

Přístup občanů EU ke knihovním službám v České republice

Výzkum veřejného ochránce práv, květen 2021



Obsah

Přístup občanů EU ke knihovním službám v České republice	1
Obsah.....	2
Poslání ochránce.....	3
Slovník užitých pojmů.....	4
Seznam použitých zkratk	5
Úvodní slovo	6
Shrnutí	9
Doporučení	11
Právní postavení občanů EU v přístupu ke knihovním službám.....	13
1. Právní postavení migrujících občanů EU	13
1.1 Občanství EU a zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti	13
1.2 Právo pobytu na území hostitelského členského státu	14
1.3 České právo a zákaz diskriminace v oblasti knihovních služeb.....	16
2. Povinnosti knihoven při poskytování svých služeb	17
2.1 Dodržení principu rovnosti	17
2.2 Povinnost chránit knihovní fond před poškozením	18
2.3 Povinnosti zřizovatele knihovny	19
3. Vhodné nastavení podmínek knihovního řádu ve vztahu k občanům EU	19
3.1 Požadavek českého občanství (české státní příslušnosti).....	20
3.2 Požadavek doložení pobytu na českém území	20
3.3 Další (nevhodné) podmínky	23
Obsahová analýza knihovních řádů	24
1. Podmínky registrace.....	24
2. Podmínky půjčování	26
3. Reakce a doplnění knihoven	30



Poslání ochránce

Již od roku 2001 ochránce chrání osoby před nezákonným či jinak nesprávným jednáním nebo nečinností správních úřadů a dalších institucí. Tehdy má právo nahlížet do úředních či soudních spisů, žádat úřady o vysvětlení a může bez ohlášení provádět místní šetření. Shledá-li pochybení úřadu a nepodaří se mu dosáhnout nápravy, může informovat nadřízený úřad či veřejnost.

Od roku 2006 ochránce plní úkoly národního preventivního mechanismu podle Opčního protokolu k Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání. Systematicky navštěvuje zařízení, v nichž se nacházejí osoby omezené na svobodě, a to jak z moci úřední, tak v důsledku závislosti na poskytované péči. Cílem návštěv je posílit ochranu před špatným zacházením. Svá zjištění a doporučení ochránce zobecňuje v souhrnných zprávách z návštěv a na jejich základě formuluje standardy zacházení. Návrhy na zlepšení zjištěného stavu a odstranění případného špatného zacházení ochránce směřuje jak k samotným zařízením a jejich zřizovatelům, tak k ústředním orgánům státní správy.

V roce 2009 byl ochránce pověřen rolí národního orgánu pro rovné zacházení a ochrany před diskriminací (equality body). Přispívá tedy k prosazování práva na rovné zacházení se všemi osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ, národnost, pohlaví, sexuální orientaci, věk, zdravotní postižení, náboženské vyznání, víru nebo světový názor. Za tím účelem poskytuje pomoc obětem diskriminace, provádí výzkum, zveřejňuje

zprávy a vydává doporučení k otázkám souvisejícím s diskriminací a zajišťuje výměnu dostupných informací s příslušnými evropskými subjekty.

Od roku 2011 ochránce rovněž sleduje zajištění cizinců a výkon správního vyhoštění.

Počínaje lednem 2018 zastává ochránce také funkci monitorovacího orgánu pro naplňování práv zakotvených Úmluvou o právech osob se zdravotním postižením a pomáhá také cizincům-občanům Evropské unie, kteří žijí nebo pracují v České republice.

Ke zvláštním oprávněním ochránce patří právo podávat Ústavnímu soudu návrhy na zrušení podzákonných právních předpisů, právo vedlejšího účastenství před Ústavním soudem v řízení o zrušení zákona či jeho části, právo podat správní žalobu k ochraně veřejného zájmu či návrh na zahájení kárného řízení s předsedou či místopředsedou soudu. Ochránce také může příslušnému úřadu doporučit vydání, změnu či zrušení právního nebo vnitřního předpisu. Doporučení ke změně zákona podává vládě.

Ochránce je nezávislý a nestranný, z výkonu své funkce je odpovědný Poslanecké sněmovně, která ho zvolila. Má jednoho voleného zástupce, kterého může pověřit výkonem části své působnosti. Se svými poznatky ochránce průběžně seznamuje veřejnost prostřednictvím médií, internetu, sociálních sítí, odborných seminářů, kulatých stolů a konferencí. Nejdůležitější zjištění a doporučení shrnuje zpráva o činnosti veřejného ochránce práv předkládaná každoročně Poslanecké sněmovně.



Slovník užitých pojmů

Absenční výpůjčka – vypůjčení si zejména knihy, dokumentu nebo čtečky knih s sebou domů, přičemž knihovna zpravidla stanoví maximální dobu výpůjčky.

Členský stát EU – jeden z 27 států, který je členem EU.

Dlouhodobý pobyt – typ pobytu státního příslušníka třetí země na českém území (nebo na území jiného členského státu EU), v délce nad šest měsíců.

Hostitelský členský stát – členský stát EU, do něž občan EU migruje, liší se od země původu.

Krátkodobý pobyt – typ pobytu občana EU v hostitelském členském státě, v délce do 90 dnů.

Občan EU – občanem EU je každý, kdo má státní příslušnost jednoho z členských států EU (pro účely tohoto výzkumu se jím rozumí občané všech členských států EU s výjimkou občanů ČR)

Přechodný pobyt – typ pobytu občana EU v hostitelském členském státě, v délce nad 90 dnů.

Služby poskytované na dálku – služby knihoven, které nejsou poskytovány prezenčně, ale prostřednictvím počítače/tabletu a internetu (zejména přístup do online databází nebo k e-knihám)

Státní příslušník třetí země – občan nečlenského státu EU (např. USA, Ruska, Ukrajiny apod.).

Trvalý pobyt – typ pobytu občana EU v hostitelském členském státě, lze o něj požádat zpravidla po pěti letech nepřetržitého přechodného pobytu na území hostitelského členského státu; v českém právu se jako trvalý pobyt uvádí rovněž evidenční adresa občana ČR, která je zavedena v registrech státní správy.



Seznam použitých zkratek

Antidiskriminační zákon – zákon č. 198/2009 Sb., zákon o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Autorský zákon – zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

ČR – Česká republika.

EU/Unie – Evropská unie.

Knihovní zákon – zákon č. 257/2001 Sb., o knihovnách a podmínkách provozování veřejných knihovnických a informačních služeb (knihovní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

SFEU – Smlouva o fungování Evropské unie.

Zákon o pobytu cizinců – zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů.

Zákon o svobodném přístupu k informacím – zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.



Úvodní slovo

Veřejný ochránce práv je od roku 2018 národním subjektem pro podporu rovného zacházení s migrujícími občany EU. Tato agenda mu byla svěřena na základě transpozice směrnice 2014/54/EU.¹ V rámci této svěřené agendy ochránce zejména poskytuje migrujícím občanům EU metodickou pomoc, provádí průzkumy a analýzy výkonu práva volného pohybu občanů Evropské unie a zveřejňuje aktuální informace o právech občanů Evropské unie.² Veřejný ochránce práv se tímto výzkumem snaží dostát mezinárodním závazkům České republiky, a sice zlepšit právní postavení migrujících občanů v České republice.

Téma výzkumu ochránce nevolil náhodně, nýbrž reflektuje skutečnost, že se na něj v roce 2020 obrátilo několik stěžovatelů z řad cizinců, kteří namítali právě diskriminační podmínky ze strany knihoven. V důsledku méně příznivých podmínek jim byly odepřeny některé služby, které však čeští občané mohli využívat neomezeně.

V České republice je aktuálně zřízeno více než 6 200 knihoven.³ Téměř v každé obci nalezneme alespoň jednu menší knihovnu. Tradice knihovnictví je tedy u nás rozšířena více, než je tomu v jiných zemích,⁴ což znamená, že v případě občanů EU žijících na českém území existuje vyšší pravděpodobnost, že budou chtít využít knihovnických služeb. Významnou úlohu českých knihoven potvrdila i Evropská komise, když konstatovala, že rozšiřováním významných informací plní české veřejné knihovny „skutečný veřejný úkol a povinnost“ s tím, že přispívají k plnění úkolů státu ve vzdělávací, kulturní a sociální oblasti.⁵ Ochránce má tedy za to, že by tento výzkum mohl pomoci nejen velkým knihovnám, jejichž knihovní řády analyzoval, ale mohly by se jím inspirovat i menší knihovny.

1 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/54/EU ze dne 16. dubna 2014 o opatřeních usnadňujících výkon práv udělených pracovníkům v souvislosti s jejich volným pohybem. Blíže se směrnici a úkolům ochránce v této oblasti věnují FELLEROVÁ PALKOVSKÁ, Iva a Anna Katerina VINTROVÁ. *Veřejný ochránce práv jako nezávislý orgán chránící práva migrujících občanů EU*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2021. s. 169-189. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/dokument/roценка-cizinci-2019/roценка.pdf>.

2 Viz ustanovení § 21d zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv.

3 Viz Služby knihoven knihovnám. 2. přepracované vydání, Národní knihovna České republiky, 2020, dostupné z: <https://ipk.nkp.cz/docs/RF/sluzby-knihoven-knihovnam-2020>.

4 QUICK, Susannah a kol., Cross-European survey to measure users' perceptions of the benefits of ICT in public libraries, 2013, s. 12, dostupné z: <https://digital.lib.washington.edu/researchworks/bitstream/handle/1773/22718/Final%20Report%20-%20Cross-European%20Library%20Impact.pdf?sequence=1>.

5 Rozhodnutí Komise č. C(2013) 1893 final ze dne 16. 4. 2013, IN: Metodický pokyn Ministerstva kultury k vymezení standardu veřejných knihovnických a informačních služeb poskytovaných knihovnami zřizovanými a/nebo provozovanými obcemi a kraji na území České republiky ze dne 18. prosince 2019, č. j. MK 85426/2019 OULK.



Cílem výzkumu bylo prozkoumat podmínky poskytování knihovních služeb občanům z členských států Evropské unie a srovnat je s podmínkami platnými pro občany České republiky. Výzkum se zaměřil na dvě hlavní oblasti:

- podmínky registrace nových uživatelů (vzdálené i prezenční),
- podmínky prezenčního a absenčního půjčování knih a dalších dokumentů a poskytování služeb na dálku (online).

Metodou výzkumu byla kvantitativní obsahová analýza, výzkumná metoda pro systematický a intersubjektivně ověřitelný popis obsahu.⁶ Výzkumným souborem byly knihovní řády upravující podmínky registrace a půjčování knih a dalších dokumentů u dvaceti knihoven, které mají právo povinného výtisku,^{7,8} a dvou virtuálních knihoven, které poskytují vzdálené (online) služby (Virtuální polytechnická knihovna a eDDO – dodavatelské centrum pro společenské a přírodní vědy).⁹ Ochránce vybral knihovny, u kterých je předpoklad širokého knihovního fondu, takže ztížení přístupu k poskytovaným službám může mít pro občany ze zemí EU o to vážnější dopad zejména v oblasti jejich profesního života nebo vzdělávání. Knihovní řády byly staženy z webových stránek jednotlivých knihoven počátkem února 2021 (jsou dostupné online; v jediném případě chyběla informace o podmínkách poskytování služeb na dálku, proto ji ochránce ověřil telefonicky). Samotná analýza se zaměřila na identifikaci sporných podmínek, jejich kvantifikaci a právní posouzení. Po ukončení první fáze výzkumu, která spočívala v obsahové analýze knihovních řádů, ochránce oslovil knihovny, jejichž podmínky vyhodnotil jako nejasné nebo problematické, se žádostí o doplnění a vysvětlení. Jejich reakce jsou shrnuty v samostatné kapitole v analytické části (kapitola [3. Reakce a doplnění knihoven](#)).

Do analýzy byly zahrnuty knihovní řády následujících knihoven zřizovaných Ministerstvem kultury, Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy, Akademii věd a kraji. Kromě toho, že se jedná o knihovny s právem úplného a regionálního výtisku, tedy nejvýznamnější knihovny v České republice, všichni zřizovatelé jsou pohledem práva Evropské unie považováni za složky státu. V případě jejich pochybení se tedy jedná rovněž o pochybení státu jako takového (k tomu blíže kapitola [2.3. Povinnosti zřizovatele knihovny](#)).

6 SCHERER, Helmut. 2004. Úvod do metody obsahové analýzy. In: SCHULZ, Winfried, ed. Analýza obsahu mediálních sdělení. Ed. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Karolinum, 2004, s. 29–50.

7 Jedná se o knihovny s právem úplného i regionálního povinného výtisku jakožto i knihovny, kterým vydavatel písemně nabídne ke koupi jeden výtisk jím vydané neperiodické publikace (tzv. nabídková povinnost), přičemž jedna knihovna může patřit do více kategorií. Srov. zákon č. 37/1995 S, o neperiodických publikacích, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 46/2000 Sb., o právech a povinnostech při vydávání periodického tisku a o změně některých dalších zákonů (tiskový zákon), ve znění pozdějších předpisů.

8 Do výzkumného souboru naopak nebyla zahrnuta Knihovna a tiskárna pro nevidomé K. E. Macana, jejíž knihovní fond je velmi specifický, neboť se skládá převážně z knih v Braillově písmu a audioknih.

9 Jedná se o službu, prostřednictvím které si uživatel může objednat elektronické kopie dokumentů z fondů účastnických knihoven.



Tab. 1 Seznam knihoven, jejichž knihovní řády byly zahrnuty do analýzy (N=22)

Název	Zřizovatel
Národní knihovna ČR	Ministerstvo kultury
Slovanská knihovna	Ministerstvo kultury
eDDO - dodavatelské centrum pro společenské a přírodní vědy	Ministerstvo kultury
Moravská zemská knihovna	Ministerstvo kultury
Knihovna Národního muzea	Ministerstvo kultury
Knihovna Památníku národního písemnictví v Praze	Ministerstvo kultury
Národní technická knihovna	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy
Virtuální polytechnická knihovna	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy
Knihovna Akademie věd ČR	Akademie věd
Městská knihovna v Praze	hl. m. Praha
Středočeská vědecká knihovna v Kladně	Středočeský kraj
Jihočeská vědecká knihovna v Českých Budějovicích	Jihočeský kraj
Studijní a vědecká knihovna Plzeňského kraje, p. o.	Plzeňský kraj
Severočeská vědecká knihovna	Ústecký kraj
Krajská knihovna Karlovy Vary	Karlovarský kraj
Studijní a vědecká knihovna v Hradci Králové	Královehradecký kraj
Krajská vědecká knihovna v Liberci	Liberecký kraj
Krajská knihovna v Pardubicích	Pardubický kraj
Krajská knihovna Vysočiny	Kraj Vysočina
Vědecká knihovna v Olomouci	Olomoucký kraj
Moravskoslezská vědecká knihovna v Ostravě	Moravskoslezský kraj
Krajská knihovna Františka Bartoše ve Zlíně, p. o.	Zlínský kraj



Shrnutí

Knihovny plní v české společnosti jedinečnou kulturní funkci a poskytují veřejnosti celé spektrum užitečných služeb. Nejde jen o přístup ke knihovním, časopiseckým a dalším fondům, ale také o referenční a rešeršní služby, reprografické služby, vyhledávání v databázích, odborné poradenství, přístup k internetu, poskytování prostředí pro četbu a studium nebo pořádání vzdělávacích a kulturních akcí. Proto je důležité, aby měli k těmto službám přístup nejen čeští občané, ale – za dodržení principu rovnosti a zásady zákazu diskriminace – i občané členských států Evropské unie. Obsahová analýza knihovních řádů 22 nejvýznamnějších českých knihoven (doplněná o analýzu jejich reakcí a vysvětlení) ale ukázala, že se tak ne vždy děje. Knihovní řády stanovují pro občany EU problematické podmínky nejen při registraci (prezenční i vzdálené), ale zejména při absenčním a vzdáleném půjčování knih a dokumentů.

1. Knihovní řády dvou z 22 knihoven (9 %) obsahovaly problematické podmínky pro **prezenční registraci** nových uživatelů z řad cizinců z členských států EU. Šlo o nutnost dokládat trvalý pobyt v ČR (knihovna ale mezičasem tuto podmínku již odstranila) a o odlišné stanovení minimální věkové hranice pro registraci (pro občany EU je to 18 let, pro občany ČR 15 let).
2. Častěji se problematická ustanovení vyskytovala v pravidlech pro **vzdálenou (online) registraci** nových uživatelů. Tu ochránce identifikoval u čtyř z devíti knihoven (44 %), jež tuto formu registrace nabízí. Tři ze čtyř z dotčených knihoven požadují při online registraci, aby byl zájemce občanem ČR; jedna z nich kromě občanství vyžaduje také doložení trvalého pobytu na území ČR. Čtvrtá knihovna zase v případě online registrace nových členů vyžaduje doložení *povolení k pobytu* v ČR.
3. Znevýhodnění občanů EU v oblasti poskytování knihovních služeb se nejčastěji projevuje v oblasti **absenčního půjčování** knih a dalších dokumentů. Zatímco režim prezenčního půjčování je zcela vyhovující, až sedm z 22 knihoven (32 %) ve svých knihovních řádech stanovuje občanům EU pro absenční výpůjčky problematické podmínky. Nejčastěji šlo o podmínku doložení přechodného nebo trvalého pobytu (4 knihovny), bez kterého absenční půjčení není vůbec možné (2 knihovny), nebo je spojeno s nutností platit finanční zálohu (2 knihovny). Podmínka doložení pobytu se s určitými formulačními variacemi vyskytla i u zbylých třech knihoven (doložení *povolení k pobytu*, doložení dlouhodobého pobytu, případně trvalého nebo dlouhodobého pobytu). Následkem nedoložení pobytu je ve dvou případech nemožnost absenčního půjčování knih a dokumentů, v tom třetím je nutno složit finanční zálohu.
4. Jedna knihovna i v případě, že občan EU doloží dlouhodobý pobyt v ČR, na něj uplatňuje ve srovnání s občany ČR méně výhodné podmínky. Knihy nebo další dokumenty si může půjčit maximálně na čtyři měsíce (pro občany ČR je to až šest měsíců) a maximální počet absenčních výpůjček je pět svazků (pro občany ČR až 30 svazků).
5. Polovina knihoven zařazených do výzkumu poskytuje své **služby také na dálku (online)**. Tři z těchto 11 knihoven (27 %) zde uplatňují problematické podmínky: vyžadují české



občanství, doložení povolení k pobytu nebo doložení trvalého nebo přechodného pobytu.

6. Mezi jednotlivými knihovnami panují značné rozdíly nejen v tom, jak označují typ pobytu, který požadují doložit (přechodný pobyt, přechodné bydliště, trvalý pobyt, trvalé bydliště, dlouhodobý pobyt, usazenost), ale i v tom, které doklady/dokumenty pro tento účel uznávají (od pracovní nebo nájemní smlouvy či průkazu o ubytování na studentské koleji prokazující adresu na území EU, přes stejné dokumenty prokazující adresu na území ČR, až k povolení/potvrzení k pobytu vydanému Ministerstvem vnitra). Sjednocení požadavků i používané terminologie a bližší specifikace požadovaných dokladů přímo v knihovních řádech by přispěly k větší přehlednosti, transparentnosti a předvídatelnosti pro potenciální zájemce o knihovní služby.
7. Knihovny, které od zájemců z řad občanů EU vyžadují doložení přechodného nebo trvalého pobytu v ČR, svoji podmínku nejčastěji zdůvodňují tím, že jsou povinny nakládat se svým majetkem s péčí řádného hospodáře. Proto potřebují u každého čtenáře evidovat jeho adresu, na kterou mu budou moct zaslat doporučený dopis s upomínkou, případně vymáhat knihy (nebo náhradu škody) a pokuty. Podmínky pro vzdálenou registraci, která umožňuje využívat elektronické zdroje online, i samotného poskytování těchto dokumentů jsou dle vysvětlení knihoven dány podmínkami stanovenými vlastníky nebo správci autorských práv k těmto zdrojům.



Doporučení

Doporučení k nastavení podmínek knihovních řádů tak, aby nedocházelo k diskriminaci občanů EU z důvodu jejich státní příslušnosti:

1. Poskytujte občanům EU stejná práva a výhody jako českým občanům.

Článek 18 Smlouvy o fungování Evropské unie zaručuje občanům EU rovné zacházení na celém území Unie. Zakotvuje totiž zásadu zákazů diskriminace z důvodu státní příslušnosti. Tuto zásadu musí přitom dodržovat nejen stát jako celek, ale i jeho jednotlivé orgány, kterými jsou z pohledu práva EU i kraje a ministerstva. Znamená to, že i jako zřizovatelé knihoven musíte dohlédnout na to, aby knihovna dodržovala zásadu zákazu diskriminace.

2. Každé nerovné zacházení s občany EU musíte objektivně ospravedlnit, jinak se můžete dopustit diskriminace z důvodu státní příslušnosti.

Pokud si může občan EU absenčně vypůjčit méně knih a dokumentů než český občan, dopouští se knihovna diskriminace z důvodu státní příslušnosti. Totéž platí o maximální možné době absenčních výpůjček či minimálního věku pro registraci. Knihovny musí občanům EU poskytovat své služby ve stejném rozsahu a kvalitě jako je poskytují občanům českým.

3. Nevyžadujte od občanů EU povolení k pobytu ani potvrzení o přechodném pobytu vydané Ministerstvem vnitra.

Občané EU nemusí žádat o povolení k pobytu ani o pracovní povolení, aby mohli pobývat na českém území dlouhodobě. Právo přechodného pobytu (tedy pobytu nad 90 dnů) jim garantuje přímo unijní právo. Nevyžadujte ani potvrzení o přechodném pobytu, které na žádost vydává Ministerstvo vnitra, neboť není povinností občanů EU toto potvrzení mít.

4. Nepožadujte při registraci nebo pro účely absenčního půjčování od všech cizinců, aby měli české občanství nebo trvalý pobyt na českém území. V případě občanů EU se dopustíte diskriminace z důvodu státní příslušnosti.

Pokud knihovna činí rozdíly mezi českými občany a občany EU pouze z důvodu občanství, dopouští se porušení zásady zákazu diskriminace z důvodu státní příslušnosti. Podmínka občanství neobstojí ani v případě poskytování služeb na dálku (zejména přístup k elektronickým dílům a dokumentům).

Požadavek trvalého pobytu v České republice, ačkoli se může zdát jako mírnější podmínka, je rovněž (nepřímou) diskriminací z důvodu státní příslušnosti, neboť občanům EU náleží rovné postavení již při jakémkoliv typu legálního pobytu na českém území. Na druhou stranu, požadavek trvalého pobytu v EU je legitimní a knihovna se tímto nemusí dopustit diskriminace.



- 5. Při registraci nebo pro účely absenčního půjčování požadujte od občanů EU, aby prokázali svou totožnost a doložili usazenost nebo přechodný pobyt v České republice. Jiný požadavek týkající se pobytu může vést k (nepřímé) diskriminaci z důvodu státní příslušnosti.**

Knihovny se musí starat o knihovní fond a jiný majetek s péčí řádného hospodáře. Je proto legitimní, pokud za tímto účelem vyžadují doložení kontaktní adresy v České republice. Občané EU však nemusí Ministerstvo vnitra žádat o vydání potvrzení o přechodném pobytu, pokud nechtějí. Zpravidla tedy nebudou disponovat oficiálním potvrzením, ve kterém bude uvedena jejich adresa pobytu v České republice.

Akceptujte proto různé dokumenty, a to i v různých kombinacích. Jako vhodné varianty se jeví občanský průkaz nebo cestovní pas v kombinaci s nájemní smlouvou / pracovní smlouvou / ubytovací smlouvou na kolejích / potvrzením o studiu/ účtem za elektřinu, plyn či mobilní telefon se jménem a adresou. Mělo by se zkrátka jednat o důvěryhodné prokázání adresy, kde se čtenáři zdržují.

- 6. Vyvarujte se používání sousloví „dlouhodobý pobyt“ a „trvalé bydliště“. Jsou právně nepřesné.**

Právní předpisy nepracují se souslovím „dlouhodobý pobyt“ ve vztahu k občanům EU. Dlouhodobý pobyt je totiž druh pobytového oprávnění státních příslušníků nečlenských zemí EU. Ve vztahu k občanům EU je proto nevhodné jej používat. Obdobně i sousloví „trvalé bydliště“ nedává z právního hlediska smysl. Člověk má buď trvalý pobyt (evidenční adresa) nebo bydliště (adresa skutečného místa pobytu). Občané EU přitom budou mít zpravidla adresu trvalého pobytu v zemi původu a bydliště (tzn. adresu přechodného pobytu) v České republice.



Právní postavení občanů EU v přístupu ke knihovním službám

Pro účely tohoto výzkumu je potřeba nejdříve objasnit, kdo je občanem EU a jaká práva občanům EU žijícím na českém území náleží. Poté se ochránce zaměří na povinnosti knihoven, jež mají nejen ve vztahu k občanům EU, ale i ve vztahu k majetku, o který pečují. V závěru je doporučení, jak (ne)formulovat podmínky registrace, půjčování či poskytování jiných služeb ve vztahu k občanům EU.

1. Právní postavení migrujících občanů EU

1.1 Občanství EU a zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti

Občanství EU bylo zavedeno Maastrichtskou smlouvou v roce 1993. V současnosti je zakotveno v článku 20 SFEU. Občanství EU existuje vedle národního občanství. Znamená to, že je nenahrazuje, nýbrž doplňuje. Občanem EU se tedy stává automaticky každý, kdo nabude státní příslušnost některého z členských států. Nezáleží přitom na tom, zda se člověk jako státní příslušník některého z členských států narodí, anebo občanství tohoto členského státu získá až v průběhu života.

Smlouva o fungování EU v článku 18 zakazuje jakoukoliv diskriminaci z důvodu státní příslušnosti. Ustanovení čl. 18 SFEU je přímo použitelné a stanovuje povinnost pro členské státy, přičemž zavazuje rovněž jejich státní orgány a další organizační složky státu. Zákaz diskriminace z důvodu státní příslušnosti je tedy jakýmsi základním pravidlem a principem unijního práva.¹⁰ Zároveň se jedná o nutný předpoklad k dosažení funkčního vnitřního trhu, který je jedním ze základních stavebních kamenů, na kterých je současná EU založena. Tato zásada se přitom uplatní nejen pro oblast volného pohybu osob, ale i zboží, služeb a kapitálu.

Zásada zákazu diskriminace z důvodu státní příslušnosti v oblasti volného pohybu osob jinými slovy zaručuje, že členské státy musí s občany EU zacházet zpravidla stejně jako se svými vlastními státní příslušníky. Znamená to, že občanům EU musí být zpravidla přiznána **stejná práva a výhody** jako tuzemským občanům. Důležitým aspektem pro aplikaci zákazu diskriminace zakotveného ve SFEU je existence tzv. unijního (neboli přeshraničního) prvku. Zpravidla to znamená, že občan EU musí vykonat právo na volný pohyb, což se v praxi projeví nejčastěji vycestováním do jiného členského státu, než je stát jeho původu.¹¹

10 Srov. Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 27. října 2009. *Land Oberösterreich proti ČEZ, a. s.* Věc C-115/08 a rozsudek Soudního dvora (prvního senátu) ze dne 13. října 2005. *Parking Brixen GmbH proti Gemeinde Brixen a Stadtwerke Brixen AG.* Věc C-458/03.

11 Pokud se tedy kupříkladu občan ČR bude chtít dovolávat článku 18 SFEU, musí nejdříve opustit české území a vycestovat do jiného státu, např. do Německa.



Zásada zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti má samozřejmě i své limity, a existuje proto i několik výjimek, kdy členské státy mohou s občany EU zacházet méně příznivě. Jedná se zejména o omezení odůvodněné veřejným pořádkem, veřejnou bezpečností, veřejným zdravím a v případě výtěžné činnosti i omezení činností souvisejících s výkonem veřejné moci.¹² Kromě těchto výjimek mohou existovat i další. V kontextu přístupu ke knihovním službám by se mohlo jednat zejména o rozdílné zacházení odůvodněné ochranou majetku knihovny a knihovního fondu.

Dle ustálené judikatury SDEU však rozdílné zacházení může být odůvodněno, pouze pokud se zakládá na objektivních hlediscích nezávislých na státní příslušnosti dotyčných osob a přiměřených legitimitnímu cíli sledovanému vnitrostátním právem.¹³

Pro úplnost je důležité zmínit, že zákaz diskriminace z důvodu státní příslušnosti zakotvený v článku 18 SFEU se neaplikuje na případy rodinných příslušníků občanů EU, pokud tito pocházejí z nečlenského státu EU.¹⁴

Článek 18 Smlouvy o fungování EU stanovuje zákaz diskriminace z důvodu státní příslušnosti, který zavazuje nejen stát jako celek, ale i jeho vnitrostátní orgány. Ustanovení čl. 18 SFEU jinými slovy říká, že občané EU, kteří legálně žijí na území České republiky, nesmí být bezdůvodně znevýhodněni kvůli své státní příslušnosti a musí s nimi být zpravidla zacházeno stejně jako s tuzemskými občany.

1.2 Právo pobytu na území hostitelského členského státu

Občané EU se mohou volně pohybovat na celém území Unie a usazovat se v členských státech za splnění několika málo podmínek. Tuto svobodu pohybu a pobytu jim zaručují články 20 a 21 SFEU. Přesné podmínky pobytu na území hostitelského členského státu stanovuje směrnice 2004/38/ES.¹⁵ Směrnice přitom rozlišuje mezi třemi typy pobytů – krátkodobý do 90 dnů,¹⁶ přechodný nad 90 dnů¹⁷ a trvalý.¹⁸

12 Srov. čl. 45, 51, 52 SFEU. SDEU například připustil, že umožnění vstupu do tzv. coffee shopů pouze nizozemským rezidentům je sice omezením volného pohybu služeb. Nicméně dodal, že je toto omezení odůvodněno cílem spočívajícím v boji proti drogové turistice a obtěžujícím jevům, které s sebou přináší. Viz rozsudek Soudního dvora ze dne 16. prosince 2010. *Marc Michel Josemans proti Burgemeester van Maastricht*. Věc C-137/09.

13 Srov. zejména rozsudek Soudního dvora ze dne 24. listopadu 1998. Trestní řízení proti Horstu Ottovi Bickelovi a Ulrichu Franzovi. Věc C274/96, bod 27, a rozsudek Soudního dvora ze dne 2. října 2003. Carlos Garcia Avello proti Belgickému státu. Věc C-148/02, bod 31.

14 Srov. BECKER, U., HATJE, A., SCHOO, J., SCHWARZE, J. *EU-Kommentar*. 4. vydání. Basel: Helbing Lichtenhahn Verlag. 2019, s. 551-552.

15 Směrnice 2004/38/ES o právu občanů EU a jejich rodin na volný pohyb a pobyt v rámci EU. Dále jen „směrnice 2004/38/ES“.

16 Čl. 6 směrnice 2004/38/ES.

17 Čl. 7 směrnice 2004/38/ES.

18 Čl. 16 a násl. směrnice 2004/38/ES.



Směrnice 2004/38/ES požaduje po občanech EU, aby byli držiteli platného občanského průkazu nebo cestovního pasu k tomu, pokud se budou zdržovat na území hostitelského členského státu po dobu kratší než 90 dnů. Pomineme-li skutečnost, že nejčastěji využijí občané EU krátkodobý pobyt na území ČR za účelem turistiky, bude mít většina občanů EU pobývajících na českém území přechodný pobyt. Účel pobytu se přitom může lišit – výkon závislé činnosti, samostatně výdělečná činnost, studium atp. Trvalý pobyt pak může občan EU zpravidla získat po pěti letech přechodného pobytu na území hostitelského členského státu.

Směrnice 2004/38/ES s právem přechodného pobytu spojuje splnění několika podmínek. Právo přechodného pobytu svědčí občanům EU, kteří jsou a) výdělečně činní nebo mají dostatek finančních prostředků pro sebe a své rodinné příslušníky a jsou účastníky veřejného zdravotního pojištění, b) se zdržují na českém území za účelem studia a jsou účastníky veřejného zdravotního pojištění.¹⁹ Občané EU by se neměli stát zátěží pro sociální systém hostitelského členského státu.

V případě přechodného pobytu směrnice 2004/38/ES umožňuje, že členské státy mohou po občanech EU požadovat, aby svůj pobyt přesahující 90 dnů zaregistrovali u příslušných úřadů.²⁰ Občanům EU však právo přechodného pobytu náleží automaticky, nemusí o ně žádat. Pokud svůj pobyt v členském státě zaregistrují, popř. si požádají o vydání potvrzení o přechodném pobytu, má toto jednání pouze deklaratorní povahu. To znamená, že právo přechodného pobytu **nevzniká** až v okamžiku registrace na příslušném úřadě. Registrace na příslušném úřadě toto právo pouze stvrzuje (má tzv. deklaratorní povahu).

Trvalý pobyt mohou občané EU získat zpravidla po pěti letech přechodného pobytu na českém území. Hlavním předpokladem získání trvalého pobytu je tedy přechodný pobyt po určitou dobu. V praxi tedy může docházet k tomu, že ne všichni občané EU budou v České republice pobývat po tak dlouhou dobu, a proto zde budou mít často „jen“ přechodný pobyt.

Česká republika, resp. zákon o pobytu cizinců,²¹ nevyžaduje, aby občané EU zaevidovali svůj přechodný pobyt na českém území. Podání žádosti o vydání potvrzení o přechodném pobytu je tedy dobrovolné a je ponecháno na občanech EU samotných, zda o vydání tohoto potvrzení Ministerstvo vnitra požádají, či nikoli.²² Zákon o pobytu cizinců však po cizincích (včetně občanů EU) požaduje, aby svůj pobyt na českém území, který přesáhne 30 dnů, nahlásili na příslušném odboru cizinecké policie (tzv. ohlašovací povinnost).²³ Je otázkou, zda je tento požadavek v souladu s unijním právem, když směrnice stanovuje, že členské státy mohou vyžadovat registraci pobytu u příslušných úřadů až při překročení 90 dnů. Povinnost nahlásit svůj pobyt již u pobytu delšího než 30 dnů je odchýlením od směrnice

19 Srov. čl. 7 směrnice 2004/38/ES.

20 Čl. 8 směrnice 2004/38/ES.

21 Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

22 Srov. ustanovení § 87a odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

23 Viz ustanovení § 93 odst. 2 zákona o pobytu cizinců.



v neprospěch občanů EU, a tedy zřejmě nedovoleným odchýlením. České právo však nestanovuje žádnou sankci v případě, pokud cizinec svou ohlašovací povinnost nesplní. Proto máme za to, že v případě knihovních služeb nehraje žádnou roli, zda občan EU svůj pobyt příslušnému odboru cizinecké policie nahlásí, či nikoliv.

V případě, že občan EU ohlašovací povinnost splní, dostane zpravidla do pasu razítko, ve kterém bude uvedena i jeho adresa. Pokud ohlašovací povinnost splní za občana EU jeho ubytovatel (např. hotel, pronajímatel), občan EU žádné razítko ani potvrzení neobdrží. Jeho adresa však bude vedena v systému cizinecké policie.

Ve vztahu k pobytu občanů EU je rovněž potřeba striktně **rozlišovat mezi potvrzením o přechodném pobytu a povolením k pobytu**. Občané EU se mohou, jak jsme již výše uvedli, volně pohybovat po území všech členských států a mohou zde i pobývat za výše uvedených podmínek. Občané EU tedy nepotřebují povolení k pobytu jako je tomu u jejich rodinných příslušníků, kteří pocházejí z nečlenského státu EU, anebo v případě státních příslušníků pocházejících ze třetích zemí.

Občané EU nepotřebují ani vízum, ani povolení k pobytu, aby mohli vstoupit na území České republiky, ani aby zde mohli pobývat.

Občanům EU, kteří se rozhodnou pobývat v ČR po dobu kratší než tři měsíce (krátkodobý pobyt), stačí pouze občanský průkaz nebo pas, aby se mohli volně pohybovat po českém území.

Občané EU, kteří se rozhodnou usadit v České republice a stráví zde více než 90 dnů (přechodný pobyt), nemusí svůj pobyt v tuzemsku registrovat u Ministerstva vnitra. Zda ministerstvo požádají o vydání potvrzení o přechodném pobytu, je jejich svobodným rozhodnutím. I bez tohoto potvrzení však mají automaticky na českém území přechodný pobyt.

1.3 České právo a zákaz diskriminace v oblasti knihovních služeb

Antidiskriminační zákon zakazuje jakékoliv nerovné zacházení z důvodu státní příslušnosti pouze pro oblast práce a zaměstnání. Nerovné zacházení z důvodu státní příslušnosti v oblasti knihovních služeb tedy v zásadě nelze kvalifikovat jako diskriminaci podle antidiskriminačního zákona, nýbrž je nutno toto nerovné zacházení (diskriminaci) posuzovat podle unijního práva (zejména čl. 18 SFEU).

Antidiskriminační zákon nezná diskriminaci z důvodu státní příslušnosti v oblasti zboží a služeb, kam spadají i služby, jež knihovny poskytují veřejnosti. Proto je nutno diskriminaci v tomto případě posuzovat podle ustanovení primárního práva, zejména podle článku 18 SFEU.



2. Povinnosti knihoven při poskytování svých služeb

Činnost knihoven upravuje několik českých právních předpisů. Jedná se zejména o Listinu základních práv a svobod, knihovní zákon a jeho prováděcí vyhlášku, autorský zákon a zákon o svobodném přístupu k informacím.

2.1 Dodržení principu rovnosti

Listina základních práv a svobod ve svém článku 17 zaručuje právo občanů na informace. Poskytování veřejných knihovnických a informačních služeb je upraveno knihovním zákonem. Poskytované knihovnické služby jsou definovány v § 4 tohoto zákona. Knihovnické služby je provozovatel knihovny zpravidla povinen poskytovat bezplatně. Existuje však několik služeb, za které je oprávněn požadovat úhradu skutečně vynaložených nákladů.²⁴ Knihovnické služby se přitom poskytují v souladu s ustanovením § 2 knihovního zákona na **základě rovného principu všem bez rozdílu**.

Dle metodického vyjádření Ministerstva kultury (dále jen „ministerstvo“)²⁵ k principu rovnosti podle knihovního zákona však nelze tento princip chápat absolutně, a to ani právně, ani fakticky. Pokud se dva lidé nenachází ve stejné situaci, je to důvod k prolomení principu rovnosti. Jako příklad ministerstvo ve své metodice uvádí, že akademičtí pracovníci a studenti mohou mít oproti běžné veřejnosti určité výhody. Stejně tak může zdravotnické zařízení poskytovat odlišné služby jím zřízené specializované knihovny svým zaměstnancům a běžné veřejnosti. V tomto případě je nerovné zacházení s určitými skupinami čtenářů ospravedlnitelné. Metodika Ministerstva kultury dále uvádí, že princip rovnosti musí být prolomen i v případech, kdy se dostává do rozporu s jinými normami, zejména s trestním zákoníkem. Knihovna tedy například nesmí zpřístupnit výtisk pornografického časopisu čtenářům mladším 18 let.²⁶

Princip rovnosti, zavedený v § 2 písm. a) knihovního zákona, tedy nemusí být dodržen v případech, kdy je jeho nedodržení odůvodněno nějakou objektivní okolností, která dodržení principu rovnosti znemožňuje. Tato okolnost může mít právní povahu (zákaz zpřístupňování pornografie dětem, pracovněprávní vztah mezi provozovatelem knihovny a čtenářem) nebo věcnou povahu (např. pomoc knihovníka s odnesením knih k výpůjčnímu pultu čtenáři se zdravotním postižením). Je však nutno zdůraznit, že zvýhodnění určitých skupin uživatelů nesmí obecně zapříčinit to, že jiným uživatelům nebudou veřejné knihovnické a informační služby poskytnuty. Jinak vyjádřeno, knihovna nemůže obecně konstatovat, nebo dokonce uvést v knihovním řádu, že některé veřejné knihovnické a informační služby, vymezené v § 4 odst. 1 knihovního zákona, bude

24 Srov. ustanovení § 4 knihovního zákona.

25 Srov. Metodické vyjádření Ministerstva kultury k problematice poskytování veřejných knihovnických a informačních služeb způsobem zaručujícím rovný přístup všem bez rozdílu ze dne 6. února 2012, č. j. MK 9782/2012, s. 1, dostupné z: <https://www.mkcr.cz/metodiky-a-koncepce-345.html>.

26 Tamtéž s. 2.



poskytovat pouze vybraným uživatelům. Knihovna zapsaná v evidenci Ministerstva kultury²⁷ tedy zásadně nemůže předem omezovat okruh svých uživatelů.²⁸

Důležitost principu rovnosti, který stanovuje knihovní zákon, podtrhuje i skutečnost, že stojí na prvním místě mezi cíli nové strategie vlády, kterou formuluje následovně „zajistit rovný přístup k informačním zdrojům a dostupnost služeb knihoven všem obyvatelům“.²⁹

Nad rámec výše uvedeného je ochránce toho názoru, že knihovní zákon v aktuální platné a účinné podobě zásadně neumožňuje, aby knihovny zacházely s občany EU méně příznivě než s českými občany z důvodu jejich státní příslušnosti.

Knihovny mají povinnost poskytovat své služby bez rozdílu všem. Knihovna si přitom v zásadě nemůže v knihovním řádu stanovit podmínku, že některým skupinám z řad čtenářů své služby neposkytne. Už vůbec to nepřipadá v úvahu, pokud tak bude činit na základě věku, místa bydliště či studia (potenciálního) čtenáře.

Rozlišování v přístupu k určitým druhům služeb může být ospravedlnitelné pouze v případě, že tak knihovna učiní na základě objektivních a přesně určených kritérií, anebo pokud to ukládá nebo umožňuje zvláštní právní předpis (ochrana mládeže apod.)

2.2 Povinnost chránit knihovní fond před poškozením

Kromě dodržování principu rovnosti musí knihovny chránit jim svěřený knihovní fond a starat se o svěřený majetek s péčí řádného hospodáře. Provozovatel knihovny musí přitom zajistit ochranu knihovního fondu před odcizením a poškozením.³⁰ Pokud nabízí i elektronické služby (zejména půjčování e-knih nebo přístup k elektronickým databázím), musí chránit i práva autorů, a to v závislosti na konkrétních podmínkách licenční smlouvy.

K tomu, aby mohly knihovny dostát svým povinnostem stran ochrany majetku, je legitimní, aby si stanovily minimální požadavky pro registraci čtenáře, které budou sloužit k jeho identifikaci a případnému vymáhání nároků ze strany knihovny (nevrácené výpůjčky, pokuty za opožděné vrácení knih a dokumentů atp.). Tyto požadavky však nesmí být diskriminační, to znamená, že nesmí znevýhodňovat občany EU.

Jako legitimní požadavek se jeví prokázání totožnosti zájemce o registraci v knihovně (pojí se s vydáním čtenářského průkazu), **prokázání** (přechodného) pobytu na území ČR

27 Pozn.: Všechny knihovny, které byly součástí výzkumného souboru, jsou zapsány v evidenci knihoven Ministerstva kultury.

28 Metodické vyjádření Ministerstva kultury k problematice poskytování veřejných knihovnických a informačních služeb způsobem zaručujícím rovný přístup všem bez rozdílu ze dne 6. února 2012, č. j. MK 9782/2012, s. 1, dostupné z: <https://www.mkcr.cz/metodiky-a-koncepce-345.html> s. 2.

29 Koncepce rozvoje knihoven v České republice na léta 2021–2027 s výhledem do roku 2030, zejména s. 22 a 29, dostupné z: <https://ipk.nkp.cz/legislativa/koncepce-strategie-deklarace>.

30 Srov. ustanovení § 18 knihovního zákona.



a uvedení kontaktní adresy v ČR. Co se týče dalších požadavků, lze odkázat na [kapitulu 3](#), která se věnuje vhodnému nastavení podmínek knihoven ve vztahu k občanům EU.

Zřizovatelé knihoven musí zajistit ochranu knihovního fondu před poškozením či odcizením. K tomu může preventivně sloužit zejména ověření totožnosti zájemce o čtenářský průkaz při jeho registraci či pro účely absenčního půjčování. Je přitom legitimní, pokud knihovna požaduje, aby zájemce doložil adresu bydliště v České republice, čímž prokáže, že se zde přechodně opravdu zdržuje. Tím je knihovna chráněna, pokud bude muset nevrácené výpůjčky či nezaplacené pokuty vymáhat soudní cestou.

2.3 Povinnosti zřizovatele knihovny

Zřizovatelem veřejné knihovny bývají zpravidla obce, kraje, ministerstva, anebo jiné státní subjekty či organizační složky státu. Nami vybrané knihovny jsou zřízeny zejména jako příspěvkové organizace. Jejimi zřizovateli jsou konkrétně ministerstva, kraje a Akademie věd, která je organizační složkou státu.

Členské státy EU mají povinnost dodržovat unijní právo. Česká republika tedy nesmí porušovat, mimo jiné, ustanovení SFEU. Pokud tak však učiní, vystavuje se ze strany Unie riziku postihu, ale také jí hrozí vznik odpovědnosti za škodu způsobenou jednotlivci. Dle judikatury SDEU přitom není důležité, zda se porušení povinnosti dopustil orgán zákonodárný, výkonný nebo soudní.³¹ Porušení se přitom může dopustit rovněž orgán místní samosprávy.³² Ve všech případech se bude jednat o porušení povinnosti vyplývající z práva EU státem jako celkem.

Jak je již výše uvedeno, SFEU zakazuje jakoukoliv diskriminaci z důvodu státní příslušnosti. Stát tedy musí zajistit, aby k takové diskriminaci nedocházelo. Platí to tedy i pro kraje a ministerstva jakožto zřizovatele knihoven, aby zabránily diskriminaci ze strany jimi zřizovaných knihoven.

Také kraje, ministerstva a jiné složky státu musí jako zřizovatelé knihoven dohlédnout na to, aby knihovny dodržovaly zákaz diskriminace z důvodu státní příslušnosti.

3. Vhodné nastavení podmínek knihovního řádu ve vztahu k občanům EU

Ani zákaz diskriminace z důvodu státní příslušnosti není zákazem absolutním. Existují výjimky, kdy je možné s občany EU zacházet rozdílně ve srovnání s českými občany.

31 Srov. zejména rozsudek Soudního dvora ze dne 5. března 1996. *Brasserie du Pêcheur a Factortame*. Věc 46/93. Bod 34.

32 Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 1. června 1999. *Klaus Konle proti Rakouské republice*. Věc 302/97. Bod 64.



V přístupu ke knihovním službám by však zpravidla nemělo docházet k prolomení principu rovnosti.

Při analýze knihovních řádů ochránce narazil na několik podmínek, které považuje za problematické a diskriminační. Některé z knihovních řádů kupříkladu používají nevhodně zvolené názvosloví, jiné knihovní řády stanovují dle názoru ochránce diskriminační podmínky, které jsou v rozporu s unijními předpisy. Níže se ochránce tedy pokusil shrnout, jak by měly knihovny podmínky nastavit, aby se nedopustily diskriminace z důvodu státní příslušnosti.

3.1 Požadavek českého občanství (české státní příslušnosti)

Podmínka českého občanství je přímo v rozporu s čl. 18 SFEU, který stanovuje obecný zákaz diskriminace z důvodu státní příslušnosti. Podmínka českého občanství neobstojí ani v případě tzv. poskytování služeb na dálku. V případě knihoven, které nabízí své služby široké veřejnosti, bývá v případě služeb na dálku jako omezující kritérium uplatněno kritérium teritoriální, což znamená, že knihovny mají oprávnění zpřístupňovat elektronické zdroje pouze osobám s pobytem na území ČR.

Přestože si je ochránce vědom toho, že poskytovatelé licencí k elektronickým dokumentům mohou okruh příjemců služeb omezit, není možné činit rozdíly výhradně na základě občanství. Argument, že v případě cizinců nemůže mít knihovna jistotu, že budou elektronické služby dodávány na českém území, neobstojí. Usazenost občana EU v České republice je možné doložit stejnými způsoby, jako je tomu v případě prezenční registrace.

Je důležité si rovněž uvědomit, že občanství není měřítkem pro určení, zda čtenář v ČR opravdu pobývá, či nikoli. Ani v případě českých občanů totiž není zaručeno, že budou služby na dálku využívat výhradně na českém území. Z tohoto důvodu považujeme jakékoliv rozdílné zacházení na základě občanství za diskriminační.

Pokud knihovna činí rozdíly mezi českými občany a občany EU pouze z důvodu občanství, dopouští se porušení čl. 18 SFEU, a tedy zásady zákazu diskriminace z důvodu státní příslušnosti. Takto formulovaná podmínka neobstojí ani v případě poskytování služeb na dálku (zejména přístup k elektronickým dílům a dokumentům).

3.2 Požadavek doložení pobytu na českém území

Nejvíce odlišností mezi jednotlivými knihovními řády ochránce zaznamenal v oblasti dokládání pobytu na českém území. Objevil i několik jazykových i právních nepřesností. V této části se proto snaží některé pojmy vyjasnit, aby v praxi nedocházelo k nedorozuměním, a podmínky knihoven tak byly předvídatelné a transparentní.

3.2.1 Trvalý pobyt, dlouhodobý pobyt, trvalé bydliště, bydliště

Trvalý pobyt je evidenční adresa, která je u českých občanů vedena v základních registrech státní správy. Je to ta adresa, která je uvedena na českém občanském průkazu. Zpravidla se uvádí na úředních dokumentech a formulářích státní správy. Adresa trvalého pobytu však



nemusí vždy reflektovat skutečné místo, kde člověk bydlí. Skutečná adresa pobytu se proto označuje jako **bydliště**.³³ Bydliště není zpravidla uvedeno v registru obyvatel.

V případě cizinců, a konkrétně občanů EU, je však nutno ještě odlišit trvalý pobyt jako evidenční adresu od **trvalého pobytu jako pobytového režimu (tedy typu pobytu)**. Občané EU mohou na českém území požádat o trvalý pobyt zpravidla až po pěti letech přechodného pobytu.³⁴ V takovém případě jim Ministerstvo vnitra na základě schválené žádosti vydá povolení k trvalému pobytu a rovněž průkaz trvalého pobytu. Podmínka trvalého pobytu na českém území může zakládat nepřímou diskriminaci z důvodu státní příslušnosti, neboť jak již bylo výše uvedeno, občanům EU náleží rovné zacházení zásadně při jakémkoliv typu pobytu na českém území.³⁵

Naproti tomu právní předpisy neznají pojem **trvalé bydliště**. Jedná se sice v české společnosti o vcelku ustálené spojení, nicméně je chybné a může v praxi činit problémy. Je tedy nutno, aby knihovny striktně odlišovaly pojmy bydliště a trvalý pobyt.

Pro úplnost dodáváme, že ne všechny členské státy uvádí na svých občanských průkazech adresu. Stejně tak je možné (a velmi pravděpodobné), že bude mít občan EU trvalý pobyt v zemi původu a bydliště (přechodný pobyt) v České republice.

Podmínka doložení **dlouhodobého pobytu** na českém území je rovněž právně nepřesná, neboť se v právních předpisech s tímto souslovím nesetkáme ve vztahu k občanům EU. Dlouhodobý pobyt se pojí s povolením státního příslušníka třetí země k pobytu na českém území, který zde plánuje pobývat déle než jeden rok, přičemž je nutno, aby cizinec dodržel účel pobytu (zaměstnání, studium, podnikání atp.).³⁶ Jak jsme již výše uvedli, občané EU nemusí žádat o povolení k pobytu ani o pracovní povolení. Proto je takto formulovaná podmínka nevhodná.

Trvalý pobyt je evidenční adresa uvedená v základních registrech veřejné správy. Bydliště je skutečné místo pobytu, kde se člověk zdržuje s úmyslem tam bydlet. Pojem „trvalé bydliště“ je z právního hlediska nesmysl.

Podmínka doložení dlouhodobého pobytu ve vztahu k občanům EU je nevhodná a právně nepřesná.

Podmínka trvalého pobytu na českém území k zaregistrování čtenáře nebo pro účely absenční výpůjčky porušuje zásadu zákazu (nepřímé) diskriminace z důvodu státní příslušnosti zakotvenou v čl. 18 SFEU.

33 Srov. ustanovení § 80 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

34 Výjimkou je například situace, kdy je občan EU zároveň rodinným příslušníkem občana EU. Srov. ustanovení § 87g zákona o pobytu cizinců.

35 Srov. zejména rozsudek Soudního dvora ze dne 20. ledna 2011. Komise proti Řecku. Věc C-155/09. Bod 46.

36 K tomu blíže webové stránky Ministerstva vnitra: <https://www.mvcr.cz/clanek/obcane-tretich-zemi-dlouhodoby-pobyt.aspx>.



3.2.2 Povolení k pobytu, potvrzení pobytu, doložení usazenosti

Jak již bylo uvedeno v kapitole 1.2, občané EU se mohou volně pohybovat po celém území Unie. **Nepotřebují k tomu ani vízum, ani povolení k pobytu.** Přesto některé knihovny požadují od občanů EU doložení povolení k pobytu, a to již při registraci. Takto stanovená podmínka je tedy objektivně nesplnitelná, a tudíž nezákonná.

Za obdobně problematickou ochránce považuje podmínku doložení potvrzení přechodného pobytu od Ministerstva vnitra nebo trvalého pobytu na českém území. Stejně jako v předchozím případě bylo již výše uvedeno, že občané EU nemají povinnost požádat ani o vydání potvrzení o přechodném pobytu, ani o povolení k trvalému pobytu. Proto je i tato podmínka nevhodná.

Na druhou stranu se ochránci jeví jako nejméně problematická podmínka doložení usazenosti na území ČR (nebo ještě lépe na území EU). Ačkoli se nejedná o právní termín, takto formulovaná podmínka umožňuje určitý prostor k doložení toho, že se občan EU opravdu usadil v ČR s úmyslem zde pobývat delší dobu. K doložení usazenosti by přitom měly postačovat průkaz totožnosti (občanský průkaz nebo cestovní pas) s dalším dokladem, na kterém bude uvedena adresa čtenáře (nájemní smlouva, pracovní smlouva, smlouva o ubytování, výpis za platby elektřiny atp.). Knihovny by měly rovněž připustit doložení adresy více způsoby, resp. kombinací různých dokladů a dokumentů, přičemž by neměly automaticky odmítnout registrovat čtenáře, který při registraci ústně sdělí svou adresu, aniž by ji doložil nějakým dokumentem. Pokud čtenář doloží cestovní pas a kartičku české zdravotní pojišťovny, lze přepokládat, že na českém území pracuje, a tedy se tu i dlouhodobě zdržuje. Proto by knihovna **mohla** takovému čtenáři dovolit pozdější doložení adresy, čímž by takto zaregistrovaný čtenář mohl využívat všechny služby (ale například s výjimkou absenčních výpůjček).

Ačkoli bylo již výše uvedeno, že občanům nehrozí žádná sankce za nesplnění ohlašovací povinnosti v případě pobytu nad 30 dnů, ochránce doporučuje všem cizincům, aby tuto povinnost splnili. V takovém případě (s výjimkou případů, kdy ohlašovací povinnost splní ubytovatel) totiž obdrží do pasu razítko cizinecké policie, na kterém je uvedena i adresa pobytu. Razítko by tedy mohlo rovněž sloužit k prokázání přechodného pobytu na českém území, jež by měly knihovny akceptovat.

Zcela legitimním požadavkem knihovny pro absenční výpůjčky je doložení adresy občana EU, aby bylo možné zjistit, zda na českém území pobývá přechodně, či trvale. Doložení adresy je i ochranou knihovny v případě, že čtenáři nevrátí vypůjčené knihy či jiná zařízení. Akceptovatelnými požadavky jsou:

- a) doložení přechodného pobytu na území v ČR, nebo**
- b) doložení usazenosti v EU nebo v ČR, nebo**
- c) doložení trvalého pobytu na území EU.**

Knihovna by měla přitom k doložení adresy akceptovat nejen potvrzení o přechodném pobytu, ale zejména nájemní smlouvu, pracovní smlouvu, kartičku české zdravotní pojišťovny, předplacenou jízdenku na městskou hromadnou dopravu, razítko cizinecké policie v pase s adresou pobytu apod. Knihovny mohou rovněž připustit doložení adresy více způsoby – například kombinace cestovního pasu s fotografií a nájemní smlouvou.



3.3 Další (nevhodné) podmínky

Kromě různorodých podmínek týkajících se pobytového statusu se ochránce setkal rovněž s dalšími podmínkami knihoven, které znevýhodňovaly občany EU. Níže uvedené příklady nerovného zacházení s občany EU nejsou objektivně ospravedlnitelné, a proto by se jich knihovny měly vyvarovat.

3.3.1 Rozlišování na základě věku

Jestliže se může stát čtenářem občan ČR od 15 let věku, knihovna nemůže vyžadovat od občanů EU dosažení věkové hranice 18 let. Pokud knihovna stanoví odlišný věk pro registraci českého občana a občana EU, dopouští se tím diskriminace.

Činění rozdílu mezi českými občany a občany EU na základě věku, zejména při stanovení minimálního věku pro registraci v knihovně, může být diskriminací z důvodu státní příslušnosti.

3.3.2 Kratší výpůjční doba, menší počet absenčních výpůjček

Jak již bylo několikrát uvedeno, knihovny musí s občany EU zacházet stejně jako s českými občany. Není tedy možné, aby knihovní řád stanovil jinou délku výpůjční doby pro občany EU než pro české občany. Totéž platí o maximálním počtu absenčních výpůjček.

Stanovení odlišné (méně příznivé) maximální výpůjční doby či maximálního počtu absenčních výpůjček pro občany EU je diskriminací z důvodu státní příslušnosti.

3.3.3 Stanovení kauce při absenční výpůjčce

Knihovny musí chránit knihovní fond před odcizením. Je tedy zcela pochopitelné, pokud knihovna požaduje u absenční výpůjčky dražších děl kauci, tedy určitou vratnou finanční zálohu. Musí tak však činit ve vztahu ke všem čtenářům. Pokud knihovna váže kauci pouze k absenčním výpůjčkám cizinců – občanů EU, přestože jsou registrovanými čtenáři a doloží svůj přechodný pobyt (usazenost) na českém území, dopouští se tím nerovného zacházení na základě státní příslušnosti, čímž porušuje zásadu zákazu diskriminace (čl. 18 SFEU).

Pokud knihovna vyžaduje složení finanční zálohy pouze od občanů EU, aniž by totéž vyžadovala od českých občanů, dopouští se diskriminace z důvodu státní příslušnosti.



Obsahová analýza knihovních řádů

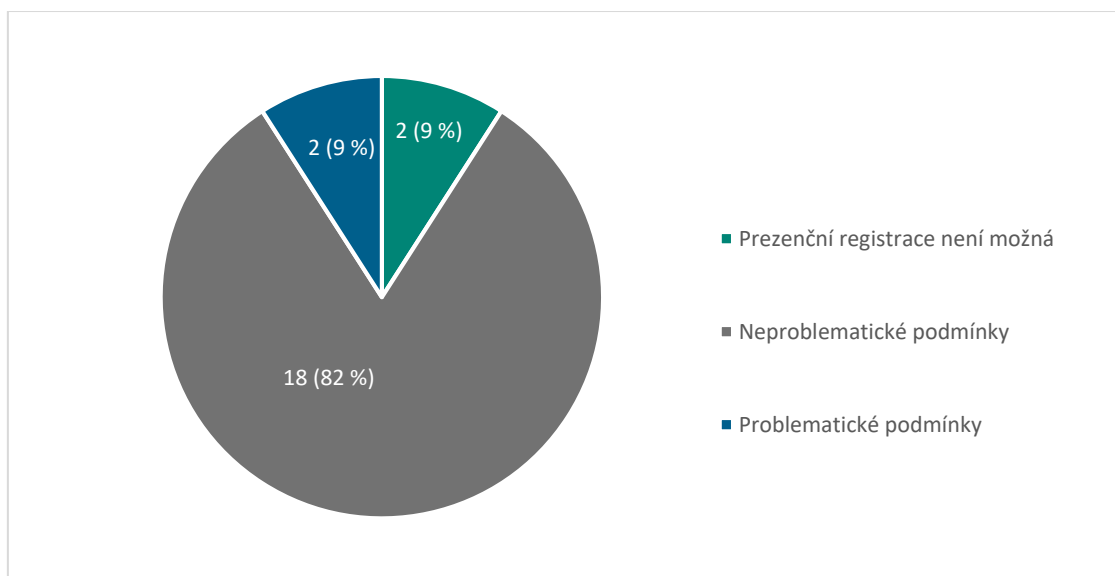
Aby ochránce prozkoumal, za jakých podmínek poskytují nejvýznamnější české knihovny své služby cizincům z členských států EU, zda a v čem se tyto podmínky liší od podmínek platných pro občany České republiky, podrobil 22 knihovních řádů obsahové analýze. Výzkum se soustředil na dvě hlavní oblasti: podmínky prezenční i vzdálené registrace nových uživatelů ([kapitola 1](#)) a podmínky prezenčního a absenčního půjčování knih a dalších materiálů a poskytování služeb na dálku (online); ([kapitola 2](#)). Po ukončení obsahové analýzy knihovních řádů se ochránce obrátil na knihovny, jejichž podmínky vyhodnotil jako nejasné nebo problematické, se žádostí o doplnění a vysvětlení. Jejich reakce jsou shrnuty v [kapitole 3](#).

1. Podmínky registrace

Knihovny poskytují veřejnosti celé spektrum služeb. Nejde jen o přístup ke knihovním, časopiseckým a dalším fondům, ale také o referenční a rešeršní služby, reprografické služby, vyhledávání v databázích, odborné poradenství, přístup k internetu, poskytování prostředí pro četbu a studium nebo pořádání vzdělávacích a kulturních akcí. Pro přístup k těmto službám je v první řadě nutno se zaregistrovat. Nejprve proto ochránce zajímalo, jak jsou podmínky registrace pro cizince z členských států EU upraveny v knihovních řádech.

Registrace obvykle probíhá prezenčně (osobně, přímo v knihovně), některé knihovny ale nabízí i možnost zaregistrovat se vzdáleně (online). Co se týče prezenční registrace (Graf 1), problematické podmínky ochránce zaregistroval pouze u dvou z 22 knihoven (9%). Podmínky více než čtyř pětin knihoven (18; 82%) ochránce vyhodnotil jako neproblematické, a zbylé dvě knihovny (9%) možnost prezenční registrace nenabízí, neboť své služby poskytují výhradně tzv. na dálku.

Graf 1 Podmínky prezenční registrace nových uživatelů (N = 22 knihoven)





Co se týče samotných problematických podmínek, šlo o nutnost dokládat trvalý pobyt v ČR a odlišné nároky na minimální věk potřebný pro registraci pro občany ČR a jiných členských států (Tab. 2). Jedna knihovna vyžaduje již pro samotnou registraci doklad o trvalém pobytu v ČR; bez toho zájemce nezaregistruje. Druhá knihovna sice pro registraci nestanovuje podmínku pobytu, ale rozdíl v podmínkách pro občany ČR a občany jiných členských států spočívá v kritériu věku. Zatímco občané ČR se mohou registrovat již od věku 15 let, občané EU až od svých 18 let.

První zmíněná knihovna, která od občanů EU vyžadovala doklad o trvalém pobytu, v návaznosti na doplňující dotaz ze strany Kanceláře veřejného ochránce práv svůj knihovní řád změnila a tuto podmínku odstranila. V současnosti zájemcům z řad občanů EU stačí doložit platný průkaz totožnosti a uvést v přihlášce kontaktní adresu v ČR.

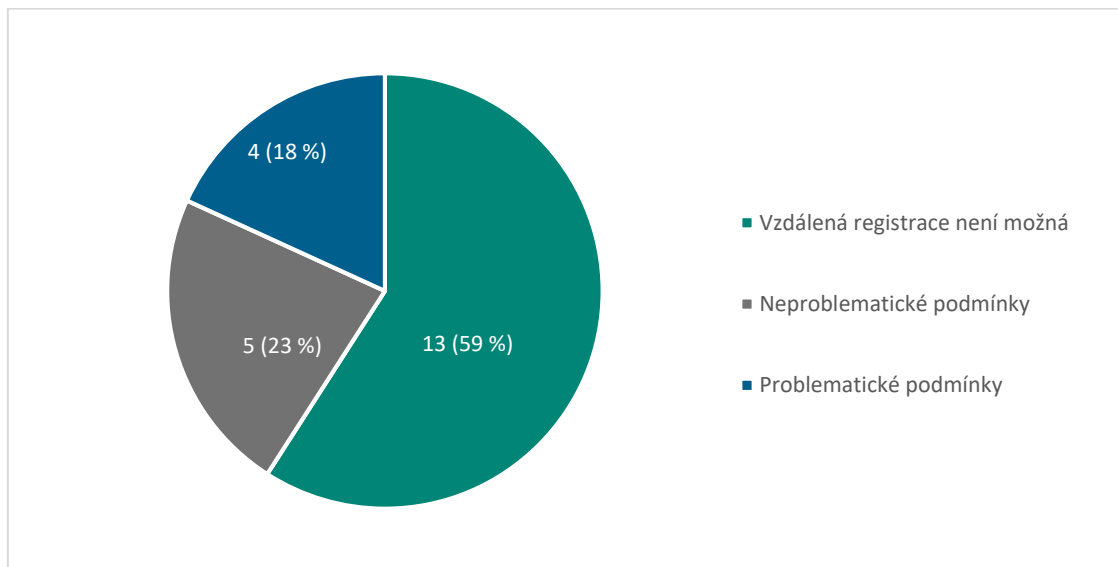
Tab. 2 Problematické podmínky prezenční registrace nových uživatelů (2 knihovny)

Podmínka	Citace z knihovního řádu: registrovaným uživatelem se může stát...
Doložení trvalého pobytu	<i>„...občan států Evropské unie, Norska, Lichtenštejnska, Islandu a Švýcarska platným průkazem totožnosti s fotografií a <u>dokladem o trvalém pobytu</u>“.</i>
Věk	<i>„...příslušník státu Evropské unie a dále Velké Británie, Norska, Islandu, Lichtenštejnska a Švýcarska, který má platný cestovní pas nebo platný průkaz totožnosti a <u>dosáhl věku 18 let</u>“. (Pozn.: U občanů ČR platí, že uživatelem se může stát „každý občan České republiky starší 15 let“).</i>

V rámci analýzy podmínek pro prezenční registraci zájemců ze států EU je třeba upozornit na specifický termín, který ve svých knihovních řádech používají dvě knihovny. Ty si kladou jako podmínku doložit „usazenost“ občana EU na území EU, a to „veřejnou listinou, v níž je uvedena adresa pobytu žadatele“. Obě knihovny stanoví, že „není-li z objektivních důvodů doložení usazenosti veřejnou listinou možné, může [název knihovny] připustit doložení usazenosti jiným věrohodným způsobem“. Jedna z uvedených dvou knihoven například sdělila, že pokud občan EU svou usazenost nedoloží, knihovna poskytuje své služby pouze prezenčně. Protože z knihovních řádů nebylo zcela zřejmé, co se přesně myslí usazeností a co v očích knihoven ob stojí jako veřejná listina dokladující adresu žadatele, ochránce oslovil uvedené knihovny se žádostí o doplnění. Jedna z nich specifikovala, že jako dokument prokazující usazenost na území EU akceptuje jakýkoliv dokument, kde je uvedeno jméno, příjmení a adresa žadatele: kromě veřejných listin to může být i potvrzení o studiu, potvrzení o ubytování na studentských kolejích, nájemní smlouva a podobně.

Některé knihovny, i když je jich menšina (9 z 22), nabízí kromě prezenční registrace i možnost registrace na dálku (online). Jak ukazuje Graf 2, problematické podmínky ochránce identifikoval u čtyř knihoven (18 %). Podmínky dalších pěti knihoven ochránce vyhodnotil jako neproblematické (23 %) a zbylých 13 knihoven (59 %) tuto možnost nenabízí.

Graf 2 Podmínky vzdálené (online) registrace nových uživatelů (22 knihoven)



Problematická ustanovení knihovních řádů vztahujících se ke vzdálené (online) registraci nových uživatelů se ve výzkumném souboru nejčastěji, konkrétně tedy ve třech případech, týkala občanství (Tab. 3). Tři ze čtyř dotčených knihoven pro online registraci požadují, aby byl zájemce občanem ČR; jedna z nich kromě občanství vyžaduje také doložení trvalého pobytu na území ČR. Čtvrtá knihovna zase v případě korespondenční nebo online registrace nových členů vyžaduje doložení *povolení k pobytu* v ČR.

Tab. 3 Problematické podmínky vzdálené (online) registrace nových uživatelů (4 knihovny)

Podmínka	Citace z knihovního řádu: registrovaným uživatelem se může stát...
Občanství	„... <u>občan ČR starší 18 let, způsobilý k právním úkonům</u> “.
Občanství	„Je třeba být starší 15 let, mít platný <u>občanský průkaz ČR</u> a aktivní <u>e-mailový účet</u> .“
Občanství a doložení trvalého pobytu	„Podmínkou pro vzdálenou registraci je <u>občanství ČR</u> a <u>trvalý pobyt na území ČR</u> .“
Doložení povolení k pobytu	„Vzdálený přístup, typ registrace/členství korespondenčně: <u>povolení k pobytu v ČR, legalizace</u> ; typ registrace/členství online: <u>povolení k pobytu v ČR (digitální kopie)</u> .“

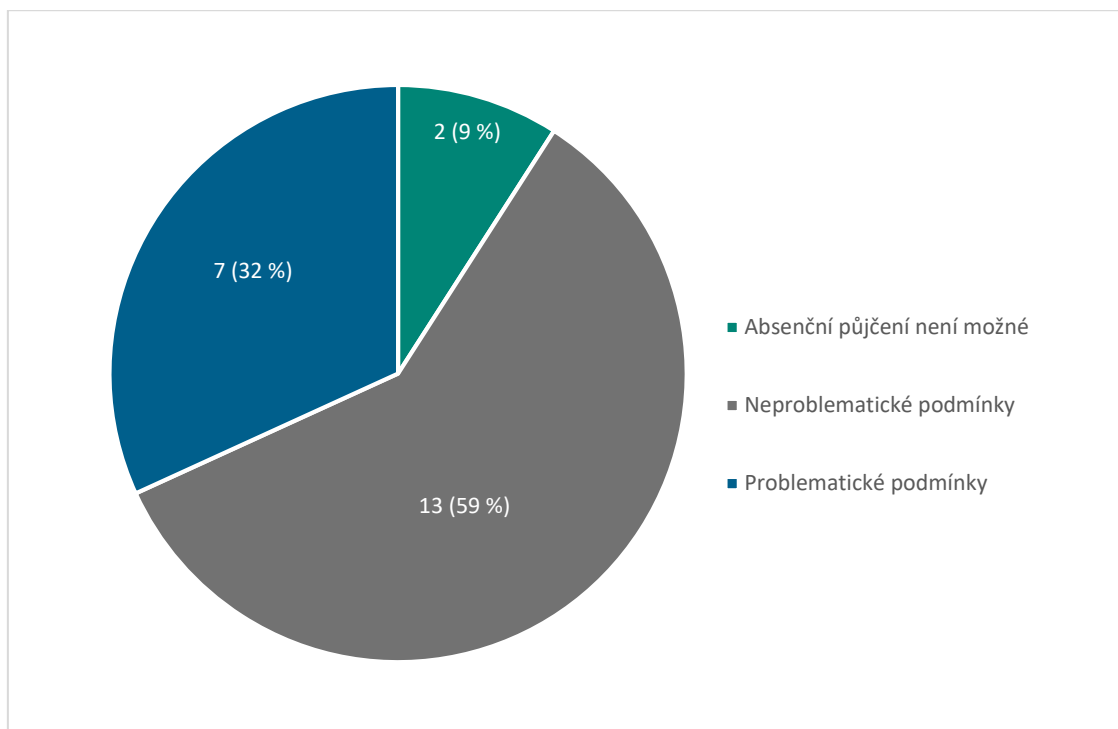
2. Podmínky půjčování

Kromě podmínek samotné registrace ochránce dále zajímaly podmínky prezenčního a absenčního půjčování knih a dalších dokumentů a podmínky pro poskytování služeb na dálku (online). Co se týče prezenčního půjčování přímo v knihovně, žádný z knihovních řádů nestanovuje pro cizince z jiných členských států specifické podmínky (dvě virtuální knihovny vzhledem k povaze své činnosti tuto oblast nijak neupravují). V tomto směru tedy občanům ze zemí EU stačí, pokud se jim podaří se v knihovně zaregistrovat.



Jiná situace již ale nastává v případě absenčního půjčování, pokud si chce čtenář vypůjčit knihu nebo jiný dokument s sebou mimo budovu knihovny. Jak ukazuje Graf 3, problematické podmínky obsahují knihovní řády zhruba třetiny knihoven (7 z 22; 32 %). U více než poloviny knihoven ochránce vyhodnotil podmínky jako neproblematické (13; 59 %), a zbylé dvě knihovny (9 %) knihy a dokumenty absenčně nepůjčují (jde o dvě již zmíněné virtuální knihovny, které fungují pouze online a fyzické kopie nepůjčují).

Graf 3 Podmínky absenčního půjčování knih a dalších dokumentů (22 knihoven)



Co se týče konkrétních, na první pohled problematických, ustanovení u zmiňovaných sedmi knihoven, nejčastěji šlo o podmínku doložení přechodného nebo trvalého pobytu (4 knihovny) bez bližší specifikace, jaké dokumenty knihovna akceptuje. Bez doložení přechodného nebo trvalého pobytu totiž tyto knihovny neumožňují absenční výpůjčku (2 knihovny), anebo je toto spojeno s nutností platit finanční zálohu (2 knihovny). Jedna z těchto knihoven navíc nabízí i možnost absenčního půjčení čtečky, ale podmiňuje ji předložením občanského průkazu. Z formulace není jasné, zda musí jít o občanský průkaz vydaný Českou republikou. Vzhledem k tomu, že pro absenční výpůjčky tato knihovna vyžaduje doložení trvalého či přechodného bydliště v ČR, to je pravděpodobné.

Podmínka doložení pobytu se s určitými formulačními variacemi vyskytla i u zbylých třech knihoven; šlo konkrétně o doložení povolení k pobytu, doložení dlouhodobého pobytu, případně trvalého nebo dlouhodobého pobytu. Ve dvou případech je následkem nedoložení pobytu nemožnost absenčního půjčování knih a dokumentů, v tom třetím je nutno složit jistotu. Jedna z těchto knihoven nadto i v případě, že občan členského státu doloží dlouhodobý pobyt v ČR, na něj uplatňuje ve srovnání s občany ČR odlišné podmínky: maximální výpůjční lhůta je 4 měsíce (pro občany ČR je to až 6 měsíců), maximální počet absenčních výpůjček je 5 svazků (pro občany ČR až 30 svazků).



Tab. 4 Problematické podmínky absenčního půjčování knih a dalších dokumentů (7 knihoven)

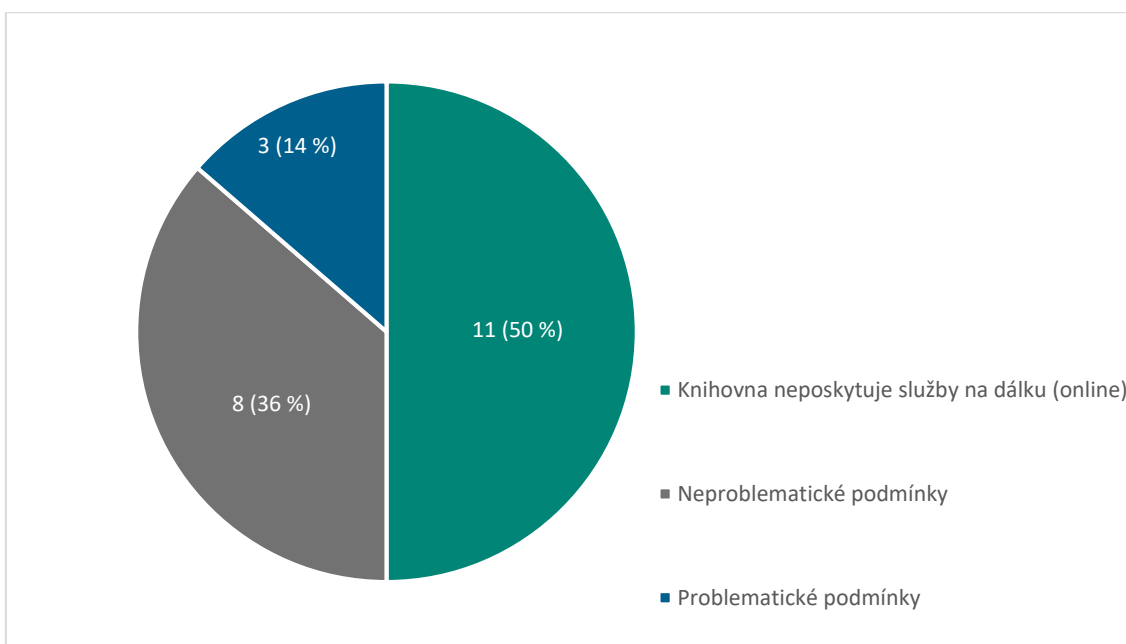
Podmínka	Citace z knihovního řádu	Důsledek nesplnění podmínky
Doložení přechodného nebo trvalého pobytu	„Absenční výpůjčky jsou umožněny pouze registrovaným uživatelům knihovny, kteří při registraci doloží <u>trvalé či přechodné bydliště v České republice.</u> “ „Výpůjčka [čtečky] je umožněna na základě smlouvy uzavřené mezi knihovnou a uživatelem, který je povinen prokázat svou totožnost <u>platným občanským průkazem.</u> “	Nemožnost absenčního půjčení
Doložení přechodného nebo trvalého pobytu	„Zákazníkem [...] se může stát: osoba starší 15 let, po předložení <u>platného občanského průkazu nebo jiného průkazu totožnosti s fotografií.</u> Pokud žádá o poskytování absenčních výpůjček, musí předložit <u>doklad o trvalém či přechodném pobytu na území ČR.</u> “	Nemožnost absenčního půjčení
Doložení přechodného nebo trvalého pobytu	„a) občan ČR nebo cizinec starší 15 let, způsobilý ve smyslu občanskoprávních předpisů k právním úkonům po předložení <u>platného občanského průkazu nebo jiného průkazu totožnosti s fotografií, v němž jsou potvrzeny údaje o trvalém či přechodném pobytu na území ČR</u> b) cizinec bez přechodného či trvalého pobytu v ČR po předložení <u>platného průkazu totožnosti s fotografií, avšak poskytují se mu služby pouze prezenční a služby internetu; absenční výpůjčky lze realizovat výhradně na základě složené nezúročitelné finanční zálohy až do výše ceny dokumentu, příp. formou paušálního poplatku.</u> “	Nutnost platit finanční zálohu
Doložení přechodného nebo trvalého pobytu	„Uživatelům, kteří při registraci <u>nedoloží trvalé či přechodné bydliště v ČR, je knihovna oprávněna vázat absenční výpůjčky na složení kauce v hotovosti (150,- za 1 dokument).</u> “	Nutnost platit finanční zálohu
Doložení povolení k pobytu	„Cizí státní příslušník starší 15 let předkládá <u>platné povolení k pobytu</u> vydané Ministerstvem vnitra ČR s uvedením <u>místa pobytu na území České republiky.</u> “	Nemožnost absenčního půjčení
Doložení dlouhodobého pobytu	„Absenční výpůjčky jsou podmíněny dosažením věku 18 let a jsou umožněny: [...] c) občanům zemí Evropské unie s <u>dlouhodobým pobytem v ČR.</u> “ „Maximální výpůjční lhůta po prodloužení je <u>6 měsíců, pro občany zemí EU s dlouhodobým pobytem 4 měsíce.</u> “	Nemožnost absenčního půjčení



	„Maximální počet absenčních výpůjček najednou je <u>30 svazků</u> , pro občany zemí Evropské unie s dlouhodobým pobytem v ČR <u>5 svazků</u> .“	
Doložení trvalého nebo dlouhodobého pobytu	„Absenční výpůjčku bez složení jistoty [...] umožní pouze registrovanému uživateli staršímu 18 let, který doložil <u>trvalý nebo dlouhodobý pobyt na území ČR</u> . Absenční výpůjčku čtečky knihovna umožní pouze registrovanému uživateli staršímu 18 let, jenž má <u>trvalý pobyt v České republice</u> , v den výpůjčky je registrován v knihovně alespoň jeden rok, má vůči knihovně vypořádány všechny své závazky a předloží svůj platný čtenářský průkaz opravňující k absenční výpůjčce.“	Nutnost platit finanční zálohu

Kromě prezenčního a absenčního půjčování knih a dalších dokumentů nabízí některé knihovny i možnost vypůjčit si elektronické dokumenty na dálku (online). Jak ukazuje Graf 4, u třech knihoven (14 %) obsahují podmínky poskytování této služby pro občany EU sporná ustanovení, podmínky dalších osmi knihoven (36 %) ochránce vyhodnotil jako neproblematické a zbylá polovina knihoven (11; 50 %) takovou službu neposkytuje.

Graf 4 Podmínky poskytování služeb na dálku (online); (22 knihoven)



Co se týče problematických podmínek upravujících poskytování služeb na dálku (online) občanům EU, každá ze zmíněných tří knihoven je formuluje odlišně (Tab. 5). V jednom případě jde o podmínku občanství (ta je nutná již pro vzdálenou registraci, přičemž jiná forma registrace není možná), v dalším o podmínku doložení *povolení k pobytu* (bez něj není možné poskytnout služby typu *electronic document delivery*). Poslední, třetí knihovna, stanovuje, že vzdálený přístup k elektronickým informačním zdrojům neposkytuje cizincům bez doložení trvalého nebo přechodného bydliště v ČR.



Tab. 5 Problematické podmínky poskytování služeb na dálku (online); (3 knihovny)

Podmínka	Citace z knihovního řádu	Důsledek nesplnění podmínky
Občanství – podmínka již na úrovni vzdálené (online) registrace	„Uživatelé služeb [...], tzn. majitelem uživatelského konta, se může stát: - <u>Občan ČR</u> starší 18 let, způsobilý k právním úkonům.“	Nemožnost poskytnutí služby
Doložení povolení k pobytu	„Cizí státní příslušník starší 18 let, způsobilý k právním úkonům, může využívat tyto služby: <ul style="list-style-type: none"> • služby typu <i>document delivery</i> (bez omezení) • služby typu <i>electronic document delivery</i> (pouze po doložení <u>povolení k pobytu</u> maximálně na dobu omezenou platností doloženého dokumentu).“ 	Nemožnost poskytnutí služby <i>electronic document delivery</i>
Doložení přechodného nebo trvalého pobytu	„Cizinec bez trvalého nebo přechodného bydliště v ČR, ostatní veřejnost: Vzdálený přístup k EIZ [...]: NE.“	Nemožnost poskytnutí služby

3. Reakce a doplnění knihoven

Po ukončení první fáze výzkumu, která spočívala v obsahové analýze knihovních řádů, ochránce kontaktoval knihovny, jejichž podmínky vyhodnotil jako nejasné nebo problematické, se žádostí o doplnění a vysvětlení. Tato kapitola shrnuje jejich reakce a odpovědi a věnuje se dvěma hlavním okruhům: nejprve sumarizuje, které konkrétní typy dokladů knihovny akceptují pro doložení pobytu na území ČR nebo EU, a následně shrnuje důvody, které vedou knihovny k tomu, aby občanům jiných členských států EU poskytovaly své služby v odlišném režimu než občanům ČR.

Jak níže ukazuje Tab. 6, mezi jednotlivými knihovnami panují značné rozdíly nejen v tom, jak označují typ pobytu, který požadují doložit, ale i v tom, které doklady pro tento účel uznávají, což značně ztěžuje celkovou orientaci potenciálních zájemců v pravidlech. Knihovny, které ochránce oslovoval kvůli doplnění informací, se dělí na tři hlavní skupiny. První skupina (tři knihovny) požaduje od občanů EU, aby předložili jakékoliv platné povolení k pobytu vydané Ministerstvem vnitra s uvedením místa pobytu na území ČR. Dle jejich terminologie to slouží jako doklad prokazující *povolení k pobytu*, doklad o *dlouhodobém pobytu*, nebo doklad o *trvalém nebo dlouhodobém pobytu* na území ČR. Druhá skupina (čtyři knihovny) akceptuje pro prokázání pobytu v ČR podstatně širší okruh dokladů. Pro tento účel může sloužit jakýkoliv dokument dokládající žadatelovu adresu na českém území (tj. se jménem, příjmením a adresou), například nájemní smlouva, pracovní smlouva, kartička zdravotní pojišťovny, účet za elektřinu/plyn/telefon, průkaz o ubytování



na studentské koleji, potvrzení o studiu a podobně. Tyto doklady slouží dle terminologie těchto knihoven k prokázání *trvalého či přechodného pobytu nebo bydliště* na území ČR. Třetí skupina (jedna knihovna) se spokojí s prokázáním *usazenosti* na území EU. Pro tento účel akceptuje jakýkoliv dokument dokládající adresu na území některého z členských států EU (např. nájemní smlouvu, potvrzení o studiu, potvrzení o ubytování na studentských kolejích veřejnou listinu apod.).

Vzhledem k nejednotné terminologii a odlišným požadavkům na doklady dokazující pobyt na území ČR nebo EU nelze vyvodit širší a obecně platný závěr o tom, jakými doklady musí zájemce z jiného členského státu EU disponovat, aby mohl využívat služeb českých knihoven. Různé knihovny používají odlišná označení typu pobytu, který požadují doložit (přechodný pobyt, přechodné bydliště, trvalý pobyt, trvalé bydliště, dlouhodobý pobyt, usazenost), a pro jednotlivé typy pobytu, někdy označené totožným termínem, požadují různé doklady (od pracovní nebo nájemní smlouvy či průkazu o ubytování na studentské koleji prokazující adresu na území EU, přes stejné dokumenty prokazující adresu na území ČR, až k povolení k pobytu vydanému Ministerstvem vnitra). **Sjednocení požadavků i používané terminologie a bližší specifikace požadovaných dokladů přímo v knihovních řádech by v tomto směru jistě přispěla k větší přehlednosti, transparentnosti a předvídatelnosti.**

Tab. 6 Doklady požadované k doložení pobytu na území ČR/EU (N=8)

Podmínka	Požadované doklady/dokumenty
Doložení povolení k pobytu v ČR	Jakékoli platné povolení k pobytu vydané Ministerstvem vnitra s uvedením místa pobytu na území České republiky.
Doložení dlouhodobého pobytu v ČR	Jakékoli platné povolení k pobytu vydané Ministerstvem vnitra s uvedením místa pobytu na území České republiky.
Doložení trvalého nebo dlouhodobého pobytu na území ČR	Jakékoli platné povolení k pobytu vydané Ministerstvem vnitra s uvedením místa pobytu na území České republiky.
Doložení trvalého či přechodného pobytu/bydliště na území ČR	Jakýkoliv dokument dokládající adresu na českém území (např. nájemní nebo pracovní smlouva) – dvě knihovny.
	Jakýkoliv dokument dokládající adresu na českém území; pokud dokument adresu neobsahuje, je možná i kombinace několika dokladů, např. karta pojišťovny a nájemní smlouva. <ul style="list-style-type: none">• Pas, diplomatický pas (s potvrzením o přechodném/trvalém pobytu).• Karta povolení pobytu (pouze taková, kde je uvedena adresa).• Průkaz o ubytování na studentské koleji či nájemní smlouva na byt.• Účet za elektřinu/plyn/telefon atd. se jménem a adresou občana.
Doložení usazenosti na území EU	Jakýkoliv dokument dokládající adresu na území EU (např. nájemní nebo pracovní smlouva, potvrzení o studiu, kolejenka, veřejná listina).



Kromě dokladů potřebných k prokázání pobytu na území ČR nebo EU ochránce zajímalo, jak knihovny, které od zájemců z členských států EU vyžadují doložení přechodného nebo trvalého pobytu v ČR, svoji podmínku zdůvodňují. Knihovny zpravidla argumentovaly tím, že jsou povinny nakládat se svým majetkem s péčí řádného hospodáře. Musí tedy chránit svůj knihovní fond a snažit se zabránit tomu, aby se absenční výpůjčka stala nedobytnou. Proto potřebují u každého čtenáře evidovat jeho adresu, na kterou mu budou moct zaslat doporučený dopis s upomínkou, případně vymáhat knihy (nebo náhradu škody) a pokuty. Některé knihovny připojily i své negativní zkušenosti s půjčováním knih cizincům. Problém zpravidla nastal v okamžiku, kdy se zaregistrovaný cizinec z členského státu EU nebo i jiných zemí odstěhoval a absenční výpůjčka se stala nedobytnou. Jedna knihovna popsala, že doklad o pobytu, který je evidován v některém z registrů státní správy, vyžaduje od doby, kdy vymáhala pohledávku od občana EU (nevrácené výpůjčky a příslušenství), a doložení adresy pobytu v ČR od ní požadoval soud.

Lze samozřejmě namítnout, že upomínky je možné zaslat také do zahraničí. Jedna z knihoven však argumentuje, že vymahatelnost pohledávek od cizích státních příslušníků, včetně těch z EU, je mimořádně obtížná: pokud by se jí již podařilo „*docílit vydání exekučního titulu kupř. i prostřednictvím nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 861/2007 o řízení o drobných nárocích, přesto vymoci jej může pouze orgán veřejné moci, který působí ve státě, kde se dlužník nachází, tj. pravomoc soudu k výkonu rozhodnutí či exekutora je bohužel teritoriálně omezena územím ČR. Všechny dokumenty navíc vyžadují úřední překlady v souladu s právním řádem členského státu, kde bude výkon prováděn.*“ Celkově podle ní platí, že „*možnosti vymáhání pohledávek v zahraničí tak sice teoreticky existují, nicméně postup je velmi složitý, zdouhavý a vzhledem k předpokládaným obvyklým výším dlužných částek čtenářů [název knihovny] se jeví jako mimořádně nehospodárný*“. Nastavení podmínek je tedy dle této knihovny výsledkem testu proporcionality mezi umožněním přístupu ke knihovním fondům co nejširšímu okruhu uživatelů, včetně cizích státních příslušníků, a veřejným zájmem na ochraně majetku ČR, s nímž je knihovna příslušná hospodařit.

Samostatnou kapitolou je pak problematika poskytování služeb na dálku (online). Podmínky pro vzdálenou registraci, která umožňuje využívat elektronické zdroje online, i samotného poskytování těchto dokumentů jsou dle vysvětlení knihoven dány podmínkami stanovenými vlastníky nebo správci autorských práv k těmto zdrojům. V tomto směru přichází úvahu dvě možnosti: buď mají knihovny licenci ke zpřístupnění elektronické formy dokumentu, nebo vlastní tištěnou formu a do elektronické formy dokument převádí na základě požadavků zákazníka. V prvním případě stanovují podmínky přístupu sami vydavatelé, od kterých knihovny zakoupily licence umožňující online přístup. Ti jsou dle vyjádření knihoven vesměs držiteli majetkových autorských práv, což jim dává právo stanovit, jakým způsobem mohou knihovny s těmito autorskými díly nakládat. Součástí licence je pak omezení okruhu osob, kterým jsou knihovny oprávněny přístup k dílům umožnit. V případě knihoven, které nabízejí své služby široké veřejnosti, bývá jako omezující kritérium uplatněno kritérium teritoriální, což znamená, že knihovny mají oprávnění zpřístupňovat elektronické zdroje pouze osobám s pobytem na území ČR.

I v druhém případě, kdy knihovny vlastní tištěnou formu a do elektronické formy dokument převádí na základě požadavku čtenáře, platí, že knihovny jsou vázány smluvním ujednáním



s kolektivním správcem autorských práv k literárním dílům, který ve smlouvě výslovně omezil právo poskytování této služby na území ČR, což zdůvodňuje tím, že k poskytování kopií autorských děl mimo toto území není zastupovanými autory oprávněn.

S poskytováním služeb na dálku (online) souvisí i podmínky pro vzdálenou registraci. Vzhledem k tomu, že tyto služby mohou být poskytnuty pouze osobám s pobytem na území ČR, pro jiné zájemce nemá dle vyjádření knihoven vzdálená registrace význam. Ulehčuje ale situaci lidem, kteří na území ČR pobývají a mohou to jasně prokázat, a díky vzdálené registraci tak nemusí cestovat někdy i stovky kilometrů, aby se zaregistrovali osobně. Knihovna však musí prokázat, že je registrovaný čtenář přítomen na území ČR, a proto neposkytuje přístup k elektronickým zdrojům všem zájemcům o registraci. V opačném případě mohlo by dojít k vypovězení licenční smlouvy. Jak shrnula jedna z knihoven „*pokud bychom měli výše uvedený postup ‚zrovnoprávnit‘ (rozuměj přístup k elektronickým informačním zdrojům pro všechny bez rozdílu), museli bychom vzdálené registrace zrušit*“.

Nad rámec výše uvedených vysvětlení a doplnění je nutno dodat, že jedna knihovna uvedla, že její knihovní řád momentálně prochází aktualizací (nezávisle na dotazu z Kanceláře veřejného ochránce práv) a další knihovna v reakci na dotaz z Kanceláře veřejného ochránce práv svůj knihovní řád změnila. Jiná knihovna vysvětlila, že důvod pro odlišné podmínky vzdálené (online) registrace pro občany ČR a jiných států EU je technický, vyplývá ze snahy tuto možnost zajistit co nejdříve (vzhledem k omezením vyplývajícím z epidemie COVID-19), a na otevření této možnosti občanům jiných států EU intenzivně pracuje.