládá povinnost pomáhat občanům řešit jejich bytové problémy a na návrh obce dojde k vystěhování nemajetné rodiny s dětmi bez poskytnutí náhradního ubytování (*Stanková proti Slovensku*, cit. výše, § 60–63).

**K zajištění náhradního bydlení** Soud poznamenal, že účinná ochrana soukromého života nemůže jít tak daleko, aby zajišťovala každé rodině vlastní domov (*Velosa Barreto proti Portugalsku*, č. 18072/91, rozsudek ze dne 21. listopadu 1995, § 24). Velký senát ve věci *Chapman proti Spojenému království* (cit. výše, § 99) později upřesnil, že článek 8 nezakotvuje právo na poskytnutí bydlení a pozitivní závazek státu zajistit přístřeší lidem bez domova je omezený (*O'Rourke proti Spojenému království*, č. 39022/97, rozhodnutí ze dne 26. června 2001). Povinnost zajistit zejména **zranitelným osobám** přístřeší nicméně může ve výjimečných případech z článku 8 Úmluvy vyplývat (*Yordanova a ostatní proti Bulharsku*, č. 25446/06, rozsudek ze dne 24. dubna 2012, § 130).

Soud dále ve věci *Winterstein a ostatní proti Francii* (cit. výše, § 159) uvedl, že „řada mezinárodních nástrojů, z nichž některé byly přijaty v rámci Rady Evropy, zdůrazňují nutnost v případě nuceného vystěhování Romů a kočovníků poskytnout jim náhradní bydlení, s výjimkou případů působení vyšší moci, viz doporučení Výboru ministrů (2005) 4, usnesení Parlamentního shromáždění 1740 (2010) a stanovisko komisaře pro lidská práva ze dne 15. září 2010... A dále obecněji viz Obecný komentář č. 7 Výboru OSN pro hospodářská, sociální a kulturní práva.“

Podle Výboru států nemusí dostát povinnosti zajistit náhradní bydlení v případech, kdy dochází k vystěhování osob nezákonně obývajících určité místo nebo obydlí. K takovému vystěhování

ovšem nesmí dojít v případě, kdy by dotčené osoby uvrhlo do naprosto bezmocné situace, která by byla v protikladu k respektování jejich **lidské důstojnosti** (*Defence for Children International DCI proti Nizozemsku*, č. 47/2008, rozhodnutí ze dne 20. října 2009, § 63).

V otázkách spojených s bydlením a vystěhováváním je tedy nutné zohlednit skutečnost, zda dotčené osoby patří ke **zranitelné menšině**. Soud přitom setrvale uvádí, že zranitelné postavení Romů jako menšiny znamená, že je třeba věnovat zvláštní pozornost jejich potřebám a odlišnému životnímu stylu jak při plánování regulace, tak při přijímání rozhodnutí v konkrétních případech (viz *Conyors pro Spojenému království*, cit. výše, § 84; *Chapman proti Spojenému království*, cit. výše, § 96; a *Stenegry a Adam proti Francii*, č. 40987/05, rozhodnutí ze dne 22. května 2007). Rovněž v rozsudku *Yordanova a ostatní proti Bulharsku* (cit. výše, § 129 a 133) Soud uvedl, že v obdobných případech musí být v posouzení přiměřenosti zohledněna specifická stěžovatelů jako sociálně znevýhodněné skupiny a jejich potřeby musí být zohledněny nejen při zvažování přístupu k řešení jejich nezákonného bydlení, ale také, pokud je nezbytné vystěhování, při rozhodování o jeho načasování a způsobu, případně také o náhradním bydlení.

**Shrnutí**, v souvislosti s nuceným vystěhováním z článku 8 Úmluvy tak, jak ho ve své judikatuře vykládá Soud, vyplývá následující:

- vnitrostátní soudy musí posuzovat a přezkoumávat **přiměřenost** nuceného vystěhování, a to i v případech protiprávně obývaných nemovitostí, zejména tam, kde byly vystěhovávány osobami vzneseny relevantní argumenty ohledně přiměřenosti vystěhování (*Bagdonavicius a ostatní proti Rusku*, č. 19841/06, rozsudek ze dne 11. října 2016, § 102; *Orlić proti Chorvatsku*, cit. výše, § 65),
- vnitrostátní orgány mají povinnost před samotným vystěhováním uskutečnit **konzultaci** s osobami, kterých se má nucené vystěhování dotknout, o možnostech přestěhování dle jejich potřeb (*Bagdonavicius a ostatní proti Rusku*, cit. výše, § 106–108),
- vnitrostátní orgány nemají povinnost v obecné rovině poskytnout **náhradní bydlení** vystěhovávaným osobám kromě výjimečných případů ve vztahu ke zranitelným osobám (kromě případů vyšší moci), přičemž Romové v zásadě spadají do této kategorie zranitelných osob (*Winterstein a ostatní proti Francii*, cit. výše, § 159 a v něm obsažené odkazy na *Doporučení Výboru ministrů (2005) 4, usnesení Parlamentního shromáždění 1740 (2010) a stanovisko Komisaře pro lidská práva ze dne 15. září 2010 a Obecný komentář č. 7 Výboru OSN pro hospodářská, sociální a kulturní práva*). Státy nemusejí poskytovat náhradní bydlení bezplatně, ale měly by pomoci řešit individuální potřeby vystěhovávaných osob, například, jde-li o rodiny (*Bagdonavicius a ostatní proti Rusku*, § 106),
- státy mají povinnost zajistit odpovídající **procesní záruky** (např. právní pomoc) znevýhodněným, např. osobám s duševní poruchou (*Zehentner proti Rakousku*, cit. výše, § 65),
- zejména u příslušníků znevýhodněných skupin vnitrostátní orgány musí zvážit **načasování a způsob vystěhování** (např. v noci, v zimě – obecně s ohledem na klimatické podmínky), a je-li to možné, zajištění náhradního přístřeší (*Winterstein a ostatní*, cit. výše, § 88 *in fine*).

#### IV. VNITROSTÁTNÍ PRAXE

Tato část vychází především z poznatků oslovených vnitrostátních orgánů obeznámených se situací v České republice, jakými jsou zejména Agentura pro sociální začleňování a Kancelář veřejného ochránce práv. Ve spolupráci s první z nich bylo také provedeno dotazníkové šetření směřované na konkrétní úřady a neziskové organizace a jejich sociální pracovníky, kteří problémy řeší ve své každodenní praxi a přímo v terénu s konkrétními lidmi.

Dotazník obsahoval 15 otázek zaměřených na obecný popis současné situace v oblasti bydlení, zjištění ubytovací praxe skrze nájmy, ubytovny a další možnosti včetně aktuálních problémů s tím spojených, proces vystěhovávání a jeho záruky, zapojení orgánů veřejné moci, právní úpravu, možnosti řešení stávajících problémů a zhodnocení. Celkem bylo vyplněno a zpět zasláno 16 dotazníků z různých míst České republiky, přičemž šlo o obce s různými problémy (vyložené lokality, špatná bytová situace, velká nezaměstnanost) a počtem obyvatel (Brno, Chomutov, Ostrava, Praha, Plzeň, Štětí, Veselíčko, Most, Vír...).

#### A. OBECNÁ ZJIŠTĚNÍ K PROBLEMATICE BYDLENÍ

Co se týká nejčastějších problémů přímo z oblasti bydlení, jde zejména o následující problémy:

- **zadluženost** (při dluzích nebo nízkých příjmech typicky vznikají dluhy na energiích, nemožnost uzavřít novou smlouvu), **exekuce** (vysoká výše srážek z platu je demotivující), **nedostatečné finanční prostředky, nezaměstnanost**,
- **nedostupnost vhodného bydlení** (způsobené vysokými nájmy, kaucemi ve výši několika měsíčních nájemných, provizemi realitním kancelářím při hledání bydlení, diskriminací, malou nabídkou) nebo **předražené a nedůstojné bydlení** nízké kvality (např. častý případ Romů odkázaných na ubytovny či soukromé majitele bytů velmi nízké kvality za velmi vysoké nájemné; tento specifický trh se v důsledku dalších faktorů dále rozvíjí),
- **nedostatečný bytový fond obcí** nebo nedostatečné alternativy ze strany obcí a poskytovatelů sociálních služeb (malá nabídka obecních bytů zvláště pro rodiny s nízkými příjmy, nedostatečná kapacita azylových zařízení zvláště pro matky s dětmi, absence krizových lůžek),
- **diskriminace na trhu s bydlením** (předsudky na základě etnika, věku, genderu, sociální situace – např. sólo rodiče s dětmi, majitelé zvířat, lidé s dluhy a v exekuci, Romové, lidé s postižením či duševním onemocněním, a to i v případech, kdy mají dostatek finančních prostředků),
- **možnost snadné ztráty bydlení** (např. při výpadku platu při pracovní neschopnosti: jakmile osoba dlouhodobě onemocní, může dojít někdy až k tříměsíční prodlevě při výplatě náhrady příjmu ze sociálního zabezpečení, tzv. nemocenského, v kombinaci s nedostatečně flexibilním systémem dávek – osoba přichází o bydlení, protože nemá z čeho zaplatit nájem během oněch tří měsíců, kdy čeká na náhradu za ušlý výdělek),
- **nízké právní povědomí a nevyzpytatelnost práva** (neznalost práv a povinností ubytovaného či nájemce; absence písemné smlouvy nebo neschopnost trvat na jejím naplnění; neznalost možností právní pomoci; neochota orgánů veřejné moci situaci řešit; obcházení zákona řetězením krátkodobých smluv; neformální tlak pronajímatele/majitele na okamžité vystěhovávání, jinak ztížení podmínek bydlení a různé formy nátlaku a vyhrožování; mimořádné poplatky nad rámec smluvního ujednání; připojení notářského zápisu s doložkou přímé vykonatelnosti ke smlouvě, na jejímž základě lze nájemce vystěhovat snadněji a výrazně rychleji),
- obcházení zákona **řetězením krátkodobých nájemních smluv** (např. na tři nebo šest měsíců) nebo bydlení na ubytovnách, což způsobuje nízkou právní ochranu nájemců a možnost okamžitého vystěhovávání,
- **špatná stavební, technická nebo hygienická situace** obydlí (např. plísň v nabízených bytech, štěnice, švábi, zničené poštovní schránky v domech, chybějící zábradlí),

- opatření obecné povahy, které umožňuje označit určitou oblast za **oblast se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů**, což podle současné právní úpravy znemožňuje vyplácení doplatku na bydlení osobám, které se do takové oblasti přistěhují.

Pokud jde o širší problémy spojené s bydlením, kterým čelí lidé, s nimiž sociální pracovníci pracují, jde nejčastěji o následující:

- nízké příjmy a zadluženost,
- dlouhodobá nezaměstnanost, špatně placená práce, nelegální práce nebo malé pracovní příležitosti, diskriminace na trhu práce,
- nízká vzdělanost a nastavení vzdělávacího systému,
- různé druhy závislostí, kriminalita,
- špatný přístup ke zdravotní péči,
- špatné dopravní spojení do větších měst (s čímž souvisejí omezené pracovní příležitosti),
- zranitelnost osob (sólo rodiče s dětmi, senioři, nezaměstnaní, lidé se zdravotním postižením, jednotlivci či rodiny v těžké sociální a existenční situaci, žijící na pokraji chudoby),
- nízké právní povědomí.

Jak upozornili někteří respondenti, obvykle jde o **kombinaci více prvků**, které způsobují velmi špatnou situaci lidí v oblasti bydlení (např. malý přelidněný byt ve špatném technickém stavu za vysokou cenu a s velkými náklady za služby, s krátkou nájemní smlouvou). Propojením více výše uvedených problémů se lidé také dostávají do **dluhové a ubytovací spirály** (velké výdaje za kvalitativně špatné bydlení, nemožnosti si našetřit na jiné bydlení, neustálá možnost ztráty bydlení, nedostatek vhodných bytů, diskriminace při hledání na trhu, nízká finanční a právní gramotnost).

Dále některé obce trpí **nedostatkem sociálních pracovníků** a programů, které by se na celou problematiku zaměřily komplexně, včetně individuální sociální práce, podpory osob podle jejich situace a potřeb, preventivních opatření či odstraňování nerovností a bariér zejména mezi zranitelnými osobami s různými potřebami.

## B. ZJIŠTĚNÍ VE VZTAHU K NUCENÉMU VYSTĚHOVÁVÁNÍ

Pokud jde o samotné téma vystěhování osob, respondenti byli požádáni o popsání celého procesu i různých dílčích prvků a záruk při vystěhování.

### a) Důvody vystěhování osob

K vystěhování osob nejčastěji dochází z důvodu:

- neprodloužení nájemní smlouvy, především pro neplacení nájemného,
- porušování podmínek uvedených v nájemní smlouvě (např. nadměrný hluk z bytu, nepořádek, hádky s ostatními nájemci, pravidelné přespávání cizích osob, poškozování majetku pronajímatele),
- neplacení za služby a odpojení od energií,
- vlastních zájmů pronajímatele se například do bytu nastěhovat, byt zrekonstruovat či prodat,
- kvůli změně majitele, pronajímatele nebo provozovatele objektu,
- toho, že majitel neuhradí energie za celou ubytovnu, ačkoli ubytovaní majiteli zaplatili,

– špatného technického stavu budovy.

Mezi související problémy patří předně **nízké právní povědomí nájemců** (respondenti popsali pokusy pronajímatelů vystěhovávat nájemce bez exekučního titulu, neformálním nátlakem, vyhrožováním násilím apod.), kdy někteří nájemci raději svoje obydlí opustí dobrovolně, ačkoli pronajímatel nepostupuje při ukončení smlouvy nebo vystěhování v souladu s právním řádem. V praxi lze toto řešit například pomocí od sociálních pracovníků, skrze právní pomoc nebo ve spolupráci s policií (respondenti popsali případy, kdy poté, co byl pronajímatel poučen např. sociálními či terénními pracovníky, že k vyklizení nemá právní titul, od vystěhování upustil). Dále se v praxi stává, že sice dojde například k částečnému nezaplacení nájemného, jedná se nicméně o dluhy zanedbatelné výše. **Pronajímatel přesto nemá vůli se s nájemcem** jakkoliv **dohodnout** (např. na splátkovém kalendáři či pomoci sociálního pracovníka) a přistoupí ihned bez dalšího k vystěhování nájemce. Obecně situaci v oblasti bydlení nenapomáhá ani zavedení opatření obecné povahy pro lokality se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů.

#### *b) Poskytnutí náhradního bydlení*

Z odpovědí respondentů vyplývá, že ve většině případů není náhradní bydlení poskytnuto, a to ani v případech, kdy jsou vystěhovávané například rodiny s dětmi nebo zranitelné osoby (starší lidé, babička s vnučkou atp.). V několika případech bylo náhradní bydlení poskytnuto či nabídnuto při výpovědi z nájmu na dobu neurčitou. V jiném případě bylo po vystěhování z ubytoven dáno k dispozici dočasné přístřeší v tělocvičnách. V některých případech došlo k pomoci při hledání nového bydlení nebo kontaktování azylových center. Některé obce vyhlásily, aby pro vystěhovávané osoby náhradní bydlení zajistily neziskové organizace.

#### *c) Včasná komunikace o vystěhování*

Vnitrostátní praxe se velmi liší případ od případu. Někdy se problémy řeší dlouhodobě a dotčené osoby vědí nejméně 2–3 měsíce předem o tom, že se budou muset vystěhovat. Objevily se ale i případy, kdy dotčené osoby byly o nutnosti se vystěhovat informovány například pouze týden nebo dva dny předem či dokonce ze dne na den.

Z dotazníků vyplývá, že o něco lepší je situace u nájemců, kde častěji dochází k procesu vystěhování probíhajícího podle platných právních předpisů, tedy kdy nájemce nejprve obdrží oznámení o ukončení nájmu včetně lhůty pro dobrovolné vyklizení bytu (vůči kterému se může soudně bránit). Následně, pokud byt dobrovolně neopustí, pronajímatel podá žalobu na vyklizení bytu k příslušnému soudu. Pokud nájemce ani po obdržení rozhodnutí o vyklizení bytu předmětný byt nevyklidí, je soudu podán návrh na výkon rozhodnutí vyklizením bytu. Oproti tomu na ubytovnách v praxi dochází k vystěhování po daleko kratší době (stačí např. jedno nezaplacení včas, přičemž někdy se platí týdně).

#### *d) Návrhy alternativních řešení k vystěhování*

Ukazuje se, že návrhy alternativ k vystěhování nebývají, ať už ze strany příslušné obce nebo například pronajímatele, zdaleka vždy předkládány, a pokud ano, pak se tak děje častěji v případě vystěhování většího množství osob nebo vystěhování z ubytoven (na rozdíl od nájmu). Často s návrhy řešení přicházejí spíše neziskové organizace nebo různé instituce (např. Agentura pro sociální začleňování) než příslušná obec.

#### *e) Účast zástupců obce při vystěhování*

Zástupci obce jsou při vystěhování (zejména u větších skupin osob nebo osob zranitelných) přítomni pouze v některých případech, a to tehdy, pokud se jedná o obecní byty nebo o nařízené



odstranění stavby. V ostatních případech se vystěhování účastní podle toho, o jakou situaci se konkrétně jedná, vlastník (nebo jeho zástupce) a správce budovy, neziskové organizace, sociální pracovníci, soudní vykonavatel či soudní exekutor, příslušníci městské policie nebo Policie České republiky. V některých případech se vystěhovávání účastní *pouze* soudní exekutor nebo soudní vykonavatel.

#### *f) Vystěhovávání podle denní doby a klimatických podmínek*

Co se týká vystěhovávání v (ne)příznivých klimatických podmínkách a různou denní/noční dobu, tato praxe se liší opět případ od případu. Obvykle zřejmě dochází k vystěhovávání v denních hodinách (noční vystěhovávání nebylo zjištěno), avšak v kterémkoli ročním období a bez ohledu na počasí. Respondenti zmínili i extrémní případy, kdy například rodina s dětmi byla vystěhovávána bez předchozího upozornění dne 23. prosince bez jakékoli nabídky náhradního, alespoň dočasného, bydlení.

#### *g) Druhy vystěhovávaných osob*

Pokud jde o složení okruhu vystěhovávaných osob a osoby zranitelné, nejčastěji zmiňovanou dotčenou skupinou jsou rodiny s dětmi, často nízkého věku, a nejčastěji také romského původu. Další zmiňovanou skupinou jsou senioři, invalidní důchodci a obecně sociálně slabé osoby.

#### *h) Odpojování od energií*

Častým jevem spojeným s bydlením či vystěhováváním je **odpojování od energií**. Někteří respondenti uvedli, že v jejich lokalitě se tento problém dotýká až 75 % domácností, jiní uváděli přibližně 25 % domácností, někteří tento problém neuváděli vůbec.

### C. ZJIŠTĚNÍ DLE PRÁVNÍHO REŽIMU VYSTĚHOVÁVÁNÍ

Jak vyplývá z dotazníkového šetření, nejčastějším důvodem k vystěhovávání je **ukončení nájemního vztahu podle občanského zákoníku**, přičemž se ukázalo, že zejména u zranitelných osob nebo skupin často dochází k uzavírání nájemních smluv na velmi krátkou dobu (např. 3 nebo 6 měsíců), přičemž z jakéhokoli důvodu může dojít k neprodoužení nájemní smlouvy, resp. k uzavření smlouvy nové. Vzhledem k tomu, že jde o vystěhovávání podle občanského zákoníku, jedná se o soukromoprávní spory, a neexistují tak přesné informace, kolik z dotčených osob se například obrací na soudy nebo zda situaci jinak dále právně řeší a kolik osob se raději odstěhuje bez toho, aby se právně bránily. Ze zjištěné vnitrostátní praxe však vyplývá, že osoby s nízkými příjmy a malým právním povědomím se velmi často proti takovému postupu nebrání.

Pokud jde o nucené **vystěhovávání na základě stavebního zákona**, lze v takových případech šetřit postup stavebního úřadu, jelikož pokud jsou stavby v tak špatném stavebně-technickém stavu, že ohrožují životy nebo zdraví, je oprávněn rozhodnout o vyklizení stavby. Takové postupy pak mohou být předmětem šetření Kanceláře veřejného ochránce práv, jež se v minulosti zabývala například postupem stavebního úřadu v ostravském městském obvodu Moravská Ostrava a Přívoz při vyklizení objektů v lokalitě Přednádraží. Veřejná ochránkyně práv dospěla k závěru, že pokud vlastník objektu dlouhodobě nerespektuje svou povinnost udržovat objekty v dobrém stavebně-technickém stavu a stavby začnou ohrožovat veřejné zájmy (zdraví a životy osob), **je povinností stavebního úřadu zakročit dříve, než dojde k nutnému vystěhovávání obyvatel**. V daném případě proto shledala pochybení; ačkoliv úřad věděl o závadném stavu budov, neučinil takové právní kroky, kterými by přiměl vlastníka budovy k provedení nezbytných oprav staveb, aby předešel nutnosti řešit situaci mezními prostředky v podobě uložení povinnosti stavbu vyklidit, která je velkým zásahem pro osoby obývající

vyklizovaný dům.<sup>23</sup> Důraz je proto třeba klást na **preventivní opatření**, jež stavební zákon stavebním úřadům poskytuje (nařízení udržovacích prací nebo nezbytných úprav vlastníkovu stavby<sup>24</sup>), aby nemuselo docházet k vystěhování osob, jež je zcela krajním a posledním možným řešením.

Veřejná ochránkyně práv se dále zabývala řešením situace obyvatel v lokalitě Předlice v Ústí nad Labem. Součástí šetření byl nejen postup stavebního úřadu (při řešení nevyhovujícího stavu budov), ale i **výkon sociální práce**. Bylo shledáno několik pochybení, včetně například nedostatečného poučení dotčených osob o dávkách na bydlení či nedostatečné sociální práce při řešení nepříznivé situace klientů. Jedním z mnoha vydaných doporučení ve vztahu k úřadům bylo také nabídnout **podmoc při hledání bydlení** v případě domů v havarijním stavu. V praxi se ovšem podle veřejné ochránkyně práv ukazuje, že jednotliví sociální pracovníci sami nemohou dostupnost bydlení v konkrétním místě ovlivnit. Klíčová je podle ní role místních samospráv, neboť rozhodují, zda a do jaké míry ve svých programových dokumentech dostupnost bydlení podpoří. Bez jejich podpory proto nemůže dostupnost bydlení zajistit ani dobře odvedená případová sociální práce.

#### D. ŠIRŠÍ KONTEXT

Jak upozornila veřejná ochránkyně práv i Agentura pro sociální začleňování, problematika zákonných záruk při nuceném vystěhování se dotýká dalších oblastí, které jsou úzce propojeny. Jedná se zejména o a) diskriminaci v oblasti bydlení, b) sociálního bydlení a c) opatření obecné povahy pro oblasti se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů.

##### *a) Diskriminace v oblasti bydlení*

Z šetření veřejné ochránkyně práv vyplývá, že na trhu s bydlením je stále rozšířená diskriminace Romů z důvodu jejich etnicity. I nadále dochází k tomu, že pronajímatelé bytů či realitní kanceláře odmítají Romům pronajmout byt, byť se v takovém případě jedná o přímou diskriminaci zakázanou zákonem, o čemž již v několika případech rozhodly také české soudy.<sup>25</sup>

K nepřímé diskriminaci pak dochází v oblasti obecního bydlení, a to na základě zdánlivě neutrálních kritérií stanovených pro žadatele o nájem obecního bytu, která však oproti jiným zájemcům znevýhodňují nebo přímo vylučují určité skupiny obyvatel – rodiny s větším počtem dětí, osoby pobírající sociální dávky či osoby bez příjmu z výdělečné činnosti. Takový postup může být nepřímou diskriminací např. vůči lidem pečujícím o malé děti, seniorům, osobám se zdravotním postižením či Romům.<sup>26</sup>

##### *b) Sociální bydlení*

Stále chybí zákon o sociálním bydlení. Ten by měl pomoci řešit situaci osob, které se nacházejí v (bytové) nouzi. Přestože počátkem roku 2018 byl vládou schválen plán legislativních prací vlády s tím, že věcný záměr zákona o sociálním bydlení měl být vládě předložen v říjnu 2018, vláda nakonec na podzim roku 2018 od záměru zákona o sociálním bydlení ustoupila s tím, že se zaměří spíše na

---

<sup>23</sup> Zpráva zástupkyně veřejného ochránce práv ze dne 16. srpna 2012, sp. zn. 4757/2012/VOP, dostupná z <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1156> a závěrečné stanovisko veřejné ochránkyně práv ze dne 12. února 2013, sp. zn. 4757/2012/VOP, dostupné z <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1158>.

<sup>24</sup> Pravomoci stavebního úřadu viz § 132 a násl. stavebního zákona.

<sup>25</sup> Např. zpráva veřejné ochránkyně práv ze dne 10. září 2014, sp. zn. 112/2012/DIS, dostupná z <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2000>, kde je odkaz také na rozsudek soudu v dané věci.

<sup>26</sup> Např. zpráva o zjištění diskriminace ze dne 4. října 2017, sp. zn. 5275/2016/VOP, dostupná z <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5582>.

výstavbu bytů a dotace pro obce. Podle veřejné ochránčyně práv ale v takovém případě bude pravděpodobně opět záležet pouze na vůli obcí, zda vůbec budou chtít nějaké sociální bydlení poskytovat a zda se budou o dotace na zajištění sociálního bydlení ucházet. Upozornila, že již v současné době je velký rozdíl mezi jednotlivými obcemi, kdy některé se svého bytového fondu i nadále zbavují (případně tak učinily dříve) a lidem v nouzi v důsledku toho nemohou žádné bydlení nabídnout. Vládou deklarovaný postup je proto podle jejího názoru na rozdíl od přijetí kvalitního zákona o sociálním bydlení nekoncepční.

### *c) Vyhlásování oblasti se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů*

Poměrně novým tématem v této oblasti je vydávání opatření obecné povahy o vyhlášení oblastí se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů, které umožnila novela zákona o pomoci v hmotné nouzi.<sup>27</sup> Je-li takové opatření vydáno, znamená to, že v dané lokalitě nebude nově přichozím osobám vyplácen doplatek na bydlení.<sup>28</sup> Osobám v hmotné nouzi se tak ještě více zužují možnosti najít přijatelné, avšak finančně dostupné bydlení, pokud stávající bydlení ztratí. Tuto zákonnou úpravu dlouhodobě kritizuje jak veřejná ochránčyně práv, tak Agentura pro sociální začleňování, někteří politici i neziskové organizace. V tomto ohledu došlo také k podání návrhu na zrušení dotčených zákonných ustanovení k Ústavnímu soudu skupinou senátorů, přičemž do řízení na podporu navrhovatelů vstoupila i veřejná ochránčyně práv, dle níž je právní úprava těchto opatření obecné povahy v rozporu s čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, neboť zasahuje do podstaty práva na pomoc v hmotné nouzi.

Podle zjištění veřejné ochránčyně práv má vydávání těchto opatření obecné povahy velmi nepříznivé dopady do života osob v nouzi a jejich bytovou situaci ještě zhoršuje. Kromě jiných nepříznivých důsledků začalo v praxi po vydání opatření obecné povahy docházet k **uzavírání některých ubytoven**. V tomto smyslu tak sice opatření obecné povahy patrně přispívají k omezení tzv. obchodu s chudobou (což bylo také jedním z deklarovaných cílů tohoto institutu), ale za situace, kdy osoby využívající ubytoven mají velmi ztížené možnosti nalézt jiné bydlení (a to i z výše uvedených důvodů), může být v důsledku zavírání ubytoven jejich situace kritická. Veřejná ochránčyně práv konkrétně zmiňuje situaci v Ústí nad Labem, kde následně lidem včetně rodin s dětmi hrozilo bezdomovectví.

Jde-li o další vlivy působící na vnitrostátní praxi při vystěhovávání osob a celkově jejich bytové situaci, z dotazníkového šetření vyplývá, že se nemusí jednat jen o nedostatky v právní úpravě nebo o její obcházení, ale také o mimoprávní vlivy, jakými jsou například celkové **vzdělání, právní povědomí, obtížný přístup k právnímu zastoupení, neinformovanost, nemožnost dostat se k informacím o možné pomoci a podpoře zdarma**. V neposlední řadě pak může jít o **neochotu státních orgánů se věcí zabývat** nebo o nedostatek odborného personálu v obcích (například sociálních či terénních pracovníků).

Pro celkové dokreslení situace v České republice lze uvést, že podle údajů Platformy pro sociální bydlení žije v bezdomovectví (bez střechy, bez bytu) či v nevyhovujícím a nejistém bydlení 83 tisíc lidí a dalším hrozí ztráta bydlení. Celkem se tedy odhaduje, že je ztrátou bydlení v České republice reálně ohroženo více než 100 tisíc lidí.<sup>29</sup> Nejméně 4 900 domácností žije v nevyhovujících

<sup>27</sup> Zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, § 33d.

<sup>28</sup> Pro doplnění situace lze uvést, že do srpna 2019 včetně byla opatření obecné povahy vyhlášena již v 67 obcích. V důsledku existence tohoto institutu Úřad práce zamítl žádost o doplatek na bydlení ve 283 případech. Údaje vychází z informací Generálního ředitelství Úřadu práce ČR ze srpna 2019 poskytnutých veřejné ochránčyně práv.

<sup>29</sup> Viz: <https://socialnibydeni.org/clanky/desatero-principu-pro-pripravu-zakona-o-socialnim-bydleni-2>.

bytech a 1 700 v dalších nevyhovujících formách bydlení (např. ubytovny),<sup>30</sup> přičemž obě zmíněné skupiny patří ke skupinám nejvíce ohroženým možností nuceného vystěhování.

## V. SHRnutí

Výše uvedené informace naznačují, že **situace týkající se bydlení** (zejména u zranitelných osob a skupin) **a záruk při nuceném vystěhování není v České republice zcela uspokojivá**. Tato situace přitom zahrnuje několik propojených oblastí, pro něž neexistuje jedno komplexní řešení.

### A. ZÁKONNÉ ZÁRUKY PŘI NUCENÉM VYSTĚHOVÁNÍ

Co se týká **zákonných záruk při vystěhování** vyžadovaných Výborem a Soudem, český právní řád ve stavebním zákoně a občanském zákoníku, vztahujících se na vystěhování z různých důvodů, výslovně obsahuje pouze některé z těchto záruk.

#### 1. PŘEDCHOZÍ KONZULTACE A VÝPOVĚDNÍ LHŮTA

Konzultace s dotčenými stranami předcházející nucenému vystěhování je podle Výboru jednou ze zásadních součástí právní ochrany osob ohrožených vystěhováním. V rozhodnutí *ERTF proti České republice* Výbor shledal, že tato záruka není v českém právním řádu zakotvena dostatečně (§ 85 rozhodnutí). I podle Výboru OSN pro hospodářská, sociální a kulturní práva či Soudu je předchozí konzultace potřebná, přičemž by měla mít za cíl nalézt alternativní řešení k nucenému vystěhování a měla by zahrnovat sdělení důvodů pro vystěhování i další informace o navrhovaném nuceném vystěhování. Soud doplnil, že přestěhování dotčených osob by se mělo řešit dle všech okolností věci a specifických potřeb dotčených osob.

Český **stavební zákon** výslovně nezakotvuje povinnost konzultovat dotčené strany s cílem nalézt alternativní řešení k vystěhování, ale stanoví pouze oznamovací povinnost v případě potřeby vystěhování či vyklizení stavby. Míří totiž na situace, kdy předchozí konzultace není možná ani žádoucí, tedy na případy, kdy hrozí bezprostřední ohrožení života či zdraví osob nebo zvířat. V takovém případě stavební úřad ústně nařídí vyklizení a dodatečně doručí rozhodnutí vyklizovaným osobám, vlastníkovi stavby a vyklizující osobě podle správního řádu. Jiný postup by mohl ohrozit život nebo zdraví vystěhovávaných. Zároveň je však třeba dodat, že by tento institut neměl být využíván k jinému účelu, než k vystěhování *bezprostředně* ohrožujícímu život či zdraví osob nebo zvířat. U budov v dlouhodobě nevyhovujícím stavu, u nichž ovšem ještě nehrozí bezprostřední ohrožení, by stavební úřady měly včas **preventivně využívat svého oprávnění** a nařídít provedení nutných zabezpečovacích prací nebo nezbytných úprav stavby vlastníkovi budovy. Z poznatků veřejné ochránkyně práv se zdá, že toto oprávnění je přitom využíváno nedostatečně.

V dalších případech, kdy stavební úřad vydává rozhodnutí o provedení nutných zabezpečovacích prací podle stavebního zákona, je předpokladem provedení kontrolní prohlídky stavby, na kterou stavební úřad zve účastníky řízení. Nájemci bytů a nebytových prostor jsou účastníky řízení tehdy, pokud jejich práva vyplývající z nájmu mohou být přímo dotčena realizací nařízení stavebního úřadu.<sup>31</sup> Z povahy věci se jeví, že může-li být důsledkem řízení vystěhování nájemce, byt jen dočasný, pak by nájemce měl být účastníkem řízení. Pakliže by se tak nicméně v praxi nedělo, bylo by namístě uvažovat o tom, zda je okruh účastníků řízení v § 142 odst. 2 stavebního zákona definován tak, aby pro nájemce představoval účinnou procesní záruku při nuceném vystěhování.

<sup>30</sup> Viz: <https://socialni bydleni.org/zakon-o-socialnim-bydleni>.

<sup>31</sup> § 142 odst. 2 stavebního zákona.

Z výše uvedeného vyplývá, že současné znění stavebního zákona nemusí v praxi dostatečně účinně **zaručovat právo na předchozí konzultaci** dotčených osob před jejich nuceným vystěhováním ve všech případech, kdy je to možné a kdy by měla proběhnout. Nedostatečnou právní úpravu v tomto ohledu výslovně shledal také Výbor v rozhodnutí *ERTF proti České republice*.

V tomto ohledu je ovšem třeba dodat, že primárním cílem stavebního úřadu by vždy mělo být zakročit dříve, než dojde k nutnému vystěhování obyvatel, tj. je třeba klást větší důraz na **preventivní opatření**. Pokud tedy stavební úřad ví o závadném stavu budov, má učinit takové právní kroky, kterými donutí vlastníka budovy k provedení udržovacích prací nebo nezbytných úprav stavby. Tím lze předejít nutnosti řešit situaci mezními prostředky v podobě uložení povinnosti stavbu vyklidit, která je pro osoby obývající nemovitost velkým a citelným zásahem.

**Občanský zákoník** stanoví obecnou tříměsíční výpovědní dobu z nájmu, s dále rozebranou výjimkou zvláště závažného porušení povinností ze strany nájemce. Nájemce má vždy právo podat návrh k soudu na přezkoumání oprávněnosti výpovědi. K nucenému vystěhování lze následně přikročit až po souhlasu soudu s vyklizením nemovitosti, přičemž podání žaloby může předcházet předžalobní výzva. Pokud nájemce dobrovolně nemovitost nevyklidí, soud nařídí výkon, přičemž o vyklizení vyrozumí povinného nejméně 15 dnů předem.

Při zvláště závažném porušení povinností nájemcem má pronajímatel možnost **vypovědět nájem „okamžitě“**, tedy bez výpovědní doby, a požadovat, aby mu nájemce bez zbytečného odkladu byt odevzdal, a to nejpozději do jednoho měsíce od skončení nájmu. Pronajímatel ovšem vždy před výzvou k vystěhování musí vyzvat nájemce, aby v přiměřené době odstranil své závadné chování, popřípadě protiprávní stav, který vede k porušování jeho povinností zvláště závažným způsobem. Z toho vyplývá, že nájemce *de facto* nemůže být vystěhován okamžitě, nýbrž teprve po předchozím upozornění a následném doručení výpovědi. Ačkoliv o této problematice podle popisované právní úpravy mezinárodní orgány doposud výslovně nerozhodovaly, zdá se, že situace je odlišná od úpravy ve stavebním zákoně, a to zejména proto, že nájemce nemůže být nikdy vystěhován z nemovitosti okamžitě, jelikož buď běží tříměsíční výpovědní lhůta, během níž může nájemce požádat soud o přezkoumání její oprávněnosti (nadto je o vyklizení vystěhováváná osoba vyrozuměna nejméně 15 dní předem), anebo je před případnou okamžitou výpovědí pronajímatelem vždy předem upozorněn na zvláště závažné porušování svých povinností, jinak je výpověď neplatná. Konzultační proces tedy spočívá buď v dobrovolné komunikaci dotčených stran během výpovědní doby, upozornění nájemníka pronajímatelem na zvláště závažné porušování svých povinností nebo v jednání před soudem při přezkoumávání oprávněnosti výpovědi a povinnosti žalovaného vyklidit byt, kdy se soud snaží vést strany ke smírnému řešení sporu.

Jiná situace ovšem nastává ve chvíli, kdy dochází k tzv. **řetězení krátkodobých nájemních smluv** podle právní úpravy v občanském zákoníku, u níž sice nájemce vzhledem k předchozí zavedené praxi smluvních stran její prodloužení nebo uzavření nové nájemní smlouvy na následující období očekává, ale nikdy nemá jistotu, že k takovému jednání opravdu dojde. V případě, kdy se pronajímatel rozhodne z jakéhokoli důvodu s původním nájemcem nájemní smlouvu znovu neuzavřít (a to v souladu se zásadou autonomie vůle stran, na níž jsou občanskoprávní vztahy především stavěny), vzniká situace, kdy může dojít k okamžitému vystěhování nájemce<sup>32</sup>, aniž by na to byla připraven, jelikož dle předchozích zkušeností prodloužení či uzavření nové nájemní smlouvy očekával.

Současný občanský zákoník řetězení krátkodobých nájemních smluv výslovně nezakazuje (ačkoliv lze poukázat na obecné zásady občanského práva, že zjevné zneužití práva nepoživá právní

---

<sup>32</sup> Vždy by se tak mělo dít prostřednictvím podání žaloby na vyklizení a následného výkonu rozhodnutí soudu na základě této žaloby, a nikoliv svépomocí pronajímatele, ačkoliv podle informací z dotazníkového šetření a informací konzultovaných dotčených orgánů se tak v praxi někdy děje. Vyklizení bytu svépomocí majitele přitom představuje trestný čin porušování domovní svobody dle § 178 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku.

ochrany<sup>33</sup> a že právní jednání musí svým obsahem a účelem odpovídat dobrým mravům a zákonu<sup>34</sup>). Jako jedno z možných opatření by se tedy dalo uvažovat o **změně právní úpravy ve smyslu zákazu vícečetného řetězení krátkodobých nájemních nebo podnájemních smluv**. Obdobně jako v zákoníku práce by mohlo být z důvodu ochrany slabší strany (v pracovním právu zaměstnance, zde nájemce) přistoupeno např. k omezení možnosti časového hlediska trvání nájmu na dobu určitou – v případě, že smlouva byla již poněkolkráté prodloužena nebo znovuuzavřena na stejnou či obdobnou dobu, přecházela by nájemní smlouva<sup>35</sup> automaticky ve smlouvu na dobu neurčitou.

Další možná situace nastává tehdy, kdy strany písemnou nájemní smlouvu vůbec neuzavřely, nebo smlouva nebyla platná; v takovém případě je nájemce po třech letech užívání bytu v dobré víře chráněn tak, že nájem je po právu, a vztahovala by se na něj obecná tříměsíční výpovědní lhůta. V opačném případě může být vystěhován opět bez této výpovědní lhůty, ovšem stejně jako v případech zvláště hrubého porušení povinností by jej majitel neměl nuceně vystěhovat dříve, než soud rozhodne o povinnosti vyklidit byt a poté o nařízení výkonu rozhodnutí o vyklizení, o němž nájemce vyrozumí nejméně 15 dní předem (obdobně platí při vydání exekučního příkazu soudním exekutorem).

Jako problematická se z pohledu mezinárodních závazků České republiky může jevit právní úprava **smlouvy o ubytování**, která navzdory tomu, že je zákonodárcem míněna jako smlouva o přechodném či krátkodobém nájmu, se v praxi nezdávka využívá také pro nájem dlouhodobý za účelem uspokojování bytových potřeb. Nájemce má však podle této právní úpravy výrazně slabší právní ochranu než nájemce s uzavřenou nájemní smlouvou. Ubytovatel může před uplynutím sjednané doby smlouvu vypovědět bez výpovědní doby, pakliže ubytovaný i přes výstrahu hrubě porušuje své smluvní povinnosti nebo dobré mravy.

Ačkoliv se dá takové obcházení zákona – tj. uzavření ubytovací smlouvy, přestože má jít o dlouhodobý nájem –, překlenující vnitrostátní soudní praxí a výkladem sledujícím smysl a účel uzavřené smlouvy<sup>36</sup>, nejedná se o řešení ideální. Zaprvé, ubytovaný není chráněn ve chvíli vystěhování a bránit se může až zpětně. Není tak dodržen požadavek předchozí konzultace ani určité výpovědní doby. Zadruhé, Nejvyšší soud ve své judikatuře rozšířil pojem „ubytování“ tak, že jej vztáhl i na některé druhy dlouhodobého bydlení.<sup>37</sup> V praxi tak ochrana ubytovaného, přestože skutečným účelem jeho bydlení je dlouhodobý nájem pro uspokojení jeho bytové potřeby, a nikoliv nájem krátkodobý, může selhávat. Jako další z možností obrany se jeví použití § 1813 občanského zákoníku, podle něhož jsou neplatná smluvní ujednání zakládající významnou nerovnováhu mezi právy ubytovaného a ubytovatele. Ani tato ochrana však nezakotvuje povinnost předchozí konzultace a nabízí případnou ochranu až následně, tedy po vystěhování.

Odlišnou situaci oproti výše uvedeným představuje **doložka přímé vykonatelnosti**,<sup>38</sup> kterou strany mohou sjednat již při uzavírání nájemní smlouvy. Doložka umožňuje v případech, kdy se nájemce po skončení nájemního vztahu nevystěhuje dobrovolně sám, aby pronajímatel rovnou zažádal o výkon doložky, čímž dochází k přeskočení celého soudního (a tedy i konzultačního) procesu, a nájemce tak může být vystěhován velmi brzy po skončení nájemní smlouvy. Jak vyplývalo

---

<sup>33</sup> Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, § 8.

<sup>34</sup> Tamtéž, § 547 a 555.

<sup>35</sup> Smlouva ubytovací má ze své povahy sloužit ke krátkodobému či přechodnému ubytování, nikoliv jako forma standardního bydlení, proto se u ní tato možnost nenavrhuje.

<sup>36</sup> Viz zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, § 547 a 555.

<sup>37</sup> Viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. července 2018, sp. zn. 26 Cdo 2666/2017.

<sup>38</sup> Pro náležitosti doložky viz zákon č. 358/1992 Sb., zákon České národní rady o notářích a jejich činnosti (notářský řád), § 71b.

z dotazníkového šetření, v praxi je doložka přímé vykonatelnosti běžně využívána, a to zejména ve vztahu ke zranitelným skupinám osob, což jejich situaci v oblasti bydlení dokáže dále zhoršit. Tehdy je jejich právní obrana zdoluhavá a náročná, ne-li nemožná, vzhledem k tomu, že doložku přímé vykonatelnosti nájemce sám a dobrovolně podepsal. Soudy navíc nepřijímají argument, jenž se dle dotazníkového šetření v praxi často objevuje, že takoví nájemci mívají velmi nízké právní povědomí anebo jsou v tíživé životní situaci, a tudíž s vidinou bydlení podepíší takřka cokoliv, včetně doložky přímé vykonatelnosti, aniž by přesně věděli, jaké následky může mít.

## 2. NÁHRADNÍ UBYTOVÁNÍ

Podle Výboru mají státy povinnost, za určitých okolností, zejména v případech týkajících se zranitelných skupin osob (rodiny s dětmi, senioři, osoby v hmotné nouzi apod.), zajistit, že budou dotčeným osobám předloženy návrhy **náhradního bydlení**.

Podle Soudu je pozitivní závazek státu **zajistit přístřeší** lidem bez domova omezený, nicméně ve výjimečných případech, zejména u zranitelných osob, tato povinnost státu může vyvstat, a to vždy podle okolností daného případu a okolností zásahu vystěhováním (zejména s ohledem na případný výrazně negativní zásah do práva na respektování soukromého a rodinného života). Za zranitelné osoby v tomto slova smyslu Soud dříve označil např. Romy či obdobné sociálně znevýhodněné skupiny, rodiny s dětmi nebo osoby s duševní poruchou. Státy nemusejí poskytovat náhradní bydlení zdarma, ale měly by pomoci řešit individuální potřeby vystěhovaných osob, například rodin. Zvláště u příslušníků znevýhodněných skupin pak vnitrostátní orgány musí zvážit načasování, způsob vystěhování a, je-li to možné, zajištění náhradního přístřeší.

Soud také v minulosti posuzoval odlišně situace, kdy se jednalo o větší skupinu osob a jejich vystěhování z dlouhodobého (byť nezákonně obývaného) obydlí – za rozdílné považoval situace, kdy byly státní orgány dlouhodobě pasivní, nechali velkou komunitu osob žijících pospolitým způsobem života zabydlet se v určité lokalitě a vytvořit si k ní v dlouhodobém časovém horizontu vztah, od běžných případů, kdy byl jednotlivec vystěhován z nezákonně zabraného obydlí (*Yordanova a ostatní proti Bulharsku*, cit. výše, § 121). Pokud má v prvně zmíněných případech dojít k vystěhování, mezi Soudem posuzovaná kritéria patří také nabídka náhradního bydlení (*Bagdonavicius a ostatní proti Rusku*, cit. výše, § 102) nebo přinejmenším dostatečné **konzultace o možnostech náhradního bydlení**. V opačném případě státu hrozí, že Soud shledá porušení práva na soukromý a rodinný život vystěhovaných osob.

Současná vnitrostátní právní úprava ve **stavebním zákoně** předepisuje povinnost zajistit vyklizovaným osobám „alespoň přístřeší“, nikoliv však obydlí trvalejšího charakteru. Obce mají podle tohoto právního předpisu povinnost v mezích své působnosti na výzvu stavebního úřadu v tomto ohledu poskytnout potřebnou součinnost. Tato právní úprava ovšem blíže nespecifikuje, jak má součinnost obce vypadat ani jak tento vágní pojem vykládat. Není totiž zcela patrné, zda obcím z tohoto ustanovení vyplývá pouze povinnost krátkodobě zajistit vystěhovaným přístřeší, nebo mají s vystěhovanými osobami konzultovat i možnosti náhradního bydlení, či jim případně i nějaké nabídnout. Z dotazníkového šetření přitom vyplynulo, že praxe v jednotlivých obcích se v tomto ohledu výrazně liší (od pokynů obce, aby se vystěhování „obrátili na neziskové organizace“, až po snahu zajistit trvalé bydlení v obecních bytech dle potřeb jednotlivých osob). Nedostatečné zakotvení povinnosti obce nabídnout vystěhovaným osobám náhradní bydlení konstatoval i Výbor v rozhodnutí *ERTF proti České republice* (§ 85).

Co se týká nuceného vystěhování podle **občanského zákoníku**, na rozdíl od předchozí právní úpravy občanský zákoník v současnosti nezakotvuje povinnost zajistit vystěhovanému bytovou náhradu v podobě náhradního bytu, náhradního ubytování ani přístřeší (poslední zmíněné již není ani v občanském soudním řádu v části výkonu rozhodnutí jako dříve). Z mezinárodních závazků České republiky povinnost zajistit náhradní přístřeší nebo bydlení při vystěhování v soukromoprávním



vztahu pravděpodobně nevyplývá (viz část III. „Judikatura evropského soudu pro lidská práva a rozhodovací praxe výboru“ výše). Občanskoprávní úprava se proto zdá být v tomto ohledu dostatečná, ačkoliv je třeba zdůraznit, že Soud každý případ vždy posuzuje ve světle jeho individuálních okolností. To znamená, že může nastat výjimečná situace, kdy bude vystěhování osoby bez zajištění alespoň náhradního přístřeší představovat nepřiměřený zásah do jejích práv, zejména s ohledem na ostatní Soudem posuzované okolnosti. V tomto ohledu lze však odkázat na obecnou zásadu ochrany povinného, která se konkrétně projevuje v občanském soudním řádu např. tím, že lze požádat o odklad výkonu rozhodnutí,<sup>39</sup> tj. fakticky vystěhování dočasně odložit. Lze doplnit, že zvláště u zranitelných osob je zásadní, aby jim byla v takových případech poskytnuta včasná právní pomoc, případně alespoň dostatečné poučení o jejich právech.

### 3. OKOLNOSTI VYSTĚHOVÁNÍ

Podle Výboru právní ochrana osob ohrožených vystěhování vyžaduje, aby byl zákonem stanoven **zákaz vystěhování v noci nebo v zimě**. Soud vedle toho výslovně klade důraz na příslušníky znevýhodněných skupin, u nichž mají vnitrostátní orgány zvážit načasování a způsob vystěhování (jako např. v noci či v zimě, tj. s ohledem na klimatické podmínky), přičemž tyto požadavky úzce souvisejí také s návrhem či zajištěním náhradního přístřeší (viz výše). Výbor dále upozornil, že v některých případech dostali romští obyvatelé upozornění pouze 24 hodin před vystěhování, což považoval za příliš krátkou dobu. Podle Výboru by právní úprava měla obsahovat konkrétnější časový rámec pro upozornění před vystěhování, umožňují-li to okolnosti (což se týká především vystěhování podle stavebního zákona, ale i nuceného výkonu rozhodnutí).

České právní předpisy výslovně nezakotvují zákaz vystěhování v noci nebo v zimě. V praxi k vystěhování dochází v různých denních dobách (nicméně dotazníkové šetření nepotvrdilo žádná vystěhování v noci) a v různých ročních obdobích (včetně zimních měsíců či nepříznivých klimatických podmínek). Navrhuje se proto do vnitrostátních právních předpisů, především do stavebního zákona, tento **zákaz výslovně zakotvit**. Lze případně zvážit zakotvení těchto zásad také do právních předpisů upravujících postup při nuceném výkonu rozhodnutí.

### 4. OPRAVNÉ PROSTŘEDKY

Dle judikatury Soudu musí právní proces vedoucí k nucenému vystěhování splňovat **procesní záruky** vyplývající z článku 8 Úmluvy a musí být spravedlivý. Součástí procesních záruk před vystěhování je také požadavek, aby vnitrostátní soudy zkoumaly zákonnost, legitimitu a **přiměřenost zásahu**, a to i v těch případech, kdy osoba obývá nemovitost neoprávněně (byť je pozice jednotlivce v takových případech slabší než při zákonném užívání nemovitosti). Vyloučit individuální soudní přezkoumání přiměřenosti opatření v podobě vystěhování může stát učinit pouze na základě zákona pro soukromoprávní vztahy, jelikož Úmluva nemá být přímo vykonatelná mezi soukromými osobami tak, aby měnila smluvní práva a povinnosti, k nimž se strany dobrovolně zavázaly.

V České republice se **přístup k opravným prostředkům** řídí obecnými pravidly obsaženými v zejména v soudním řádu správním, zákonu o advokacii a občanském soudním řádu.

Speciální právní úprava se použije při výpovědi z nájmu, kde nájemce má právo podat návrh soudu, aby přezkoumal, zda je výpověď oprávněná, do dvou měsíců ode dne, kdy mu výpověď došla.<sup>40</sup> Nuceně lze vystěhovat nájemce až po rozhodnutí soudu o povinnosti nájemce vyklidit nemovi-

<sup>39</sup> Viz § 266 občanského soudního řádu, který stanoví, že soud může na návrh odložit provedení výkonu rozhodnutí, jestliže se povinný bez své viny ocitl přechodně v takovém postavení, že by neprodlený výkon rozhodnutí mohl mít pro něho nebo pro příslušníky jeho rodiny zvláště nepříznivé následky a oprávněný by nebyl odkladem výkonu rozhodnutí vážně poškozen.

<sup>40</sup> Ustanovení § 2290 a 2291 občanského zákoníku, č. 89/2012 Sb.

tost. Pokud soud vyhoví žalobě o vyklizení nemovitosti a nájemce dobrovolně neuposlechne, soud na návrh pronajímatele nařídí výkon rozhodnutí a po právní moci takového usnesení výkon rozhodnutí provede, přičemž o vyklizení vyrozumí nájemce nejméně 15 dnů předem. Soud **vyrozumí** také **pronajímatele** a příslušný **orgán obce**.<sup>41</sup> Obdobná úprava platí i pro exekuci podle exekučního řádu. Popsaná právní úprava se jeví jako dostatečná, problém může nicméně nastat při neznalosti možností tohoto právního postupu nájemcem, případnou překážkou může být také jeho nemajetnost. K možnostem právní pomoci viz oddíl č. 6 níže.

## 5. ODŠKODNĚNÍ ZA PROTIPRÁVNÍ VYSTĚHOVÁNÍ

Podle Výboru i Soudu je třeba, má-li stát dostát svým mezinárodním závazkům, aby v případě protiprávního vystěhování došlo k peněžitému odškodnění poškozených osob.

U protiprávního vystěhování mohou z právního pohledu nastat dvě situace. Tou první je vystěhování provedené podle stavebního zákona, kdy za postup budou **odpovědné orgány státu**, a poškozený tak může žádat odškodnění podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti státu za škodu při výkonu veřejné moci způsobenou rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

Druhou situací je vystěhování dle občanského zákoníku u nájemní nebo ubytovací smlouvy, za něž je odpovědná soukromá osoba, kdy má poškozený možnost se domáhat **náhrady majetkové i nemajetkové újmy** podle občanského zákoníku.

V obou případech se tedy zdá, že vnitrostátní právní úprava nabízí dostatečné záruky pro možnost domáhat se odškodnění za protiprávní vystěhování poškozeným.

## 6. PRÁVNÍ POMOC

Závazky státu na poli článku 6 Úmluvy, jenž zakotvuje právo na spravedlivý proces, automaticky nezahrnují právo na právní pomoc nebo právní zastoupení, nejde-li o trestní případy.<sup>42</sup> Přesto může účinné respektování práva na spravedlivý proces v jiných než trestních věcech od státu také vyžadovat podobná pozitivní opatření. Státy tak mají například povinnost zajistit právní pomoc znevýhodněným osobám.

**Právní pomoc** v České republice poskytují různé subjekty. Bezplatného právního poradenství a bezplatných právních služeb lze využít skrze Českou advokátní komoru (dále jen „Komora“), která k danému účelu určí advokáta na základě zákona o advokacii.<sup>43</sup> Žadatel, jehož průměrný měsíční příjem za uplynulých 6 měsíců nepřesahuje trojnásobek životního minima jednotlivce nebo osob s ním společně posuzovaných, má právo na to, aby mu Komora určila advokáta k poskytnutí právní porady délce 30–120 minut ročně. Obdobně může v odůvodněných případech Komora určit advokáta k poskytnutí právní služby. Další možností je využít služeb některé z nevládních organizací, např. Pro Bono Centra, které je zprostředkovatelem bezplatných právních služeb pro jednotlivce i neziskové organizace.<sup>44</sup>

Jak plyne z předchozího odstavce, v České republice existují možnosti, jak získat právní pomoc, která pokrývá různé životní situace včetně případů nuceného vystěhování. Zásadnějším pro-

<sup>41</sup> Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, § 340 odst. 1 a 2.

<sup>42</sup> Obdobně viz článek 14 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech.

<sup>43</sup> Ustanovení § 18 odst. 2, § 18a až 18d, § 23 odst. 2 až 4 a § 55a zákona o advokacii, č. 85/1996 Sb. K ustanovení právního zástupce viz také § 30 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, § 35 odst. 9 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní a § 33 odst. 4, § 36 a § 36a a § 51a zákona č. 141/1961 Sb., zákon o trestním řízení soudním (trestní řád).

<sup>44</sup> Více informací viz <http://www.probonoalliance.cz/cz/dostupnost-pravni-pomoci/pro-bono-centrum>.

blémem v tomto ohledu, který se potvrdil v dotazníkovém šetření, je však časté **nízké právní povědomí** vystěhovávaných osob, které výše uvedené možnosti neznají, a tedy neví, že by na bezplatnou právní radu nebo právní služby advokáta měli nárok, či případně netuší, jak o takové služby požádat. Dalším spojeným problémem je skutečnost, že některé vystěhovávané osoby situaci řeší až ve chvíli, kdy již dochází nebo má dojít k vystěhování.

Odlišný problém tvoří situace, kdy dochází k vystěhování dle stavebního zákona bez předchozích konzultací s dotčenými osobami, které v takové situaci mají velmi malou šanci se o nastalé situaci okamžitě (potřebují-li tak učinit bezplatně) poradit s advokátem – *pro bono* právní služby poskytované Českou advokátní komorou jsou zatíženy administrativou ze strany žadatele, zaplacením poplatku a schvalovacím procesem uvnitř Komory. V takové situaci je tedy vystěhovávaná osoba, která nedisponuje dostatečným příjmem, odkázána pouze na bezplatně poskytované právní služby zajišťované nevládními organizacemi.

## 7. ZÁVĚR

Současná vnitrostátní právní úprava výslovně nezakotvuje veškeré výše vyjmenované záruky požadované mezinárodními orgány, a jak ukazuje šetření z vnitrostátní praxe, tyto záruky ani nejsou ve všech jednotlivých případech vždy dodržovány.

### B. ŠIRŠÍ KONTEXT PROBLEMATIKY BYDLENÍ

Téma zákonných záruk při vystěhování osob je úzce propojeno s dalšími tematickými oblastmi, jako jsou diskriminace v oblasti bydlení, sociální bydlení nebo vydávání opatření obecné povahy pro oblasti se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů, které nevyhovující situaci dále prohlubují.

Pokud jde o obecné **návrhy v oblasti bydlení**, lze zmínit například potřebu vypracovat návrh zákona o sociálním bydlení, potřebu aktivnějšího zapojení obcí do problémů spojených s bydlením, zvýšit snahu obcí o zajištění finančně dostupného bydlení, snahu odstranit diskriminaci v oblasti bydlení<sup>45</sup> a posílit činnost sociálních služeb včetně navýšení počtů sociálních pracovníků. Z dotazníkových šetření pak vyplynula i další doporučení jako uvažovat o legalizaci squattingu, rozšíření bytového družstevnictví („sdílených domů“), rozšíření povědomí o možnosti poskytnutí dávky mimořádné okamžité pomoci na vratné kauce při vstupu do nového bydlení ze strany úřadu práce<sup>46</sup> nebo kladení většího důrazu na sladění zapojených orgánů, zejména obcí a sociálních služeb. Klíčová je role místních samospráv a jejich podpora dostupného bydlení. Důležitá je také tzv. advokační činnost těch osob z oblasti sociální práce (např. vedoucí pracovníci sociálních odborů), které mají možnost připomínkovat strategie a koncepce, a prosazovat tak základní principy sociální práce (jako např. sociální spravedlnost, antiopresivní přístup).

V širší rovině jsou důležitými souvisejícími prvky také **podpora vzdělanosti mladých, podpora zaměstnanosti** hůře zaměstnatelných osob, **předcházení vzniku sociálně vyloučených lokalit**, kvalitní **terénní práce** (zejména s rodinami) a **individuální sociální práce** s cílem integrovat dotčené osoby do většinové společnosti mimo sociálně vyloučenou lokalitu.

---

<sup>45</sup> Blíže viz výzkumná zpráva veřejné ochránkyně práv „Diskriminace v ČR: oběť diskriminace a její překážky v přístupu ke spravedlnosti“: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3892>.

<sup>46</sup> Možnost poskytnutí této dávky vyplývá z vnitřního předpisu Úřadu práce – Sdělení vedoucí oddělení dávek HN a SSP č. 9/2015.

## VI. NAVRHOVANÁ OPATŘENÍ

S ohledem na výše uvedené je možné navrhnout, aby Kolegium k výkonu rozhodnutí *ERTF proti České republice* zvážilo realizaci níže uvedených opatření.

### A. ZÁKONNÉ ZÁRUKY PŘI NUCENÉM VYSTĚHOVÁNÍ

#### 1. PŘEDCHOZÍ KONZULTACE

##### 1.1. Zakotvení konzultací ve stavebním zákoně

Stavební zákon pro vystěhování nebo vyklizení stavby v případech, kdy hrozí **bezprostřední ohrožení života či zdraví** osob nebo zvířat, stanovuje pouze oznamovací povinnost bez předchozí konzultační povinnosti. S ohledem na účel, jenž tato právní úprava sleduje – tedy ochranu života a zdraví osob či zvířat – se nicméně nejeví jako vhodné ani žádoucí tuto právní úpravu měnit. Tento institut však zároveň musí být využíván pouze ve zcela ojedinělých případech, kdy méně omezující opatření již není bezpečné. Neměl by tedy být využíván k jinému účelu, než k vystěhování *bezprostředně* ohrožujícímu život či zdraví osob nebo zvířat.

V případech, kdy je to nezbytné, **avšak nehrozí bezprostřední ohrožení**, stavební úřad vydá rozhodnutí o provedení nutných zabezpečovacích prací, a to po provedení kontrolní prohlídky stavby, na kterou stavební úřad zve účastníky řízení. Nájemci bytů a nebytových prostor jsou účastníky řízení tehdy, pokud jejich práva vyplývající z nájmu mohou být přímo dotčena realizací nařízení stavebního úřadu. Z povahy věci se jeví, že může-li být důsledkem řízení vystěhováním nájemce, byť jen dočasné, pak by nájemce měl být účastníkem řízení, čímž by byla splněna konzultační povinnost, na jejíž nedostatečnost upozorňuje také Výbor v rozhodnutí *ERTF proti České republice*. V tomto ohledu je nicméně třeba ze strany Ministerstva pro místní rozvoj ověřit, zda se tak v praxi děje. Pokud by tomu tak nebylo, bylo by namísto nově definovat vymezení okruhu účastníků řízení v § 142 odst. 2 stavebního zákona tak, aby pro nájemce představoval účinnou procesní záruku při nuceném vystěhování, případně zvážit jiná účinná opatření legislativní či nelegislativní povahy.

##### 1.2. Preventivní opatření k zabránění nutnosti nařídit vystěhování

Použití institutu vystěhování dle stavebního zákona musí sledovat účel a smysl tohoto ustanovení, a tedy být užíváno pouze ve zcela krajních případech, kdy již nelze odvrátit hrozící nebezpečí. U budov **v dlouhodobě nevyhovujícím stavu**, u nichž ovšem ještě nehrozí bezprostřední ohrožení, by stavební úřady měly včas preventivně využívat svého oprávnění a nařizovat provedení nutných zabezpečovacích prací vlastníkově budovy, aby se budova vůbec nedostala do takového stavu, kdy je třeba přikročit k vystěhování obyvatel. Stavební zákon již nyní výslovně některé takové pravomoci stavebním úřadům přiznává (viz část IV., podčást C výše). Z dostupných poznatků se však zdá, že toto oprávnění stavební úřady nevyužívají vždy dostatečně, případně že nutně nemají k dispozici účinné nástroje k vynucení realizace uložených opatření. Jeví se proto jako potřebné, aby Ministerstvo pro místní rozvoj zmapovalo skutečnou praxi stavebních úřadů v tomto ohledu, zjistilo, jak často toto oprávnění úřady využívají, stanovilo, zda se taková četnost jeví jako dostatečná, a analyzovalo, jaké důvody stavebním úřadům brání v dostatečném využívání tohoto oprávnění. Na základě této analýzy budou zváženy návrhy možných opatření, které by poskytly praktické a účinné záruky proti nuceným vystěhováním.

### 1.3. Oznamovací povinnost soudů vůči obcím

Dále je možno zvážit zakotvení do právních předpisů **včasné oznamovací povinnosti soudu** vůči obci, na jejímž území se nachází nemovitá věc, z níž má být člověk vystěhován, například po obdržení žaloby na vyklizení, nebo před vydáním rozhodnutí o této žalobě, jíž bude vyklizení nařízeno. Dle sdělení Ministerstva práce a sociálních věcí totiž v praxi, jak mimo jiné vyplývá i z této analýzy, lidé, kterým hrozí ztráta bydlení a vyklizení, situaci začnou řešit až ve chvíli, kdy již byli vystěhováni, nebo má dojít k vystěhování každým dnem. Toto opatření by mohlo přispět k tomu, aby se k nim sociální pomoc dostala včas. Věc již byla Ministerstvem spravedlnosti v průběhu roku 2018 diskutována s Ministerstvem práce a sociálních věcí, avšak prozatím bez konkrétního návrhu řešení.

### 2. POVINNOSTI OBCE

V procesu nuceného vystěhování podle stavebního zákona obce mají v současnosti povinnost v mezích své působnosti na výzvu stavebního úřadu poskytnout potřebnou součinnost. Jak bylo poukázáno výše, není tato povinnost vykládána jednotně, přičemž praxe některých obcí požadavky mezinárodního práva lidských práv zřejmě nenaplnuje. Výbor v rozhodnutí *ERTF proti České republice* konstatoval, že povinnost navrhnout vystěhovaným náhradní bydlení není v českém právním řádu dostatečně zakotvena. Podle mezinárodních závazků by obec měla nejenom pomoci zajistit lidem dočasné přístřeší, je-li třeba, ale dostát také povinnosti navrhnout lidem možnosti náhradního bydlení a v odůvodněných případech jim také pomoci s jeho zajištěním. Jeví se tedy jako potřebné do vnitrostátního právního řádu (např. do zákona o obcích) povinnost obcí v tomto ohledu zakotvit a blíže specifikovat.

### 3. NAČASOVÁNÍ PROVEDENÍ VYSTĚHOVÁNÍ

**Zákaz vystěhování v noci nebo nepříznivých klimatických podmínkách** vnitrostátní právní úprava v současnosti neobsahuje. Jeví se proto žádoucí ve stavebním zákoně a v předpisech postup při nuceném výkonu rozhodnutí upřesnit, kdy není možné vystěhování provést. Zákonná formulace by měla zahrnovat zejména situace výrazně nepříznivých klimatických podmínek (tj. např. v zimě) a nevhodné denní (noční) doby vystěhování, pokud lze, vzhledem ke stavu stavby, načasování provedení vystěhování těmito podmínkám přizpůsobit.

### 4. ŘETĚZENÍ NÁJEMNÍCH SMLUV

Za neuspokojivé se v praxi dále ukázalo **řetězení krátkodobých nájemních smluv**, přičemž současný občanský zákoník jej nezakazuje ani žádným jiným způsobem neomezuje. Jako jedno z možných opatření je tedy možné uvažovat o **změně právní úpravy ve smyslu zákazu vícečetného řetězení krátkodobých nájemních smluv**. Obdobně jako v zákoníku práce by mohlo být z důvodu ochrany slabší strany (nájemce) přistoupeno např. k omezení trvání nájmu na dobu určitou; v případě, že by nájemní smlouva byla již poněkolkáté prodloužena nebo opakovaně uzavřena na stejnou či obdobnou dobu, přešla by automaticky ve smlouvu na dobu neurčitou se všemi souvisejícími právy a povinnostmi stran. U smluv o ubytování se takový zákaz nedoporučuje (jelikož jejich smyslem není dlouhodobé bydlení), lze ovšem uvažovat o zrušení možnosti užívat dům nebo byt, který není registrován jako ubytovací zařízení podle zákona o ochraně veřejného zdraví, na základě smlouvy o ubytování, či změnit právní úpravu (§ 2235 odst. 2 občanského zákoníku) tak, že smlouva o ubytování na byt či rodinný dům je simulovaným právním jednáním, kterým je ve skutečnosti uzavřena smlouva o nájmu bytu.

## 5. DOLOŽKA PŘÍMÉ VYKONATELNOSTI

Z dalších problematických aspektů při vystěhovávání lze zmínit **doložku přímé vykonatelnosti**, která usnadňuje faktické vystěhování nájemce po skončení nájemní smlouvy, neodstěhuje-li se dobrovolně, aniž by se muselo čekat na soudní rozhodnutí. V praxi je přitom doložka přímé vykonatelnosti běžně využívána zejména ve vztahu ke zranitelným skupinám osob. Doložka situaci těchto osob v oblasti bydlení dále zhoršuje (může jít např. o osoby, které jsou na trhu s bydlením diskriminovány a mají tak problém si rychle opatřit jiné bydlení, a proto jim snadno hrozí bezdomovectví, bydlení v nelegálně obývaných prostorách či na ubytovně). Ačkoliv se zde uplatní předpoklad smluvní volnosti stran, tedy že nájemce sám a dobrovolně doložku podepsal, působí doložka následně nemalé obtíže pro vystěhovávané, kteří jsou mnohdy v tíživé životní situaci a bez možností či prostředků na účinnou právní obranu. V tomto ohledu by proto bylo vhodné zvážit, zda a jaká opatření přijmout k řešení této problematické situace, zejména s ohledem na zranitelné osoby. Lze například uvažovat o možnosti vyloučení uzavření smlouvy ve formě notářského zápisu s doložkou vykonatelnosti pro případy smlouvy o nájmu bytu, a to s ohledem na postavení nájemce v tomto vztahu.

## 6. BEZPLATNÁ PRÁVNÍ POMOC

Co se týká **bezplatného právního poradenství**, poskytování této pomoci Českou advokátní komorou v případech, kdy je osoba vystěhovávána podle stavebního zákona, může být neúčinné. Z postupů nastavených Komorou je patrné, že přidělení advokáta pro bezplatné právní poradenství je proces trvající přinejmenším v řádu dnů, ne-li týdnů. K vystěhování na základě stavebního zákona však může dojít i bez předchozího upozornění nebo jen s velmi krátkým předstihem před samotným vystěhováním. V takovém případě vystěhovávaná nemajetná osoba nemá šanci získat přístup k advokátovi skrze Komoru, jelikož není počítáno se situací, kdy je třeba bezplatné právní poradenství poskytnout okamžitě. Jeví se tedy jako žádoucí, aby Komora stanovila zvláštní flexibilnější pravidla pro postup při udělování právní pomoci v mimořádných, naléhavých případech.

Případně lze zvážit právní úpravu, která by rozhodování o poskytnutí právní pomoci svěřila orgánům veřejné správy, které jsou příslušné k vedení správního řízení ve věci samé.

## B. ŠIRŠÍ KONTEXT PROBLEMATIKY BYDLENÍ

Zákonné záruky jsou důležitou ochranou pro vystěhovávané, leč stále jsou pouze malou výsečí mnohem širší problematiky týkající se situace bydlení v České republice. Odhaduje se, že ztráta bydlení zde reálně hrozí více než 100 000 lidem.<sup>47</sup> Téma by proto bylo vhodné řešit systémově a ve vzájemně provázaných krocích, jelikož jednotlivé problémy na sebe často nevyhnutelně navazují, na což se upozorňuje také v Konceptci sociálního bydlení České republiky 2015–2025<sup>48</sup>, jejíž vznik byl mimo jiné podmíněn chybějící konkrétní legislativou a uceleným systémem sociálního bydlení. Jakkoliv je poskytnutí důstojného a dostupného bydlení krokem k řešení důležitých sociálních problémů, jako jsou dluhy, vznik sociálně vyloučených lokalit či slučování rodin,<sup>49</sup> konkrétní řešení a právní úprava, především zákon o sociálním bydlení, stále chybí.<sup>50</sup> Dále lze zmínit nutnost podpory a kladení vět-

<sup>47</sup> Viz: <https://socialnibydeni.org/clanky/desatero-principu-pro-pripravu-zakona-o-socialnim-bydeni-2>.

<sup>48</sup> Viz: [http://www.socialnibydeni.mpsv.cz/images/soubory/Koncepce\\_socialniho\\_bydeni\\_CR\\_2015-2025.pdf](http://www.socialnibydeni.mpsv.cz/images/soubory/Koncepce_socialniho_bydeni_CR_2015-2025.pdf).

<sup>49</sup> Blíže viz informace Ministerstva práce a sociálních věcí k sociálnímu bydlení: <http://www.socialnibydeni.mpsv.cz/cs/co-je-socialni-bydeni/koncepce-socialniho-bydeni-cr-2015-2025>.

<sup>50</sup> Pro úplnost je třeba doplnit, že problém částečně řeší nařízení vlády č. 112/2019 Sb., o podmínkách použití finančních prostředků Státního fondu rozvoje bydlení na pořízení sociálních a dostupných bytů a sociálních,

šího důrazu na úsilí obcí k zajištění finančně dostupného bydlení a jejich obecně aktivnějšího zapojení do řešení problémů spojených s bydlením, stejně jako důležitost posílení činnosti sociálních služeb.

Závěrem nelze opomenout, že článek 16 Charty, který zakotvuje právo rodiny na sociální, právní a hospodářskou ochranu, zdůrazňuje poskytování bydlení jako jeden ze základních prostředků, jimiž lze toto právo ze strany státu naplnit. V rozhodnutí *ERTF* Výbor označil Koncepti bydlení ČR do roku 2020 i integrovaný operační program k bydlení za nedostatečné. Připomněl také diskriminaci na trhu s bydlením zejména s ohledem na zranitelné skupiny. Za problematickou označil i nedostupnost bydlení, nevyhovující podmínky v domácnostech a územní segregaci některých skupin osob.

Tato problematika je však vysoce komplexní a svým rozsahem a významem přesahuje meze tohoto materiálu. Je zřejmé, že k tomu, aby Česká republika v této oblasti dostála svým mezinárodním závazkům, musí příslušné orgány při řešení problematiky bydlení zohlednit i aspekty, k nimž se ve svém rozhodnutí Výbor kriticky vyjádřil.

---

smíšených a dostupných domů, které nabylo účinnosti 30. dubna 2019. Z důvodu krátké doby účinnosti tohoto nařízení zatím není možné zhodnotit jeho dopady na bytovou situaci v ČR.

## OBSAH

Úvod .....	1
I. Rozhodnutí Evropského výboru pro sociální práva ve věci <i>ERTF proti České republice</i> .....	1
II. Platná právní úprava .....	3
A. Ústavní zakotvení .....	3
B. Možnosti nuceného vystěhování .....	4
C. Záruky při nuceném vystěhování .....	5
1. Stavební zákon .....	5
2. Občanský zákoník a občanské soudní řízení .....	5
III. Judikatura Evropského soudu pro lidská práva a rozhodovací praxe výboru .....	6
IV. Vnitrostátní praxe .....	8
A. Obecná zjištění k problematice bydlení .....	9
B. Zjištění ve vztahu k nucenému vystěhování .....	10
a) Důvody vystěhování osob .....	10
b) Poskytnutí náhradního bydlení .....	11
c) Včasná komunikace o vystěhování .....	11
d) Návrhy alternativních řešení k vystěhování .....	11
e) Účast zástupců obce při vystěhování .....	11
f) Vystěhování podle denní doby a klimatických podmínek .....	12
g) Druhy vystěhovávaných osob .....	12
h) Odpojování od energií .....	12
C. Zjištění dle právního režimu vystěhování .....	12
D. Širší kontext .....	13
a) Diskriminace v oblasti bydlení .....	13
b) Sociální bydlení .....	13
c) Vyhlašování oblasti se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů .....	14
V. Shrnutí .....	15
A. zákonné záruky při nuceném vystěhování .....	15
1. Předchozí konzultace a výpovědní lhůta .....	15
2. Náhradní ubytování .....	18
3. Okolnosti vystěhování .....	19
4. Opravné prostředky .....	19
5. Odškodnění za protiprávní vystěhování .....	20
6. Právní pomoc .....	20
7. Závěr .....	21
B. Širší kontext problematiky bydlení .....	21
VI. Navrhovaná opatření .....	22
A. Zákonné záruky při nuceném vystěhování .....	22
1. Předchozí konzultace .....	22
1.1. Zakotvení konzultací ve stavebním zákoně .....	22
1.2. Preventivní opatření k zabránění nutnosti nařídit vystěhování .....	22
1.3. Oznamovací povinnost soudů vůči obcím .....	23
2. Povinnosti obce .....	23
3. Načasování provedení vystěhování .....	23
4. Řetězení nájemních smluv .....	23
5. Doložka přímé vykonatelnosti .....	24
6. Bezplatná právní pomoc .....	24
B. Širší kontext problematiky bydlení .....	24
Obsah .....	26



# MINISTERSTVO SPRAVEDLNOSTI

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

## ***Approach proti České republice***

### ***O. C. I. a ostatní proti Rumunsku***

### ***Tlapak a ostatní proti Německu***

**(podklad k bodu 3b jednání Kolegia dne 14. ledna 2020)**

#### 1. ROZHODNUTÍ MEZINÁRODNÍCH ORGÁNŮ

Dne 20. ledna 2015 Evropský výbor pro sociální práva („Výbor“) rozhodl ve věci kolektivní stížnosti *Approach proti České republice*, že v českém právním řádu není výslovně ani prostřednictvím jasné a přesné judikatury zakotven všeobecný zákaz všech forem tělesných trestů na dětech, které mohou ovlivnit jejich fyzickou integritu, důstojnost, rozvoj a duševní pohodu. Zákonná úprava tedy dovoluje tělesné tresty z výchovných důvodů a postihuje jen takové, které dosáhnou zvláštního stupně závažnosti, čímž Česká republika porušuje článek 17 Evropské sociální charty („Charta“).

Překlad rozhodnutí do českého jazyka je dostupný [zde](#).

Dne 21. května 2019 vydal Evropský soud pro lidská práva („Soud“) rozsudek ve věci *O. C. I. a ostatní proti Rumunsku*, v němž konstatoval, že vnitrostátní soudy v řízení podle Haagské úmluvy o občanskoprávních aspektech mezinárodních únosů dětí neposoudily tvrzení, že v případě návratu do Itálie dětem hrozí z důvodu tělesného trestání ze strany otce „vážné nebezpečí“ ve smyslu Haagské úmluvy, způsobem, který by byl v souladu s nejlepším zájmem dětí. Vnitrostátní soudy navzdory ustanovení vnitrostátního práva absolutně zakazujícího tělesné trestání v domácím prostředí považovaly právo dětí nebýt vystaven domácím násilím za diskutabilní. Soud zdůraznil, že nejlepší zájem dítěte, který nepochybně zahrnuje respektování jeho práv a důstojnosti, je základním kamenem ochrany poskytované dětem před tělesným trestáním. Tělesné trestání dětí nemůže být tolerováno a státy by měly usilovat o jeho výslovný a úplný zákaz v zákoně i praxi. V tomto kontextu nemůže nebezpečí domácího násilí na dětech projít jako pouhá nepříjemnost, která je nezbytně spojena s podstoupením návratu, ale představuje situaci, která překračuje to, co může dítě rozumně snést. Soud navíc poukázal na své závěry ve věci *D. M. D. proti Rumunsku* (č. 23022/13, rozsudek ze dne 3. října 2017, § 51), že respektování důstojnosti dítěte nemůže být zaručeno, pokud by vnitrostátní soudy schvalovaly jakoukoli formu ospravedlnění špatného zacházení, včetně tělesných trestů. Došlo proto k porušení článku 8 Úmluvy.

Anotace rozsudku a odkaz na jeho originální znění jsou dostupné [zde](#).

Dne 22. března 2018 vydal Soud rozsudek ve věci *Tlapak a ostatní proti Německu*, v němž dospěl k závěru, že omezením rodičovské odpovědnosti příslušníků náboženského společenství, kteří vůči dětem systematicky uplatňovali tělesné tresty, nedošlo k porušení jejich práva na respektování rodinného života ve smyslu článku 8 Úmluvy. Rodiče mají právo na výchovu dětí v souladu s jejich náboženským přesvědčením, což nicméně dle Soudu neznamená, že děti mohou být vystaveny nebezpečným praktikám nebo fyzické či psychické újmě. Takovou ochranu nezletilých ostatně zakotvují i další mezinárodní úmluvy, jako např. Úmluva o právech dítěte, která zavazuje státy přijmout opatření na ochranu dětí před jakýmkoli tělesným nebo duševním násilím. Soudy přihlédly k členství stěžovatelů v církevním společenství a jejich náboženským přesvědčením, nosným důvodem jejich rozhodnutí byla nicméně skutečnost, že je pravděpodobné, že děti budou bity rákoskou. Výbor OSN pro práva dítěte ve svém obecném komentáři č. 13 k Úmluvě o právech dítěte (CRC/C/GC/13 ze dne

18. dubna 2011) definuje tělesné trestání jako jakýkoli trest, ve kterém je fyzická síla použita a určena ke způsobení určitého, ať už jakkoli mírného, stupně bolesti a nepohodlí, a zdůrazňuje, že jsou zapovězeny jakékoli formy násilí na dětech, jakkoli mírné. Soud považuje za chvályhodné, pokud státy zakáží všechny formy tělesných trestů dětí, aby se předešlo riziku špatného a ponižujícího zacházení. Německo již zavedlo právo dětí na výchovu bez násilí a zakázalo fyzické tresty, psychická zranění a jiné ponižující zacházení. Právní ustanovení zakazující tělesné trestání nezletilých by měla být prosazována přiměřenými opatřeními, aby byly zákazy v praxi účinné.

Anotace rozsudku a odkaz na jeho originální znění jsou dostupné [zde](#).

Zákaz tělesného trestání dětí lze tedy považovat za součást ustálené judikatury Soudu.

## 2. OPATŘENÍ K NÁPRAVĚ

V návaznosti na rozhodnutí Výboru o porušení Charty ve věci *Approach* je Česká republika povinna Výbor ministrů Rady Evropy pravidelně informovat, jaká opatření k nápravě byla přijata. Přes určité úsilí, které je popsáno v Analýze možnosti změny právní úpravy použití tělesných trestů na dětech (analýza byla součástí podkladů k předchozímu zasedání Kolegia a je dostupná [zde](#), na str. 54 a násl.), k žádné zásadní změně dosud nedošlo.

## 3. ANOTACE ROZHODNUTÍ VÝBORU

### **Rozhodnutí ze dne 20. ledna 2015 ve věci č. 96/2013 – *Approach proti České republice***

Evropský výbor pro sociální práva („Výbor“) jednomyslně shledal, že v českém právním řádu není výslovně ani prostřednictvím jasné a přesné judikatury zakotven všeobecný zákaz všech forem tělesných trestů na dětech, které mohou ovlivnit jejich fyzickou integritu, důstojnost, rozvoj a duševní pohodu. Zákonná úprava tedy dovoluje tělesné tresty z výchovných důvodů a postihuje jen takové, které dosáhnou zvláštního stupně závažnosti, čímž Česká republika porušuje článek 17 Evropské sociální charty („Charta“).

#### **I. Námitky stěžovatelské organizace na porušení Charty**

Stěžovatelská organizace Approach namítala, že příslušná právní úprava neobsahuje zákaz veškerých tělesných trestů dětí v rámci rodiny i v jiném neinstitucionálním prostředí a není jednotně vykládána tak, aby v praxi nebylo tělesné trestání dětí považováno za přípustné. Dále předložila údaje o rozsahu využívání tělesných trestů, z nichž plyne, že tělesné trestání dětí je v České republice rozšířené. Současně uvedla, že Výbor OSN pro práva dítěte ve svých doporučeních doporučil přijetí právního předpisu, jenž by tělesné tresty výslovně zakazoval, a dále, aby se Česká republika začala zabývat rozšířenou tolerancí tělesných trestů (CRC/C/CZE/CO/3-4, 4. srpna 2011). České republice byl též doporučen výslovný zákaz tělesných trestů v rámci Všeobecného periodického přezkumu OSN v roce 2012.

Stěžovatelská organizace uvádí, že by vláda v roce 2010 projednávala přijetí právní úpravy výslovně zakazující tělesné trestání dětí, při změně příslušných právních předpisů k tomu nedošlo. Namísto toho novelizovala ustanovení občanského zákoníku v tom smyslu, že je tělesné trestání dětí přípustné, není-li nepřiměřené.

#### **II. Odůvodnění rozhodnutí Výboru**

K TVRZENÉMU PORUŠENÍ ČLÁNKU 17 CHARTY

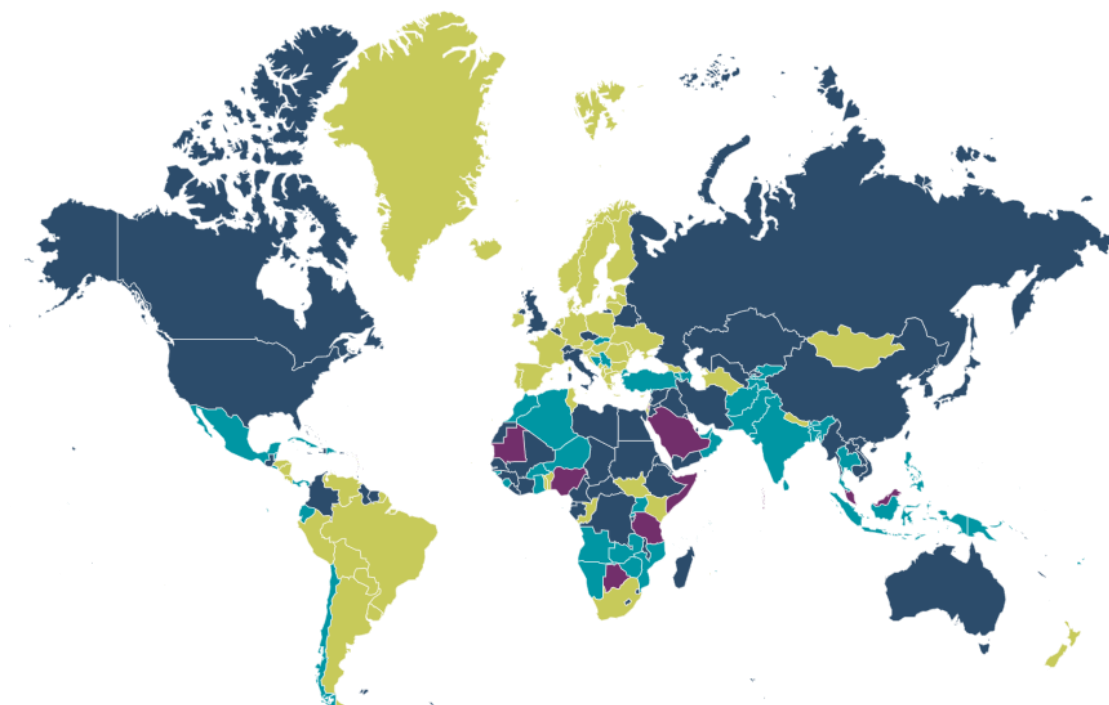
Výbor uvedl, že článek 17 Charty z roku 1961 setrvale vykládá v tom smyslu, že se vztahuje na tělesné tresty dětí, a v minulosti opakovaně dospěl k závěru, že poskytování dostatečné ochrany dětem v tomto směru je jedním z hlavních cílů Charty.

Výbor dále konstatoval, že v současné době panuje na evropské i mezinárodní úrovni široká shoda lidskoprávních orgánů, že v právní úpravě má být zakotven výslovný a úplný zákaz tělesných trestů dětí. V tomto směru Výbor zejména odkazuje na Obecný komentář č. 8 a 13 Výboru OSN pro práva dítěte.

Výbor shledal, že ustanovení vnitrostátní úpravy zakazují závažné násilí páchané na dětech a že vnitrostátní soudy budou tělesné tresty postihovat, pokud dosáhnou určité míry závažnosti. Žádný z právních předpisů však neobsahuje výslovný a úplný zákaz veškerých forem tělesných trestů dětí, které pravděpodobně budou mít vliv na jejich fyzickou integritu, důstojnost, vývoj či psychickou pohodu. Navíc neexistuje jasná a konkrétní judikatura, která by komplexně zakazovala tělesné tresty v praxi. Výbor zejména shledal, že i novelizovaný občanský zákoník lze vykládat tak, že odlišuje veškeré formy tělesných trestů od pojmu dovolených „výchovných prostředků“, neboli v rozporu s Chartou připouští tělesné trestání z výchovných důvodů. Výbor nenašel v právní úpravě ani v judikatuře nic, co by ho vedlo k závěru, že jsou tělesné tresty automaticky zakázány. Tělesná újma musí naopak dosáhnout určité míry závažnosti, aby byla považována za tělesný trest, přičemž fyzické tresty jsou přípustné, nedosáhnou-li zakázané intenzity. Situace v České republice proto představuje porušení článku 17 Charty.

#### 4. SITUACE VE SVĚTĚ OHLEDNĚ ZÁKAZU TĚLESNÉHO TRESTÁNÍ DĚTÍ

Na webových stránkách Globální iniciativy k ukončení tělesného trestání dětí (<https://endcorporalpunishment.org>) je podán úplný podrobný přehled o situaci ohledně zákazu tělesného trestání dětí ve světě.



- Prohibited in all settings
- Government committed to full prohibition
- Prohibited in some settings
- Not fully prohibited in any setting

# MINISTERSTVO SPRAVEDLNOSTI

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

## **Transgender Europe a ILGA-Europe proti České republice**

### **A. P., Garçon a Nicot proti Francii**

**(podklad k bodu 3c jednání Kolegia dne 14. ledna 2020)**

#### 1. ROZHODNUTÍ MEZINÁRODNÍCH ORGÁNŮ

Dne 15. května 2018 Evropský výbor pro sociální práva („Výbor“) rozhodl ve věci kolektivní stížnosti *Transgender Europe a ILGA-Europe proti České republice*, že platná právní úprava změny pohlaví v České republice představuje porušení čl. 11 odst. 1 Evropské sociální charty (dále jen „Charta“), který stanoví, že každý má právo na opatření, jež mu zajistí nejvyšší možný dosažitelný standard zdravotní péče. Výbor shledal, že podmínka chirurgického zákroku spojeného se sterilizací podmiňující právní uznání změny pohlaví představuje zásah státu do práva chráněného článkem 11 Charty, který není nezbytný. Překlad rozhodnutí do českého jazyka je dostupný [zde](#).

Dne 6. dubna 2017 vydal Evropský soud pro lidská práva („Soud“) rozsudek ve věci *A. P., Garçon a Nicot proti Francii*, v němž konstatoval, že podmínění uznání pohlavní identity u transgender osoby podstoupením operace, sterilizace nebo léčby, která by velmi pravděpodobně vedla k neplodnosti, pokud si ji tato osoba podstoupit nepřeje, je v rozporu s článkem 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod („Úmluva“). Anotace rozsudku a odkaz na originální znění rozsudku jsou dostupné [zde](#). Soud rozsudek označil významností „key case“, která je obvykle rezervována jen rozsudkům velkého senátu. Opřel se o něj ve dvou následujících rozsudcích (*S. V. proti Itálii*, č. 55216/08, rozsudek ze dne 11. října 2018; a *X proti Severní Makedonii*, č. 29683/16, rozsudek ze dne 17. ledna 2019) a odvolal se na něj v otázkách položených žalovaným vládám ve dvou věcech těmto vládám komunikovaným (*A. D. a ostatní proti Gruzii*, č. 57864/17 a 7908/17; a *R. L. a ostatní proti Rusku*, č. 36253/13 a 52516/13). Rozsudek tedy lze považovat za součást ustálené judikatury Soudu.

#### 2. NOVELA OBČANSKÉHO ZÁKONÍKU A DALŠÍCH ZÁKONŮ

Novela občanského zákoníku, zákona o zdravotních službách a zákona o matrikách, jménu a příjmení, která měla uvést znění těchto zákonů do souladu s Úmluvou a Chartou, zůstává od června 2018 v mezirezortním připomínkovém řízení, jelikož se dosud Ministerstvu spravedlnosti nepodařilo vypořádat zásadní připomínky Ministerstva vnitra a Úřadu pro ochranu osobních údajů.

#### 3. ROZHODNUTÍ NEJVYŠŠÍHO SPRÁVNÍHO SOUDU

Dne 30. května 2019 Nejvyšší správní soud rozsudkem sp. zn. 2 As 199/2018-37 zamítl kasační stížnost ve věci X proti Ministerstvu vnitra, když shledal, že současná česká právní úprava změny pohlaví není rozporná s ústavním pořádkem a dává dotčeným osobám přiměřené prostředky, jak změny pohlaví mohou dosáhnout. Rozsudek je k dispozici [zde](#).

Věc se nyní nachází před Ústavním soudem.

## 4. SITUACE V EVROPĚ OHLEDNĚ POŽADAVKU STERILIZACE JAKOŽTO PODMÍNKY PRÁVNÍHO UZNÁNÍ ZMĚNY POHLAVÍ



### TRANS RIGHTS EUROPE MAP 2018

14 COUNTRIES REQUIRE  
STERILISATION IN GENDER  
IDENTITY RECOGNITION

#### Forced Sterilisation

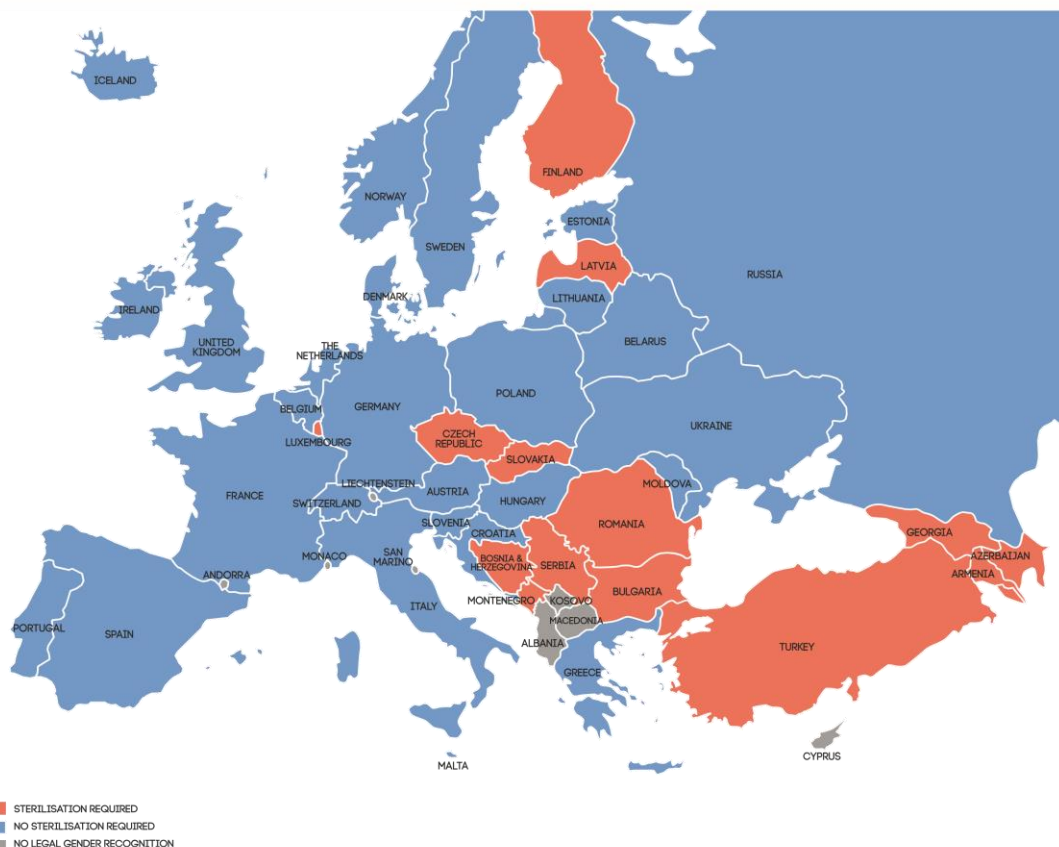
Many European states impose conditions before enabling a change of documents, including the requirement to be sterile. Legal text can explicitly or implicitly request forced sterilisation. Implicit law might require proof of medical gender reassignment, or mandatory medical expertise that is often only provided after genital surgery. Most gender recognition procedures are not transparent in this regard, and medical and legal aspects are intertwined.

In April 2017, the European Court of Human Rights ruled that requiring sterilisation in legal gender recognition violates human rights law. All Council of Europe member states must bring relevant procedures in line with this legal principle.



This publication has been produced with financial support from the Rights, Equality and Citizenship Programme of the European Union. The contents of this publication are the sole responsibility of the authors and can in no way be taken to reflect the views of the European Commission.

The data is correct as possible as of 21 April 2018, however we cannot guarantee complete accuracy.



# MINISTERSTVO SPRAVEDLNOSTI

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

## ***J. D. a ostatní proti České republice***

**(podklad k bodu 4 jednání Kolegia dne 14. ledna 2020)**

### 1. ROZHODNUTÍ CEDAW

Výbor OSN pro odstranění diskriminace žen (CEDAW) ve svém rozhodnutí ze dne 16. července 2019 dospěl k závěru, že oznámení týkající se sterilizace šesti romských žen mezi lety 1982 až 2001 je nepřijatelné pro nevyčerpání vnitrostátních prostředků nápravy.

Oznámení podalo šest romských žen, které byly údajně oběťmi nucené sterilizace, k níž mělo v pěti případech dojít mezi lety 1982 a 1990 a v jednom případě v roce 2001. Žádná z oznamovatelek se neobrátila na vnitrostátní orgán nadaný rozhodovací pravomocí s cílem dosáhnout nápravy namítané situace.

Oznamovatelky tvrdily, že v České republice neexistují účinné vnitrostátní prostředky nápravy, které by vedly k odškodnění za nucené sterilizace žen, ke kterým v minulosti docházelo. Otázka možnosti promlčení nebo naopak nepromlčitelnosti práva na náhradu nemajetkové újmy v penězích byla sporná. Nejvyšší soud v roce 2008 změnil svůj právní názor a vyslovil, že právo na náhradu nemajetkové újmy v penězích podle § 13 odst. 2 občanského zákoníku je právem majetkové povahy, které se promlčuje v obecné promlčecí době. Následně Ústavní soud vyslovil, že vznesení námítky promlčení může odporovat dobrým mravům.

Vláda uvedla, že všechny oznamovatelky si musely být plně vědomy sterilizace a jejich důsledků nejpozději v roce 2001. Posouzení účinnosti prostředků nápravy se tudíž vztahovalo k tomuto datu. Žádná z oznamovatelek nepodala žalobu na ochranu osobnosti. Stížnosti podané dvěma oznamovatelkami k veřejnému ochránci práv nelze považovat za prostředky nápravy. Vnitrostátní soudy v některých případech přiznaly sterilizovaným ženám náhradu nemajetkové újmy a rozhodly o nepromlčení nároku na peněžní náhradu pro rozpor s dobrými mravy.

CEDAW konstatoval, že pochybnosti o účinnosti vnitrostátního prostředku nezbavují oznamovatele povinnosti takový prostředek vyčerpat, a učinil závěr, že oznámení je nepřijatelné pro nevyčerpání vnitrostátních prostředků nápravy.

Celé znění rozhodnutí (nejen) v anglickém jazyce naleznete [zde](#).

### 2. KOMENTÁŘ

Argument založený na povinnosti oznamovatelek v pochybnostech dostupný vnitrostátní prostředek nápravy vyčerpat není sám o sobě překvapivý. Přesto vyznívá zdánlivě nesouladně s tím, že CEDAW ve svých závěrečných doporučeních k periodickým zprávám o plnění závazků z Úmluvy o odstranění všech forem diskriminace žen setrvale vyzývá Českou republiku, aby přijala právní rámec pro finanční odškodnění obětí nucené sterilizace nebo sterilizace provedené bez poskytnutí informovaného souhlasu. Jelikož CEDAW pozitivně nerozhodl, že stávající občanskoprávní úprava a judikatura českých soudů skutečně naplňuje požadavky vyplývající z Úmluvy, a omezil se na posouzení přijatelnosti oznámení, lze učinit závěr, že závěrečná doporučení vydávaná v rámci administrativní kontroly dodržování závazků podle Úmluvy nejsou dotčena odmítavým rozhodnutím vydaným při uskutečňování kontroly na základě individuálních oznámení.

Nad rámec uvedeného rozhodnutí lze dodat, že před Evropským soudem pro lidská práva probíhá řízení ve věci stížnosti č. 32812/13 – *Maděrová proti České republice*, která se týká promlčitelnosti nároku na náhradu nemajetkové újmy za nezákonnou sterilizaci provedenou v roce 1983.

Konečně, Poslanecké sněmovně byl předložen poslanecký návrh na vydání zákona o poskytnutí jednorázové peněžní částky osobám sterilizovaným v rozporu s právem (sněmovní tisk č. 603, dostupný [zde](#)). Vláda k návrhu zákona dne 30. října 2019 přijala neutrální stanovisko (dostupné [zde](#)).



# MINISTERSTVO SPRAVEDLNOSTI

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

## Prevence špatného zacházení a zajištění účinného vyšetřování – zaznamenávání a hlášení lékařských zjištění o špatném zacházení (tzv. Istanbulský protokol, a *Dilek Aslan proti Turecku*)

(podklad KVOP k bodu 5 jednání Kolegia dne 14. ledna 2020)

### 1. SOUČASNÁ SITUACE

Veřejný ochránce práv jako národní preventivní mechanismus České republiky<sup>1</sup> provádí systematické návštěvy zacílené na posílení ochrany osob omezených na svobodě před mučením a jiným špatným zacházením.

Používá přitom mimo jiné mezinárodní standardy plynoucí z mezinárodněprávního zákazu špatného zacházení a povinnosti jeho předcházení. Mezi ně patří i **zásady účinného vyšetřování a dokumentování špatného zacházení** – jež měly původně právní sílu *soft law*,<sup>2</sup> ale postupně pronikly i do výkladu článku 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod („Úmluva“) jakožto povinnost provést účinné vyšetřování.<sup>3</sup> Na tyto zásady navazuje také Evropský výbor pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání („CPT“) v názorech obecně o roli lékaře v prevenci špatného zacházení – vedle dokumentace zranění nasvědčujících na špatné zacházení CPT doporučuje také **systematické oznamování takových případů orgánům příslušným k vyšetřování**.

Návštěvy **policejních cel, věznic a psychiatrických nemocnic** přinesly poznatky o neplnění těchto standardů. Pro oblast vězeňství proto veřejná ochránkyně práv uspořádala v únoru 2019 ve spolupráci s Nejvyšším státním zastupitelstvím a Justiční akademií vzdělávací a diskusní seminář na téma „Význam zdravotní služby pro prevenci a odhalování špatného zacházení“.<sup>4</sup> **Rádi bychom [KVOP] Kolegium seznámili se závěry a potřebou provést kroky k plné implementaci zákazu špatného zacházení.**

<sup>1</sup> Podle Opčního protokolu k Úmluvě proti mučení a jinému krutému nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (č. 78/2006 Sb. m. s.).

<sup>2</sup> Vysoký komisař OSN. *Zásady účinného vyšetřování a dokumentování mučení a jiného krutého, nelidského nebo ponižujícího zacházení nebo trestání schválilo Valné shromáždění OSN, rezoluce č. 55/89 ze dne 4. prosince 2000* [online]. New York: OSN, 1999 [cit. 12. února 2019]. V angličtině dostupné z: <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/EffectiveInvestigationAndDocumentationOfTorture.aspx>, v českém překladu zde <https://www.ochrance.cz/ochrana-osob-omezenych-na-svobode/aktuality-z-detenci/aktuality-z-detenci-2019/osn-zasady-ucinneho-vysetrovani-a-dokumentovani-muceni-a-spatneho-zachazeni-konecn-1/>. UN Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR). *Manual on the Effective Investigation and Documentation of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment ("Istanbul Protocol")*, 2004, HR/P/PT/8/Rev.1 [online]. Ženeva: OHCHR, 2004 [cit. 12. února 2019]. Dostupné z: <http://www.refworld.org/docid/4638aca62.html>

Evropský výbor pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (CPT). *Požírování záznamů a podávání zpráv o lékařských zjištěních o špatném zacházení. Výňatek z 23. všeobecné zprávy CPT publikované v roce 2013*. CPT/Inf(2013)29-part [online]. Štrasburk: CPT, 2013 [cit. 12. února 2019]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/16806ccc36>

<sup>3</sup> Rozsudky Evropského soudu pro lidská práva o porušení článku 3 Úmluvy v jeho procesní části, v souvislosti s obsahem lékařské zprávy o zranění osoby omezené na svobodě, například *Dilek Aslan proti Turecku* (č. 34364/08, rozsudek ze dne 20. října 2015) a *Premiininy proti Rusku* (č. 44973/04, rozsudek ze dne 10. února 2011).

<sup>4</sup> <https://www.ochrance.cz/ochrana-osob-omezenych-na-svobode/aktuality-z-detenci/aktuality-z-detenci-2019/vyznam-zdravotni-sluzby-pro-prevenci-a-odhalovani-spatneho-zachazeni/>



Na základě diskuse a analýzy některých obecně závazných právních předpisů a interních předpisů Vězeňské služby České republiky lze vyvodit tyto obecné závěry:

- Lékaři vězeňské služby provádějí podrobné dokumentování zranění vězňených osob do zdravotnické dokumentace. Přitom postupují pouze podle medicínských standardů, a proto nedochází k plnému vyhovění standardu dokumentování špatného zacházení.<sup>5</sup> Ostatně v žádném předpisu či metodice – vězeňské ani obecně medicínské – není plně mezinárodní standard pro lékařské vyšetření a dokumentování promítnut. Neexistují dokumentační pomůcky (formulář s návodnými kolonkami, schématem těla), jež by naplnění standardu napomáhaly.
- Byly identifikovány tyto nedostatky v zajištění podmínek pro práci zdravotníků: absence techniky zlepšující dokumentování (pořizování fotodokumentace), absence vstupního a opakujícího se školení zaměřeného na specifika lékařské práce ve věznicích, přetíženost lékařů a nedostatek vězeňského zdravotnického personálu obecně.
- Poskytuje-li zdravotní službu vězni mimovězeňský poskytovatel, informace o stopách fyzického násilí se předává zprostředkovaně skrze vedoucího zdravotnického střediska, což může způsobit prodlení v řádu dnů.
- Zdravotníci pracovníci se mohou dostávat do konfliktu s § 51 odst. 1 zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování, který ukládá zachovat mlčenlivost „o všech skutečnostech, o kterých se [poskytovatel či zdravotnický pracovník] dozvěděl v souvislosti s poskytováním zdravotních služeb“. Vězeňské předpisy (vyhlášky) i praxe totiž ukládají zdravotníkům jako zaměstnancům vězeňské služby oznamovat předepsaným interním postupem známky fyzického násilí, a to i v případě, kdy si to pacient nepřeje nebo neposkytne souhlas a nejedná se o podezření na spáchání trestného činu povinně oznamovaného podle trestního zákoníku. Na tyto situace se přitom nevztahují zákonné výjimky z povinné mlčenlivosti.
- Ve vyhláškách a ve vnitřních předpisech vězeňské služby jsou nastaveny postupy hlášení zjištění o fyzickém násilí nebo ponižování, jež jsou povahy interní. Poznatky se shromažďují u vedoucího výkonu vazby nebo trestu a mají být hlášeny také řediteli věznice a vedoucímu oddělení prevence a stížností. Jsou to tedy orgány věznice, kdo případy prvotně posuzuje a významně určuje, jak budou dále prošetřovány. Naproti tomu CPT doporučuje shromažďovat kopie lékařských zpráv na jednom místě (v registru), aby bylo možné dohledat osud každého případu.

**Z návštěv psychiatrických nemocnic plyne,<sup>6</sup> že čas od času jsou přijímány k hospitalizaci osoby se známkami špatného zacházení a častěji pak nastávají podezřelá zranění v průběhu hospitalizace (mezipacientské násilí i případy excesu v zacházení ze strany personálu). Jejich dokumentování a oznamování rovněž neodpovídá uvedenému standardu.**

Veřejná ochránkyně práv vyzvala dotčené orgány k nápravě:

---

<sup>5</sup> Zpráva lékaře má obsahovat: (i) co nejpresnější popis události, zacházení a následných fyzických i psychických projevů, jak je udává vyšetřovaný; (ii) záznam o lékařském a psychologickém nálezu včetně barevných fotografií zranění; (iii) stanovisko lékaře, co se týká pravděpodobné souvislosti nálezu a možného mučení a špatného zacházení, a případné doporučení další péče.

<sup>6</sup> Srov. souhrnnou zprávu veřejné ochránkyně práv Ochranné léčení, omezovací prostředky a další témata, viz [https://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/ochrana\\_osob/ZARIZENI/Zdravotnicka\\_zarizeni/2019\\_SZ-ochranne\\_leceni\\_web.pdf](https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ochrana_osob/ZARIZENI/Zdravotnicka_zarizeni/2019_SZ-ochranne_leceni_web.pdf), kapitola 23.

1. **Ministerstvo zdravotnictví**, při jednání s náměstkem ministra JUDr. Radkem Policarem v únoru 2019, požádala o přípravu novelizace zákona o zdravotních službách (stanovení výjimky z povinné mlčenlivosti pro případy oznamování a sdělování informací o špatném zacházení a stanovení povinnosti poskytovatele oznamovat zjištění známek špatného zacházení) a o vydání doporučení pro poskytovatele zdravotních služeb při ošetření osob omezených na svobodě (ve Věstníku MZ; vysvětlit problematiku a poskytnout návod).
2. **Ministerstvo spravedlnosti**, písemnými výzvami ministrům a při jednání s náměstkem ministra JUDr. Jeronýmem Tejcem od března do listopadu 2019, žádá o
  - Zajištění plného dokumentování známek špatného zacházení s vězni, a to cestou interních aktů řízení směrem k lékařům vězeňské služby a cestou dokumentačních pomůcek pro externí lékaře.
  - Vybavení fotoaparáty k dokumentování zranění alespoň některá zdravotnická střediska (například vazební a nástupní věznice).
  - Zajištění doplnění vstupního a průběžného vzdělávání zdravotnického personálu o aspekty prevence špatného zacházení.
  - Zajištění vedení zvláštních registrů s kopiemi záznamů o zjištění zranění, s nimiž je spojena stížnost na špatné zacházení, nebo jejich charakter dává vyvstat podezření na možné špatné zacházení (srov. doporučení u bodu 60 ve zprávě CPT pro Českou republiku z roku 2019).

## 2. NÁVRH POSTUPU VE VĚCI

Ač se postupně daří získat příslib učinění těchto opatření, reálná implementace dosud nenastala. S ohledem na vazbu na odsuzující rozsudky Soudu ve vztahu k jiným státům **doporučujeme téma pozornosti Kolegia a navrhuje, aby žádalo pro příští jednání informace o pokroku ve věci.**