

**Zpráva o stavu lidských práv
v České republice v roce
2012**

OBSAH

I. OBECNÁ ČÁST

1. Úvod	4
2. Institucionální zajištění ochrany lidských práv	4
3. Mezinárodní dimenze lidských práv	5
3.1. OSN	5
3.2. Rada Evropy	7
3.3. Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě.....	9

II. ZVLÁŠTNÍ ČÁST

1. Občanská a politická práva	10
1.1. Vlastnické právo a ochrana majetku	10
1.2. Ochrana soukromí a osobních údajů	11
1.3. Svoboda projevu.....	13
1.4. Právo na informace.....	15
1.5. Právo shromažďovací.....	16
1.6. Právo sdružovací	18
1.7. Volební právo	18
2. Právo na soudní a jinou právní ochranu	20
2.1. Občanské soudní řízení	20
2.2. Právo na projednání věci bez zbytečných průtahů	22
2.3. Ochrana obětí trestných činů	23
2.4. Exekuční řízení.....	24
2.5. Rozhodčí doložky.....	26
3. Zacházení s osobami omezenými na svobodě.....	27
3.1. Vězení.....	27
3.2. Omezování na svobodě Policíí ČR.....	30
3.3. Omezování na svobodě ve zdravotnictví.....	31
3.4. Zásahy do tělesné integrity	33
3.5. Omezování osobní svobody v zařízeních sociálních služeb	35
4. Hospodářská, sociální a kulturní práva	37
4.1. Sociální reforma	37
4.2. Další změny v sociálním zabezpečení.....	41
4.3. Právo na bydlení	42
4.4. Právo na zdravotní péči	42
4.5. Právo na vzdělání	45
4.6. Právo na životní prostředí.....	47
5. Diskriminace	48
5.1. Antidiskriminační zákon v praxi	48
5.2. Diskriminace na základě rasy či etnického původu	49
5.3. Diskriminace na základě pohlaví	52
5.4. Diskriminace na základě věku.....	53
5.5. Diskriminace osob se zdravotním postižením.....	54
5.6. Diskriminace na základě sexuální orientace	56
6. Práva dětí.....	59
6.1. Systém ochrany práv dětí	59
6.2. Násilí na dětech	60
6.3. Podpora rodinného života.....	62
6.4. Právo dítěte na život v rodině a na styk s oběma rodiči	63

6.5. Náhradní péče o dítě.....	65
6.6. Práva dítěte v soudním řízení.....	67
6.7. Právo na vzdělání.....	68
6.8. Právo na zdravotní péči.....	68
7. Práva a postavení cizinců.....	69
7.1. Vstup a pobyt cizinců na území České republiky.....	69
7.2. Zaměstnávání cizinců.....	70
7.3. Obchodování s lidmi.....	72
7.4. Integrace cizinců do společnosti.....	73
7.5. Přístup ke zdravotní péči.....	74
7.6. Přístup ke vzdělání.....	74
7.7. Nabývání českého občanství.....	75
7.8. Udílení mezinárodní ochrany.....	76
7.9. Systém návratu cizinců.....	77
III. SHRNU TÍ.....	80

I. OBECNÁ ČÁST

1. Úvod

Zprávu o stavu lidských práv v České republice (dále jen „Zpráva“)¹ vypracovává každoročně odborný aparát Rady vlády pro lidská práva (dále jen „Rada“) již od roku 1998. Zpráva je sestavena z příspěvků jednotlivých ministerstev, nevládních organizací a členů Rady vlády a jejích výborů, kteří zastupují občanskou společnost. Zpráva se tak snaží být výslednicí všech těchto pohledů a navrhnout doporučení do budoucna. Jejím posláním je poskytnout vládě informace potřebné pro rozhodování o prioritách v oblasti ochrany lidských práv a zároveň poskytnou odborné i široké veřejnosti informace o stavu lidských práv v zemi. Zpráva se proto snaží být jazykově a formulačně přístupná při zachování odborné a faktické kvality.

Zpráva informuje o platné i navrhované legislativě, navazující judikatuře, akcentuje nedostatky z pohledu ochrany lidských práv a poukazuje na případy z praxe. Zpráva přitom neopakuje obecná konstatování o základních demokratických svobodách v České republice ani výčet práv zaručených Listinou základních práv a svobod (dále jen „Listina“), ale věnuje se zejména pokroku dosaženému za rok 2012 v oblastech, které byly v minulosti předmětem kritiky, a přetrvávajícím nedostatkům, ale i úspěchům a zlepšením v ochraně lidských práv. Není tedy zároveň ani výčtem jednotlivých programů a projektů ministerstev v oblasti lidských práv. Dosažený pokrok i přetrvávající nedostatky jsou hodnoceny především ve vztahu k Listině a k mezinárodním smlouvám o lidských právech, jichž je Česká republika smluvní stranou. Zpráva navazuje na Zprávy z let minulých a s ohledem na aktuální vývoj v roce 2012 věnuje větší pozornost těm oblastem, kde docházelo k významnějším událostem a změnám. Zpráva vychází také z témat, kterým se Rada a její výbory věnovaly a z legislativních návrhů, ke kterým se vyjadřovaly prostřednictvím zmocněnkyně vlády pro lidská práva (dále jen „zmocněnkyně“).

Zpráva se podrobněji nezabývá rasismem, xenofobií a extremismem, postavením žen a mužů, postavením národnostních menšin včetně menšiny romské, obchodováním s lidmi či domácím násilím, neboť těmto tématům se věnují samostatné zprávy zpracováváné zmocněnkyní vlády pro lidská práva či jinými orgány.²

2. Institucionální zajištění ochrany lidských práv

Zmocněnkyní vlády pro lidská práva a předsedkyní Rady vlády pro lidská práva je od 16. února 2011 Mgr. Monika Šimůnková. Zároveň je vrchní ředitelkou Sekce pro lidská práva Úřadu vlády, která zahrnuje sekretariáty všech hlavních poradních orgánů vlády v oblasti lidských práv a Agenturu pro sociální začleňování.

Rada vlády pro lidská práva v roce 2012 na svém únorovém jednání schválila Podnět Výboru proti mučení a jinému nelidskému, krutému, ponižujícímu zacházení a trestání k protiprávním sterilizacím žen v ČR, ve kterém navrhla vládě odškodnit vybrané skupiny žen sterilizovaných v rozporu s právem a dále ministru zdravotnictví uložit vypracovat doporučený postup ohledně provádění sterilizací včetně indikace ke sterilizaci a zveřejnit ho

¹ V celém textu je zavedena zkratka „Zpráva“, a to pro všechny Zprávy o stavu lidských práv, vždy s uvedením příslušného roku, nejedná-li se o tuto Zprávu.

² Jedná se např. o Zprávu o stavu romské menšiny, Zprávu o situaci národnostních menšin, Zprávu o rovnosti žen a mužů, Zprávu o extremismu a projevech rasismu a xenofobie na území České republiky, Zprávu o stavu obchodování s lidmi atd.

ve Věstníku Ministerstva zdravotnictví a ministru spravedlnosti vytvořit a zpřístupnit veřejnosti analýzu možnosti přístupu k bezplatné právní pomoci. Dále se Rada zabývala podněty Výboru pro práva dítěte k procesním právům a postavení dítěte v soudním řízení, jejichž projednávání přerušila do svého příštího jednání. Rada rovněž schválila změnu statutu a jednacího řádu Výboru proti mučení a jinému nelidskému, krutému, ponižujícímu zacházení a trestání a Výboru pro lidská práva a biomedicínu a byla informována o přípravě Universálního periodického přezkumu České republiky v Radě OSN pro lidská práva.

Činnost ostatních poradních orgánů vlády v oblasti lidských práv je popsána v příslušných výročních zprávách uveřejněných na stránkách Úřadu vlády či Ministerstva práce a sociálních věcí, kam byla s účinností od 1. prosince 2011 převedena agenda rovných příležitostí žen a mužů včetně příslušné rady³.

3. Mezinárodní dimenze lidských práv

3.1. OSN

Universální periodický přezkum lidských práv

Dne 22. října 2012 se v rámci 14. zasedání pracovní skupiny Rady OSN pro lidská práva k Univerzálnímu periodickému přezkumu uskutečnil druhý Univerzální periodický přezkum České republiky za účasti delegace České republiky. Univerzální periodický přezkum je novým mechanismem OSN sloužícím k přezkumu situace v oblasti ochrany a zajištění lidských práv ve všech členských státech OSN. Byl zřízen v roce 2006 spolu s Radou OSN pro lidská práva. Podstatou univerzálního periodického přezkumu je přezkum lidsko-právní situace v členských státech OSN samotnými státy navzájem. Na rozdíl od tradičních smluvních výborů nejde tudíž o nezávislou odbornou kontrolu naplňování smluvních závazků, ale o hodnocení aktuální situace v jednotlivých státech z hlediska naplňování lidských práv ze strany jiných států. Dochází zde tedy ke vzájemnému hodnocení členských států OSN, které mají vůči sobě rovné postavení. Povinnost podrobit se přezkumu vychází ze samotného členství státu v OSN.⁴ Samotný přezkum má formu tzv. interaktivního dialogu, kdy zkoumaný stát představuje domácí situaci, systém ochrany a zajištění lidských práv, plnění svých mezinárodních závazků a související úspěchy a dobrou praxi, ale i problémy a způsoby jejich řešení. Následují dotazy, komentáře a doporučení ze strany ostatních států k lidsko-právní situaci v daném státě. Zkoumaný stát se může vyjádřit ihned během dialogu, kdy má možnost odpovědět na dotazy a zaujmout ke komentářům a doporučením stanovisko. Výsledkem univerzálního periodického přezkumu jsou pak doporučení ke zlepšení ochrany lidských práv v daném státě. Zkoumaný stát má následně možnost doporučením vyjádřit podporu, tj. přijmout je, nebo ji nevyjádřit, tj. nepřijmout je. Doporučení sice nejsou pro stát primárně závazná, neboť nevyplývají přímo z určitého mezinárodně závazného právního dokumentu, avšak pokud je přijal, má mezinárodně-politickou odpovědnost za jejich implementaci. Ta bude zkoumána v následujících cyklech přezkumu.

Přezkum České republiky proběhl v říjnu 2012 a jeho výsledkem je celkem 136 doporučení udělených České republice ostatními státy.⁵ Delegace se přitom ve svých komentářích a

³ Usnesení vlády č. 876 ze dne 23. listopadu 2011.

⁴ Rezoluce Valného shromáždění OSN 60/251 ze dne 15. března 2006 a rezoluce Rady pro lidská práva 5/1 ze dne 18. června 2006.

⁵ Doporučení jsou v českém překladu uveřejněné na stránkách Rady vlády pro lidská práva [http://www.vlada.cz/assets/ppov/rlp/dokumenty/zpravy-plneni-mezin-umluv/ Doporučení .pdf](http://www.vlada.cz/assets/ppov/rlp/dokumenty/zpravy-plneni-mezin-umluv/Doporučení.pdf). Zde je

doporučení ve skutečnosti soustředily na poměrně úzkou množinu témat. Jednotlivá doporučení se tudíž v mnoha případech tematicky opakovala či se svým zněním velmi blížila. Hlavním tématem byla situace romské menšiny, zejména inkusivní vzdělávání, integrace a diskriminace a problematika rasismu, xenofobie a netolerance. Dalšími tématy byla problematika obchodování s lidmi, ochrany práv dítěte včetně násilí na dětech, tělesných trestů a sexuálního zneužívání dětí, rovných příležitostí žen a mužů a problematika vězeňství či práv cizinců a migrantů. Zmíněny byly i sterilizace provedené v rozporu s právem a odškodnění jejich obětí či práva sexuálních menšin. Mnohé státy doporučily ratifikovat mezinárodní úmluvy OSN a Rady Evropy k ochraně lidských práv.⁶ Stejně tak některé státy doporučily zřídit nezávislou instituci na ochranu lidských práv podle tzv. Pařížských principů⁷ či v tomto směru upravit mandát veřejného ochránce práv. Výběr témat je přitom čistě věcí daných států a vyjadřuje tudíž především jejich politické stanovisko, nikoliv závažnost či jiný charakter samotného problému. Nelze však popřít, že valná většina hlavních lidskoprávních problémů České republiky byla během přezkumu zmíněna.

Na základě konzultací příslušných ministerstev a zmocněnkyně vlády pro lidská práva rozhodla vláda České republiky přijmout 129 doporučení, tj. valnou většinu z nich.⁸ Přijatá doporučení se týkají většiny projednávaných otázek. Česká republika přijala doporučení vstoupit do některých mezinárodních závazků na ochranu lidských práv uvedených výše, zvážit efektivitu fungování institucionálního rámce ochrany lidských práv, zlepšit boj proti diskriminaci, rasismu a obchodování s lidmi, zvýšit ochranu práv dětí, cizinců, osob omezených na svobodě či sexuálních menšin a posílit opatření v oblasti romské integrace včetně inkusivního vzdělávání romských dětí, rovnosti žen a mužů, zaměřit se na otázku obětí sterilizací provedených v rozporu s právem či nadále rozvíjet boj proti korupci. Mnohá z doporučení přitom již Česká republika buď naplňuje, či hodlá naplňovat na základě různých strategických a koncepčních materiálů. Další doporučení budou do těchto materiálů začleněna a postupně realizována v budoucnu.

Z odmítnutých 7 doporučení se 4 doporučení týkala ratifikace některých mezinárodních úmluv, k nimž však Česká republika v nejbližší době nehodlá přistoupit. Ratifikace úmluvy Mezinárodní organizace práce č. 169 o domorodém a kmenovém obyvatelstvu je pro Českou republiku neaktuální, neboť takové obyvatelstvo se na našem území nevyskytuje. Ratifikace úmluvy Mezinárodní organizace práce č. 189 o pracovnících v cizích domácnostech je pro Českou republiku s ohledem na minimální počet takových zaměstnanců prozatím irelevantní a vnitrostátní právní úprava takovými pracovníky poskytuje dostačující ochranu. Česká republika nemá v úmyslu ratifikovat ani Úmluvu OSN o ochraně práv migrujících pracovníků

uveřejněno rovněž vyjádření České republiky k doporučením
http://www.vlada.cz/assets/ppov/rfp/dokumenty/zpravy-plneni-mezin-umluv/_UPR-VYJADRENI-CESKE-REPUBLIKY-final_.pdf.

⁶ Konkrétně se jedná o Opční protokol k Mezinárodnímu paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, Mezinárodní úmluvu o právech migrujících pracovníků a jejich rodinných příslušníků, Mezinárodní úmluvu o ochraně všech osob před nuceným zmizením, Opční protokol k Úmluvě o právech osob se zdravotním postižením, Opční protokol k Úmluvě o právech dítěte týkající se prodeje dětí, dětské prostituce a dětské pornografie, Třetí opční protokol k Úmluvě o právech dítěte týkající se podávání oznámení, Úmluvu proti nadnárodnímu organizovanému zločinu a její opční protokoly včetně tzv. Palermského protokolu, Úmluvu Rady Evropy o opatřeních proti obchodování s lidskými bytostmi a Úmluvu Rady Evropy o ochraně dětí před sexuálním zneužíváním a sexuálním vykořisťováním. Zmíněny byly i Úmluva Mezinárodní organizace práce č. 189 o pracovnících v cizí domácnosti a Úmluva Mezinárodní organizace práce č. 169 o domorodém a kmenovém obyvatelstvu.

⁷ Rezoluce Valného shromáždění OSN č. 48/134 ze dne 20. 12. 1993.

⁸ Usnesení vlády č. 137 ze dne 27. 2. 2013.

a jejich rodinných příslušníků, neboť považuje jejich ochranu podle národního práva za dostatečnou a plně v souladu se svými ostatními mezinárodními závazky v oblasti ochrany lidských práv. V případě Opčního protokolu k Mezinárodnímu paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech je nutno prozkoumat jeho možné dopady na národní právní řád. Dvě odmítnutá doporučení se týkají uzákonění výslovného zákazu tělesných trestů na dětech ve všech prostředích včetně rodiny, s čímž Česká republika věcně souhlasí, ale ve své vnitrostátní právní úpravě se soustředí především na obecnou ochranu dětí před jakýmkoliv násilím a na zacházení respektující jejich práva a lidskou důstojnost. Právní úprava je doprovázena osvětou k tématu násilí na dětech s cílem zvýšit ochranu dětí před násilím a citlivost veřejnosti k této otázce včetně alternativních metod pozitivního rodičovství a výchovy bez násilí. Poslední odmítnuté doporučení se týká prošetření účastí České republiky v programu tajných letů CIA, které bylo odmítnuto vzhledem k tomu, že tato účast již byla šetřena v roce 2006, přičemž zapojení České republiky se neprokázalo.

Projednáání periodických zpráv o plnění Úmluvy OSN proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání

Ve dnech 14. - 15. května 2012 projednal Výbor OSN proti mučení (dále jen „Výbor“) za účasti delegace České republiky 4. a 5. periodickou zprávu o tom, jak Česká republika plní závazky plynoucí z Úmluvy OSN proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání. Projednávání se dotklo témat jako definice mučení v českém právu, vydávání cizinců do zemí, kde by jim hrozilo mučení či špatné zacházení, rasistických a extremistických útoků, podmínek ve věznicích včetně hrazení nákladů výkonu trestu odnětí svobody či šetření případů mučení a špatného zacházení při omezení osob na svobodě a odškodňování jeho obětí, ať již ve vězeních, policejních celách či zdravotnických a sociálních zařízeních. Zmíněny byly i otázky sterilizací provedených v rozporu s právem a kastrací sexuálních delikventů a ochrany práv osob, které tyto zákroky postoupily. Výbor se vyjádřil i k otázce vzdělávání romských dětí, ačkoliv to s předmětem Úmluvy přímo nesouvisí. Závěrečná doporučení Výboru přijatá na základě projednání zpráv se týkají mj. definice mučení v trestním právu, většího užití alternativních trestů, zajištění zásady *non-refoulement*, zlepšení podmínek ve vazebních věznicích, včetně mimo jiné i zrušení povinnosti vězňů podílet se na náhradě nákladů spojených s trestem odnětí svobody, zajištění kontroly a dohledu nad umístováním osob do ústavů vykonávajících zdravotnickou péči a zlepšení podmínek jejich pobytu, zajištění efektivní ochrany osob bez státní příslušnosti a národnostních menšin (zejm. Romů), začlenění romských dětí do hlavního vzdělávacího proudu, upuštění od chirurgických kastrací, přijetí opatření k prevenci před sterilizacemi romských žen v rozporu s právem a vytvoření systému kompenzace obětí mučení. Doporučení vzala vláda následně na vědomí a uložila členům vlády průběžně zajišťovat naplnění jednotlivých doporučení podle svých kompetencí a informovat o tom zmocněnkyni vlády pro lidská práva.⁹

3.2. Rada Evropy

Ve dnech 12. – 15. listopadu 2012 navštívil Českou republiku komisař Rady Evropy pro lidská práva Nils Muižnieks. Jeho návštěva byla součástí pravidelného monitoringu dodržování lidských práv v členských státech Rady Evropy. Jedním z hlavních témat, na která se komisař při své návštěvě soustředil, byla romská problematika. Vedle toho se však věnoval

⁹ Usnesení vlády č. 202 ze dne 20. března 2013. Doporučení jsou dostupná na stránkách Rady vlády pro lidská práva <http://www.vlada.cz/assets/ppov/rlp/dokumenty/zpravy-plneni-mezin-umluv/Tx.pdf>

i otázce postavení osob se zdravotním postižením. Během svého pobytu byl komisař přijat předsedou vlády, několika členy vlády a jednal se zástupci relevantních ministerstev. Sešel se i se zmocněnkyní vlády pro lidská práva, ředitelem Agentury pro sociální začleňování a zástupci Rady vlády pro záležitosti romské menšiny a Vládního výboru pro zdravotně postižené občany. Vedle toho proběhla setkání komisaře s řadou nevládních organizací. Komisař navštívil také ZŠ v Pařížské ulici na Kladně a Psychiatrickou léčebnu v Praze – Bohnicích. Bezprostředně po ukončení návštěvy komisař vydal tiskové prohlášení, ve kterém shrnul své závěry.

Ve vztahu k romské integraci komisař doporučuje především koncentrovat se na naplňování stávajících strategických dokumentů při dostatečné finanční a metodické podpoře a zapojení všech relevantních aktérů včetně orgánů místní samosprávy. Doporučuje rovněž sběr etnických dat o dopadu politických opatření na romskou i jiné menšiny za účelem evaluace stávajících a vytváření nových opatření. Komisař rovněž uvítal budoucí národní kampaň proti rasismu a xenofobii a osvětu o otázkách romské historie a kultury a v této souvislosti doporučil zrušení vepřína vedle památníku romského holocaustu v Letech u Písku. Spolupráce státních orgánů s Romy by měla být rozvíjena ve všech relevantních oblastech, aby bylo vytvořeno prostředí vzájemné důvěry a pochopení. Uvítal stávající příklady dobré praxe jako např. šetření rasistických útoků proti Romům, které vyžadují složité a přitom obzvláště podrobné vyšetřování. Závažným problémem podle komisaře je i prostorové a s tím související sociální vyloučení Romů. Proto by se vláda měla zaměřit na vytvoření komplexního systému sociálního bydlení opět ve spolupráci se samosprávami včetně jeho finančního zajištění. Komisař opětovně zdůraznil téma inkusivního vzdělávání a zahrnování dětí se vzdělávacími problémy do hlavního vzdělávacího proudu, samozřejmě při využití řádných podpůrných opatření a finanční podpory těchto kroků tak, aby jak děti s problémy, tak ostatní děti, mohly plně využít své vzdělanostní šance. To platí přitom jak o dětech romských či jiného etnického původu, tak dětech se zdravotním postižením. U osob s postižením se komisař zaměřil na problematiku jejich samostatného života ve společnosti mimo speciální zařízení. Zdůraznil nutnost dostatečné podpory komunitní péče a služeb a zabránění špatnému zacházení či omezování osobní svobody v sociálních zařízeních v rozporu s mezinárodním právem. Upozornil i na velké množství osob zbavených způsobilosti k právním úkonům či s omezenou způsobilostí a uvítal, že nový občanský zákoník umožní pouze částečné zbavení svéprávnosti a zavádí nové formy podporovaného rozhodování. Nová právní úprava ovšem musí být doprovázena praktickými opatřeními, jako je vzdělávání soudců a státních orgánů, podpora souvisejících sociálních služeb a šíření informací mezi samotnou odbornou i laickou veřejností.

Stížnosti na Českou republiku u Evropského soudu pro lidská práva

Kancelář Evropského soudu pro lidská práva (dále v textu také „ESLP“ nebo „Soud“) eviduje za rok 2012 celkem 547 stížností podaných proti České republice.¹⁰ Soud českou vládu požádal o vyjádření k přijatelnosti a odůvodněnosti u celkem 42 nových stížností.¹¹ Soud vynesl 10 odsuzujících meritorních rozsudků, 3 rozsudky, v nichž nebylo porušení Úmluvy

¹⁰ Jde o počet stížností, které byly přiděleny některé z rozhodovacích formací ESLP k rozhodnutí. Údaje o celkových počtech napadlých stížností včetně těch, které jsou nakonec odmítnuty jako nepřijatelné, již ESLP od roku 2007 ve svých statistikách neuvádí. Uvedený údaj je zatím předběžný a může být dodatečně upřesněn. Statistiky ESLP jsou k dispozici na jeho internetových stránkách www.echr.coe.int.

¹¹ Počty stížností zasílaných ESLP žalovaným vládám k vyjádření představuje řádově pouze několik procent z celkového počtu podaných stížností, zbytek ESLP zamítá jako nepřijatelné již na podkladě informací a dokumentů poskytnutých stěžovateli.

shledáno, jeden rozsudek týkající se otázky spravedlivého zadostiučinění a 13 rozhodnutí, kterými stížnosti prohlásil za nepřijatelné. 4 stížnosti byly uzavřeny smírně a 3 stížnosti byly uzavřeny jednostranným prohlášením vlády. Soud konstatoval porušení práva na život¹², zákazu mučení, nelidského a ponižujícího zacházení nebo trestání¹³, práva na svobodu a osobní bezpečnost¹⁴, práva na spravedlivý proces v občanskoprávním¹⁵ i trestním řízení¹⁶, práva na soukromý život¹⁷ a ochrany majetku¹⁸. Ve třech případech Soud dospěl k závěru, že k porušení práva nedošlo.¹⁹ Česká znění jednotlivých rozsudků jsou přístupná na stránkách Ministerstva spravedlnosti.²⁰ Opatření k výkonu hlavních rozsudků jsou obsažena v jednotlivých kapitolách části zvláštní.

3.3. Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě

V roce 2012 se v rámci OBSE konalo několik konferencí a seminářů, jejichž cílem bylo vyhodnotit naplňování lidsko-právních závazků členskými státy OBSE. Nejdůležitější z těchto akcí byla pravidelná Hodnotící konference lidské dimenze OBSE, která se uskutečnila ve Varšavě ve dnech 24. září – 5. října 2012.²¹ Z hlediska stavu lidských práv v České republice byla během konference zmiňována především situace romské menšiny. Během pracovního zasedání k problematice Romů vyslovila řada delegací i nevládních organizací své znepokojení nad přetrvávajícími projevy násilí vůči Romům a jejich diskriminací, nedostatky v přístupu romských dětí ke vzdělání či situací romských žen a jejich přístupem ke zdravotní péči. Zmocněnkyně vlády pro lidská práva promluvila o emancipaci romských žen. Postavení Romů v České republice bylo zmíněno také na pracovním zasedání k právům osob náležejících k národnostním menšinám, kde zástupce Agentury pro sociální začleňování představil kroky České republiky k implementaci rozsudku Evropského soudu pro lidská práva „D. H. a ostatní proti České republice“²² a nastínil další směřování v oblasti inkluzivního vzdělávání. Česká republika byla zmiňována i na několika doprovodných akcích k romské problematice.

¹² Rozsudek ve věci *Eremiášová a Pechová proti České republice* ze dne 16. 2. 2012, stížnost č. 239440/04.

¹³ Rozsudek ve věci *Bureš proti České republice* ze dne 18. 10. 2012, stížnost č. 37679/08.

¹⁴ Rozsudky ve věcech *Sýkora proti České republice* ze dne 22. 11. 2012, stížnost č. 23419/07 a *Buishvili proti České republice* ze dne 25. 10. 2012, stížnost č. 30241/11.

¹⁵ Rozsudky ve věcech *Pekárny a cukrárny Klatovy, a. s., proti České republice* ze dne 12. 1. 2012, stížnosti č. 12266/07, 36038/09, 40059/07 a 47155/09; *František Oldřich Kinský proti České republice* ze dne 9. 2. 2012, stížnost č. 42856/06; *Day s. r. o. a ostatní proti České republice* ze dne 16. 2. 2012, stížnost č. 48203/09, *Maxim Chadzitaskos a Vilém Franta proti České republice* ze dne 27. 9. 2012, stížnosti č. 7398/07, 11993/08, 31244/07 a 3957/09, a *Roman Minarik proti České republice* (č. 4) ze dne 22. 11. 2012, stížnost č. 58874/11.

¹⁶ Rozsudek ve věci *Igor Tseber proti České republice* ze dne 22. 11. 2012, stížnost č. 46203/08

¹⁷ Rozsudek ve věci *Sýkora proti České republice* ze dne 22. 11. 2012, stížnost č. 23419/07.

¹⁸ Rozsudek ve věci *Maxim Chadzitaskos a Vilém Franta proti České republice* ze dne 27. 9. 2012, stížnosti č. 7398/07, 11993/08, 31244/07 a 3957/09.

¹⁹ Jednalo se konkrétně o zákaz mučení, nelidského a ponižujícího zacházení nebo trestání (rozsudek ve věci *Jirsák proti České republice* ze dne 5. 4. 2012, stížnost č. 8968/08), svobodu projevu (rozsudek ve věci *Růžový panter, o. s., proti České republice* ze dne 2. února 2012, stížnost č. 20240/08 a ochranu majetku (rozsudek ve věci *Jaroslav Čadek a další proti České republice* ze dne 22. listopadu 2012, stížnosti č. 31933/08, 10185/10, 20939/11, 3167/11, 42151/10, 46696/09, 52792/09, 53518/09, 60084/08 a 6185/09).

²⁰ <http://portal.justice.cz/Justice2/MS/ms.aspx?j=33&o=23&k=390>

²¹ Konference se zúčastnila delegace ČR tvořená zástupci Ministerstva zahraničních věcí, Úřadu vlády a Ministerstva kultury, Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy a Kanceláře veřejného ochránce práv.

²² Viz. kapitoly 4.5. a 5.2.

II. ZVLÁŠTNÍ ČÁST

1. Občanská a politická práva

1.1. Vlastnické právo a ochrana majetku

V ochraně vlastnického práva se Ústavní soud v roce 2012 věnoval přetrvávajícímu problému ochrany dobré víry ve formální publicitu katastru nemovitostí a řešení sporů mezi údaji v katastru a skutečným vlastnictvím nemovitostí.²³ Ústavní soud již v roce 2011 připomněl, že dobrá víra, jistota a důvěra v platnost právního jednání soukromých osob a fungování státní moci je klíčovým komponentem uplatňování právního řádu ve společnosti.²⁴ Z toho vyplývá, že jakékoliv právní jednání provedené v dobré víře a na základě něj získané právo musí být právně chráněno před případným zpochybněním. Proto pokud jakákoliv osoba je v dobré víře v zápis v katastru nemovitostí přesvědčena, že nemovitost nabývá od vlastníka, nemůže její vlastnické právo být následně zpochybněno třetí osobou, která se prohlásí za skutečného vlastníka nemovitosti. Ochrana dobré víry tudíž převáží nad principem, že nikdo nemůže na druhého převést právo, které sám nemá. Neplatnost či neexistence převodu nemovitosti mezi řádným vlastníkem a vlastníkem zapsaným musí být principiálně řešena mezi nimi navzájem a nikoliv na úkor nového vlastníka v dobré víře, který problematickou situaci nijak nezavinil.²⁵ Ústavní soud v této souvislosti rovněž podrobil kritice současnou právní úpravu, která nechrání plně důvěru v zápisy v katastru nemovitostí a umožňuje právě domáhat se vlastnického práva i nezapsanému vlastníkovi. Nabyvatel nemovitosti je tedy de facto nucen vědět, co v katastru je i co v katastru není. V moderních právních systémech (např. Německo, Rakousko) přitom naopak platí ochrana důvěry v platnost a úplnost zápisů ve veřejných evidencích. Ústavní soud obzvláště zkritizoval protiústavní nečinnost zákonodárce v přijetí takovéto právní úpravy. Tato byla již naštěstí ukončena přijetím nového občanského zákoníku, který přímo stanoví, že při rozporu mezi zapsaným a skutečným právním stavem platí zapsaný stav a je chráněna dobrá víra osoby, která nabyla věcné právo od osoby zapsané.²⁶ Skutečný držitel práva se přitom vždy může domáhat odstranění nesouladu mezi zápisem a skutečností, tudíž i on může efektivně bránit svá práva.²⁷ Tento stav respektuje i návrh nového katastrálního zákona.²⁸

V roce 2012 byl po dlouhých letech rovněž přijat zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi²⁹, který má napravit některé křivdy způsobené církvím a náboženským společnostem a rovněž umožnit jejich nezávislé fungování na státu a majetkovou odluku od něj. Za tímto účelem zákon předpokládá postupné majetkové vypořádání státu s církvemi a náboženskými společnostmi, a to jednak naturální restitucí původního majetku vlastněného státem a jednak vyplacením finančních náhrad a postupným upuštěním od financování platů duchovních a dalších výdajů církví a náboženských společností. Návrh zákona rovněž ruší tzv. blokační ustanovení platných restitučních

²³ Nález Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2012, sp. zn. I. ÚS 3061/11, a ze dne 2. 10. 2012, I. ÚS 3314/11.

²⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 11. 5. 2011, sp. zn. II ÚS 165/11.

²⁵ V úvahu připadá náhrada způsobené škody či nemajetkové újmy, případně vydání bezdůvodného obohacení.

²⁶ § 984 odst. 1 nového občanského zákoníku.

²⁷ § 985 nového občanského zákoníku.

²⁸ Sněmovní tisk č. 778, senátní tisk č. 124, v současnosti Senátem vrácen Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy.

²⁹ Zákon č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi a o změně některých zákonů.

zákonů.³⁰ Zákon naplňuje více jak dvacetiletý slib zákonodárce upravit podmínky restitucí církevního majetku a naplňuje legitimní očekávání a právní jistotu církví a náboženských společností. Majetková nezávislost církví na státu rovněž přispěje k lepší realizaci svobody vyznání a náboženské svobody.³¹ Uvolnění blokace bývalého církevního majetku umožní poté obcím a dalším subjektům volně s tímto majetkem nakládat, neboť zákon poskytuje jistotu, že tento majetek se vracet nebude a bude za něj naopak poskytnuta finanční kompenzace.³²

1.2. Ochrana soukromí a osobních údajů

V roce 2012 vláda projednala podnět Rady vlády pro lidská práva k právní úpravě nakládání se vzorky DNA.³³ Podnět poukazuje na problémy ochrany základních práv při odběru a nakládání se vzorkem DNA u orgánů veřejné moci i soukromých osob. Vzorek DNA je genetickým údajem a zároveň pro svou vypovídající hodnotu jedním z nejcitlivějších osobních údajů.³⁴ Jakékoliv nakládání s ním je tudíž potenciálně velmi výrazným zásahem do práv osob, kterým byl odebrán. Proto ústavní pořádek³⁵, mezinárodní právo³⁶ a judikatura Ústavního soudu³⁷ i Evropského soudu pro lidská práva³⁸ vytyčila poměrně přísná pravidla pro toto nakládání. Odebírání vzorků DNA a nakládání s nimi musí být stanoveno zákonem dostatečně podrobně, aby se každý mohl seznámit se svými právy a povinnostmi a zároveň kontrolovat dodržování pravidel ze strany státních orgánů. Nakládání s DNA musí rovněž být přiměřené vysoké citlivosti tohoto osobního údaje. Základní podmínkou pro odebrání vzorku DNA a další nakládání s ním musí vždy být informovaný souhlas dané osoby. Pouze v opravdu významných a důvodných případech může být vzorek odebrán a zpracováván bez jejího souhlasu k dosažení závažného veřejného zájmu. V tom případě musí být zásah do práv osob minimalizován tím, že bude maximálně omezena doba a způsoby zpracování a okruh osob s přístupem ke vzorkům a vzorek a s ním související údaje budou maximálně chráněny. V současnosti zákon upravuje u nedobrovolných odběrů odebrání vzorku³⁹ a další nakládání s nimi vyplývá z obecné zákonné úpravy zpracování osobních údajů Policií ČR⁴⁰ a z navazujících interních předpisů, které však nemají obecnou závaznost a nejsou proto zákonem v materiálním smyslu. V současné době zároveň chybí úprava soukromých laboratoří, které vzorky DNA zpracovávají a která se řídí pouze obecným zákonem o ochraně osobních údajů.

Vláda proto ministru vnitra uložila vypracovat v součinnosti s ministrem zdravotnictví zákonnou úpravu zpracování osobních údajů v souvislosti s odběrem vzorků DNA podle zásad, které zachycují všechny hlavní body, které je nutné v zákoně upravit z ústavního i

³⁰ § 29 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů, a § 3 odst. 1 zákona č. 92/1991 Sb., o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby, ve znění pozdějších předpisů.

³¹ Čl. 16 odst. 1 a 2 Listiny.

³² § 5 zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi.

³³ Usnesení vlády č. 832 ze dne 14. 11. 2012.

³⁴ Viz § 4 písm. b) zákona o ochraně osobních údajů.

³⁵ Čl. 10 Listiny.

³⁶ Čl. 8 Úmluvy a čl. 17 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech.

³⁷ Viz zejména nálezy ze dne 22. 3. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 24/10 (č. 94/2011 Sb.) a ze dne 20. 12. 2011, Pl. ÚS 24/11 (č. 43/2012 Sb.).

³⁸ Zejména rozsudek ve věci *S. a Marper proti Spojenému království* ze dne 4. 12. 2008, stížnosti č. 30562/04 a 30566/04, Reports of Judgments and Decisions 2008.

³⁹ § 114 trestního řádu a § 63 odst. 4 a 65 zákona o Policii ČR.

⁴⁰ § 79 – 88 zákona o Policii ČR. Policie ČR je podle českého práva jediným orgánem oprávněným k odběru DNA bez souhlasu dotčených osob.

mezinárodněprávního hlediska při zachování rovnováhy mezi ochranou soukromí a veřejného zájmu. Jde hlavně o definování základních pojmů při odběrech a zpracování DNA, okruhu osob, kterým bude moci být vzorek odebrán bez jejich souhlasu, pravidla pro nakládání se vzorky a jejich likvidaci, stejně jako pro tvorbu profilů DNA⁴¹, jejich uchovávání a likvidaci. Důležité je i stanovení okruhu orgánů, které by měly mít ke vzorkům a profilům přístup, stejně jako práva dotčených osob na přístup k informacím o jejich údajích a na kontrolu nakládání s nimi. Zároveň při této příležitosti může být právní úprava odborně zhodnocena i z hlediska přiměřenosti zásahu do práva na ochranu soukromí a osobních údajů podle uvedených rozhodnutí Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva.⁴² Konečně budou upřesněna i pravidla a povinnosti soukromých zpracovatelů DNA podle zákona o ochraně osobních údajů. Ačkoliv by tyto odběry měly probíhat pouze se souhlasem dotčených osob, není tato problematika v současné době dostatečně přesně regulována. Ve světle současného technologického a společenského vývoje je vhodné rovněž právní úpravu rozpracovat, aby zajistila dostatečnou ochranu práv subjektů údajů.

Na základě zdravotnické reformy vstoupila v dubnu v platnost nová úprava uchovávání informací souvisejících s poskytováním zdravotních služeb včetně citlivých osobních údajů o zdravotním stavu osob v tzv. národním zdravotnickém informačním systému.⁴³ Zdravotní registry existovaly sice již dříve, avšak nyní došlo k jejich intenzivnějšímu propojení a sdílení údajů. Hlavním účelem jejich existence je podle zákona sběr informací k hodnocení zdravotního stavu obyvatelstva a jeho vývoje, účelnosti diagnostických a léčebných postupů, činnosti poskytovatelů zdravotních služeb, zdravotnických a jiných pracovníků a kvality poskytovaných zdravotních služeb pro řízení zdravotnictví a tvorbu zdravotní politiky.⁴⁴

Úpravě národního zdravotnického informačního systému se věnoval i Ústavní soud.⁴⁵ Uvedl, že údaje o zdravotním stavu osob jsou součástí jejich práva na informační sebeurčení, do kterého může být zasahováno jen přiměřenými prostředky k dosažení právem uznaných legitimních cílů. Shromažďování a zpracovávání osobních údajů nesmí být nikdy účelem samo o sobě. Vždy je tedy nutno shromažďovat údaje v minimální nutné míře k dosažení daného účelu, uchovávat je pouze po nezbytně nutnou dobu a zpřístupnit je co nejmenšímu okruhu osob. Shromážděné údaje musí být rovněž dostatečně chráněny před neoprávněným přístupem, neboť porušení jejich ochrany v podobě zjištění určitých informací je prakticky nenávratné. Zjištěná informace o zdravotním stavu osoby může být jen těžko zapomenuta a subjekt, který k ní získal přístup, se již nikdy nebude chovat tak, jako by o ní nevěděl. V nálezu se Ústavní soud konkrétně zabýval pouze Národním registrem zdravotnických pracovníků. Některé v něm shromažďované a zpřístupňované údaje přitom shledal jako zbytečné a neodůvodněné. Nebylo jasné, proč má registr zpřístupňovat údaje o občanství nebo bydlišti pracovníka či o tom, že ztratil zdravotní způsobilost či přestal být bezúhonný. U takového pracovníka se jeho údaje přestanou v registru zveřejňovat, a tudíž již nebude vystupovat jako řádný zdravotnický pracovník. Rovněž nebylo jasné, proč a jak dlouho se mají v registru uchovávat a zveřejňovat údaje o ukončení činnosti zdravotnického pracovníka,

⁴¹ DNA profil je alfanumerický kód číselných hodnot tandemových repetit na vybraných místech molekuly DNA a je jedinečný pro každou osobu mimo jednovaječných dvojčat. Viz http://cs.wikipedia.org/wiki/Genetick%C3%A1_daktyloskopie a http://en.wikipedia.org/wiki/DNA_profiling nebo <http://pravnihradce.ihned.cz/c1-11549730-identifikace-osob-pomoci-analyzy-dna>.

⁴² Zejména může být otevřena debata, zda je přiměřené uchovávat profily DNA u všech obviněných, avšak neodsouzených osob, či u osob odsouzených za jakékoliv trestné činy.

⁴³ Část šestá, hlava III zákona o zdravotních službách (§ 70 – 78).

⁴⁴ § 70 odst. 1 zákona o zdravotních službách.

⁴⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 27. 11. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 1/12 (437/2012 Sb.).

kteřé přitom pro veřejné informování o fungujících zdravotnických pracovnících nejsou relevantní. Opět z logické úvahy vyplývá, že pracovník neuvedený v registru není řádně registrovaný a fungující zdravotní pracovník a není třeba to pro účely veřejného informování a kontroly blíže specifikovat. Registr neustále plný těchto informací se naopak stává pro laickou veřejnost nepřehledným až matoucím. Údaje shromažďované a zpřístupňované bez legitimního a řádně vymezeného účelu přitom nepřiměřeně zasahují do práva na informační sebeurčení. Proto Ústavní soud úpravu národního registru zdravotnických pracovníků zrušil. Upozornil rovněž, že i údaje shromažďované v ostatních zdravotních registrech by měly být prověřeny z hlediska proporcionality zásahu do práva na informační sebeurčení.

Ústavní soud rovněž řešil několik významných sporů o ochranu osobnosti, kde vymezil hranice mezi ochranou soukromí a svobodou projevu. Tyto spory se přitom většinou týkaly významných osobností veřejného života. Jednou z otázek byla výše náhrady nemajetkové újmy v penězích za zásah do osobnostních práv.⁴⁶ Ústavní soud vyzdvihl nejen satisfakční funkci náhrady nemajetkové újmy, ale i její prevenční a odstrašující funkci, která má za cíl bránit dalším zásahům do osobnostních práv osob ze strany pachatele. Při stanovení její výše je tudíž nutno zohlednit nejen situaci oběti a míru zásahu do jejích práv, ale i okolnosti zásahu na straně pachatele, zejména jeho zavinění a celkový přístup k případu a k oběti. Pokud je zásah způsoben šířením vědomě nepravdivých skandálních informací o soukromém a intimním životě byť veřejně známé osoby, vyžaduje patřičné odsouzení, které se musí projevit i ve výši přiznané náhrady nemajetkové újmy. V takovýchto případech se totiž daná osoba stává de facto objektem libovolně užívaným médiu ke zvýšení zisků, čímž je poškozena její lidská důstojnost. Navíc vědomě šířené nepravdivé informace nepožívají ústavní ochrany svobody slova, což obzvláště platí o informacích zneuctujících. I když sankce v civilním právu nemají být tresty a nemají mít rdousící efekt, v případě flagrantního jednání v rozporu s právem a zasahujícího do nejzákladnějších práv člověka je nutno v zájmu právního státu udělat výjimku. Jednání založené na prosté preferenci komerčního úspěchu pocházejícího z „exploatace“ osob, jejich soukromí, dobré pověsti a lidské důstojnosti nemůže být v demokratické společnosti trpěno a musí proti němu existovat účinná obrana včetně právě odstrašujících sankcí. Z hlediska práv obětí zásahu jde o postup, který jim poskytuje největší možnou ochranu a navíc může efektivně působit právě na ziskovou orientaci médií šířících nepravdivé skandální informace, že tyto zásahy se nemusí (a ani nesmí) vyplatit.⁴⁷

1.3. Svoboda projevu

V dalším z rozhodnutí k otázce svobody projevu a ochrany osobnosti se Ústavní soud zaměřil na otázku hodnotových soudů.⁴⁸ Tyto soudy včetně soudů kritických požívají širší ústavní ochrany než skutková tvrzení a nehodnotí se u nich primárně pravdivost obsahu. Hodnotící soud je přípustný a musí být tolerován, pokud byl vynesena v dobré víře a svou intenzitou nepřesáhl míru přípustnou v demokratické společnosti, tj. není naprosto bezdůvodný a odtržený od reality. V daném případě se svoboda projevu⁴⁹ dostala do konfliktu s právem podnikat a vyvíjet hospodářskou činnost⁵⁰, neboť žalobkyně namítala, že negativní hodnotící soud byl proti ní vynesena hospodářským konkurentem, který jí tak chtěl poškodit v rámci

⁴⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 6. 3. 2012, sp. zn. I. ÚS 1586/09.

⁴⁷ Tento postup Ústavní soud stvrdil i v další judikatuře, kdy neshledal omezením svobody slova náhradu nemajetkové újmy ze šíření nepravdivých informací o intimním životě veřejně činné osobnosti ve výši 1 000 000 Kč (usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 1. 2012, sp. zn. II. ÚS 1879/11).

⁴⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 6. 3. 2012, sp. zn. I. ÚS 823/11.

⁴⁹ Hlava druhá, čl. 17 Listiny.

⁵⁰ Hlava čtvrtá, čl. 26 Listiny.

konkurenčního boje a hospodářsky se na ní obohatit. Ústavní soud zde pojmově rozlišil práva základní, občanská a politická v hlavě druhé Listiny a práva hospodářská, sociální a kulturní v hlavě čtvrté Listiny. První skupinu označil za práva přirozená, které vyžadují ze strany státu jak pozitivní plnění, tak pasivní umožnění jejich realizace. Druhou skupinu považuje spíše za ústavní hodnoty, které nejsou samovykonatelné, ale jsou realizovány běžnými zákony⁵¹, byť při povinnosti zachovat jejich podstatu a smysl⁵². Práva z první skupiny tudíž nemohou být hodnocena na stejné úrovni jako práva ze skupiny druhé a mohou být omezena vždy pouze ve výjimečných případech. Ne každý výrok s negativním vlivem na svobodu podnikání a hospodářskou soutěž tedy lze automaticky kvalifikovat jako zakázané omezení této soutěže. Pokud projev nemá čistě komerční charakter, který je chráněn ze všech projevů nejslaběji, je nutné mu poskytnout širší ochranu, obzvláště pokud se dotýká aktivit veřejně činných osob a má tudíž veřejný přesah. V takovém případě se veřejně činný a podnikající výkonný umělec nemůže „schovávat“ za ochranu své hospodářské soutěže, musí akceptovat veřejnou kritiku své činnosti a ohrazovat se proti ní případně rovněž veřejnými projevy a snést „soud“ veřejného mínění i jeho vliv na své hospodářské výsledky. Uměleckou kritiku i od konkurence tudíž nelze považovat za nekalou soutěž, ale za projev svobody slova a svobody projevu uměleckých směrů a idejí.⁵³

Ústavní soud počátkem roku 2012 rovněž posoudil tzv. náhubkový zákon⁵⁴, který po jeho přijetí napadli někteří senátoři.⁵⁵ Jelikož však mezitím došlo k novelizaci příslušných ustanovení, která všechny rozpory s ústavním pořádkem odstranila⁵⁶, bylo řízení částečně zastaveno a návrh byl ve zbytku odmítnut. Přesto se Ústavní soud vyjádřil k několika aspektům celé problematiky svobody slova a ochrany soukromí. Vyzdvihl význam svobodného projevu jako základního znaku demokratické společnosti, která je založena na svobodném vyjadřování a výměně názorů o věcech veřejných, přičemž za věci veřejné považuje činnost státních institucí a osob působících ve veřejném životě. Tato činnost pak může být svobodně hodnocena a kritizována. Součástí této činnosti jsou u orgánů činných v trestním řízení i informace z jednotlivých řízení, skrze něž nad jejich činností může veřejnost vykonávat kontrolu a rovněž tříbit diskusi o otázkách souvisejících s problémem trestné činnosti. Média mají tudíž právo o těchto otázkách informovat a veřejnost má právo tyto informace přijímat. Na druhou stranu i svoboda slova může vstoupit do konfliktu s jiným základním právem jako třeba právo na ochranu osobnosti a soukromí, přičemž tento konflikt je pak nutné řešit podle principu proporcionality na základě konkrétních okolností každého případu. Toto přitom novela přijatá v roce 2011 výslovně umožnila.⁵⁷ Současná právní úprava poskytování informací z trestních řízení je tedy v souladu s ústavním pořádkem.

V duchu těchto principů se Ústavní soud vyjádřil i ve známé aféře prohlídky prostor České televize Vojenským zpravodajstvím v březnu 2011.⁵⁸ Ústavní soud označil důvěrné a spolehlivé zdroje za základ možnosti novinářů informovat veřejnost přesně a úplně o záležitostech veřejného zájmu. Ochrana zdroje se přitom vztahuje i na prostory působení

⁵¹ Čl. 41 odst. 1 Listiny.

⁵² Čl. 4 odst. 4 Listiny.

⁵³ Lze uvažovat i o svobodě myšlení a umělecké tvorby dle čl. 15 Listiny.

⁵⁴ Zákon č. 52/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

⁵⁵ Usnesení Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 10/09.

⁵⁶ Zákon č. 207/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁷ § 8d trestního řádu ve znění zákona č. 207/2011 Sb.

⁵⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 11. 9. 2012, sp. zn. II. ÚS 1375/11.

novináře a věci získané v souvislosti s předáváním daných informací, ze kterých by identita zdroje mohla být zjištěna. Udržení vzájemné důvěry novináře a zdroje přitom předpokládá i efektivní možnost novináře ochránit zdroj skrze utajení identity před možným postihem či znevýhodněním, pokud zde není významný veřejný zájem na jejím odhalení např. z důvodů stíhání závažných trestných činů či ochrany veřejné bezpečnosti. V daném případě však orgány činné v trestním řízení nevyčerpaly všechny možnosti před prohlídkou prostor České televize a nátlakem na vyzrazení zdroje. Novinář nesmí být využíván jako snadnější veřejně přístupná alternativa získání informací oproti složitým a utajením chráněným strukturám státních orgánů. Osoby porušující pravidla utajování informací nelze zjišťovat skrze novinářské zdroje, neboť se tím ohrožuje výše uvedená svoboda tisku. Navíc daná informace byla již předtím odtajněna, a tudíž nic nebránilo jejímu zveřejnění ve sdělovacích prostředcích, ke kterému již dokonce i dříve došlo v jiném médiu.⁵⁹ Vyzrazení odtajněné informace tudíž nemůže být trestným činem, který by opravňoval k prohlídce prostor a k nátlaku na vyzrazení novinářského zdroje.

1.4. Právo na informace

Klíčovou otázkou přístupu k informacím zůstávaly nadále informace o platech státních zaměstnanců. Problematice se nadále věnovaly i správní soudy včetně Nejvyššího správního soudu. Klíčový judikát vynesl Krajský soud v Praze v červnu 2012.⁶⁰ Žalobce požadoval informace o mimořádných odměnách učitelek mateřské školky za stěhování dětí do náhradních prostor. Krajský soud pečlivě zvážil obě v konfliktu stojící základní práva – právo na informace a právo na ochranu soukromí – a rozlišil informace čistě soukromé a informace, které jsou součástí veřejné sféry a na jejichž poskytnutí je veřejný zájem. Hospodaření s veřejnými prostředky, ze kterých jsou veřejní zaměstnanci placeni, je bezpochyby věcí veřejného zájmu a informace o tomto hospodaření proto jsou součástí veřejné sféry. V tomto případě je nutno řešit kolizi základních práv podle principu proporcionality. Soud nijak nezpochybnil zájem na transparentnosti nakládání s veřejnými prostředky. Připomněl však, že ne vždy je pro tuto transparentnost nutné vědět, komu byly poskytnuty jaké konkrétní částky. Zatímco u osob veřejně činných a vykonávajících veřejné funkce⁶¹ by měly být informace o jejich příjmech z veřejných prostředků plně veřejně přístupné, aby tak veřejnost měla informace ke kontrole a hodnocení jejich veřejného působení, u běžných státních zaměstnanců již takový zájem na znalosti jejich platových poměrů není, neboť zde není nutná taková kontrola jejich činnosti a detailní znalost jejich příjmů a tudíž prakticky i jejich majetkových poměrů by byla výrazným zásahem do jejich soukromí. Soud tyto kategorie připodobňuje k jiným kategoriím příjemců veřejných prostředků, jejichž údaje se rovněž nezveřejňují, jako důchodci, osoby pobírající sociální dávky, lidé pobírající péči na základě zdravotního pojištění apod. Rozdílný přístup k těmto obecným kategoriím, pro které jsou veřejné prostředky většinou jediným zdrojem příjmu, by nebyl nijak důvodný. Rozhodující je ale i charakter příjmu. Zatímco běžný plat v sobě obsahuje právě onu informaci o majetkových poměrech, mimořádné odměny vyplácené v nepravidelných intervalech tyto informace poskytnout nemohou, a proto informace o nich mají být poskytovány. U veřejně činných osob se však poskytují informace jak o běžném platu, tak o odměnách. Tento rozsudek byl následně potvrzen i Nejvyšším správním soudem.⁶² Nejvyšší správní soud

⁵⁹ Informace byla zveřejněna v listopadu 2010 v týdeníku EURO.

⁶⁰ Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 27. 6. 2012, sp. zn. 45 A 4/2012, http://www.nssoud.cz/files/EVIDENCNI_LIST/2012/45A_4_2012_23_20120829033721_prevedeno.pdf

⁶¹ Zde soud odkazuje na definici veřejných funkcionářů podle § 2 zákona o střetu zájmů.

⁶² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2012, sp. zn. 1 As 169/2012.

přítom na rozdíl od své předchozí judikatury připustil provádění testu proporcionality a poměřování práva na soukromí a práva na informace, což lze velmi uvítat a doufat, že tento rozsudek bude dále následován.⁶³

V jiném rozsudku se Nejvyšší správní soud věnoval problematice vytváření nových informací povinným subjektem na základě žádosti.⁶⁴ Povinný subjekt je zásadně povinen zpřístupňovat pouze takové informace, které na základě své zákonné činnosti skutečně má či má mít k dispozici. Tento výklad je plně v souladu s textem Listiny, že státní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny poskytovat informace o své činnosti. Povinný subjekt tedy není povinen informace na základě dotazu teprve vytvářet a zaujímat stanoviska k veřejnému dění nebo sloužit jako obecný zdroj informací. Povinný subjekt by byl povinen novou informaci vytvořit pouze v případě, že jí má na základě své zákonné činnosti disponovat a tudíž vlastně nesplnil svou povinnost ji předem vytvořit, neboť žadatel nesmí být připraven o informaci pouze z důvodů nečinnosti povinného subjektu. V praxi to znamená, že pokud bude nutné vynaložit větší úsilí než jen mechanické vyhledání a shromáždění údajů (např. analyzovat rozsáhlé množství dokumentů), půjde již o vytváření informace nové. Ovšem i rozsáhlé a náročné vyhledávání a shromažďování informací nepředstavuje vytváření nové informace a je rovněž zohledněno možností uložit žadateli náhradu nákladů takového vyhledávání.⁶⁵

1.5. Právo shromažďovací

V roce 2012 se Nejvyšší správní soud věnoval shromážděním s kontroverzní tematikou a řešením s nimi souvisejících situací. Konkrétně se jednalo o shromáždění osob bojujících proti potratům, která se konala v blízkosti škol a byla doprovázena vyobrazeními mrtvých lidských embryí a v porovnání mrtvých těl obětí válek a genocid. Shromáždění byla rozpuštěna pro hrubou neslušnost a pro porušování zákonných a ústavních práv jiných osob.⁶⁶ Organizátoři shromáždění byli navíc obviněni ze spáchání přestupku proti veřejnému pořádku tím, že vzbudili veřejné pohoršení.⁶⁷ Správní soud obvinění z přestupku zrušil a řízení zastavil, neboť uvedené jednání organizátorů sice bylo neetické, avšak ne v takové intenzitě, aby bylo v rozporu s mravností. Nejvyšší správní soud toto rozhodnutí potvrdil⁶⁸, přičemž uvedl, že právo i morálka jsou i přes mnohé společné prvky a cíle, kterými jsou regulace společenského chování a určování chování správného, dva rozdílné společenské systémy a porušení pravidel jednoho nelze vymáhat prostředky druhého. Porušení mravnosti tudíž není vždy porušením práva. Je tomu tak pouze v případě, že to zákon přímo určí a konkrétně porušení mravnosti vymezí. I pak je však nutno postupovat obezřetně a šetřit v konfliktu stojící základní práva a principy. V daném případě svoboda projevu znamená, že ústavní ochrany požívají nejen projevy a ideje většinově akceptované, ale i ideje menšinové, kontroverzní či nepopulární, neboť demokratická společnost je založena na pluralitě názorů a jejich vzájemné toleranci.⁶⁹

⁶³ Osmý senát Nejvyššího správního soudu usnesením ze dne 28. 2. 2013, sp. zn. 8 As 55/2012-23, předložil rozšířenému senátu návrh na sjednocení rozhodovací praxe uvedeného soudu. Rozšířený senát by měl zodpovědět otázku, zda při poskytování informací o příjemcích veřejných prostředků je na místě vždy zvažovat, zda má být upřednostněno právo na informace nebo ochrana osobnosti a soukromí osoby dotčené poskytovanou informací.

⁶⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2012, sp. zn. 1 As 141/2011.

⁶⁵ § 17 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím.

⁶⁶ § 12 odst. 5 ve spojení s § 10 odst. 1 písm. b) a c) shromažďovacího zákona.

⁶⁷ § 47 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích.

⁶⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2012, sp. zn. 7 As 48/2012.

⁶⁹ Viz judikatura Ústavního soudu (např. usnesení ze dne 19. 4. 2004, sp. zn. IV. ÚS 606/03) a Evropského soudu pro lidská práva (např. rozsudek ve věci *Handyside proti Spojenému království* ze dne 7. 12. 1976, stížnost č. 5493/72, A24).

Proto není možné uvedené kontroverzní a možná i pohoršlivé ideje, resp. jejich veřejný projev, automaticky postihovat jako veřejné pohoršení podle přestupkového zákona. Svobodu slova je možno omezit jen v případech intenzivního porušení mravnosti⁷⁰, které nebude směřovat k vyvolání debaty o věcech veřejného zájmu či bude tak činit nepřiměřenou formou za nepřijatelných okolností.⁷¹ Umělé přerušování těhotenství a s ním související základní právní, společenské a filozofické otázky a postoje ohledně počátku a ochrany lidského života přitom jsou věcí veřejného zájmu a zároveň manifestací interního svědomí a přesvědčení jednotlivce, které rovněž požívá ústavní ochrany.⁷² Proto jednotlivci mohou toto své přesvědčení prezentovat a svou svobodu slova realizovat i způsobem, který může jejich protivníky naopak pobuřovat. Při tomto výkonu svých práv se však nesmí uchýlit k intenzivním fyzickým či psychickým útokům. Vybočením z uvedených mezí přitom není ani uvedení drastických fotografií ilustrujících praxi umělých potratů či srovnávané válečné události, obzvláště dnes, kdy je společnost s násilím konfrontována v médiích prakticky neustále. Srovnání umělých potratů s válečnými masakry a genocidou sice není možná obecně sdílena, avšak je to legitimní názor, který lze zcela jistě otevřeně hlásat. Proto osoby jej hlásající nemohou být postihovány za vzbuzování veřejného pohoršení, pokud k tomu nepřistoupí další okolnosti.

Nejvyšší správní soud naopak potvrdil správnost rozpuštění shromáždění, aniž by však popřel své předchozí závěry.⁷³ Presentace legitimních názorů shromážděním před školou, kterou navštěvují děti od 11 let či v některých případech ještě mladší, se však dostává do konfliktu s ochranou práv a zájmů dítěte jako zranitelného jedinice hodného ochrany a také ochranou rodiny jako významné, ba základní společenské jednotky. Shromažďovací právo může být omezeno mj. právě, pokud zasahuje do práv jiných osob. Dítě je objektem zvláštní ochrany státu a stát musí při veškeré své činnosti dbát ochrany jeho nejlepšího zájmu.⁷⁴ V tomto zájmu přitom zcela jistě není nevyhnutelná konfrontace s drastickými výjevy mrtvých embryí či lidských těl, na které si dosud dítě nemůže vytvořit názor a je jím maximálně traumatizováno, což se v daných případech i potvrdilo. Rodiče pak mají právo své děti vychovávat v souladu se svým přesvědčením v rodinném prostředí a stát jim rovněž musí poskytnout ochranu před nepřiměřeným a nelegitimním vměšováním do tohoto prostředí.⁷⁵ Rodič má právo zvolit si, kdy a jak seznámí dítě s jakýmkoliv názorem či idejí, neboť takto koneckonců i on sám realizuje svou svobodu myšlení, svědomí a projevu.⁷⁶ Stejně tak má právo v rámci své výchovy dítě chránit před určitými názory a fakty, pokud je považuje za škodlivé. Pokud je ovšem dítě expresivně seznamováno s určitým, navíc jednostranným pohledem na věc, jsou tato jeho práva omezena, ne-li přímo popřena. Shromáždění tedy představovalo zásah do práv druhých osob a navíc způsobem, který byl hrubě neslušný právě vůči dětem, vůči kterým naopak obecná slušnost diktuje citlivý přístup a zvýšenou ochranu. Nepochota organizátorů upravit formu shromáždění pak vedla k jeho rozpuštění. Tento postup byl přitom menší zásah do práv organizátorů než případný postih za přestupek uvedený výše. To ovšem neznamená, že pokud jednáním nebyl spáchán přestupek, je toto jednání automaticky v souladu s právem.

⁷⁰ Čl. 17 odst. 4 Listiny.

⁷¹ Např. volba cílového publika, kontext události vyžadující zvýšenou mírou důstojnosti, piety či zdrženlivosti v projevech určitého druhu apod.

⁷² Čl. 15 Listiny.

⁷³ Rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2012, sp. zn. 4 As 9/2012 a 2 As 104/2012.

⁷⁴ Viz čl. 32 odst. 1 Listiny, čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte, čl. 24 odst. 1 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech či čl. 7 Evropské sociální charty.

⁷⁵ Čl. 10 odst. 2 a 32 odst. 4 Listiny, čl. 8 Úmluvy a čl. 2 Protokolu č. 1 k Úmluvě, čl. 17 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, čl. 10 bod 1 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech a čl. 16 Evropské sociální charty.

⁷⁶ Čl. 15 Listiny, čl. 9 Úmluvy a čl. 18 a 19 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech.

Z obou rozsudků vyplývá, že do budoucna by se správní orgány měly v případě shromáždění s kontroverzním obsahem a nepřiměřenou formou omezit na jeho rozpuštění a jeho organizátory a účastníky již dále nesankcionovat, pokud právo neporušují jiným způsobem.

1.6. Právo sdružovací

V oblasti sdružování se rozhodnutí Nejvyššího správního soudu dotýkalo otázky možnosti přípravného výboru občanského sdružení realizovat své sdružovací právo v případě, že soud zruší rozhodnutí Ministerstva vnitra o odmítnutí registrace z důvodu jeho nepřezkoumatelnosti.⁷⁷ Proti rozhodnutí o odmítnutí registrace mají členové přípravného výboru právo podat v zákonné lhůtě 60 dnů žalobu.⁷⁸ V případě, že soud zruší rozhodnutí, protože nebyly dány důvody k odmítnutí registrace, vzniká občanské sdružení dnem právní moci takového rozhodnutí soudu.⁷⁹ Jestliže však soud zruší rozhodnutí o odmítnutí registrace z jiných důvodů jako např. nepřezkoumatelnost⁸⁰ a vrátí věc Ministerstvu vnitra k dalšímu řízení, nelze den právní moci rozsudku považovat za den vzniku občanského sdružení. Ministerstvo vnitra je povinno v původně zahájeném řízení o registraci pokračovat a opětovně ve věci rozhodnout. Vzhledem k tomu, že zákon o sdružování občanů neupravuje lhůtu pro vydání nového rozhodnutí, uplatní se v řízení lhůta podle správního řádu⁸¹, která počíná běžet od právní moci soudního rozsudku. Proti případné nečinnosti Ministerstva vnitra může po uplynutí lhůt pro vydání rozhodnutí zmocněnec přípravného výboru podat žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti.⁸² Není-li žádosti vyhověno, jsou k podání nečinnostní žaloby aktivně legitimováni členové přípravného výboru.⁷

1.7. Volební právo

Ve dnech 12. a 13. října 2012 (1. kolo) a 19. a 20. října 2012 (2. kolo) se v České republice konaly volby do jedné třetiny Senátu Parlamentu České republiky. Po volbách došlo k podání celkem 5 návrhů na neplatnost hlasování, neplatnost voleb nebo neplatnost volby kandidáta, z nichž 3 Nejvyšší správní soud odmítnul a 2 návrhy zamítnul, neboť neshledal porušení zákona. Ve dnech 12. a 13. října 2012 se v České republice konaly také volby do zastupitelstev krajů. Voliči do krajských zastupitelstev mohli poprvé využít k volbám voličské průkazy. U příslušných krajských soudů bylo podáno 12 návrhů na neplatnost hlasování, neplatnost voleb nebo neplatnost volby kandidáta. Pouze v jednom případě v Pardubickém kraji bylo vyhověno návrhu na neplatnost volby kandidáta z důvodu špatného připočtení preferenčních hlasů.

Na základě změny Ústavy⁸³ a přijetí prováděcího zákona⁸⁴ započaly v roce 2012 rovněž přípravy k první přímé volbě prezidenta republiky. Dne 6. listopadu 2012 skončila lhůta pro podávání kandidátních listin na základě nominací skupiny poslanců či senátorů nebo navrhujícího občana, který musel ke kandidátní listině přiložit petici s nejméně 50 000 podpisy na podporu kandidáta. Následovalo projednání kandidátních listin a registrace.

⁷⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 8. 2012, sp. zn. 9 Ans 14/2012.

⁷⁸ § 8 odst. 3 zákona o sdružování občanů.

⁷⁹ § 8 odst. 4 zákona o sdružování občanů.

⁸⁰ § 78 soudního řádu správního.

⁸¹ § 71 odst. 3 správního řádu.

⁸² § 80 správního řádu.

⁷ § 79 a násl. soudního řádu správního.

⁸³ Ústavní zákon č. 71/2012 Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů.

⁸⁴ Zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů.

Z celkem 20 kandidátů bylo Ministerstvem vnitra zaregistrováno 8 kandidátů, neboť ostatní nesplnili zákonné podmínky. 9 kandidátů se následně obrátilo na Nejvyšší správní soud, aby rozhodl o povinnosti Ministerstva vnitra registrovat jejich kandidátní listinu. Z nich uspěla pouze kandidátka Jana Bobošíková. Nejvyšší správní soud v jejím případě shledal, že výklad předmětného ustanovení⁸⁵ Ministerstvem vnitra je z čistě jazykového hlediska možný, nemůže však obstát při použití ostatních výkladových metod, neboť není výkladem, který by do nich zasahoval co nejméně. Respekt a ochrana práva podílet se na správě věcí veřejných⁸⁶ a svobodné politické soutěže⁸⁷ vyžaduje, aby se ke kandidátům a kandidátním listinám přistupovalo s presumpcí správnosti uvedených údajů. Když v krátkých časových lhůtách není možný přezkum všech podpisů, musí se vycházet z jejich správnosti. Ústavně konformní výklad zákona o volbě prezidenta republiky je takový, že se od celkového počtu občanů podepsaných na petici odečte tolik občanů, kolik procentuálně odpovídá průměrné chybovosti v obou kontrolních vzorcích, nikoliv součtu chybovostí obou vzorků.⁸⁸

Ostatní námitky proti prováděcímu volebnímu zákonu Nejvyšší správní soud odmítl a jeden návrh byl zamítnut pro opožděnost. Nižší počet poslanců či senátorů oproti běžným občanům vyplývá z toho, že tito poslanci či senátoři z titulu svého mandátu již reprezentují určitý počet přímých voličů a tudíž i jimi podpořený kandidát reprezentuje určitou část společnosti.⁸⁹ Kontrola všech podpisů pod kandidátkou není časově reálná a ověřování podpisů by samotné kandidáty navíc nepřiměřeně zatěžovalo. Protiústavní není ani kontrola podpisů po arších, neboť i ta může být ve prospěch kandidáta. Problematikou se následně zabíral také Ústavní soud⁹⁰. Soudní judikatura tedy ukazuje, že by volební zákon měl být do budoucna upřesněn.

⁸⁵ § 25 odst. 5 a 6 zákona o volbě prezidenta republiky.

⁸⁶ Čl. 21 odst. 1 Listiny.

⁸⁷ Čl. 4 Ústavy a čl. 22 Listiny.

⁸⁸ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2012, sp. zn. Vol 13/2012.

⁸⁹ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2012, sp. zn. Vol 6/2012.

⁹⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 7. 1. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 27/12. Ústavní soud rozhodl, že: „Zákon o volbě prezidenta republiky obsahuje mezeru, která by mohla být hodnocena jako protiústavní, pokud neukládá ověření skutečného, nezaměnitelného a individualizovaného projevu vůle petenta, tj. ověření pravosti jeho podpisu. Je-li účelem petice zjištění relevantní podpory a serióznosti kandidatury, nelze je realizovat toliko způsobem, z něhož není zřejmé, zda petent uvedl skutečně svoje vlastní údaje a k nim připojil svůj vlastnoruční podpis, či zda neuvedl údaje svých rodinných příslušníků či dalších osob, jejichž osobní údaje v rozsahu požadovaném zákonem o volbě prezidenta zná.“

2. Právo na soudní a jinou právní ochranu

2.1. Občanské soudní řízení

Jednou z nejdůležitějších změn v občanském soudním řízení v roce 2012 byla změna právní úpravy mimořádného opravného prostředku dovolání.⁹¹ Problémy se ukázaly především u tzv. nenárokového dovolání, tj. dovolání, které bylo přípustné na základě posouzení Nejvyššího soudu, zda napadané rozhodnutí má zásadní význam po právní stránce, tj. zda rozhodnutím řešená otázka je významná pro řešení právní problematiky či oblasti, které se týká.⁹² Nejvyšší soud tedy sám posuzoval věcně přípustnost dovolání z hlediska, zda se podobnými případy nezabýval již v minulosti a zda zde tedy je či není ustálená judikatura.⁹³

Když však Ústavní soud posuzoval praxi při rozhodování o nenárokových dovoláních⁹⁴, shledal na základě rozhodování Nejvyššího soudu, že praktická aplikace právní úpravy je pro její adresáty natolik nepředvídatelná, že vybočuje z mezí principu právní jistoty a neumožňuje dovolateli, přestože je povinně zastoupen advokátem⁹⁵, kvalifikovaně odhadnout, zda jeho dovolání bude přijato či nikoliv. Efektivní zajištění soudní ochrany práv podle Listiny i mezinárodních úmluv, stejně jako jeho případné omezení, přitom předpokládá, že každý má možnost seznámit se s jasnými a předvídatelnými pravidly, kdy a jak se má na jakou soudní instanci obrátit, přičemž tato pravidla rovněž dopadají na všechny případy stejně.⁹⁶ Zákon vždy stanoví účel pro své uplatnění a ten musí být orgánem jej uplatňujícím zachován a aplikován ve stejných případech stejně (a v rozdílných naopak rozdílně). Obzvláště to přitom platí v případě soudního rozhodování⁹⁷, které rovněž musí být ustálené a předvídatelné, a při omezování základních práv a svobod, kdy jsou libovůle nebo jakékoliv odchylky od legitimního účelu naprosto nepřipustné.

Praxe posuzování přípustnosti nenárokového dovolání Nejvyšším soudem ovšem byla rozporuplná, nesloužila svému účelu sjednocování judikatury a ocitala se často v rozporu s nálezy Ústavního soudu. I když Ústavní soud nezpochybnil jako účel dovolání sjednocování judikatury obecních soudů Nejvyšším soudem a také samotnou regulaci přístupu k dovolání pro zaručení efektivního fungování Nejvyššího soudu, nelze pominout, že Nejvyšší soud není pouze jakýmsi akademickým arbitrem pro právní otázky, ale jako součást obecních soudů je povinen stejně jako ostatní soudy poskytovat ochranu základním právům a svobodám.⁹⁸ Nemůže proto např. odmítnout dovolání, když v předchozím řízení došlo k porušení základních práv účastníků dovolacího řízení, jen proto, že podle něj nemá napadaná otázka zásadní právní význam, neboť by se tím dopustil odepření spravedlnosti.⁹⁹ Nejvyšší soud musí oba uvedené účely vhodně skloubit. Stejně tak musí neurčitý právní pojem „otázka zásadního právního významu“ naplnit dostatečně jasným a předvídatelným obsahem.¹⁰⁰

⁹¹ Část čtvrtá, hlava třetí občanského soudního řádu.

⁹² § 237 odst. 1 písm. c) občanského soudního řádu ve znění do 31. 12. 2012.

⁹³ Nejvyšší soud tak plnil svou roli sjednocovatele civilní judikatury podle § 14 zákona o soudech a soudcích.

⁹⁴ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 29/11 ze dne 21. 2. 2012 (č. 147/2012 Sb.).

⁹⁵ § 241 občanského soudního řádu.

⁹⁶ Čl. 1 Ústavy, čl. 4 odst. 2 a 3 Listiny.

⁹⁷ Viz nově i § 13 nového občanského zákoníku.

⁹⁸ Čl. 4 Ústavy.

⁹⁹ Z judikatury Ústavního soudu ostatně vyplývá, že porušení základních práv účastníků dovolacího řízení je vždy otázkou zásadního právního významu. Viz nález ze dne 10. 5. 2005, sp. zn. IV. ÚS 128/05 (N 100/37 SbNU 355).

¹⁰⁰ Otázka zásadního právního významu byla vymezena příkladmo v §237 odst. 3 občanského soudního řádu ve znění účinném do 31. 12. 2012.

Z judikatury Nejvyššího soudu ovšem Ústavní soud zjistil, že tomu tak není a že navíc aplikace důvodů dovolání je nepřiměřeně restriktivní.¹⁰¹ Proto Ústavní soud úpravu nenárokového dovolání v občanském soudním řádu zrušil. K nálezu bylo uplatněno celkem 5 odlišných stanovisek. V nich soudci zpochybnili především oprávněnost závěrů nálezu o protiústavnosti právní úpravy na základě její jakkoliv protiústavní či jinak chybové aplikace. Poukázali na jeden ze základních principů ústavní judikatury, kterým je princip subsidiarity a zdrženlivosti. Z něj vyplývá, že pokud právní úprava dovoluje ústavně konformní výklad, není na místě ji rušit, ale pouze rušit rozhodnutí, která jsou s tímto výkladem v rozporu. I z posuzovaných rozhodnutí Nejvyššího soudu přitom vyplývá, že některá jsou s nálezy Ústavního soudu v rozporu, jiná však nikoliv, tudíž ústavně konformní postup byl možný i za předchozí úpravy.¹⁰² Nález je tak poněkud sporný svou metodologií i závěry, avšak otevřel diskusi o srozumitelnosti právní úpravy dovolání jako celku.

Následně byla přijata nová právní úprava dovolání zjednodušující podmínky dovolání, aby jeho přípustnost byla zřejmá každému potenciálnímu dovolateli ještě předtím, než tento opravný prostředek využije.¹⁰³ Dalšími cíli bylo vyřešení neúnosného zatížení Nejvyššího soudu a posílení jeho úlohy jako sjednotitele judikatury. Dovolání může být nově podáno proti každému konečnému rozhodnutí odvolacího soudu, jestliže napadené rozhodnutí závisí na vyřešení otázky hmotného nebo procesního práva,

- a) při jejímž řešení se odvolací soud odchýlil od ustálené rozhodovací praxe Nejvyššího soudu, nebo
- b) která v rozhodování Nejvyššího soudu dosud nebyla vyřešena, nebo
- c) je jím rozhodována rozdílně, anebo
- d) má-li být Nejvyšším soudem vyřešená právní otázka posouzena jinak.

Nejvyšší soud následně o jeho přípustnosti. Pravidla tedy jasně stanovují jako podmínku přijatelnosti dovolání odchýlení se od stávající konstantní judikatury Nejvyššího soudu (ať již na základě rozhodnutí soudu odvolacího nebo požadavku dovolatele) či podnět k vytvoření nové sjednocující judikatury, která dosud neexistovala proto, že Nejvyšší soud judikaturu nesjednotil či se danou otázkou vůbec nezabýval.¹⁰⁴ Tím by měl být nález Ústavního soudu naplněn.

Některé neziskové organizace se setkaly s problémem v oblasti doručování v soudním řízení.¹⁰⁵ Některé soudy zasílaly s platebními rozkazy výzvu, zda účastník souhlasí s tím, že ve věci jednání nebude nařízeno, neboť lze rozhodnout pouze na základě předložených důkazů.¹⁰⁶ V některých případech pak účastník nebyl zastižen na doručovací adrese. Na rozdíl

¹⁰¹ Viz odst. 58 – 67 nálezu. Jasná nebyla např. vůbec otázka, zda se zásadní právní význam posuzuje vůči konkrétní věci, již se rozhodnutí týká, či vůči judikatuře v dané věci jako celku. Nejvyšší soud navíc např. přikládal zásadní právní význam jen hmotněprávním a nikoliv procesním otázkám.

¹⁰² Vyvozovat nejasnost z neúspěšnosti podání je poněkud ošemetné, neboť by pak nejasná mohla být prakticky jakákoliv složitější právní úprava přípustnosti úkonu (včetně např. ústavní stížnosti), neboť vždy se najde určitý počet lidí, který úpravu nepochopí či dezinterpretuje.

¹⁰³ Zákon č. 404/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

¹⁰⁴ Obzvláště lze uvítat, že podnět k vzniku i změně stávající judikatury může svým kvalifikovaným podáním dát sám účastník řízení, který se může proti ní efektivně vymezit.

¹⁰⁵ Jde konkrétně o občanské sdružení dTest (<http://www.dtest.cz>).

¹⁰⁶ § 115a občanského soudního řádu.

od platebního rozkazu ovšem u uvedené výzvy je přípustné náhradní doručení do vlastních rukou po 10 dnech uložení na poště.¹⁰⁷ Platební rozkaz tedy nedoručením do vlastních rukou nenabude právní moci, ale výzva je právoplatně doručena. Nevyjádření se navíc může znamenat, že účastník s upuštěním od jednání souhlasí.¹⁰⁸ Může pak dojít k situacím, kdy je účastník v důsledku připraven o možnost projednání své věci, čímž jsou de facto popřena jeho procesní práva.¹⁰⁹ Lze sice chápat snahu soudu o urychlení projednání věci a stejně tak odpovědnost účastníka za zajištění řádné doručovací adresy, avšak tato snaha by neměla jít úplně proti právu na soudní projednání věci. Soud může zaslat spolu s platebním rozkazem zaslat žalovanému usnesení, aby se ve věci do 30 dnů písemně vyjádřil a, pokud nárok uplatněný v žalobě neuznává, vylíčil rozhodující skutečnosti ve svůj prospěch a připojil či označil důkazy k prokázání svých tvrzení. Toto usnesení musí být stejně jako sám platební rozkaz doručeno do vlastních rukou bez možnosti náhradního doručení mimo doručování prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky, čímž je vyloučeno, že se žalovaný o uplatněném nároku vůbec nedozví.¹¹⁰ Pokud se pak žalovaný ve stanovené lhůtě nevyjádří, má se za to, že žalovaný nárok uznává, a soud může vydat rozsudek pro uznání.¹¹¹ Takto má žalovaný zachovanou možnost se ve věci vyjádřit a chránit svá práva.

2.2. Právo na projednání věci bez zbytečných průtahů

Projednávání soudních věcí bez zbytečných průtahů bylo v roce 2012 nadále problematické. Ústavní soud se vyjádřil k problematice objektivních problémů na straně soudní moci při řešení soudních sporů, jako jsou nedostatečné personální kapacity, organizační či finanční problémy apod.¹¹² Žádný z těchto faktorů přitom nemůže odůvodnit průtahy v řízení, resp. vést k jejich toleranci. Rovněž nemůže omezit právo osoby na projednání věci bez zbytečných průtahů¹¹³ a odůvodnit odeprání jejího nároku na určení lhůty k provedení úkonu soudu.¹¹⁴ Ústavní soud si je ovšem vědom reality na obecných soudech a uvědomuje si, že vyhovění jednomu stěžovateli, tj. příkaz soudu nepokračovat v porušování jeho práv a neprodleně v jeho řízení jednat, reálně povede ke vzniku průtahů v řízení jiných účastníků, což bude v rozporu s jejich rovným právem na projednání věci bez zbytečných průtahů. Tito účastníci by pak mohli podat ústavní stížnost proti průtahům, které by Ústavní soud musel vyhovět, a ve výsledku by nemohly být odstraněny průtahy v žádném řízení. Ústavní soud sice nemůže postupovat jinak než rozhodnout v konkrétní věci stěžovatele a poskytnout ochranu jeho právům. Zároveň však nemůže vyhovět návrhu stěžovatele přikázat soudu vykonat určitý úkon a musí se spokojit s pouhým konstatováním porušení jeho práv. Jen takto zachová rovnováhu mezi právy všech účastníků řízení. Postižený účastník se pak může domáhat náhrady průtahy způsobené škody a nemajetkové újmy.¹¹⁵ Ústavní soud však poukazuje na to, že stát by měl stejně jako v jiných případech zásahům do základních práv předcházet a nikoliv je pouze následně napravovat, a apeluje proto na příslušné orgány zákonodárné a výkonné moci, aby přetížení obecných soudů urgentně řešily.

¹⁰⁷ § 49 odst. 4 občanského soudního řádu.

¹⁰⁸ § 101 odst. 4 občanského soudního řádu.

¹⁰⁹ Čl. 36 odst. 1 Listiny, čl. 6 odst. 1 Úmluvy a čl. 14 odst. 1 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech.

¹¹⁰ § 114b odst. 1 a 2 občanského soudního řádu.

¹¹¹ § 114b odst. 5 a § 153a odst. 3 občanského soudního řádu.

¹¹² Nález Ústavního soudu ze dne 15. 2. 2012, sp. zn. I. ÚS 2427/11.

¹¹³ Čl. 36 odst. 1 a 38 odst. 2 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

¹¹⁴ § 174a zákona o soudech a soudcích.

¹¹⁵ § 5, 13 a 31a zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

Průtahům v soudním řízení se věnoval i veřejný ochránce práv (dále jen „ochránce“).¹¹⁶ V červnu 2012 předložil vládě vyrozumění k nenaplnění práva na spravedlivý proces soudy.¹¹⁷ V něm poukázal na dlouhodobě přetrvávající problém průtahů v soudním řízení v České republice, což je v rozporu s ústavním pořádkem a závaznými mezinárodními úmluvami. Stát je přitom zodpovědný za to, aby svůj soudní systém organizoval tak, že soudní věci budou projednány řádně a včas. Příčinu problémů ochránce vidí především v objektivním nedostatku materiálního a personálního vybavení soudů a nedostatku financí v soudnictví. Kritický je především nedostatek soudního administrativního personálu a zastaralé vybavení soudů. Řešením přitom nemohou být jen stížnosti, určování lhůt a odškodňování v jednotlivých případech, ale musí mít podobu systémového posílení materiální i personální složky justice. Ochránce proto podpořil kroky Ministerstva spravedlnosti směřující ke zvýšení počtu zaměstnanců soudnictví a jejich platů. Vláda vzala vyrozumění ochránce na vědomí a uložila ministru spravedlnosti provést komplexní analýzu reálných materiálních a personálních potřeb jednotlivých soudů.¹¹⁸

Ministerstvo spravedlnosti následně vládě v září 2012 předložilo uvedenou analýzu, ze které vyplynulo, že k dosažení optimální naplněnosti všech soudů v České republice by bylo potřeba zvýšit současný počet více jak 3 000 soudců ještě asi o 19 % a doplnit cca 150 zaměstnanců odborného aparátu soudů. Na základě projektů z peněz EU byl administrativní aparát dočasně posílen o asi 100 zaměstnanců a další zaměstnanci mohou být přijímáni z finančních prostředků uvolněných na základě dočasné pracovní neschopnosti některých soudců, především soudkyň na mateřské a rodičovské dovolené. Kromě toho jsou přijímány novely zákonů směřujících k odbřemenění soudů, nicméně ne všechny novely tento cíl podporují.¹¹⁹ Dále je sledován nápad na jednotlivé soudy a tomu je uzpůsobován počet míst soudců i administrativních pracovníků a je zlepšováno i materiální vybavení justice. Do budoucna je proto stále nutné zajistit odpovídající rozpočtové prostředky. Následně pak ministr spravedlnosti požádal vládu o zvýšení finančních prostředků na platy zaměstnanců v justici. Vláda ovšem nakonec zvýšení neschválila a pouze vzala na vědomí zajištění zvýšení platů zaměstnanců v justici v roce 2013 ze stávajících prostředků.¹²⁰ Systematické řešení situace v justici tedy dosud plně nalezeno nebylo. Je nutno přitom mít na paměti, že jakákoliv úsporná ekonomická opatření nesmí mít za následek omezení základních práv či nedostatky v jejich zajišťování a stát se poukazem na ně nezproští své právní zodpovědnosti. Legislativní, organizační ani jiné změny navíc nesmí vést ke zhoršení soudní ochrany práv a k rezignaci soudů na jejich základní úlohu ochránce základních práv a svobod.

2.3. Ochrana obětí trestných činů

V průběhu roku 2012 byl Parlamentem ČR projednáván návrh nového zákona o obětech trestných činů, který byl počátkem roku 2013 přijat a účinnosti nabude dne 1. srpna 2013.¹²¹

¹¹⁶ § 20 odst. 2 písm. a) zákona o Veřejném ochránci práv.

¹¹⁷ Viz Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2012, str. 27 http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Souhrnna_zprava_VOP_2012-web.pdf.

¹¹⁸ Usnesení vlády č. 467 z 26. 6. 2012.

¹¹⁹ Viz např. vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk č. 712), který mj. zahrnuje přesun části agendy z Českého telekomunikačního úřadu na soudy. Podle usnesení vlády č. 528 z 3. 7. 2013 však bude účastnické spory nadále řešit Český telekomunikační úřad.

¹²⁰ Usnesení vlády č. 13 z 9. 1. 2013.

¹²¹ Zákon č. 45/2013 Sb.

Nový zákon má vytvořit komplexní úpravu právní ochrany obětí trestných činů a podstatně rozšířit jejich práva. Oběti mají mít především právo na poskytnutí odborné pomoci, která bude v některých případech poskytována bezplatně, právo na informace a pomoc v trestním řízení a právo na ochranu soukromí před sekundární viktimizací. Zachováno zůstane i právo na peněžitou pomoc obětem ze strany státu, zákon o obětech trestných činů však rozšiřuje okruh příjemců peněžité pomoci o oběti trestného činu proti lidské důstojnosti v sexuální oblasti a děti, které jsou obětí trestného činu týrání svěřené osoby, pokud jim vznikla nemajetková újma; zároveň došlo i k dalším dílčím změnám, které přispějí k širšímu využití institutu peněžité pomoci.

K ochraně obětí přispěla i judikatura Ústavního soudu.¹²² Nezletilá oběť sexuálního trestného činu byla v trestním řízení zastoupena zmocněnkyní a po jeho skončení chtěla, aby jí odsouzený pachatel uhradil náklady jejího zastupování. Soud to odmítl, neboť prý nebyla klasickou poškozenou v trestním řízení požadující náhradu škody, kterou by soud mohl odsuzujícím rozsudkem přiznat¹²³. Ústavní soud odmítl tuto paušální interpretaci, neboť by tak došlo k faktickému vyprázdnění práva na právní pomoc.¹²⁴ I zmocněnec poškozeného v trestním řízení má svou roli psychické podpory oběti trestného činu, která jí může i takto nepřímou pomocí chránit a realizovat svá práva v trestním řízení. Zákon přitom nelze interpretovat tak, že by nárok na náhradu nákladů účasti poškozeného v trestním řízení byl závislý na vznesení či dokonce přiznání nároku na náhradu škody či nemajetkové újmy.¹²⁵ Tento výklad nejen že již mnoho let neodpovídá zákonnému textu, ale navíc zcela bezdůvodně dělí poškozené na dvě rozdílné skupiny, což je v rozporu s obecnou ideou spravedlnosti. Každý poškozený musí mít plné právo realizovat svou účast v trestním řízení, jak uzná za vhodné, a je zcela na něm, zda se účastní sám či skrze zmocněnce a zda vznesou nějaké nároky na odškodnění či nikoliv. Účast poškozených v trestním řízení má svůj význam pro realizaci jejich práv a jejich nepřiměřené omezování naopak ještě prohlubuje jim způsobenou újmu. Ústavní soud svým nálezem postavení poškozených v trestním řízení významně posílil.

2.4. Exekuční řízení

V roce 2012 byla přijata i velká novela exekučního práva.¹²⁶ Nová právní úprava především omezuje stávající trojkolejnost výkonu rozhodnutí prováděného soudem, exekuce prováděné soudním exekutorem a exekuce daňové a správní. Soudy budou nadále provádět výkon rozhodnutí pouze ve věcech, kde nelze exekuční titul vykonat podle správního řádu nebo daňového řádu, dále ve věcech výchovy nezletilých dětí, vyklizení bytu a vykázaní ze společného obydlí. Výkon ostatních rozhodnutí budou provádět exekutoři. Soudy také nebudou rozhodovat o nařízení exekuce a pověření exekutora jejím provedením, ale budou se zaměřovat na dohled nad prováděním exekucí. Exekuce mají být rovněž slučovány v jedno řízení proti jednomu dlužníkovi, aby se tak snížily jejich náklady pro účastníky. Pokud bude dán hrubý nepoměr mezi majetkem povinného a vymáhanou povinností, bude exekutor moci povinnému povolit nakládat s určitou částí majetku. Zpřísnuje se i kárná odpovědnost exekutorů, kteří budou moci být odvoláni v případě, že budou během pěti let kárně odsouzeni za tři závažné kárné delikty. Exekutorské zápisy se svolením k vykonatelnosti budou zrušeny,

¹²² Nález Ústavního soudu ze dne 9. 10. 2012, sp. zn. II. ÚS 289/12.

¹²³ Náhrada nemajetkové újmy nebyla v době řízení ještě v trestním řízení poskytována.

¹²⁴ Čl. 37 odst. 2 Listiny.

¹²⁵ Viz § 154 odst. 2 trestního řádu.

¹²⁶ Zákon č. 396/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a další související předpisy s účinností od 1. 1. 2013.

což může zvýšit ochranu osob před pohledávkami, které by nebyly posouzeny soudem jako orgánem pověřeným ochranou základních práv a svobod.¹²⁷ Novela tedy dává exekutorům více samostatnost v řízení, zároveň však usiluje o zpřísnění kontroly nad nimi. Do budoucna bude nutné sledovat, zda větší nezávislost exekutorů nepovede k jejich libovůli a k zasahování do práv osob. Významnou změnou je i povinnost tzv. předžalobní výzvy. Žalobce bude muset nejméně 7 dnů předtím, než podá žalobu, zaslat dlužníkovi výzvu k plnění. V opačném případě nebude mít nárok na náhradu nákladů řízení. Tím má být věřitel motivován ke komunikaci s dlužníkem a obě strany tak spor mohou vyřešit mimosoudně.

V létě 2012 publikovalo občanské sdružení Iuridicum Remedium analýzu problémů a systémových chyb v oblasti exekucí.¹²⁸ Sdružení, které se problematikou exekucí a pomocí obětem nezákonných praktik exekutorů dlouhodobě zabývá, v analýze statisticky hodnotí úspěšnost exekutorů a soudních vykonavatelů. Analýza vycházející ze statistik Ministerstva spravedlnosti a Exekutorské komory ukazuje, že exekutoři jsou při vymáhání pohledávek přibližně stejně úspěšní jako soudní vykonavatelé, případně správní úřady při správní či daňové exekuci. V druhé části se pak analýza věnuje porušování práva soukromými exekutory, přičemž opět na základě statistik Exekutorské komory a Nejvyššího správního soudu o kárných řízeních proti exekutorům a statistik příslušných orgánů o ostatních právnických profesích (advokátech a soudcích) konstatuje, že u exekutorů bylo řešeno až 5x více kárných provinění než u jiných právnických profesí. Příčinu analýza vidí mj. ve výběru exekutorů samotnou Exekutorskou komorou bez kontroly státní moci či např. psychologických testů jak je tomu u soudců. Zavedení soukromých exekutorů v roce 2001 tedy analýza hodnotí jako omyl, neboť ke zkvalitnění vymáhání pohledávek mohly postupně dospět soudy samy, jak ostatně potvrzují i statistiky Ministerstva spravedlnosti. Časté porušování zákonů exekutory a jejich nedostatečná kontrola přitom legitimitu státní moci a důvěru v právní stát narušují stejně jako nedostatečná vymahatelnost pohledávek.¹²⁹

Závěrem analýza navrhuje několik opatření ke zlepšení situace. Doporučuje především narovnat oprávnění soudních vykonavatelů a soukromých exekutorů, dále zvýšit kontrolu nad jejich jmenováním včetně psychologických testů kandidátů, svěřit rozhodování o odměně exekutorů soudům, zavést soudní poplatky za nařízení exekuce, vymáhat pohledávky státu státními orgány, svěřit vedení Centrální evidence exekucí státu a vymáhat regresní náhrady na exekutorech za jimi způsobenou škodu. Některá z doporučení již byla realizována výše uvedenou novelou jako např. vymáhání správních pohledávek ve správním či daňovém řízení. Některé návrhy by měly být předmětem široké odborné diskuse jako oprávnění exekutorů či zpoplatňování návrhů na exekuce¹³⁰ a automatické rozhodování o odměně exekutora soudy. Se zlepšením dohledu nad jmenováním exekutorů či přísným vymáháním regresních náhrad se však lze ztotožnit, a pokud současný systém není efektivní, měl by být změněn.

¹²⁷ Čl. 4 Ústavy.

¹²⁸ http://www.iure.org/sites/default/files/article/downloads/iure_zaverecna_analyza_systemovych_chyb_na_poli_exekuci_cervenec_2012.pdf.

¹²⁹ Větší úspěšnosti exekutorů oproti soudním vykonavatelům přitom byla jedním z hlavních argumentů pro jejich vytvoření v roce 2001, kdy bylo poukazováno na to, že nevykonnost soudního vymáhání pohledávek podlamuje důvěru v právní stát a právo jako celek.

¹³⁰ Je nutno mít na paměti, že věřitelům nelze ukládat další náklady za to, že jejich pohledávky nebyly splněny dobrovolně. Tyto náklady by tedy stejně nakonec museli nést dlužníci.

2.5. Rozhodčí doložky

Od 1. dubna 2012 je účinná novela zákona o rozhodčím řízení, která zlepšuje ochranu spotřebitele v řízení.¹³¹ Rozhodčí smlouva pro řešení sporů ze spotřebitelských smluv musí být nově sjednána samostatně a nikoliv jako součást obchodních podmínek, jimiž se řídí smlouva hlavní. Před uzavřením rozhodčí smlouvy musí podnikatel spotřebiteli vysvětlit všechny související okolnosti, aby ten byl schopen náležitě posoudit, co pro něj uzavření smlouvy znamená. Spotřebitel musí být informován o tom, kdo bude rozhodčí spor rozhodovat, kde a jak bude rozhodčí řízení zahájeno a vedeno, jaké budou jeho náklady a kdo je bude hradit a jak mu bude doručen rozhodčí nález, který bude vykonatelný. Spotřebitel může v řízení kdykoliv vznést námitku neplatnosti rozhodčí smlouvy. Rozhodce je povinen rozhodovat spor ze spotřebitelské smlouvy podle pravidel na ochranu spotřebitele a takový rozhodčí nález vždy odůvodňovat a poučit spotřebitele o jeho právu podat soudu návrh na jeho zrušení. Soudy jsou oprávněny přezkoumávat rozhodčí nálezy vydané ve sporech ze spotřebitelské smlouvy i z hlediska dodržení pravidel na ochranu spotřebitele a informační povinnosti podnikatele. Spotřebitel může napadnout rozhodčí nález i v exekučním řízení. Spory ze spotřebitelských smluv může rozhodovat pouze rozhodce zapsaný na seznamu vedeném Ministerstvem spravedlnosti. To tak má ve vztahu k těmto rozhodcům i určité dohledové pravomoci. Praxe nicméně ukáže, zda je tato ochrana v praxi funkční a dostatečná.

Zajímavý nález vydal Ústavní soud k ochraně spotřebitele i před směnkami, které byly a stále jsou hodně využívány k zajištění spotřebitelských úvěrů.¹³² V něm konkrétně posuzoval lhůtu 3 dnů pro uplatnění námitek proti směnečnému platebnímu rozkazu, kterou jako protiústavní zrušil.¹³³ Ústavní soud přitom hodnotil nejen lhůtu jako takovou, ale především její praktické působení v současné společenské situaci. Směnečné právo se vyznačuje vysokou formálností, ježto směnky byly v minulosti užívány především profesionály v obchodních vztazích k zajištění svých závazků. V současnosti se ovšem směnky začaly používat i k zajištění právních vztahů profesionálních podnikatelských subjektů s „neprofesionálními“ spotřebiteli, kteří přitom nemají znalosti a schopnosti jednat řádně podle pravidel směnečného práva a navíc v krátkých zákonných lhůtách. Pokud navíc je směnka postupně indosována mezi jednotlivými věřiteli, odpoutává se postupně od původního zajišťovaného závazku a stává se samostatným závazkem, aniž by přitom dlužník měl nad tímto procesem jakoukoliv kontrolu. Ve výsledku pak dlužník nemůže efektivně chránit svá majetková práva a obě strany sporu se tak dostávají do nerovného postavení. Lhůty se proto musí přizpůsobit jiným lhůtám v občanském soudním řízení. Ústavní soud přitom připomíná, že prodloužení lhůty pro podání námitek proti směnečnému platebnímu rozkazu je jen jedním z mnoha prostředků, jak modernizovat směneční právo a přizpůsobit je jeho současnému používání. Doporučuje v tomto směru např. rakouskou úpravu, která ve vztazích podnikatele a spotřebitele zakazuje směnku indosovat, a tudíž věřitelem je stále ten podnikatel, se kterým původně spotřebitel vstoupil do smluvního vztahu, který je směnkou zajišťován. Pokud směnka přece jen indosována je, má spotřebitel vůči původnímu podnikateli regresní nárok. Tak má spotřebitel vždy k dispozici veškeré námitky na ochranu svých práv a může si navíc udržet přehled o celém směnečném vztahu a vždy ví, komu a co má platit.

¹³¹ Zákon č. 19/2012 Sb. kterým se mění zákon č. 216/1994 Sb., o rozhodčím řízení a o výkonu rozhodčích nálezů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

¹³² Nález Ústavního soudu ze dne 16. 10. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 16/12 (č. 396/2012 Sb.).

¹³³ § 175 odst. 1 občanského soudního řádu.

3. Zacházení s osobami omezenými na svobodě

3.1. Vězenství

Ve vztahu k omezení osobní svobody v trestním řízení došlo v roce 2012 k několika změnám.¹³⁴ Na základě judikatury Ústavního soudu¹³⁵, který poukázal na důležitost práva obviněného být slyšen, byl zaveden institut tzv. vazebního zasedání. Smyslem vazebního zasedání je slyšet obviněného a argumenty jeho obhajoby a provést k tomu potřebná šetření a případně i důkazy, neboť osobní přítomnost obviněného a jeho vyjádření v souvislosti s rozhodováním o vazbě je významnou zárukou proti porušování jeho práv. Orgány rozhodující o vazbě mají povinnost zkoumat, zda vazbu lze nahradit některým z jiných opatření.¹³⁶ O ponechání obviněného ve vazbě bude rozhodovat jen soud a v přípravném řízení na návrh státního zástupce soudce. Bylo-li naopak rozhodnuto o propuštění obviněného z vazby, stížnost státního zástupce proti takovému usnesení nemá odkladný účinek a obviněný musí být neprodleně propuštěn na svobodu.¹³⁷

Nejvyšší soud naznačil ve sjednocujícím stanovisku výkladová pravidla k odškodňování nemajetkové újmy za výkon vazby, jenž na základě výsledku trestního řízení zakládá nárok na odškodnění.¹³⁸ Při stanovení relevantních kritérií vyšel Nejvyšší soud z rozhodování Evropského soudu pro lidská práva, který přihlíží k povaze trestní věci¹³⁹, k celkové délce omezení osobní svobody a k následkům v osobní sféře poškozené osoby. Adekvátním odškodněním je obecně částka v rozmezí 500 až 1 500 Kč za jeden den trvání vazby podle okolností konkrétního případu. První dny vazby by měly být přitom odškodňovány vyšší částkou než dny následující, neboť zásah do práv je osobou nejintenzivněji vnímán právě na počátku vazby. Následky v osobní sféře poškozeného pak spočívají především v omezení svobody pohybu či práva na soukromí, stresu nebo nejistotě a úzkosti, stejně jako v případných zdravotních či jiných následcích vazby. Poškozený má přitom právo i na omluvu jako projev jemu vstřícné vůle státu uznat chybu, případně na jiné formy odškodnění než jen náhradu nemajetkové újmy v penězích.

Legislativní změny přijaté v roce 2012 směřovaly k větší diferenciaci a individualizaci trestů, většímu využívání trestů nespojených s odnětím svobody a zefektivnění procesu podmíněného propuštění, zejména u pachatelů drobné kriminality z kategorie přečinů a tím přispěly ke snížení přeplněnosti věznic. V návaznosti na změny trestního zákoníku přijaté v roce 2011¹⁴⁰ došlo dále k omezení možnosti uložit nepodmíněný trest odnětí svobody za trestný čin zanedbávání povinné výživy¹⁴¹, kde byla zároveň spolu s trestným činem maření výkonu úředního rozhodnutí a vykázání snížena horní hranice trestu. Nevykonaný peněžitý

¹³⁴ Zákon č. 459/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

¹³⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2005, sp. zn. IV. ÚS 269/05.

¹³⁶ Např. převzetím záruky důvěryhodné osoby, písemným slibem obviněného, dohledem probačního úředníka, peněžitou zárukou dle §§ 73 a 73a trestní řádu.

¹³⁷ Viz nález Ústavního soudu ze dne 20. 4. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 6/10 (163/2010 Sb.).

¹³⁸ Sjednocující stanovisko Nejvyššího soudu stanovující výkladová kritéria pro odškodnění za omezení svobody (usnesení ze dne 11. 1. 2012, sp. zn. 30 Cdo 2357/2010).

¹³⁹ Povahu trestní věci je možno interpretovat zejména jako typovou závažnost trestného činu, pro který byla osoba poškozená stíhána a ve spojení s tím vazebně držena.

¹⁴⁰ Zákon č. 330/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění zákona č. 306/2009 Sb.

¹⁴¹ Pachateli trestného činu zanedbání povinné výživy může soud nově uložit přiměřené omezení, aby se zdržel řízení motorových vozidel.

trest může být vedle trestu odnětí svobody přeměněn i v trest domácího vězení nebo obecně prospěšných prací. Po výkonu poloviny uloženého trestu odnětí svobody může být u přečtinů¹⁴² tento trest přeměněn v trest domácího vězení. Tito odsouzení mohou být za vzorné chování propuštěni nově i před vykonáním poloviny trestu. Prvopachatelé, kteří nebyli odsouzeni za zvlášť závažný zločin, mohou být podmíněně propuštěni na svobodu po výkonu třetiny uloženého trestu. Tyto změny sice mohou napomoci zlepšení stavu ve věznicích, nemohou však nahradit cílená koncepční opatření v podobě finančních a materiálních investic do zlepšení vybavení věznic, aby v nich vězni mohli vést důstojný život.¹⁴³

Vývoj počtu vězňených osob v posledních pěti letech

Stav k 31.12.	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Obvinění	2254	2402	2360	2443	2613	2183
Odsouzení	16647	18100	19371	19449	20541	20429
Chovanci	-	-	3	8	16	32
Celkem	18901	20502	21734	21900	23170	22644

Zdroj: Vězeňská služba

Pozitivním trendem je vedle určitého poklesu počtu vězňených osob také nárůst ubytovací kapacity vězeňských zařízení. Ubytovací kapacita vězeňských zařízení (bez vězeňských nemocnic) činila k 31. prosinci 2012 celkem 21031 míst. K výkonu vazby bylo vyčleněno 2382 míst, které byla využita na 90,9 %. 18583 míst vyčleněných k výkonu trestu odnětí svobody bylo využito na 109,4 %. 66 míst vyčleněných k výkonu zabezpečovací detence bylo využito na 48,5 %. Ke konci roku 2012 chybělo celkem 1613 míst. V důsledku snížení počtu vězňených osob o 526 a zvýšení ubytovací kapacity vězeňských zařízení (bez vězeňských nemocnic) o 754 míst se snížila přeplněnost věznic o 5,9 % oproti roku 2011. Fyzický počet zaměstnanců Vězeňské služby se v roce 2012 zvýšil o 391 (241 příslušníků a 150 občanských zaměstnanců). Materiální vybavení vězeňských zařízení nezaznamenalo v roce 2012 zlepšení.

Vývoj počtu vězňených osob a průměrná naplněnost ubytovacích kapacit v roce 2012

Stav k		1. 1. 2012	1. 4. 2012	1. 7. 2012	1. 10. 2012	31. 12. 2012
Obvinění	Muži	2428	2376	2191	2160	2028
	Ženy	185	180	177	158	155
	celkem	2613	2556	2368	2318	2183
Odsouzení	Muži	19234	19829	19696	19321	19129
	Ženy	1307	1398	1357	1310	1300
	celkem	20541	21218	21053	20631	20429
Chovanci	Muži	15	20	21	26	30
	Ženy	1	1	1	2	2
	celkem	16	21	22	28	32
Vězňené osoby celkem		23170	23795	23443	22977	22644
Naplněnost kapacit		113,0 %	115,4%	113,6 %	110,8 %	107,1 %

Zdroj: Vězeňská služba

¹⁴² § 14 odst. 2 trestního zákoníku: Přečtiny jsou všechny nedbalostní trestné činy a ty úmyslné trestné činy, na něž trestní zákon stanoví trest odnětí svobody a horní hranicí trestní sazby do 5 let.

¹⁴³ Přeplněnost věznic byla dočasně částečně vyřešena prezidentskou amnestií vyhlášenou k 1. lednu 2013. Amnestie však ukázala na řadu jiných problémů jako vysoká míra recidivy a potíže se začleněním osob po propuštění z výkonu trestu do společnosti.

Česká republika i nadále patří v Evropě mezi státy s nejvyšším počtem vězněných osob na 100 000 obyvatel.¹⁴⁴ Znepokojení vyjádřil i Výbor OSN proti mučení, který České republice doporučil, aby více využívala alternativní nevazební opatření¹⁴⁵ a lépe je realizovala v praxi, aby nemusela být následně převáděna na trest odnětí svobody. V souvislosti s přeplněností věznic Výbor upozorňuje i na nárůst násilí mezi vězni. Přeplněnost věznic má negativní dopad i na personální podmínky, především pak na možnost realizace programů zacházení s odsouzenými a obviněnými.¹⁴⁶ Výbor také doporučil, aby lékařskou péčí o vězně zajišťovali externí lékaři nezávislí na Vězeňské službě, neboť tak bude zaručeno nezávislé posouzení zdravotního stavu vězňů a odhalení případných známek špatného zacházení. Lékařské prohlídky by se měly odehrávat bez přítomnosti ostrahy, pokud to není nezbytně nutné k zajištění bezpečnosti.¹⁴⁷

Podle ochránce přináší současný stav vězeňství zvýšené riziko špatného zacházení a nerespektování lidské důstojnosti spolu s nevyhovujícími hygienickými podmínkami a problémy s dostupností zdravotní péče. Důsledkem nedostatečného počtu zaměstnanců, především odborných pracovníků, je chybějící práce s odsouzenými, což zvyšuje riziko následné recidivy a tedy ohrožení společnosti. Na jednoho vychovatele např. připadá až 60 odsouzených místo ideálních 20, takže práce s odsouzenými je mizivá. Úsporná opatření k minimalizaci nákladů na spotřebu energií vedla podle zjištění ochránce ke zhoršení hygienických podmínek. Sprchování je umožňováno jednou týdně a umývárny jsou jinak nepřístupné.¹⁴⁸ Takovéto podmínky však skutečně nelze považovat za adekvátní. Situaci ve věznicích se věnovala i zmocněnkyně vlády pro lidská práva, která navštívila věznice ve Valdicích a ve Světlé nad Sázavou. Personál obou věznic se sice snaží vykonávat svou práci svědomitě, avšak i jeho snahy jsou limitovány nedostatkem finančních prostředků.

Na nelidské a ponižující podmínky ve výkonu trestu odnětí svobody včetně neadekvátní zdravotní péče si jeden z českých vězňů stěžoval i u Evropského soudu pro lidská práva.¹⁴⁹ Evropský soud pro lidská práva připomněl, že omezení osobní svobody musí respektovat lidskou důstojnost osob a nesmí omezovat jejich práva a působit jim újmu ve větší míře, než odpovídá nutným požadavkům vyplývajícím z povahy omezení svobody. Konkrétní přípustná podoba omezení však vyplývá z okolností konkrétního případu a nemůže být posuzována abstraktně. V daném případě soud neshledal, že by podmínky výkonu trestu odnětí svobody stěžovatele dosáhly minimálního stupně závažnosti, který by mohl znamenat ponižující či nelidské zacházení. I když vězeň měl k dispozici v průměru pouze 3,6 m² prostoru, trávil část dne prací a jinými aktivitami mimo celu, která byla prosvětlená, větratelná, dostatečně

¹⁴⁴ Podle zprávy Eurostatu z června 2012 se ČR za roky 2007-2009 umísťovala na šestém místě mezi 38 sledovanými evropskými zeměmi podle počtu vězněných osob na 100 000 obyvatel.

¹⁴⁵ Standardní minimální pravidla OSN pro nevazební opatření Tzv. Tokijská pravidla dle resoluce Valného shromáždění OSN 45/110 ze dne 14. 12. 1990.

¹⁴⁶ Program zacházení je celkový proces působení na odsouzeného směřující k dosažení jeho úspěšného začlenění do společnosti včetně zaměstnávání, pracovní terapie, vzdělávání anebo jiné náhradní činnosti, směřující k vytvoření předpokladů pro jeho samostatný způsob života. Viz § 41 zákona o výkonu trestu odnětí svobody.

¹⁴⁷ Závěrečná doporučení Výboru OSN proti mučení ze dne 29. 5. 2012 ke zprávě o plnění závazků plynoucích z Úmluvy OSN proti mučení a jinému nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání, bod 9.

¹⁴⁸ Citováno z příspěvku ochránce „Připravované změny vzbuzují naději pro české vězeňství, dosavadní opatření však příliš účinná nebyla“, ze dne 8. listopadu 2012, dostupného na <http://www.ochrance.cz/tiskove-zpravy/tiskove-zpravy-2012/pripravovane-zmeny-vzbuzuji-nadeji-pro-ceske-vezenstvi-dosavadni-opatreni-vsak-prihl/>. Dále se ke stavu českého vězeňství ochránce vyjádřil i v Souhrnné zprávě o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2012, str. 61 a 88.

¹⁴⁹ Rozsudek ve věci *Jirsák proti České republice* ze dne 5. 4. 2012, stížnost č. 8968/08.

vytápěna, s oddělenou toaletou a umyvadlem s tekoucí vodou, přičemž sprchovat se vězeň mohl po práci. Při poskytování zdravotní péče vězni v daném případě soud zkritizoval, že zdravotní péče nebyla poskytnuta ihned, přičemž důvodem nemohla být opilost vězně či nepřítomnost lékařského personálu. Prodleva však byla pouze jednodenní a následná péče již byla adekvátní. Navíc zdržení nezpůsobilo vězni žádné následky. K porušení povinnosti zajistit vězněným osobám adekvátní péči tak nedošlo. Tento rozsudek však rozhodně neznamená, že by ve vězeňství problémy nebyly.

Dalším problémem vězeňství je zaměstnávání vězňů. V roce 2012 bylo zařazeno do práce 6697 odsouzených, což je o 105 méně než v roce 2011. Zaměstnávání vězňů a osvojení si pracovních návyků přitom napomáhá jejich začlenění do společnosti po odchodu z věznice, čímž snižuje možnost recidivy a náklady na straně státu. Proto by zaměstnávání vězňů mělo být co nejvíce podporováno. S problematikou zaměstnávání vězněných osob úzce souvisí i jejich odměňování.¹⁵⁰ Přes růst cen a nákladů dosahuje odměna za práci v nejnižším tarifu asi poloviny minimální mzdy.¹⁵¹ Odměna by se proto měla zvýšit na úroveň minimální mzdy. Konkurenceschopnost produkce vězňů by pak měla zajišťovat její kvalita, nikoliv jen cena.

Výbor OSN proti mučení je znepokojen i ukládáním povinnosti hradit náklady výkonu trestu odnětí svobody a vazby určitým kategoriím vězňů¹⁵² a doporučuje ji zrušit.¹⁵³ Vězni jsou povinni přispívat na náklady výkonu svého trestu, přičemž od této povinnosti jsou osvobozeni vězni nezaviněně nezařazení do práce, bez jiných příjmů, mladiství, vězni v nemocniční péči, účastníci se vzdělávacích či terapeutických programů nebo soudního jednání jako svědci nebo poškození, případně v dalších situacích, kdy se ve výkonu trestu nenacházejí.¹⁵⁴ I vězňům povinným hradit náklady však nedostatek příjmů při výkonu trestu, resp. následně po propuštění většinou neumožňuje tyto náklady plně uhradit, i když jim povinnost hradit náklady může být z tíživých sociálních důvodů ředitelem věznice prominuta.¹⁵⁵ Vymahatelnost neuhrazených pohledávek je přitom mizivá.¹⁵⁶ Otázkou tedy je, zda je hospodárné tyto pohledávky nákladně vymáhat a není lepší povinnosti hradit náklady výkonu trestu odnětí svobody a vazby zrušit. Finanční závazky odsouzených též mohou přispívat k recidivě a zrušení této povinnosti by tak mohlo snížit kromě předluženosti odsouzených též toto riziko.

3.2. Omezování na svobodě Policií ČR

V roce 2012 posuzoval Evropský soud pro lidská práva případ úmrtí osoby zajištěné Policií ČR.¹⁵⁷ Evropský soud pro lidská práva shledal, že státní orgány tím, že nepřijaly během eskorty adekvátní opatření za účelem minimalizace potenciálního rizika pokusu o útěk, který skončil smrtí, neposkytly zajištěné osobě dostatečnou a přiměřenou ochranu jejího života,

¹⁵⁰ Výši odměny a podmínky pro její poskytování stanoví nařízení vlády č. 365/1999 Sb., o výši a podmínkách odměňování odsouzených osob zařazených do zaměstnání ve výkonu trestu odnětí svobody, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵¹ Tj. asi 4 500 Kč.

¹⁵² § 35 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody, § 152 zákona č. 141/1961 Sb., trestního řádu.

¹⁵³ Závěrečná doporučení Výboru OSN proti mučení ze dne 29. 5. 2012 ke zprávě o plnění závazků plynoucích z Úmluvy OSN proti mučení a jinému krutému nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání, bod 10.

¹⁵⁴ § 35 odst. 2 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody.

¹⁵⁵ § 35 odst. 4 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody.

¹⁵⁶ Úspěšnost tvoří cca 3 %.

¹⁵⁷ Rozsudek ve věci *Eremiášová a Pechová proti České republice* ze dne 16. 2. 2012, stížnost č. 239440/04.

který mají povinnost chránit proti všem rizikům, o kterých by mohly či měly vědět.¹⁵⁸ To znamená, že policie musí zadržené osoby řádně hlídat před tím, aby nejen neznemožnily výkon jejich pravomocí, ale nezpůsobily sobě samým či jiným osobám újmu. Soud dále připomněl, že v případě, kdy je osoba vzata do vazby v dobrém zdravotním stavu, později je však nalezena mrtvá, je krajně důležité, aby okolnosti takového úmrtí byly dostatečně objasněny nezávislým a nestranným oficiálním vyšetřováním. V daném případě bylo vyšetřování, resp. jeho důležité části, provedeno tím samým útvarem Policie ČR, který byl na incidentu účasten. Kromě toho všechny orgány, které prováděly vyšetřování úmrtí, byly přímo či nepřímo podřízeny ministru vnitra. Ve vyšetřování došlo i k několika procesním pochybením jako především spoléhání se pouze na výpověď zúčastněných policistů, a proto se přesné okolnosti případu nepodařilo přesvědčivě objasnit. Právě za účelem řádného šetření činnosti nejen Policie ČR vznikla k 1. lednu 2012 Generální inspekce bezpečnostních sborů.¹⁵⁹ V roce 2012 zahájila trestní stíhání ve 118 případech zneužití pravomoci úřední osoby či veřejného činitele. Policie ČR byla rovněž proškolená ohledně zajištění bezpečnosti na policejních stanicích a veřejnosti a nezávislosti šetření pochybení svých příslušníků.

Stížnostním postupem v rámci policie se zabýval i ochránce. Přispěl např. k vydání závazného pokynu policejního prezidenta, který ukládá v odpovědi na stížnost odůvodnit její závěry.¹⁶⁰ Zabýval se i podmínkami v policejních celách, kde upozornil na nutnost dostatečného prosvětlení cel, případně přístup k dennímu světlu pobytem mimo celu. V celách vybavených sprchou by měli zadržení obdržet informaci, že je možno požádat o osprchování. Ochránce rovněž připomněl, že práva osob umístěných do cel by měla být přiměřeně aplikována i na osoby omezené na svobodě jiným způsobem, např. připoutáním k předmětu apod.¹⁶¹

3.3. Omezování na svobodě ve zdravotnictví

V roce 2012 se stala účinnou nová právní úprava základních podmínek poskytování zdravotních služeb. Jde o zákon o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování, zákon o specifických zdravotních službách a zákon o zdravotnické záchranné službě. Novou podrobnější úpravou bylo upraveno i používání omezovacích prostředků. Omezovací prostředky jsou používány jako krajní řešení pro odvrácení bezprostředního ohrožení života, zdraví nebo bezpečnosti pacienta nebo jiných osob, a to pouze po dobu nezbytně nutnou. Povolenými omezovacími prostředky jsou úchop pacienta zdravotnickými pracovníky, omezení pacienta v pohybu ochrannými pásy nebo kurty, umístění pacienta v síťovém lůžku či v místnosti určené k bezpečnému pohybu, ochranný kabátek nebo vesta zamezující pohybu horních končetin a psychofarmaka či jiné léčivé přípravky vhodné k omezení volného pohybu. Uvedené prostředky mohou být i kombinovány. Použití omezovacího prostředku musí být indikováno lékařem, v akutních případech i jiným zdravotnickým pracovníkem, ovšem lékař musí neprodleně potvrdit odůvodněnost omezení. Pacient, popř. jeho zákonný zástupce musí být informován o důvodech použití omezovacího prostředku a každé jeho použití musí být zaznamenáno do zdravotnické dokumentace. Po dobu použití omezovacího prostředku musí být pacient pod dohledem zdravotnických pracovníků úměrně závažnosti

¹⁵⁸ Odhlédneme-li od poněkud rozporuplného skutkového stavu, měli policisté, kteří zadrženému zakázali použít toaletu v druhém patře, jelikož neměla zamřížovaná okna, předpokládat, že se zadržený v níže položeném nezabezpečeném mezaninu pokusí uprchnout, když právě proto jej vedli na zabezpečenou toaletu v přízemí.

¹⁵⁹ Zákon č. 341/2011 Sb., o Generální inspekci bezpečnostních sborů. Principy činnosti inspekce byly popsány ve zprávě za rok 2011.

¹⁶⁰ Závazný pokyn policejního prezidenta č. 230/2012.

¹⁶¹ Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2012, str. 60.

svého zdravotního stavu a zároveň musí být přijata opatření na ochranu jeho zdraví.¹⁶² V praktickém používání omezovacích prostředků bude nutné věnovat pozornost řádné kontrole dodržování zákona a šetření případů. Mělo by být rovněž nadále zvažováno, zda přes zákaz klecových lůžek jako omezovacích prostředků není vhodné stejně zakázat i lůžka síťová, která představují stejné omezení a navíc mohou být v některých případech riziková, jak ukazuje mediálně známý případ ženy z psychiatrické léčebny v Dobřanech z ledna 2012, která se oběsila v síťovém lůžku. Lze tedy přivítat, že síťová lůžka jsou postupně nahrazována jinými omezovacími prostředky a postupy. Ochránce se zabýval i odpovědností za chybné umístění osoby na záchytné stanici.¹⁶³ Podle právní úpravy o umístění osoby na záchytné stanici rozhoduje lékař, tudíž odpovědnost je primárně na něm.¹⁶⁴ Podkladem pro toto rozhodnutí jsou mimo jiné informace zejména od Policie ČR nebo obecní policie a dalších subjektů, které osobu na záchytnou stanici dopravily a které jsou odpovědné za jejich pravdivost.¹⁶⁵

Na problémy při užívání omezovacích prostředků upozornil i Evropský soud pro lidská práva.¹⁶⁶ Stěžovatel byl v roce 2007 několikrát přikurtován k lůžku, což mu způsobilo vážné poranění rukou. Dle soudu má být připoutání k lůžku pouze výjimečným prostředkem chránícím pacienta před ohrožením sebe sama nebo svého okolí, pokud jeho chování nelze zvládnout jiným způsobem v souladu se standardy lékařské vědy. V opačném případě jde o zásah do lidské důstojnosti. V daném případě však nebyly vyzkoušeny žádné alternativní postupy. Spoutaná osoba pak musí být pod častým pravidelným dohledem, což rovněž nebylo dodrženo. Použití omezovacích prostředků rovněž nebylo řádně zdokumentováno. Soud dále připomněl, že Úmluva ukládá státu trestat jednání proti osobní integritě člověka a jeho efektivní a nezávislé vyšetřování. Česká republika tuto povinnost nesplnila, neboť Policie ČR případ odložila, jelikož nedošlo ke spáchání trestného činu. Jak ovšem soud naznačil, uvedené špatné zacházení musí být podle Úmluvy trestně stíháno a nelze jej odčinit pouze náhradou škody. Vedle změny právní úpravy omezovacích prostředků popsané výše a jejího dodržování v praxi rozsudek ukázal, že bude nutné zamyslet se i nad klasifikací špatného zacházení ve vztahu k trestnému činu mučení a jiné nelidské a kruté zacházení¹⁶⁷ a jeho posuzováním orgány činnými v trestním řízení tak, aby skutečně pokrýval všechny případy mučení a špatného zacházení podle mezinárodního práva a toto chování neunikalo trestnímu postihu.¹⁶⁸

Další případ posuzovaný Evropským soudem pro lidská práva se týkal nedobrovolné hospitalizace nesvéprávné osoby.¹⁶⁹ Jelikož stěžovatel byl nesvéprávný, udělil za něj souhlas s hospitalizací v roce 2005 jeho opatrovník a nedošlo tudíž k soudnímu přezkumu. Tím ovšem nebyl stěžovatel dostatečně ochráněn před libovůlí omezení své osobní svobody, neboť nikdo nezávisle neposoudil splnění podmínky pro jeho hospitalizaci.¹⁷⁰ Stěžovatel jako nesvéprávný

¹⁶² § 39 zákona o zdravotních službách.

¹⁶³ Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv 2012, str. 60.

¹⁶⁴ § 17 odst. 2 zákona č. 379/2005 Sb. o opatřeních k ochraně před škodami způsobenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami.

¹⁶⁵ Umísťovaná osoba nekontroluje své chování a tím bezprostředně ohrožuje sebe nebo jiné osoby, veřejný pořádek nebo majetek, nebo je ve stavu vzbuzujícím veřejné pohoršení.

¹⁶⁶ Rozsudek ve věci *Bureš proti České republice* ze dne 18. 10. 2012, stížnost č. 37679/08.

¹⁶⁷ § 149 trestního zákoníku.

¹⁶⁸ Lze zmínit i doporučení Výboru OSN proti mučení, aby se definice mučení v trestním právu více přiblížila definici v Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání.

¹⁶⁹ Rozsudek ve věci *Sýkora proti České republice* ze dne 22. 11. 2012, stížnost č. 23419/07.

¹⁷⁰ Čl. 5 odst. 1 písm. e) Úmluvy a čl. 8 odst. 6 Listiny.

rovněž neměl možnost požádat sám o soudní přezkum své hospitalizace.¹⁷¹ Během roku 2012 byla právě připravována nová právní úprava řízení o vyslovení přípustnosti převzetí nebo držení v ústavu zdravotnické péče s cílem posílit práva umístěných osob.¹⁷² Jediné řízení o vyslovení přípustnosti převzetí se nově rozděluje na řízení dvě. První typ řízení vychází z dosavadní právní úpravy a týká se osob, které jsou nedobrovolně hospitalizovány z důvodů uvedených ve zdravotnických předpisech.¹⁷³ V tomto řízení jsou podstatně posílena procesní práva hospitalizovaných osob. Opatrovník již nově nemůže dát s hospitalizací souhlas, tudíž v případě popisovaná situace by již neměla nastat. Hospitalizovaná osoba má rovněž právo na konstatování nezákonnosti držení i po propuštění, aby mohla žádat náhradu škody. Soud musí hospitalizovanému rozhodnutí vždy doručit nebo jej s ním jinak vhodně seznámit. Odvolací soud musí o hospitalizaci rozhodnout do 1 měsíce.¹⁷⁴ Druhé řízení se týká pacientů, jejichž zdravotní stav vyžaduje poskytnutí neodkladné zdravotní péče a zároveň neumožňuje udělení jejich souhlasu s přijetím. Soud v tomto případě ustanoví opatrovníka, vyslechne ošetřujícího lékaře a rozhodne o přijetí do 7 dnů, přičemž rozhodnutí doručí opatrovníkovi.¹⁷⁵

Soud se rovněž vyjádřil ke zbavení způsobilosti stěžovatele, které je zásahem do jeho soukromého života, a proto musí být podrobena pravidlům spravedlivého procesu. Důvodem musí být závažné lékařské důvody zapříčiňující ohrožení pacientových práv a zájmů. Pacient musí mít možnost se řízení aktivně zúčastnit či jeho práva v něm musí být efektivně hájena a soud se musí seznámit se všemi relevantními skutečnostmi. Nelze řízení konat v jeho nepřítomnosti s formálním zastoupením a pak jej ani neseznámit s výsledkem a tím mu de facto zabránit v jakékoliv obraně. Zbavení způsobilosti rovněž musí být založeno na dostatečných, aktuálních a důvěryhodných medicínských podkladech. Některé z těchto problémů byly již vyřešeny uvedenou novelou občanského soudního řádu a stejně tak úpravou pouze omezování svéprávnosti v novém občanském zákoníku.¹⁷⁶ Bude však především záležet na šetrném a uvážlivém přístupu soudu k omezování svéprávnosti.

3.4. Zásahy do tělesné integrity

V průběhu roku 2012 nabyl účinnosti zákon o specifických zdravotních službách, který řeší komplexně problematiku provádění sterilizace. Sterilizaci je možné provést jen na základě svobodného a informovaného souhlasu pacienta, který musí být informován o povaze výkonu, jeho následcích a možných rizicích a jeho nevratnosti. Mezi podáním informace a vyslovením souhlasu musí být minimálně lhůta 7 dnů u sterilizace ze zdravotních důvodů a 14 dnů u sterilizace z jiných než zdravotních důvodů. U nezletilých pacientů a osob zbavených způsobilosti k právním úkonům nebo s omezenou způsobilostí může být provedena sterilizace pouze se souhlasem odborné komise a soudu.¹⁷⁷

Otázku sterilizací provedených v rozporu s právem řešil v roce 2012 Evropský soud pro lidská práva. Byť se případy, kdy došlo k rozsudku ve věci, týkaly Slovenska, lze závěry

¹⁷¹ Čl. 5 odst. 4 Úmluvy. Soud však jednak přezkoumává oprávněnost hospitalizace minimálně 1 ročně (§ 191e odst. 1 občanského soudního řádu), jednak opatrovník nesvéprávného hospitalizovaného či jeho osoby blízké mohou kdykoliv požádat o jeho propuštění (§ 191f občanského soudního řádu).

¹⁷² Zákon č. 404/2012 Sb., s účinností od 1. 1. 2013.

¹⁷³ Zákon o zdravotních službách a zákon o ochraně veřejného zdraví.

¹⁷⁴ K problematice byla Ministerstvem spravedlnosti ve spolupráci s Ligou lidských práv zpracována Metodická příručka k postupu soudů, advokátů a zdravotnických zařízení v řízení o nedobrovolné hospitalizaci pacientů s duševní poruchou <http://portal.justice.cz/Justice2/MS/ms.aspx?o=23&j=33&k=3482&d=325687>

¹⁷⁵ § 191h občanského soudního řádu.

¹⁷⁶ § 55 a násl. nového občanského zákoníku.

¹⁷⁷ § 12 – 16 zákona o specifických zdravotních službách.

z nich vzešlé vztáhnout i na situaci v České republice.¹⁷⁸ Soud došel především k tomu, že jelikož z medicínského hlediska sterilizace není zákrok nutný k záchraně života či zdraví, musí být vždy provedena pouze se svobodným a informovaným souhlasem pacienta. V opačném případě jde o porušení lidské svobody a důstojnosti a špatné zacházení.¹⁷⁹ Souhlas přitom nelze vyžadovat již během samotného porodu či těsně před ním či po něm, kdy žena fyzicky a především psychicky není schopna učinit skutečně svobodné a vážné rozhodnutí. Povinností státu je přitom zajistit skrze právní úpravu i praxi každé ženě podmínky pro svobodné a vážné rozhodnutí o sterilizaci a chránit ji před případným nátlakem, aby tak bylo její soukromí a tělesná integrita vždy respektovány.¹⁸⁰ V daném případě Slovensko skrze nedostatečnou právní úpravu a její nedbalé vynucování a nezohlednění jejich specifické situace nezajistilo ochranu práv romských žen na ochranu soukromí a tělesné integrity a porušilo tudíž své pozitivní povinnosti vyplývající z Úmluvy.¹⁸¹ Soud tak stát učinil odpovědným nejen za pochybení lékařů, ale i za celkovou právní situaci, která daná pochybení umožňovala.

Soud rozhodl v letech 2011-12 i ve třech případech týkajících se České republiky.¹⁸² První dvě řízení skončila smírem a třetí prohlášením stížnosti za nepřijatelnou pro zneužití práva podat stížnost¹⁸³. Soud tedy věcně neposuzoval právní situaci v České republice ani její odpovědnost za uvedené (a další) případy sterilizací provedených v rozporu s právem. Jelikož situace v českém právu byla ovšem podobná situaci na Slovensku, lze vycházet ze závěrů soudu uvedených výše. Otevřená stále zůstává otázka odškodnění obětí sterilizací provedených v rozporu s právem z minulosti, jak již dříve doporučovaly mezinárodní orgány na ochranu lidských práv a nevládní organizace.¹⁸⁴ Rada vlády pro lidská práva dlouhodobě prosazuje, aby stát přijal odpovědnost za nedostatečnou legislativu a ženy sterilizované v rozporu s právem odškodnil. V roce 2012 Rada schválila podnět k odškodnění těchto žen, který je dosud projednáván mezi jednotlivými ministerstvy a zmocněnkyní vlády pro lidská práva jako předsedkyní Rady.

Podobnou problematikou je i provádění chirurgických kastrací u pachatelů sexuálních trestných činů, které je předmětem dlouhodobé kritiky mezinárodních organizací.¹⁸⁵ Podle nového zákona o specifických zdravotních službách lze kastraci provést pouze pacientovi, který dovršil věk 25 let a který v minulosti spáchal násilný sexuálně motivovaný trestný čin,

¹⁷⁸ Rozsudky ve věcech *V. C. proti Slovensku* ze dne 8. 11. 2011, stížnost č. 18968/07; *N. B. proti Slovensku* ze dne 12. 6. 2012, stížnost č. 29518/10; *I. G. a ostatní proti Slovensku* ze dne 13. 11. 2012, stížnost č. 15966/04.

¹⁷⁹ Čl. 3 Úmluvy.

¹⁸⁰ Čl. 8 Úmluvy.

¹⁸¹ Soud přitom uznal, že mezitím došlo na Slovensku ke změně právní úpravy provádění sterilizací, která již obsahuje lepší garance práv pacientů. Této slovenské úpravě odpovídá víceméně i současná úprava česká.

¹⁸² Rozhodnutí ve věcech *Ferenčíková proti České republice* ze dne 30. 8. 2011, stížnost č. 21826/10; *R. K. proti České republice* ze dne 27. 11. 2012, stížnost č. 7883/08; *Červenáková proti České republice* ze dne 23. 10. 2012, stížnost č. 40226/98.

¹⁸³ Stěžovatelka soud neinformovala o skutečnosti, že s nemocnicí uzavřela mimosoudní narovnání.

¹⁸⁴ Výbor OSN proti mučení doporučil České republice, aby zajistila, že oběti mučení a špatného zacházení, budou mít nárok na nápravu a adekvátní kompenzaci včetně rehabilitace. Podobné doporučení dala např. Amnesty International <http://www.amnesty.org/en/library/asset/EUR71/003/2012/en/afb73b78-d8dd-428c-b27f-25e110c8f50f/eur710032012en.pdf>

¹⁸⁵ Především Evropský výbor pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání („CPT“) a Výbor OSN proti mučení. CPT ve svých zprávách z návštěv České republiky v roce 2008 a 2009 vyzval ČR k ukončení této praxe. Výbor OSN proti mučení v roce 2012 vyzval Českou republiku k okamžitému upuštění od této praxe a doporučil upravit legislativu léčby sexuálních delikventů o procedurální záruky, přesná pravidla a odborné instrukce k léčbě a detenci.

pokud u něho odborné lékařské vyšetření prokázalo existenci specifické sexuální deviace a vysokou míru pravděpodobnosti, že v budoucnosti opět spáchá tento typ trestného činu, a pokud u něho nebyly úspěšné jiné léčebné metody. Kastraci lze provést pouze na základě písemné žádosti pacienta a kladného stanoviska odborné komise. Pacientovi v ochranném léčení nebo výkonu zabezpečovací detence se provede kastrace pouze ve zvlášť odůvodněných případech a se souhlasem soudu. Souhlas soudu je nutný i v případě pacienta zbaveného způsobilosti k právním úkonům. Kastrace nelze provádět osobám ve výkonu vazby a trestu odnětí svobody.¹⁸⁶ V tomto směru tedy byly záruky posíleny. Nedílnou součástí léčby sexuální deviace je také hormonální útlumová léčba. V červnu 2012 byl uveřejněn ve Věstníku Ministerstva zdravotnictví Doporučený postup při provádění kastrací v souvislosti s parafilně motivovanými sexuálními trestnými činy, který byl zpracován na základě výše uvedeného zákona.¹⁸⁷ Ministerstvo zdravotnictví rovněž zadalo zpracování vědecké studie k účinnosti chirurgické kastrace jako metody snížení rizika sexuálně motivované trestné činnosti ve srovnání s jinými metodami léčby a k jejímu vlivu na zdravotní stav pacientů, kteří ji podstoupili. Studie bude předložena vládě koncem roku 2014.

3.5. Omezování osobní svobody v zařízeních sociálních služeb

V roce 2012 pokračovalo Ministerstvo práce a sociálních věcí v realizaci projektu „Podpora transformace sociálních služeb“, jehož hlavním cílem je podpořit přechod lidí s postižením z velkokapacitních ústavních služeb do bydlení a služeb v běžném prostředí a vytvořit síť sociálních služeb poskytovaných v komunitě. Od počátku projektu přešlo z ústavních zařízení zapojených do projektu do běžného prostředí 450 lidí se zdravotním postižením.

Během svých pravidelných návštěv se ochránce setkal s případy poskytování služeb, které svou povahou odpovídají sociálním službám, bez náležitého oprávnění. Ochránce zjistil v těchto zařízeních nedostatky, které mohou významně ohrožovat práva osob v těchto zařízeních jako neodborná manipulace s léčivými, absence kvalifikované ošetrovatelské péče, nedostatečná prevence malnutrice, neodbornost při omezování ve volnosti pohybu klientů, špatné zacházení, nezajištění ani minimální míry soukromí a protiprávní používání tlumících medikací.¹⁸⁸ Takovéto provozovatele je nutno stíhat za poskytování sociálních služeb bez oprávnění.

Při poskytování sociálních služeb jsou ohroženou skupinou osob zejména osoby omezené či zbavené způsobilosti k právním úkonům, případně i osoby, které jsou sice způsobilé k právním úkonům, za které ale kvůli jejich zdravotnímu stavu smlouvu o poskytování služeb uzavírá obec jako opatrovník.¹⁸⁹ Pokud je klient v zařízení nedobrovolně a přitom je nemůže opustit, může se jednat o faktické zbavení osobní svobody.¹⁹⁰ V právní úpravě došlo v rámci reformy civilního práva k určitým změnám. Podle nového občanského zákoníku opatrovnická rada jako nový orgán kontrolující činnost opatrovníka uděluje souhlas s umístěním opatrovance do uzavřeného ústavu nebo podobného zařízení v případě, kdy to zdravotní stav

¹⁸⁶ § 17 – 20 zákona o specifických zdravotních službách.

¹⁸⁷ Ve spolupráci se Sexuologickou společností České lékařské společnosti Jana Evangelisty Purkyně byly v dubnu 2013 vydány Doporučené postupy v terapii parafilních sexuálních delikventů.

¹⁸⁸ Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2012, str. 89.

¹⁸⁹ § 91 odst. 6. zákona o sociálních službách.

¹⁹⁰ Viz např. Zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za 4. čtvrtletí 2011, str. 2n, http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snmovnu/Ctvrtletky/2011_4_cvtvrtleti.pdf a judikatura Evropského soudu pro lidská práva, především rozsudek ve věci *Stanev proti Bulharsku*, ze dne 17. 1. 2012, stížnost č. 36760/06.

opatrovance zjevně nevyžaduje.¹⁹¹ Dále návrh zákona o zvláštních řízeních soudních obsahuje právní úpravu nového řízení o vyslovení nepřipustnosti držení v zařízení sociálních služeb. Každá osoba tedy bude mít možnost zahájit řízení, ve kterém soud urychleně rozhodne o zákonnosti zbavení osobní svobody v zařízení sociálních služeb a v případě jeho nezákonnosti nařídí propuštění. Do budoucna by ovšem ve světle judikatury Evropského soudu pro lidská práva mělo být zváženo, zda soudní kontrole nepodrobit i samotné přijímání osob (minimálně těch s omezenou svéprávností) do zařízení sociálních služeb, kde může být omezena jejich osobní svoboda, aby tak i přes smluvní základ závazku byla zajištěna dostatečná ochrana jejich práv. Zlepšení bude vyžadovat i výkon samotného opatrovnictví, kde není jednotná metodika práce a nejsou jasně stanovená práva a povinnosti opatrovníka a jeho odpovědnost, jak vyplývá ze zjištění Ligy lidských práv, která se tomuto problému dlouhodobě věnuje.¹⁹²

¹⁹¹ § 480 odst. 1 písm. b) nového občanského zákoníku.

¹⁹² Převzato z příspěvku Ligy lidských práv.

4. Hospodářská, sociální a kulturní práva

4.1. Sociální reforma

Sociální reforma¹⁹³ sjednotila od roku 2012 výplatu sociálních dávek na Úřadu práce ČR a jeho krajských pobočkách.¹⁹⁴ Cílem změny byla snaha postupně snížit náklady na administraci výplaty dávek a využít finanční prostředky především na výplatu dávek příjemcům a ulehčit jim administrativu spojenou s řízením o dávky mj. jejich sjednocením na jednom místě. Přechod agendy výplaty dávek z obecních úřadů na krajské pobočky Úřadu práce ČR se však počátkem roku 2012 neobešel bez problémů způsobených především nedostatečnou kapacitou pracovníků v důsledku poklesu počtu osob vykonávajících agendu výplaty dávek. Dalším problémem byly výpadky a nespolehlivé fungování nových informačních systémů. Tyto problémy i přes vynaložené úsilí zaměstnanců Úřadu práce ČR v určité míře přetrvávaly po celý rok 2012. I ochránce přijal o 36 % více stížností v oblasti sociálního zabezpečení.¹⁹⁵ Vytíženost pracovníků přitom způsobuje, že se úřady práce omezují prakticky na administraci výplaty dávek na úkor preventivní či následné sociální práce s klienty.¹⁹⁶ Za uvedených podmínek by úřad práce měl zajistit alespoň minimální sociální poradenství pro klienta a poskytnout mu základní informace o možnostech řešit jeho situaci a pomoci mu při jejím řešení podporou v řízení o dávku či jiným způsobem, případně zprostředkovat kontakt na další subjekty, které by mu mohly pomoci.¹⁹⁷

Přínosem sociální reformy je řešení problému nevyplacení odstupného zaměstnavatelem při skončení posledního zaměstnání. Uchazeči o zaměstnání, kterému bylo z posledního zaměstnání vyplaceno odstupné, odbytné nebo odchodné, se podpora v nezaměstnanosti poskytne až po uplynutí doby, která se určí podle počtu násobků průměrného výdělku nebo měsíčního služebního příjmu, ze kterých byla odvozena minimální výše odstupného, odbytného nebo odchodného. V takových případech uchazečům o zaměstnání bude vyplácena kompenzace odstupného ve výši 65 % průměrného měsíčního výdělku.¹⁹⁸ Vyplacená kompenzace je následně celním úřadem vymáhána na zaměstnavateli, který měl odstupné vyplatit. Uchazeč o zaměstnání se přitom nedostává do situace, kdy by se ocitl bez finančních prostředků, přestože splnil všechny svoje povinnosti. Zároveň od 1. 1. 2012 došlo ke zvýšení částek životního a existenčního minima¹⁹⁹, díky čemuž byly zvýšeny příjmově testované nebo od životního minima odvozené dávky a byl rozšířen okruh oprávněných osob.

V rámci sociální reformy byl rovněž zpřísněn institut veřejné služby²⁰⁰. Veřejnou službu mohli nově vykonávat evidovaní uchazeči o zaměstnání, kterým veřejná služba mohla být

¹⁹³ Zákon č. 366/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

¹⁹⁴ Jde o podporu v nezaměstnanosti, podporu při rekvalifikaci, dávky ochrany zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele, dávky státní sociální podpory, pomoci v hmotné nouzi, příspěvky na péči i dávky pro osoby se zdravotním postižením.

¹⁹⁵ Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2012, str. 39n.

¹⁹⁶ Podle údajů zjištěných ochráncem připadá na 1 sociálního pracovníka v průměru 200 klientů, přičemž maximum by mělo být 150 klientů.

¹⁹⁷ Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2012, str. 40.

¹⁹⁸ § 44b zákona o zaměstnanosti.

¹⁹⁹ Nařízení vlády č. 409/2011 Sb. o zvýšení částek životního minima a existenčního minima. Životní minimum jednotlivce nyní činí 3 410 Kč a existenční minimum 2 200 Kč.

²⁰⁰ Veřejná služba podle § 18a odst. 1 zákona o hmotné nouzi spočívá v pomoci obcím nebo dalším subjektům zejména v oblastech zlepšování životního prostředí, udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství,

nabídnuta již po 2 měsících jejich evidence v rozsahu až do 20 hodin týdně, tj. polovičního úvazku. Pokud uchazeč o zaměstnání odmítl bez vážného důvodu²⁰¹ vykonávat tuto službu, byl z evidence vyřazen²⁰² a nemohl využívat výhody evidovaného uchazeče, jako je např. podpora v nezaměstnanosti, platba pojistného na veřejné zdravotní pojištění či účast na důchodovém pojištění. Nebyl rovněž pokládán za osobu v hmotné nouzi, byť mu podmínka evidence mohla být prominuta. Do evidence se mohl přihlásit znovu až za 6 měsíců.

Tuto úpravu posuzoval i Ústavní soud²⁰³, který ji zrušil pro rozpor se zákazem nucených prací²⁰⁴, právem na svobodnou volbu povolání²⁰⁵, na přiměřené zabezpečení v nezaměstnanosti²⁰⁶ a spravedlivou odměnu za práci²⁰⁷. Podle Ústavního soudu je lidská práce jednou z významných komponent identity lidského jedince. Skrze volbu svého povolání a jeho výkon člověk formuje svou identitu a projevuje svou osobnost na základě svobodných rozhodnutí. Dnes člověk v práci tráví významnou část svého života a ta významně ovlivňuje i jeho život mimopracovní včetně např. společenského postavení a prestiže a jeho vlastní spokojenosti se sebou samým. Jakékoliv omezení této svobody tudíž člověk může oprávněně vnímat jako ponižující a zasahující do jeho důstojnosti. Ústavní soud přitom rozlišil nucenou práci jako nedobrovolnou aktivitu vymáhanou pod pohrůzkou sankce a svobodu volby povolání, která je pouze omezením v možnosti vykonávat určité aktivity, tj. omezením něco konat, nikoliv nucením k určité činnosti.

Ústavní soud dospěl k názoru, že veřejná služba naplňuje definici nucené práce podle příslušných dokumentů. Jde o závislou práci ve smyslu pracovního práva.²⁰⁸ Dobrovolnost veřejné služby poté posuzoval v kontextu, zda její uložení uchazeči o zaměstnání není nepřiměřenou podmínkou pro přístup k jeho právům včetně ústavně zaručeného práva na hmotné zajištění při neschopnosti získávat prostředky pro své živobytí prací a práva na pomoc státu při hledání zaměstnání. Skrze níže popsany test přiměřenosti zásahu do hospodářských, sociálních a kulturních práv²⁰⁹ Ústavní soud dospěl k názoru, že podmínky veřejné služby představují nepřiměřené omezení uvedených práv uchazeče. Uchazeč o zaměstnání je při přijímání nabídky veřejné služby v podřízeném postavení proti úřadu práce, neboť ten nad ním vykonává veřejnou moc. Nemůže tudíž nijak ovlivnit podobu nabídky, může ji pouze přijmout nebo odmítnout a následně nést nepříznivé následky s tím spojené, pokud jeho důvody nespadají pod zákonem stanovené důvody pro odmítnutí. Dochází tím k situaci, kdy nezaměstnaná osoba je pro čerpání svých ústavně zajištěných nároků nucena vykonávat de facto závislou práci až na úrovni polovičního úvazku, která přitom není placená. Zároveň

pomoci v oblasti kulturního a sportovního rozvoje a sociální péče a je vykonávána osobami v hmotné nouzi a osobami vedenými v evidenci uchazečů o zaměstnání.

²⁰¹ § 5 písm. c) zákona o zaměstnanosti. Vážnými důvody jsou např. nezbytná osobní péče o dítě ve věku do 4 let, péče o blízkou osobu závislou na pomoci jiné fyzické osoby, docházka dítěte do školy či předškolního zařízení, zdravotní důvody bránící vykonávat zaměstnání nebo jiné vážné osobní důvody hodné zvláštního zřetele. Posouzení je vždy na příslušném úřadu práce.

²⁰² Viz § 30 odst. 2 písm. d) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

²⁰³ Nález Ústavního soudu ze dne 27. 11. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 1/12 (č. 437/2012 Sb.)

²⁰⁴ Čl. 9 Listiny, čl. 4 Úmluvy a čl. 8 odst. 3 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech.

²⁰⁵ Čl. 26 odst. 1 Listiny, čl. 6 odst. 1 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, čl. 1 Evropské sociální charty.

²⁰⁶ Čl. 26 odst. 3 Listiny, čl. 9 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, čl. 12 Evropské sociální charty.

²⁰⁷ Čl. 28 Listiny, čl. 7 písm. a) Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, čl. 4 Evropské sociální charty.

²⁰⁸ § 2 zákoníku práce.

²⁰⁹ Viz část 4.2.

uchazeči není zajištěna stejná pracovněprávní ochrana jako zaměstnanci a stát jako de facto zaměstnavatel nemusí plnit povinnosti běžného zaměstnavatele, jejichž plnění po ostatních zaměstnavatelích jinak sám vyžaduje. V čase výkonu veřejné služby nemůže uchazeč zároveň logicky hledat nové zaměstnání. Veřejná služba se tak úplně míjí se základním cílem politiky zaměstnanosti, kterým je najít uchazeči nové zaměstnání.

Pokud je cílem veřejné služby uchovat pracovní návyky uchazeče a zároveň zamezit zneužívání podpory v nezaměstnanosti, není nijak prokázáno, že každý uchazeč ztrácí pracovní návyky již po dvou měsících nezaměstnanosti, když před tím často mnoho let pracoval. Otázkou rovněž je, jak může povinné vykonávání prací typu úklid veřejných prostranství či jiné činnosti, které jsou ve společnosti (ať již oprávněně či nikoliv) považovány za spíše podřadné, přispět k pracovnímu rozvoji jako součásti celkového osobnostního rozvoje. Veřejná služba tudíž nemůže přispět ani k sociální integraci uchazeče, když mu ukládá vykonávat pro společnost podřadné práce.²¹⁰ Práci nelze také pojímat jako protislužbu za státní plnění či dokonce jako trest či motivaci nevyužívat státní plnění, na které má osoba ústavně zaručené právo. Stát rovněž nemůže používat paušální, sankcím se blížící postupy vůči všem uchazečům bez ohledu na to, zda jeho pomoc skutečně zneužívali či nikoliv.²¹¹ Všechny tyto argumenty přitom zpochybňují veřejnou službu jako přiměřený a racionální prostředek omezení práva na pomoc v nezaměstnanosti. Navíc v praxi zákon neumožňuje veřejnou službu přidělovat všem podle stejných podmínek, ale pouze nahodile na základě místní nabídky, čímž dochází k nerovnému přístupu k jednotlivým uchazečům. Nedojde tedy ani k cílenému postihu zneužívání, ale pouze k jeho necílené generální prevenci s možnými nespravedlivými individuálními dopady, tj. de facto k libovůli veřejné moci. Jako nucená práce přitom veřejná služba nespadá pod žádnou z ústavních výjimek.²¹² Opominout nelze ani to, že podpora v nezaměstnanosti je financována skrze státní pojistný systém s povinnou účastí zaměstnanců, kteří mají tudíž legitimní očekávání, že podporu v případě nezaměstnanosti alespoň v určité základní, pro živobytí nutné míře dostanou. Proto není možné, aby si uchazeči museli tuto podporu odpracovat na veřejné službě jako jakýsi „plat“ za její vykonání. Tímto veřejná služba popírá samotný esenciální obsah ústavního práva na podporu v nezaměstnanosti. Jelikož Listina rovněž zakotvuje právo na spravedlivou odměnu za práci, není možné veřejnou službu jako de facto pracovněprávní vztah vykonávat zdarma.

Další spornou novinkou sociální reformy bylo zavedení tzv. karty sociálních systémů (sKarta) pro pobírání sociálních dávek a příspěvků od státu.²¹³ sKarta byla zřízena jako identifikační průkaz v rámci tzv. Jednotného informačního systému práce a sociálních věcí, kde byla shromážděna všechna data o osobách pobírajících sociální dávky od státu.²¹⁴ Zároveň mohla mít platební funkci a stejně tak i funkci průkazu pro osoby se zdravotním postižením pro přiznání výhod spojených s jejich zdravotním stavem. sKarta byla v samotných zákonech o

²¹⁰ Viz vyjádření mnohých obcí po zrušení systému, která ukazují, že osoby vykonávající veřejnou službu byly vnímány jako „levná pracovní síla“ <http://www.ceskenoviny.cz/zpravy/nektera-mesta-zklamalo-zruseni-verejne-sluzby-pro-nezamestnane/871126>. K péči o pořádek a rozvoj v obcích či v sociálních zařízeních lze využít i veřejně prospěšných prací jako nástroje aktivní politiky zaměstnanosti, který je schopen zajistit uchování pracovních schopností a návyků a navíc za něj náleží pracovníkovi odměna.

²¹¹ Obzvláště tvrdě mohou všechna uvedená opatření dopadat např. na starší osoby, které ztratily práci těsně před důchodem a je pro ně obzvláště těžké jí opět najít.

²¹² Čl. 9 odst. 2 Listiny, čl. 4 odst. 3 Úmluvy a čl. 8 odst. 3 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech.

²¹³ Jde o dávky uvedené v pozn. č. 200.

²¹⁴ § 4b odst. 1 zákona č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce ČR.

jednotlivých dávkách upravena poměrně stručně jako jeden ze způsobů výplaty dávky.²¹⁵ Ze zákonného textu proto vyplývá, že je na příjemci dávky, zda si sKartu jako způsob výplaty dávky vybere či nikoliv a není tudíž povinen sKartu převzít a užívat ji. Do jejího převzetí výplata dávek probíhá dosavadním způsobem.²¹⁶ Přesto se ochránce²¹⁷ nebo Národní rada osob se zdravotním postižením²¹⁸ setkali s tím, že sKarta byla klientům sociálního systému vnucována jako jediný možný prostředek výplaty dávek pod hrozbou jejího zastavení. Teprve po intervenci ochránce byla tato praxe upuštěna.²¹⁹

Ochránce navíc shledal výrazné mezery v právní úpravě fungování sKaret. Výplata sociálních dávek státem je výkonem veřejné moci, který se tudíž může odehrávat pouze na základě zákona a v jeho mezích.²²⁰ Ze zákona tudíž musí být jasné, jak mají být dávky vypláceny, zda si oprávněná osoba může zvolit způsob výplaty či ne a jaké jsou přesné podmínky jednotlivých způsobů výplaty. V případě sKarty ovšem způsob jejího užívání nevyplýval ze zákona nebo podzákoného předpisu, ale z obchodních podmínek České spořitelny, a.s., která na základě smlouvy s Ministerstvem práce a sociálních věcí celý systém sKaret a s nimi souvisejících účtů provozovala. Tyto obchodní podmínky pak místo právních předpisů určují faktický přístup osob k ústavě zaručené pomoci od státu při nemožnosti vydělávat si na živobytí²²¹ či v hmotné nouzi²²² včetně např. zpoplatnění přístupu k pomoci a či jeho prostorového uspořádání.²²³ Samostatnou kapitolou je pak ochrana osobních údajů (včetně citlivých údajů o zdravotním stavu) předávaných státem České spořitelně, a.s., která je mohla dále využít, nejen bez legitimního zákonného důvodu a respektování práv subjektů údajů, ale bez jakéhokoliv zákonného zmocnění. Spojení platební karty a průkazu osoby se zdravotním postižením pak nejen porušuje její právo na informační sebeurčení a vystavuje jí možné stigmatizaci a předsudkům v běžném životě, ale rovněž potenciálně ohrožuje její majetek při prokazování jejích oprávněných nároků, když se každý může dozvědět informace nutné k platebnímu styku. Pokud tedy mají být sKarty nadále využívány k výplatě sociálních dávek, je nutné v zákoně primárně zakotvit odpovědnost státu za celé fungování systému, přesně upravit jejich vydávání a užívání příjemci dávek, které by mělo být dobrovolné s ohledem na možnosti a dispozice klientů na základě jejich věku, bydliště či zdravotního stavu, a zároveň upravit předávání údajů nutných pro výrobu sKarty jejímu výrobcí, přičemž ten by neměl být oprávněn tyto údaje dále využívat pro svou jinou činnost. Odděleny by měly být rovněž identifikační a platební funkce karty, která by měla být dobrovolná.²²⁴

²¹⁵ § 43 odst. 4 zákona o pomoci v hmotné nouzi, § 18 odst. 3 zákona o sociálních službách, § 58 odst. 3 zákona o státní sociální podpoře, § 53 zákona o zaměstnanosti a § 19 odst. 3 zákona o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením. Od 1. 1. 2013 se stejným způsobem vyplácí i dávky pěstounské péče.

²¹⁶ Viz přechodná ustanovení k zákonu č. 366/2011 Sb. (čl. II, IV, VI) a zákonu č. 367/2011 Sb. (čl. II). Rovněž viz § 38 odst. 15 zákona o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením.

²¹⁷ Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2012, str. 41.

²¹⁸ <http://nrzp.cz/aktualne/informace-predsedy-nrzp-cr/877-informace-c-73-2012.html>,

<http://nrzp.cz/aktualne/informace-predsedy-nrzp-cr/910-informace-c-84-2012.html>,

<http://nrzp.cz/aktualne/informace-predsedy-nrzp-cr/921-informace-c-90-2012.html>

²¹⁹ Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2012, str. 41.

²²⁰ Čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny.

²²¹ Čl. 26 odst. 3 a 30 odst. 1 Listiny.

²²² Čl. 30 odst. 2 Listiny.

²²³ Dle podmínek České spořitelny je pouze 1. výběr z bankomatu sKartou zdarma, ostatní přístupy k penězům jsou již zpoplatněny. Přístup rovněž odvisl od rozmístění bankomatů České spořitelny.

²²⁴ V současnosti je v Poslanecké sněmovně projednáván návrh na zrušení sKaret (sněmovní tisk č. 913, senátní tisk č. 440).

4.2. Další změny v sociálním zabezpečení

Ústavní soud se v roce 2012 opětovně věnoval tzv. karenční době, tj. nevyplácní nemocenských dávek za první 3 dny pracovní neschopnosti.²²⁵ Tuto otázku Ústavní soud řešil již v roce 2008, kdy právní úpravu zrušil²²⁶, neboť osoby v dočasné pracovní neschopnosti sice nedostávaly žádné dávky, avšak musely platit pojistné. Po přijetí nálezu však byla karenční doba zavedena opět.²²⁷ Na rozdíl od předchozího stavu ovšem nyní již zaměstnanci žádné pojistné na nemocenské pojištění neplatili.²²⁸ Ústavní soud v nálezu připomněl, že zásahy do hospodářských, sociálních a kulturních práv jsou posuzovány mírněji než zásahy do klasických základních práv nebo práv občanských a politických. Většiny hospodářských, sociálních a kulturních práv se totiž lze domáhat pouze v mezích prováděcích zákonů.²²⁹ Konkrétní podoba těchto práv je tedy v rukou zákonodárce, neboť značně odvisí od ekonomické situace státu. Nicméně jejich ústavní ukotvení zaručuje, že zákonodárce nesmí tyto práva, resp. jejich podstatu úplně popřít a je povinen je alespoň v určité minimální podobě realizovat.²³⁰ Rovněž musí sledovat legitimní cíl a musí k tomu směřovat racionálními prostředky. Na rozdíl od práv základních, občanských a politických nemusí jít vždy o takové prostředky, které jsou k dosažení cíle nejvhodnější a nejúčinnější, neboť by jinak neodůvodnily zásah do práva. Proto jejich omezení nemá jen jednu přípustnou podobu, ale může mít vícero forem.

V předchozím nálezu ke karenční době Ústavní soud právě postup, kdy byli všichni nemocní kráceni na svých právech jen proto, aby se zabránilo zneužívání systému několika jedinci, a zároveň za své pojistné nedostávali protiplnění, shledal iracionálním a nespravedlivým. Současnou situaci však soud vidí jinak. Náplní práva na přiměřené hmotné zabezpečení při nezpůsobilosti k práci²³¹ je zajištění určitého minimálního hmotného standardu postačujícího k vedení důstojného života, pokud si člověk nemůže prostředky na tento standard opatřit sám. Plnění nad rámec tohoto standardu je již na úvaze zákonodárce. Výpadek příjmů během prvních 3 dnů pracovní neschopnosti nezpůsobí nemocné osobě takovou ztrátu, která by jí znemožnila vést důstojný život, neboť následně dostane náhradu mzdy od zaměstnavatele a při déle trvající neschopnosti dávky z nemocenského pojištění. Jelikož nová úprava nemá iracionální důsledky úpravy staré, není v rozporu s ústavním pořádkem. Odlišné stanovisko však poměrně oprávněně upozorňuje, že právo na přiměřené hmotné zabezpečení při nezpůsobilosti k práci existuje i právě po ony první 3 dny nemoci, kdy je však přitom de facto popřeno a navíc opět jde o paušální postup bez ohledu na konkrétní zneužívání. Rovněž proti argumentu, že zaměstnanci již neplatí pojistné na nemocenské pojištění, staví argument, že zaměstnanci v současnosti platí spoustu jiných dávek státu, které zatěžují jejich rozpočet, a proto se každý výpadek příjmu může stát kritickým. Podle stanoviska by i při zdrženlivosti při přezkumu hospodářských, sociálních a kulturních práv Ústavní soud neměl ztrácet ze zřetele reálné souvislosti a pečlivě zkoumat dopad právní úpravy na skutečný výkon a užívání základních práv.

²²⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 24. 4. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 54/10 (č. 186/2012 Sb.).

²²⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 23. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 2/08 (č. 166/2008 Sb.).

²²⁷ Zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění.

²²⁸ Zákon č. 2/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

²²⁹ Čl. 41 odst. 1 Listiny.

²³⁰ Čl. 4 odst. 4 Listiny.

²³¹ Čl. 30 odst. 1 Listiny.

4.3. Právo na bydlení

Sociální reforma přinesla i změny v dávkách na bydlení. U příspěvku na bydlení i doplatku na bydlení byla omezena nejvýše přípustná doba jejich poskytování na 7 let v období 10 let s účinností od 1. 1. 2012. Výjimku mají pouze domácnosti, které tvoří výlučně senioři starší 70 let a osoby se zdravotním postižením bydlící ve speciálně upravených bytech. Omezení pobírání dávek na bydlení tak více než kdy jindy ukazuje nutnost vytvořit systém sociálního bydlení pro nízkopříjmové skupiny obyvatel. Podle vládní Koncepce bydlení do roku 2020 by do 31. 12. 2013 Ministerstvo pro místní rozvoj ve spolupráci s Ministerstvem práce a sociálních věcí mělo navrhnout komplexní řešení sociálního bydlení s využitím institutu tzv. bytové nouze. To by mělo blíže specifikovat podmínky a jednotlivé situace bytové nouze. Vymezení osob v bytové nouzi je navrženo pro širší spektrum možné pomoci s tím, že při jejím poskytování v rámci komplexního řešení sociálního bydlení se předpokládá významná role obcí a jejich sociálních pracovníků. Práci na přijetí právní úpravy je ovšem nutno urychlit a především doprovodit praktickými opatřeními v podobě vytvoření sítě sociálních bytů pro osoby v bytové nouzi, na což upozorňuje i zmocněnkyně vlády pro lidská práva a Agentura pro sociální začleňování, jež spolupracují s uvedenými ministerstvy na vzniku systému a zároveň se snaží šířit příklady dobré praxe. I v roce 2012 se přitom rozmáhal segment nestandardního bydlení nízké kvality za vysoké ceny popsany v předchozí zprávě.²³²

Ochránce se zabýval právě sociální podporou bydlení v jiné než nájemní formě, tj. na ubytovně či v zařízení sociálních služeb. Od 1. 1. 2012 byla explicitně zakotvena možnost získat doplatek na bydlení i na tyto formy bydlení.²³³ Spor mezi ochráncem a úřady práce vznikl o to, zda lze analogicky jako u nájemného stanovit i u ubytoven místně obvyklé ceny za ubytování a nad tyto ceny doplatek neposkytnout, či zda by vždy měly být hrazeny skutečné náklady na bydlení až do výše normativních nákladů na bydlení²³⁴. Zákon v tomto směru neposkytuje úplně jednoznačné vodítko, avšak pokud neumožňuje výslovně stanovit hladinu místně obvyklých cen za ubytování, neměly by úřady práce takto postupovat a poskytovat doplatek ve výši skutečných nákladů, neboť jsou oprávněny postupovat pouze na základě zákona a nikoliv jej analogicky dotvářet. Pokud ubytované osobě nestačí doplatek na náhradu nákladů na bydlení, musí je hradit z příspěvku na živobytí, který je však určen na úhradu základních životních potřeb jako jídlo či ošacení. Tato situace přitom neodpovídá zákonu a fakticky kráčí oprávněné osoby na jejich právech. Ochránce v současné době jedná s Úřadem práce ČR a Ministerstvem práce a sociálních věcí o změně výkladu zákona.²³⁵

4.4. Právo na zdravotní péči

Po přijetí nových zdravotnických zákonů²³⁶ se Ústavní soud vyjádřil k některým jejich aspektům.²³⁷ Ústavní soud nejprve hodnotil samotný nový pojem zdravotní služby a jeho vztah k ústavnímu pojmu zdravotní péče.²³⁸ Přitom zdůraznil, že změna pojmu ukazuje právě hodnotovou změnu celé reformy, kdy se z pacienta pasivně přijímajícího péči stává aktivní

²³² Viz Zpráva o stavu lidských práv v roce 2011, str. 44. Manifestací problémů se sociálním bydlením byly i události v lokalitě Ostrava-Přednádraží, které byly předmětem intenzivní činnosti zmocněnkyně vlády pro lidská práva a veřejného ochránce práv.

²³³ § 33 odst. 5 a 34 písm. c) zákona o pomoci v hmotné nouzi.

²³⁴ § 26 zákona o státní sociální podpoře.

²³⁵ Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2012, str. 41.

²³⁶ Nová úprava poskytování zdravotních služeb byla popsána ve Zprávě za rok 2011.

²³⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 27. 11. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 1/12 (č. 437/2012 Sb.).

²³⁸ Čl. 31 Listiny.

klient zdravotních služeb, což je ostatně plně v souladu s mezinárodními úmluvami.²³⁹ Zavedení pojmu zdravotní služby přitom nijak nevyklučuje ani neomezuje povinnosti státu zajistit na základě veřejného zdravotního pojištění zákonem definovanou bezplatnou zdravotní péči, tj. aktivní plnění z jeho strany. Toto plnění rovněž musí splňovat určitý odborný standard, který bude chránit zdraví a život pacientů.²⁴⁰ Péče splňující tento standard by rovněž měla být poskytována všem pojištěncům bez rozdílu, pouze s ohledem na jejich individuální potřeby.²⁴¹ Konkrétní podoba léčby však vždy odvisí od výsledků vědeckého výzkumu a definice profesních přístupů a standardů. Nelze tedy z ústavního pořádku vyvodit požadavek na zajištění té nejkvalitnější světově dostupné péče bezplatně v rámci zdravotního pojištění, neboť pak by reálné zdroje obecnou přístupnost péče naopak de facto omezovaly, jelikož by jí nešlo zajistit všem potřebným. Na druhou stranu by měly zdravotnické předpisy obsahovat mechanismy k zajištění vědeckého rozvoje a zvyšování kvality zdravotních služeb.

Ústavní soud ve stejném nálezu zrušil časové omezení platnosti dříve vyslovených přání.²⁴² Dříve vysloveným přáním ohledně postupu při léčbě v případě, že se nemůže vyjádřit přímo před jejím poskytnutím, tak pacient realizuje své právo vyjádřit s každým léčebným zákrokem svobodný a informovaný souhlas a tak moci ovlivňovat svůj život, své zdraví, tělesnou integritu a potažmo i společenskou identitu²⁴³, resp. obecně projevit svou autonomii vůle.²⁴⁴ Ani snaha umožnit pacientovi zohlednit vývoj a nové postupy uplatňované v medicíně neodůvodňuje časově omezenou platnost přání. Pacient se totiž snadno může dostat do situace, kdy své přání obnovit nemůže (je např. v kómatu, stížen nemocí ovlivňující jeho vyjadřovací či rozumové schopnosti apod.). Jeho přání může být stále výrazem jeho interního přesvědčení, svědomí a myšlení, které rovněž požívá ústavní ochrany²⁴⁵, a proto nemůže být omezeno jen prostým uplynutím času.

Ústavní soud se vyjádřil i k několika dalším obecným otázkám souvisejícím s poskytováním zdravotních služeb. Právo odmítnout poskytnutí služeb pacientovi z důvodů přeplněnosti kapacit, nepojištění pacienta, pominutí důvodů pro jejich poskytování, nesouhlasu, nespolečné či nepřístojného chování pacienta vůči jiným pacientům je přiměřeným a jasně stanoveným omezením jeho práv a povinností poskytovatele a pacient může svá práva bránit v soudním či správním řízení. Ústavní soud rovněž podotýká, že život a zdraví zdravotnického pracovníka mají stejnou hodnotu jako život a zdraví pacienta, a proto musí být rovněž právem chráněny, v nezbytných případech i tak, že zdravotnický pracovník neposkytne služby, pokud by tím svůj život nebo zdraví přímo vážně ohrozil. Konkrétní okolnosti přitom budou posouzeny v každém případě. Zajímavým tématem byla otázka práva zdravotnického pracovníka odmítnout poskytnutí služeb na základě náboženských či jiných názorových výhrad (tzv. výhrada svědomí). Projevení této výhrady je součástí ústavně chráněného lidského svědomí a přesvědčení, které má v případě zdravotnického pracovníka stejnou váhu jako u pacienta. Teprve pokud se toto právo dostane do konfliktu s právem pacienta na ochranu života a zdraví, musí mu právo na svobodu svědomí a přesvědčení ustoupit. V takovém případě je zdravotník povinen zdravotní služby odporující jeho svědomí

²³⁹ Především Úmluva o lidských právech a biomedicíně.

²⁴⁰ Čl. 6 a 7 odst. 1 Listiny.

²⁴¹ Léčba tedy nesmí být na základě kvality dělena na levnější (hrazenou z pojištění) a dražší (hrazenou pacientem).

²⁴² § 36 odst. 3 zákona o zdravotních službách.

²⁴³ Čl. 9 Úmluvy o lidských právech a biomedicíně, potažmo čl. 6, 7 odst. 1 a 10 odst. 1 a 2 Listiny, čl. 2, 3 a 8 Úmluvy a čl. 6, 7 a 17 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech.

²⁴⁴ Čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 Listiny.

²⁴⁵ Čl. 15 Listiny, čl. 9 Úmluvy a čl. 18 a 19 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech.

či přesvědčení poskytnout. V ostatních případech musí pacientovi najít jiného pracovníka či poskytovatele služeb, který mu poskytne náležitou péči. O všem se navíc vedou písemné záznamy.²⁴⁶ Úpravu lze tedy označit za vyváženou ochranu práv všech osob.

I když nové zákony přinesly mnohá zlepšení v postavení pacientů a zdravotním systému jako celku, některé potřebné instituty v něm stále chybějí. Vedle již v předchozí zprávě zmiňovaných orgánů na mimosoudní řešení sporů je to především posílení nezávislosti kontroly a posuzování kvality zdravotní péče za účasti zástupců pacientů, případně zdravotních pojišťoven, ale i např. právníků specializovaných na zdravotnické právo. Ti by měli např. být členy nezávislých odborných komisí posuzujících stížnosti na poskytování zdravotní péče a ne být pouze přizýváni²⁴⁷, aby tak bylo zajištěno zastoupení všech dotčených skupin a věc byla posouzena i z jiného než čistě medicínského pohledu. Podobné orgány by se mohly podílet na kontrole poskytování zdravotní péče spolu se stávajícími odbornými orgány.²⁴⁸ Již dnes za splnění podmínek odbornosti mohou provádět hodnocení kvality a bezpečnosti zdravotních služeb.²⁴⁹ Toto hodnocení by však poskytovatelé měli v pravidelných intervalech podstupovat povinně s tím, že by od něj odviselo i jejich povolení k poskytování zdravotních služeb. Ve světle ekonomických problémů velké části populace by pak bylo i vhodné ověřit, zda regulační poplatky ve zdravotnictví přece jen již nemají rdousící efekt a nestávají se bariérou pro přístup ke zdravotní péči. Tím by mohlo být pomoheno mnohým ekonomicky i jinak slabým skupinám (senioři, osoby se zdravotním postižením apod.).²⁵⁰

V souvislosti s poskytováním zdravotních služeb je jako dlouhodobě problematická vnímána možnost žen zvolit si způsob porodu a respekt k jejich právům jako matky.²⁵¹ Je jen málo porodnic, které mohou beze zbytku naplnit přání žen obsažená v jejich porodním plánu. V některých porodnicích není např. zajištěn ani stálý, nepřerušovaný kontakt dítěte a matky i otce po porodu. Právo volby typu poskytovatele zdravotní péče v období od počátku těhotenství do konce šestinedělí zůstává omezeno.²⁵² Podmínky, za nichž mohou porodní asistentky poskytovat nezávisle péči, popř. zřídit tzv. porodní dům, jsou natolik restriktivní²⁵³,

²⁴⁶ § 50 odst. 1 písm. b) zákona o zdravotních službách.

²⁴⁷ § 95 odst. 1 a 2 zákona o zdravotních službách.

²⁴⁸ § 107 a násl. zákona o zdravotních službách.

²⁴⁹ § 98 a násl. zákona o zdravotních službách.

²⁵⁰ Převzato z příspěvku Občanského sdružení na ochranu pacientů.

²⁵¹ To se prokázalo i v usnesení Ústavního soudu ze dne 28. února 2012, sp. zn. Pl. ÚS 26/11, kterým byla zamítnuta ústavní stížnost ve věci domácích porodů. Ústavní soud se však i přesto vyjádřil k meritu věci a poukázal především na právo na soukromý život, pod nějž ESLP zařazuje i právo na rozhodnutí o okolnostech porodu. Závěrem Ústavní soud vyzval zúčastněné strany „k zahájení seriózní a odborné debaty, jejímž výsledkem by měly být legitimní úprava, která by respektovala právo na soukromý život dle čl. 8 Úmluvy tak, jak jej vyložil ve svém rozhodnutí ESLP, při zohlednění všech kolidujících zájmů a základních práv jiných subjektů, zejména práva dítěte na život a ochranu zdraví.“ Skutečnost, že Ústavní soud se v usnesení, jímž stížnost zamítl, vyjádřil i k meritu věci, byla podrobena kritice většiny ústavních soudců, jak dokládá devět odlišných stanovisek (z materiálního hlediska viz především odlišná stanoviska soudců Ústavního soudu Jana Musila, Ivany Janů a Michaely Židlické).

²⁵² Převládá lékařská péče, která je hrazena ze systému veřejného zdravotního pojištění. V současné době je upraven pouze jeden specifický zdravotní úkon porodní asistentky, a to návštěva těhotné nebo matky v šestinedělí ženskou sestrou (obvykle jedenkrát v těhotenství a třikrát v šestinedělí).

²⁵³ Požadavky jsou upraveny v zákoně o zdravotních službách, ve vyhlášce Ministerstva zdravotnictví č. 92/2012 Sb., o požadavcích na technické a věcné vybavení zdravotnických zařízení a kontaktních pracovišť domácí péče a vyhlášce Ministerstva zdravotnictví č. 99/2012 Sb., o požadavcích na minimální personální zabezpečení zdravotních služeb. Jedná se především o požadavek způsobilosti k samostatnému výkonu povolání, splnění podmínek na technické, věcné a personální vybavení a udělení oprávnění k provozování zdravotnických služeb příslušným krajským úřadem.

že je většina z nich nenaplní. V roce 2012 byly k Evropskému soudu pro lidská práva podány dvě stížnosti ohledně porodů ve vlastním sociálním prostředí²⁵⁴, u nichž nebylo možno zajistit péči samostatné porodní asistentky z důvodu hrozících sankcí.²⁵⁵ Návrhy na zlepšení situace v českém porodnictví měla přinést pracovní skupina vytvořená v březnu 2012 ministrem zdravotnictví. Zastoupeny v ní byly všechny zájmové skupiny – od lékařů a zdravotních pojišťoven až po porodní asistentky a příjemkyně péče. Z iniciativy předsedy pracovní skupiny prof. Aleše Roztočila a její místopředsedkyně zmocněnkyně vlády pro lidská práva byl vytvořen návrh doporučení směřující ke kompromisnímu řešení problémů. V návaznosti doporučení Mezinárodní organizace za porodní péči pro matku a dítě²⁵⁶ měl být zlepšen lidský a vstřícný přístup lékařů k matce a dítěti, zavedeno pravidelné hodnocení kvality porodní a poporodní péče ve zdravotnických zařízeních, upraveny podmínky k samostatnému výkonu povolání porodní asistentky a vzniku porodních domů, zkvalitněno vysokoškolské studium pro porodní asistentky či ambulantní i hospitalizační péče porodní asistentky hrazena z veřejného zdravotního pojištění. Jednání pracovní skupiny, na kterém měla být doporučení projednána, však skončilo odchodem zástupců odborných lékařských společností a doporučení proto nebyla přijata. Následně byla pracovní skupiny zrušena a ministr zdravotnictví na začátku roku 2013 vytvořil novou pracovní skupinu, v níž jsou zastoupeny kromě Ministerstva zdravotnictví pouze zainteresované odborné společnosti lékařské i nelékařské a zdravotní pojišťovny.

4.5. Právo na vzdělání

V roce 2012 pokračovaly kroky k naplňování rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci *D. H. a ostatní proti České republice*.²⁵⁷ V mateřských školkách bylo např. uloženo ředitelům vytvořit podmínky odpovídající vzdělávacím potřebám individuálně integrovaného dítěte a vedoucí k jeho všestrannému rozvoji.²⁵⁸ Děti z přípravných tříd mohou navštěvovat i školní družinu a jak školní družina, tak mateřská škola mohou být pro děti se zdravotním postižením či se sociálním znevýhodněním nebo pro sociálně slabé rodiny bezplatné.²⁵⁹ Výzkum České školní inspekce ukázal, že došlo k poklesu podílu romských žáků vzdělávaných podle programu pro děti s lehkým mentálním postižením z 35 %²⁶⁰ na 26,4 %.²⁶¹

Přes všechna tato opatření ovšem ve skutečnosti romská populace zůstává v bývalých zvláštních školách nadrepresentována, což potvrdil i výzkum ochránce.²⁶² Ochránce zjišťoval, kolik romských žáků tyto školy skutečně navštěvuje. Výzkum ukázal, že v nich může být vzděláváno 32 – 35 % žáků romského původu, resp. žáků, kteří mohou na základě svých

²⁵⁴ *Krejzová proti České republice*, stížnost ze dne 7. května 2012 č. 28473/10, a *Dubská proti České republice*, stížnost ze dne 4. května 2012 č. 28859/11.

²⁵⁵ Za poskytnutí této zdravotní služby bez oprávnění může být porodní asistentce uložena pokuta až do výše 1.000.000 Kč, což může porodní asistentky od účasti na porodu odrazovat.

²⁵⁶ Celý text je dostupný zde: <http://www.unipa.cz/images/Unipa/10%20kroku.pdf>.

²⁵⁷ Rozsudek velkého senátu ve věci *D. H. a ostatní proti České republice*, ze dne 13. 11. 2007, stížnost č. 57325/00.

²⁵⁸ § 1a odst. 7 vyhlášky č. 14/2005 Sb., o předškolním vzdělávání, ve znění vyhlášky č. 214/2012 Sb.

²⁵⁹ § 123 odst. 4 školského zákona.

²⁶⁰ Viz Zpráva z kontrolní činnosti v bývalých zvláštních školách <http://www.csicr.cz/getattachment/6e4232be-1c17-4ff8-ac72-763a23569109>, str. 6.

²⁶¹ Viz Tematická zpráva ČŠI Postup transformace bývalých zvláštních škol ve školním roce 2011/2012. <http://www.csicr.cz/getattachment/641ebe0e-36b3-4ba3-af8f-e5bf939040e2>, str. 4. Výsledky vychází ze sdělení ředitelů škol a jejich kvalifikovaných odhadů.

²⁶² http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/DISKRIMINACE/Vyzkum/Vyzkum_skoly-zprava.pdf

vnějších znaků být považováni za Romy.²⁶³ Toto je přitom nejen v rozporu s ústavním pořádkem a mezinárodními úmluvami, ale i zhoubné pro ekonomický a sociální rozvoj společnosti. K řešení problému ochránce doporučuje uzákonit přímo přednost individuální integrace všech žáků se speciálními vzdělávacími potřebami²⁶⁴, zakázat vzdělávání žáků bez zdravotního postižení ve speciálních školách²⁶⁵ a sjednotit evidenci a názvosloví těchto škol. Na přetrvávající problém upozorňují i zmocněnkyně vlády pro lidská práva a Agentura pro sociální začleňování, jež se ve spolupráci s Veřejným ochránce práv snaží o osvětu a šíření příkladů dobré praxe skrze pořádání konferencí a odborných setkání.²⁶⁶

V reakci na výzkum i na mezinárodní kritiku nedostatečného naplňování rozsudku Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy zpracovalo koncem roku 2012 tzv. Akční plán k výkonu rozsudku D. H. a ostatní proti České republice.²⁶⁷ Cílem akčního plánu je přijetí takových opatření, která odstraní některé postupy, jež by mohly být zdrojem znevýhodnění romských žáků ve vzdělávání. Plán navrhuje zavést evidenci počtu žáků vzdělávajících se podle Rámcového vzdělávacího programu pro základní školy s přílohou upravující vzdělávání žáků s lehkým mentálním postižením a zjistit počet romských žáků vzdělávajících se podle tohoto programu. Tato příloha by měla být revidována stejně jako nástroje pro diagnostiku lehkého mentálního postižení, aby braly ohled na sociální a kulturní odlišnosti. S tím souvisí i zavedení dohledu nad diagnostikou a poradenskými zařízeními. Vzdělávání žáků bez postižení ve školách pro žáky se zdravotním postižením by mělo být úplně zakázáno a to včetně dočasných diagnostických pobytů, které mohou být nahrazeny diagnostickým pozorováním v původním prostředí. Přehodnocen by měl být i účel přípravných tříd. Na provádění plánu se budou podílet odborníci a zástupci občanského sektoru včetně zmocněnkyně vlády pro lidská práva a jejich spolupracovníků. Klíčová je však celkově proinkluzivní orientace vzdělávacího systému jako celku a také dostatečná finanční podpora inkluzivního vzdělávání.

V roce 2012 se správní soudy vyjadřovaly k rozhodování o výsledcích nově zavedených státních maturit.²⁶⁸ Poukázaly správně na to, že stát je zodpovědný za dodržování podmínek maturitní zkoušky. Nejde tedy čistě jen o pedagogický a odborný postup, ale i o výkon veřejné správy, který se řídí procesními pravidly a principy správního řízení. Navíc jde o postup ovlivňující výkon základního práva na vzdělání, který podléhá soudnímu přezkumu.²⁶⁹ Žák sice nemá právo na právní posouzení výsledků zkoušky, ale má právo na posouzení dodržení předepsaných postupů při jejím hodnocení. Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy tedy jako správní orgán musí zpřístupnit žadateli všechny podklady rozhodnutí a své rozhodnutí řádně odůvodnit a vyrovnat se se všemi námitkami. Přezkum nelze omezit na prostou revizi předchozího hodnocení. Žák má právo se dozvědět, proč jeho odpovědi byly

²⁶³ Blíže viz kapitola 5.1. a 5.2.

²⁶⁴ § 16 školského zákona.

²⁶⁵ § 3 odst. 5 a § 10 odst. 2 vyhlášky č. 73/2005 o vzdělávání dětí, žáků a studentů se speciálními vzdělávacími potřebami a dětí, žáků a studentů mimořádně nadaných, ve znění vyhlášky č. 147/2011 Sb. Viz také Zpráva za rok 2011, str. 48n.

²⁶⁶ Viz např. Panelová diskuze Rovný přístup dětí ke vzdělání <http://www.vlada.cz/cz/ppov/zmocnenec-vlady-pro-lidska-prava/aktuality/panelova-diskuze-rovny-pristup-deti-ke-vzdelani-99257/>. Záznam z diskuse přístupný zde <http://www.ochrance.cz/tiskove-zpravy/tiskove-zpravy-2012/audiozaznam-z-panelove-diskuse-rovny-pristup-deti-ke-vzdelani/>.

²⁶⁷ <http://www.msmt.cz/pro-novinare/msmt-predstavilo-plan-opatreni-k-vykonu-rozsudku-d-h-proti>.

²⁶⁸ Rozsudky Městského soudu v Praze ze dne 28. 8. 2012, sp. zn. 10 A 278/2011, a ze dne 30. 10. 2012, sp. zn. A 278/2011, oba potvrzeny Nejvyšším správním soudem (rozsudky ze dne 17. 1. 2013, sp. zn. 7 As 165/2012, a ze dne 21. 2. 2013, sp. zn. 7 As 190/2012), vše přístupné na www.nssoud.cz.

²⁶⁹ Čl. 33 a 36 odst. 2 Listiny.

špatné a jaké odpovědi byly správné a stejně tak musí ministerstvo posoudit, zda otázky byly věcně správně a jednoznačně formulovány. I když maturitní zkouška je odborný proces, podléhá přesto právní kontrole a dotčená práva žáků musí být právně chráněna.

4.6. Právo na životní prostředí

Počátkem roku 2012 Ústavní soud rozhodl ve sporu obyvatel městské části Praha 4 a hlavního města Prahy ohledně protihlukových opatření kolem ulice 5. května.²⁷⁰ Na rozdíl od předchozích rozsudků Městského soudu v Praze a Nejvyššího soudu²⁷¹ se Ústavní soud postavil na stranu hlavního města Prahy a oba uvedené rozsudky ve prospěch žalobců zrušil. Podle něj obecné soudy při posuzování míry přiměřené poměrům, nad níž již vlastník komunikace okolní vlastníky obtěžuje, nedostatečně zohlednily specifickou situaci vlastníka plně provozované pozemní komunikace a nedůvodně preferovaly práva obyvatel okolních domů, čímž zasáhly do práv hlavního města Prahy, které jako vlastník komunikace nemůže provoz na ní nijak významně regulovat. Vlastníci domů a bytů kolem ulice 5. května zde žijí určitou dobu a nedošlo k žádné náhlé změně situace, tudíž věděli, za jakých podmínek své vlastnictví nabývají. Jejich vlastnická práva byla a jsou imisemi hluku porušována, avšak neděje se tak v míře nepřiměřené dlouhodobě se formujícím místním poměrům. Navíc Ústavní soud zdůrazňuje, že hlavní město Praha podniká kroky ke snížení hlukové zátěže, což je mj. i podmínkou dočasného povolení k jejímu překračování.

Nález Ústavního soudu však úplně ignoruje veřejnoprávní povinnosti hlavního města Prahy jako vlastníka komunikace zajistit, aby hluk z pozemní komunikace nepřekračoval hygienické limity.²⁷² Konstatováním, že vlastník komunikace nemůže provoz na ní efektivně omezit či vyloučit, tak Ústavní soud prakticky vlastníky komunikací zprostil povinnosti uplatnit jiná opatření k omezení hluku.²⁷³ Podle nálezu sice mělo hlavní město Praha provádět opatření k dalšímu snížení imisí hluku způsobeného provozem na předmětné komunikaci (které přitom vlastně vůbec provádět nemuselo či nemohlo).²⁷⁴ Ke konci platnosti výjimky v prosinci 2012 ovšem tato opatření provedena nebyla. Je možné polemizovat s tím, zda překračování limitů bylo v daném případě nad míru přiměřenou poměrům ve smyslu občanského práva, a tudíž zda bylo na místě uložit občanskoprávní opatření proti imisím. Ochrana proti hluku může být v tomto a v dalších podobných případech realizována skrze veřejné právo a zákon o ochraně veřejného zdraví, ovšem Ústavní soud tuto možnost úplně pominul. V otázce ochrany vlastnictví by rovněž neměl opomíjet roli obce jako veřejnoprávní korporace, která je povinná své vlastnictví užívat pro naplnění potřeb svých obyvatel a nikoliv proti nim. Navíc vzhledem k obecné závaznosti nálezů Ústavního soudu se uvedené úvahy mohou stát rozhodujícími i v podobných kauzách, kdy obyvatelé měst mohou hledat soudní ochranu před hlukem či jakoukoliv jinou činností s negativním vlivem na jejich zdraví a životní prostředí. Jejich práva tak nález velmi výrazně oslabuje, aniž by jim nabízel efektivní prostředky ochrany.

²⁷⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 11. 1. 2012, sp. zn. I. ÚS 451/11.

²⁷¹ Viz Zpráva za rok 2011, str. 49n.

²⁷² § 30 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví.

²⁷³ Pak by ovšem nemělo smysl nejen její vymáhání, ale i udělování výjimek z této povinnosti právě vlastníkům komunikací, když žádné povinnosti nemají či je nemohou plnit.

²⁷⁴ Jak vyplývá z povolení výjimky Hygienické stanice Hlavního města Prahy z roku 2007, měla být provedena především následující opatření: „Protihluková clona je navržena taktéž v úseku podél ulic Jihlavská a Bítovská, u obytných a školských objektů dojde k provedení úpravy okenních konstrukcí.“

5. Diskriminace

5.1. Antidiskriminační zákon v praxi

Jako národní těleso pro rovné zacházení a ochranu před diskriminací ochránce v průběhu roku 2012 obdržel 253 podnětů týkajících se diskriminace, z nichž vyřídil 178 a diskriminaci zjistil v 18 případech. V ostatních případech ochránce stěžovatelům poskytl rozbor dané problematiky a radu, jak dále postupovat v ochraně svých práv. Nejčastěji namítanými diskriminačními důvody byly věk, pohlaví a zdravotní postižení. Ochránce při své činnosti spolupracoval s nestátní neziskovou organizací Pro bono aliance a Českou advokátní komorou, které zprostředkovávaly bezplatnou právní pomoc vybraným obětem diskriminace, které neměly finanční prostředky na její zajištění. Pomoc spočívá zejména v podávání žalob a správních podání ve prospěch stěžovatelů a ochránce k případu vždy dodává odborné hodnocení z hlediska diskriminace. V roce 2012 této služby využily celkem 3 oběti diskriminace.

Důvodem, proč se málo obětí diskriminace obrací na soudy pro ochranu svých práv, je podle ochránce často právě nedostatek kvalifikované a přitom finančně dostupné právní pomoci, neboť i přes přesun důkazního břemene je těžké konkrétní diskriminační skutečnosti prokázat. V antidiskriminačních sporech sice účastníky mohou zastupovat speciálně zřízené subjekty specializující se na ochranu před diskriminací²⁷⁵, avšak těm chybí často dostatečné personální a finanční kapacity, aby uspokojily větší počet obětí. K tomu se přidává i výše poplatku za podání žaloby ve věci ochrany před diskriminací²⁷⁶ ve spojení s problémy při prokázání diskriminačního jednání, délkou řízení a nejistotou jeho výsledku. Tím ovšem ochrana před diskriminací ztrácí svou efektivnost, když sice existuje v zákoně, ale reálně je obětem obtížně dostupná.²⁷⁷ Ochránce proto doporučuje poplatek za podání antidiskriminační žaloby snížit na pevnou sazbu 1 000 Kč a neodvozovat jej od výše požadované náhrady.²⁷⁸ Nevládní organizace navíc doporučují, aby žaloby na ochranu před diskriminací mohly podávat specializované organizace samy ve veřejném zájmu (tzv. *actio popularis*) a nikoliv pouze jménem konkrétních obětí, které k žalobě nemusí dát souhlas z výše uvedených či jiných důvodů.²⁷⁹ Žaloba ve veřejném zájmu by mohla pomoci vícero obětem najednou, aniž by je přitom výrazně zatěžovala, a mohla by tak ochranu před diskriminací více zefektivnit. V oblasti ochrany před diskriminací se rovněž výrazně ukazuje neexistence systému široce dostupné bezplatné či nízkonákladové právní pomoci v České republice, která by pomohla všem osobám najít základní právní rady a předcházet možným sporům, čímž by ostatně mohly být odbřemeněny i přetížené soudy.

²⁷⁵ § 26 odst. 3 občanského soudního řádu.

²⁷⁶ Soudní poplatek u žaloby ve věci ochrany před diskriminací činí 2 000 Kč, pokud není žádána náhrada nemajetkové újmy v penězích (Položka č. 4 písm. c) a bod 6 sazebníku soudních poplatků) či pokud je žádána náhrada do výše 200 000 Kč (Položka č. 3 písm. a) sazebníku soudních poplatků). Pokud je požadováno více než 200 000 Kč, činí 1% ze žádané náhrady, (Položka č. 3 písm. b) sazebníku soudních poplatků).

²⁷⁷ Dostupnou a efektivní pomoc obětem diskriminace požaduje i evropské právo. Viz čl. 7 odst. 1 směrnice Rady 2000/43/ES, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ, čl. 9 odst. 1 směrnice Rady 2000/78/ES, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání a čl. 8 odst. 1 směrnice Rady 2004/113/ES, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s muži a ženami v přístupu ke zboží a službám a jejich poskytování.

²⁷⁸ Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv 2012, str. 18.

²⁷⁹ Např. Amnesty International <http://www.amnesty.org/en/library/asset/EUR71/003/2012/en/afb73b78-d8dd-428c-b27f-25e110c8f50f/eur710032012en.pdf>. Viz rovněž Evropská agentura pro základní práva: The Racial Equality Directive: application and challenges, str. 14 http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1916-FRA-RED-synthesis-report_EN.pdf.

Ochránce rovněž v roce 2012 vydal doporučení k naplňování práva na rovné zacházení při zřizování vyhrazeného parkování na místních komunikacích²⁸⁰. Parkování na veřejných komunikacích je v rámci jejich veřejného užívání veřejnou službou, při jejímž poskytování nesmí vlastník komunikace diskriminovat na základě zdravotního postižení a musí přijmout přiměřená opatření, aby zajistil osobám se zdravotním postižením efektivní přístup k této službě. Vlastník komunikace by tedy vždy měl činit vše pro to, aby vyhrazené parkovací místo mohlo být zřízeno. Nesouhlasit může pouze tehdy, existuje-li objektivní překážka bránící jeho zřízení. I pak by však měl přijmout náhradní opatření usnadňující osobám se zdravotním postižením přístup k jejich vozidlům a potažmo jejich vlastní mobilitu (např. vyhrazené místo dále od bydliště, umožnění zastavení auta pro nastoupení a vystoupení dané osoby apod.)

Při výzkumu ohledně romských žáků bývalých zvláštních škol se ochránce setkal s otázkou zjišťování relevantních dat pro odhalování diskriminace. Přitom právě zjištění vlivu určité politiky na vybrané zranitelné skupiny je klíčové pro správné vyhodnocení, zda politika nemá ve svém výsledku nepřímo diskriminační dopady, tj. ač to není jejím záměrem, ve skutečnosti určité skupiny znevýhodňuje či jim nepřináší očekávaný prospěch. Mnohé z diskriminačních znaků jsou ovšem citlivými osobními údaji.²⁸¹ Pokud tedy subjekty neposkytnou údaje o své charakteristice dobrovolně a neudělí tudíž s jejich zpracováním souhlas, není možné tyto údaje využívat pro výzkum diskriminace.²⁸² Dopady diskriminace pak mohou být zkoumány skrze neadresný průzkum, kdy je znak zjišťován bez identifikace konkrétní osoby, a tudíž nejsou získávány žádné osobní údaje. Etnický původ či jiná charakteristika klíčová pro diskriminaci jsou tedy přiřazovány druhými osobami na základě vnějších znaků bez ohledu na názor samotných identifikovaných osob a na objektivní skutečnost. Tím může docházet k rozdílům mezi subjektivním a objektivním vnímáním diskriminačního znaku. Na druhou stranu tento výzkum zohledňuje, že k diskriminaci často dochází právě na základě vnější identifikace znaků pozorovateli bez ohledu na to, zda daná osoba tyto znaky skutečně má. Při diskriminaci je tudíž klíčový názor diskriminátora, který motivuje jeho diskriminační jednání, nikoliv skutečné vlastnosti diskriminované osoby.

5.2. Diskriminace na základě rasy či etnického původu

Jak bylo uvedeno již v kapitole 4.5, věnoval se ochránce výzkumu etnického složení žáků bývalých zvláštních škol.²⁸³ Při tom použil neadresný průzkum založený na identifikaci subjektů druhými osobami na základě nepřímých kritérií. Aby byla tato subjektivní metoda co nejvíce objektivizována, použil dvě skupiny identifikujících osob. Data byla zjišťována na základě dotazníků určených třídním učitelům škol a výzkumného šetření pracovníků Kanceláře veřejného ochránce práv. Identifikace romských dětí ze strany učitelů probíhala na základě znalosti jejich rodinného prostředí. Pracovníci kanceláře identifikovali žáky na

²⁸⁰ Doporučení veřejného ochránce práv k naplňování práva na rovné zacházení při zřizování vyhrazeného parkování na místních komunikacích. http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/DISKRIMINACE/Doporuceni/Doporuceni-parkovani_159-2011.pdf

²⁸¹ § 4 písm. b) zákona o ochraně osobních údajů. Jde např. o rasu, víru, zdravotní stav či sexuální orientaci.

²⁸² Česká právní úprava sběr citlivých osobních údajů pro čistě statistické a politicko-správní účely neumožňuje (viz. § 9 zákona o ochraně osobních údajů), avšak evropská úprava, ze které vychází, toto nezakazuje, pokud jsou údaje dostatečně chráněny (viz čl. 8 odst. 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES ze dne 24. října 1995 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a čl. 6 Úmluvy o ochraně osob se zřetelem na automatizované zpracování osobních dat).

²⁸³ Výzkum veřejného ochránce práv k otázce etnického složení žáků bývalých zvláštních škol, dostupný z http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/DISKRIMINACE/Vyzkum/Vyzkum_skoly-zprava.pdf.

základě pozorování přímo ve škole.²⁸⁴ Na základě kombinace těchto postupů ochránce zjistil, že v bývalých zvláštních školách může být vzděláváno 32 – 35 % žáků romského původu, resp. žáků, kteří mohou na základě svých vnějších znaků být považováni za Romy. Celkový podíl Romů v české populaci je přitom zhruba 1,5 – 3 %. Takto několikanásobně vyšší výskyt lehkého mentálního či jiného postižení v české romské populaci není možný. Z toho rovněž vyplývá, že velká část romských žáků v bývalých zvláštních školách je zde zařazena přesto, že žádné zdravotní postižení nemá a je pouze zdravotně či sociálně znevýhodněna, což přitom školský zákon neumožňuje.²⁸⁵ Opatření v podobě zařazování žáků do speciálního vzdělávání sice není a priori zaměřeno na zařazování romských žáků, avšak ti jsou zde zastoupení nad míru, která je běžná v celkové populaci²⁸⁶, resp. nad míru svého zastoupení v celkové populaci.²⁸⁷ Z hodnocení Agentury Evropské unie pro základní práva nicméně vyplývá, že v porovnání s ostatními členskými státy Evropské unie dosáhla Česká republika velmi dobrých výsledků, co se týče procenta romských dětí navštěvujících školu i Romů majících ukončené střední vzdělání obecně.²⁸⁸

Diskriminací na základě rasy a jejím prokazováním se zabýval i Nejvyšší soud.²⁸⁹ Rom se domáhal omluvy a náhrady nemajetkové újmy za to, že byl zařazen do zvláštní školy na základě svého etnického původu. Svou nepřímou diskriminaci prokazoval statistikami nadměrného zastoupení Romů ve zvláštních školách podobně, jako tomu bylo v rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci D. H. a ostatní proti České republice.²⁹⁰ Soud předloženou statistiku tehdy přijal jako důkaz nepřímé diskriminace romských dětí při umístění do zvláštních škol a pro jejich tak zásadní zastoupení v těchto školách považoval každé romské dítě za oběť diskriminace bez ohledu na individuální okolnosti. Nejvyšší soud ovšem daný postup odmítl s poukazem na vývoj judikatury Evropského soudu pro lidská práva, který k danému závěru nově dospívá pouze v případech, že zastoupení znevýhodněné skupiny ve vzorku přesahuje 50 %.²⁹¹ Jelikož v daném případě se zastoupení Romů ve zvláštních školách v daném kraji pohyboval pod 50 %, musel žalobce prokázat, že on sám byl zařazením do zvláštní školy diskriminován.²⁹² Odlišné zacházení by pak mohlo být odůvodněno jen objektivními a rozumnými kritérii, které nebudou mít nic společného s jeho

²⁸⁴ Metodika výzkumu je popsána zde http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/DISKRIMINACE/Vyzkum/Vyzkum_skoly-metoda.pdf.

Výsledky přitom nijak nezkreslilo, že skutečná etnická identita dětí nebyla zjištěna, neboť diskriminace se často odehrává na základě vnímání, nikoliv skutečného stavu.

²⁸⁵ Viz § 16 odst. 8 školského zákona. Umožňuje to § 3 odst. 5 a 6 a § 10 odst. 2 vyhlášky č. 73/2005 o vzdělávání dětí, žáků a studentů se speciálními vzdělávacími potřebami a dětí, žáků a studentů mimořádně nadaných, ve znění vyhlášky č. 147/2011 Sb. Vyhláška tak v tomto směru protiústavně odporuje zákonu.

²⁸⁶ Viz Zpráva o stavu lidských práv za rok 2009, str. 54.

²⁸⁷ Viz rovněž kapitola 4.5.

²⁸⁸ Zpráva Agentury EU pro základní práva z roku 2012: The situation of Roma in 11 EU Member States http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/2099-FRA-2012-Roma-at-a-glance_EN.pdf

²⁸⁹ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. 12. 2012, sp. zn. 30 Cdo 4277/2010.

²⁹⁰ ESLP, *D. H. a ostatní proti České republice*, rozsudek velkého senátu ze dne 13. listopadu 2007, stížnost č. 57325/00.

²⁹¹ Viz rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Oršuš a ostatní proti Chorvatsku* ze dne 16. 3. 2010, stížnost č. 15766/03, Reports of Judgments and Decisions 2010.

²⁹² Podle § 133a občanského soudního řádu osoba, která se cítí být diskriminována, musí v soudním řízení nejen tvrdit, ale i prokázat, že s ní bylo zacházeno znevýhodňujícím způsobem. Dále musí tvrdit, že znevýhodňující zacházení bylo motivováno zakázaným diskriminačním důvodem. Nemusí však již tuto motivaci prokazovat, neboť prokázat věrohodně interní motivaci cizí osoby je ve většině případů téměř nemožné. Naopak tato osoba, která svou motivaci zná, musí věrohodně prokázat sama, že nespočívala v diskriminačním kritériu, jinak se její se taková motivace předpokládá. Viz rovněž nálezy Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 37/04 (419/2006 Sb.).

rasou.²⁹³ V uvedeném případě bylo důvodem pro rozdílné zacházení vyrovnání vzdělanostního handicapu žalobce, což byl legitimní cíl, pro který bylo zařazení do zvláštní školy, které tento handicap mělo vyrovnat, přiměřeným prostředkem.

Rozsudek je zajímavým příkladem judikatury ve věcech diskriminace, zároveň však odhaluje několik problémů. Především nezohledňuje, že nepřímá diskriminace se od diskriminace přímé liší právě tím, že není nijak diskriminačně motivována a je tak pouze projevem neutrálně motivovaného postupu.²⁹⁴ Tudíž u ní žádný diskriminační motiv prokazovat nelze a je nutno posuzovat pouze samotné jednání a jeho objektivní následky, které lze pak prokazovat i relevantními a věrohodnými statistikami. Je však otázka, zda je vůbec legitimní u těchto statistiky hodnotit míru reprezentativnosti.²⁹⁵ Zásadní otázkou je pak zkoumání dopadu nepřímých diskriminačních praktik na individuální případy pro konstatování diskriminace. Rozdílné zacházení bez přímého diskriminačního motivu může být odůvodněno legitimním cílem dosahovaným přiměřenými a nezbytnými prostředky.²⁹⁶ Evropský soud pro lidská práva ve své nejnovější judikatuře²⁹⁷ vhodně skloubil oba přístupy, kdy na jednu stranu připustil důkaz nepřímé diskriminace statistikami bez omezování jejich reprezentativnosti, na druhou stranu rovněž pečlivě zkoumal a hodnotil dopady rozdílného zacházení na konkrétní případy, aby zjistil, zda je legitimně odůvodněné a přiměřené. Takto by tedy měly vždy postupovat i národní soudy a pečlivě zkoumat důvodnost a přiměřenost rozdílného zacházení včetně případných odborných analýz.²⁹⁸

V lokalitách s dlouhodobými problémy a napětím mezi většinovým obyvatelstvem a členy romské menšiny v roce 2012 nadále docházelo k veřejným shromážděním, pochodům, demonstracím a jiným akcím většinou v reakci na konkrétní konflikt jako napadení člena majoritní společnosti příslušníky romské menšiny. Velkou mediální pozornost vzbudil případ patnáctiletého mladíka v Břeclavi, který si vymyslel údajné napadení Romy, avšak posléze se ukázalo, že si zranění způsobil sám. V případě žhářského útoku na romský dům v Býchorech ve středních Čechách v červenci 2011 byl za pokus o těžké ublížení na zdraví s rasovým podtextem odsouzen 1 pachatel k 4 letům vězení a 3 ostatní za násilí proti skupině obyvatelů a proti jednotlivci k podmíněčným trestům odnětí svobody. Rozsudek dosud není pravomocný, neboť obvinění podali odvolání. Zmocněnkyně vlády pro lidská práva ve svých tiskových prohlášeních a mediálních výstupech odsoudila veškeré verbální i fyzické projevy rasismu a netolerance. Taková prohlášení by však měli pronášet i ostatní politici a veřejní činitelé, aby tak společnost jasně viděla, že tyto činy jsou nejen právně, ale i morálně nepřijatelné.

Z výzkumu Agentury pro sociální začleňování rovněž vyplývá, že česká média zobrazují Romy velmi stereotypně. Většina zpráv se dotýká kriminality, přičemž ve čtyřech pětinach

²⁹³ Antidiskriminační zákon v souladu s právem EU (směrnice č. 2000/43/ES) neumožňuje rozdílné zacházení na základě rasy.

²⁹⁴ § 3 odst. 1 antidiskriminačního zákona.

²⁹⁵ To je velmi dobře vidět právě na výše zmiňovaném zastoupení Romů ve speciálním vzdělávání pro děti se zdravotním postižením. Pokud je v něm zastoupeno 10x více Romů než běžné populace či několikanásobně více než je podíl Romů v běžné populaci, je otázka, zda Romové tvoří více jak 50 % žáků v těchto školách, víceméně irelevantní.

²⁹⁶ § 3 odst. 1 antidiskriminačního zákona.

²⁹⁷ Rozsudek ve věci *Horváth a Kiss proti Maďarsku* ze dne 29. 1. 2013, stížnost č. 11146/11.

²⁹⁸ Proti rozsudku Nejvyššího soudu byla podána ústavní stížnost a jeho postup tedy bude vyhodnocen z ústavního hlediska ochrany základních práv včetně práva na vzdělání a zákazu diskriminace.

zpráv o Romech se mluví jako o pachatelích, jen v pětině jako o obětech.²⁹⁹ Toto ukazuje na stereotypy v mediálním zpravodajství, jejichž důsledkem jsou pak i stereotypy ve společnosti a možné netolerantní jednání. Zmocněnkyně vlády pro lidská práva o této otázce vedla diskusi i s řediteli hlavních televizních a rozhlasových stanic a tištěných médií.³⁰⁰ Proti rasismu je nutno rovněž posílit společenskou osvětu. Vedle vzdělávání státních úředníků, policistů a dalších vykonavatelů veřejné moci rovněž zmocněnkyně vlády pro lidská práva a Agentura pro sociální začleňování připravují kampaň proti rasismu a násilí z nenávisli. Kampaň bude cílena především na mladé lidi a bude využívat moderní komunikační prostředky jako internet či sociální sítě a komunity. Cílem je vytvořit aktivní společenství osob bojujících proti rasismu kreativním a osvětovým způsobem. Doprovodné aktivity se budou zaměřovat na vzdělávání na školách v problematických regionech a na osvětu mezi státními orgány. Začátek kampaně je plánován na rok 2013.

5.3. Diskriminace na základě pohlaví

V oblasti diskriminace na základě pohlaví obdržel ochránce velký počet stížností od zaměstnaných těhotných žen, které se setkaly s tím, že je zaměstnavatel nutil k „dobrovolnému“ odchodu ze zaměstnání. Po skončení rodičovské dovolené se pak ženy (popř. muži) setkávají s problémy se znovuzapojením do práce, neboť s nimi zaměstnavatelé často nepočítají a v krátké době s nimi ukončují pracovní poměr. Ochránce se setkal i s případem nepřijetí do zaměstnání z důvodu rodičovství. Dotazy na mateřství či péči o dítě a související otázky přitom nesmí zaměstnavatel v rámci pracovního pohovoru uchazečům a uchazečkám o zaměstnání pokládat, neboť nesouvisí s uzavřením pracovní smlouvy.³⁰¹ Pokud na základě takto získaných informací nebude uchazeč přijat do zaměstnání, jedná se o přímou diskriminaci na základě pohlaví. Totéž platí i pro případ, kdy uchazeč či uchazečka nejsou přijati pouze proto, že odmítnou na nezákonné dotazy odpovědět.³⁰²

K výrazné změně došlo v roce 2012 v poskytování pojišťovacích služeb. Evropské právo zakazuje používat pohlaví jako faktor při výpočtu výše pojistného a pojistného plnění pro účely pojištění a souvisejících finančních služeb. Současně však povolovalo přiměřené rozdíly, je-li pohlaví určujícím faktorem při hodnocení rizika založeném na přesných pojistně-matematických a statistických údajích. Soudní dvůr Evropské unie³⁰³ však tuto výjimku zrušil, neboť její časově neomezená platnost je v rozporu s uskutečňováním cíle rovného zacházení s muži a ženami a neslučitelná s Listinou základních práv EU³⁰⁴. V nových smlouvách tedy musí být přistupováno k oběma pohlavím stejně bez výjimky.³⁰⁵

²⁹⁹ Agentura pro sociální začleňování: Analýza mediálního zobrazení Romů v českých médiích od začátku července 2011 do konce května 2012, dostupná z <http://www.socialni-zaclenovani.cz/obraz-romu-v-mediich-je-stale-jednotvarny-uvadi-vyzkum>.

³⁰⁰ Povinnost vyváženého a nediskriminačního zpravodajství přitom médiím ukládají i příslušné zákony. Viz § 32 odst. 1 písm. c) a i) zákona o rozhlasovém a televizním vysílání. Mnohá z nich mají podobná ustanovení i ve svých etických kodexech.

³⁰¹ § 316 odst. 4 zákoníku práce. Takové jednání je možné kvalifikovat jako obtěžování, které je jednou z forem zakázané diskriminace.

³⁰² Zpráva o šetření VOP ze dne 25. 2. 2013 „Nepřijetí do zaměstnání z důvodu rodičovství“, dostupná z http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/DISKRIMINACE/Kauzy/prace/146-2012-DIS-JKV-ZZ.pdf.

³⁰³ Rozsudek ve věci C-236/09 Association belge des Consommateurs Test-Achats a další, [2011] ECR I-00773.

³⁰⁴ Články 21 a 23 Listiny základních práv EU.

³⁰⁵ Zákon č. 99/2013 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti pojišťovnictví a penzijního připojištění v souvislosti se zrušením výjimky ze zásady rovného zacházení v právu Evropské unie.

5.4. Diskriminace na základě věku

Podle dosavadních údajů žije v České republice přibližně 1,6 milionu lidí starších 65 let, kteří představují téměř 16 % populace a jejich počet se stále zvyšuje.³⁰⁶ Právě na seniory je mnohdy nahlíženo s despektem a nedostatkem porozumění a dochází k věkové diskriminaci či ke špatnému zacházení s nimi. Ministerstvo práce a sociálních věcí připravilo v roce 2012 Národní akční plán podporující pozitivní stárnutí pro období let 2013 – 2017³⁰⁷, který vláda schválila v únoru 2013. Mezi priority plánu patří zejména ochrana lidských práv starších osob, rozvoj vzdělávacích aktivit pro seniory, podpora aktivní účasti seniorů na trhu práce, zdravé stárnutí a péče o seniory. Implementaci plánu bude nutno sledovat do budoucna.

Rok 2012 byl rovněž vyhlášen Evropským rokem aktivního stárnutí a mezigenerační solidarity³⁰⁸ s důrazem na podporu vitality a důstojnosti všech osob. Mezi jeho cíle patřilo zejména zvýšení obecného povědomí o významu aktivního stárnutí, podněcování diskuzí a výměna zkušeností, podporování boje proti diskriminaci na základě věku, překonávání stereotypů souvisejících s věkem a odstranění bariér v životě starších osob. Jednou z patronek roku se přitom stala i zmocněnkyně vlády pro lidská práva, která veřejně vystupovala na podporu a zvýraznění práv starších osob a jejich problémů. Za tímto účelem uspořádala v listopadu 2012 diskusní setkání o právech starších osob v České republice. Na setkání bylo probíráno především negativní vnímání seniorů, jejich týrání a špatné zacházení, nedostatečný přístup k sociální a právní pomoci nebo ochrana starších osob před nekalými obchodními praktikami. Ze setkání vyplynulo, že existuje celá řada oblastí, ve kterých je třeba posílit ochranu práv seniorů. Klienti zařízení sociálních služeb se setkávají s omezováním osobní svobody a pohybu, s nedostatkem soukromí a nepřiměřenými smluvními podmínkami v zařízeních. Dochází i ke snižování počtu lůžek v nemocnicích a stále chybí fungující sociální bydlení, jehož klienty do budoucna seniři určitě budou. Ochránce rovněž např. plánuje výzkum o věkové diskriminaci v přístupu k finančním službám. Na mezinárodní půdě probíhají diskuze o úmluvě o právech starších osob v OSN či návrhu doporučení Výboru ministrů Rady Evropy o podpoře lidských práv starších osob, na kterých by se Česká republika měla rovněž podílet.

Velkým problémem se pro seniory stávají předváděcí komerční akce.³⁰⁹ Na těchto akcích často dochází k psychickému nátlaku k uzavření smluv ke koupi v mnohých případech nekvalitního a předraženého zboží, který se blíží až vyhrožování či vydírání ze strany organizátora. Právě starší osoby těmto praktikám často podlehnou. V takovém případě je nutné podniknout kroky k případnému ukončení smlouvy, které umožňují právní předpisy. Spotřebitelské smlouvy, tj. smlouvy uzavřené mezi podnikatelem a spotřebitelem, jsou upraveny občanským zákoníkem³¹⁰ tak, aby chránily spotřebitele jako slabší stranu. U předváděcích akcí dochází k uzavření smlouvy mimo prostory obvyklé k podnikání dodavatele a spotřebitel tak může od smlouvy písemně odstoupit do 14 dnů od jejího uzavření i bez uvedení důvodů a bez jakékoliv sankce.³¹¹ Spotřebitel musí být na toto své právo dodavatelem písemně upozorněn, jinak se jeho lhůta prodlužuje na 1 rok. Nejen starší

³⁰⁶ Demografické stárnutí ČR podle výsledků projekce, dostupné z http://www.demografie.info/?cz_detail_clanku&artclID=824.

³⁰⁷ Dokument je dostupný na webových stránkách MPSV: <http://www.mpsv.cz/cs/12968>.

³⁰⁸ Více informací lze nalézt na: <http://europa.eu/ey2012/>.

³⁰⁹ Jen za rok 2012 zaznamenala spotřebitelská poradna *dTest* 2000 stížností na pořadatele předváděcích akcí.

³¹⁰ §§ 51a - 99 zákona č. 40/1964 Sb. občanský zákoník, nově s účinností od 1. 1. 2014 také v oddíle 4 Ustanovení o závazcích ze smluv uzavíraných se spotřebitelem, zákona č. 89/2012 Sb., *nový občanský zákoník*.

³¹¹ § 57 občanského zákoníku.

populace si ovšem těchto právních možností často není vědoma. Senioři se naopak stydí svěřit se svým rodinám a okolí, popř. tak učiní pozdě. Neplatnost smlouvy uzavřené v tísní, pod výhrůzkami a násilím lze namítat kdykoliv také z důvodů absence svobodné a vážné vůle.³¹² Tíseň je však nutno před soudem aktivně tvrdit a prokázat, čemuž často opět brání výše uvedený stud a neochota spotřebitele. Problémem je opět rovněž finanční nedostupnost kvalifikované právní pomoci a časově náročné soudní řízení. Sdružení dTest spolu s Českou obchodní inspekcí, Europe Direct a zastoupením Evropské komise uspořádalo sérii přednášek o prevenci před negativními důsledky předváděcích akcí.³¹³ K veřejnému povědomí přispěl i dokument „Šmejdi“, který mapuje praktiky organizátorů předváděcích akcí. Ministerstvo průmyslu a obchodu připravilo opatření, která přispějí k účinnější ochraně spotřebitelů před těmito nekalými praktikami. Patří mezi ně vytvoření systému spotřebitelského ombudsmana, zákaz řetězení živností a návrh novely zákona o ochraně spotřebitele zlepšující efektivnost dozoru vykonávaného v této oblasti Českou obchodní inspekcí.

Na ochránce se i v roce 2012 obrátila řada starších osob se stížnostmi na banky, které odmítly vyhovět jejich žádosti o kreditní kartu z důvodu překročení věkové hranice 70 let. Pokud podle ochránce banka nevyhoví žádosti klientů, kteří prokáží dostatečný majetek i dostatečné příjmy, pouze proto, že přesáhli určitou věkovou hranici, dopouští se přímé diskriminace na základě věku, která přitom není legitimně odůvodněna.³¹⁴ Banky však bohužel v těchto praktikách stále pokračují a ochránce se proto této otázce bude nadále věnovat. Ochránce se nadále rovněž setkával s pracovní inzercí, kde byl věk uváděn již přímo v inzerátech bez toho, aby byl skutečně důvodnou podmínkou pro výkon dané práce. Proto se i zde jednalo o přímou diskriminaci na základě věku.

5.5. Diskriminace osob se zdravotním postižením

V roce 2012 prošlo zaměstnávání osob se zdravotním postižením řadou legislativních změn. Především byla zrušena kategorie osoby zdravotně znevýhodněné. Speciální podpora v oblasti zaměstnanosti se vztahuje jen na osoby se zdravotním postižením³¹⁵, ostatním ohroženým skupinám na trhu práce náleží obecná podpora vymezená ve státní politice zaměstnanosti³¹⁶. Další zásadní změnou je sjednocení chráněných pracovních dílen s institutem chráněného pracovního místa. Chráněnými pracovními místy se stanou jen pracovní místa v chráněné pracovní dílně vytvořená nebo vymezená na základě dohody mezi zaměstnavatelem a Úřadem práce.³¹⁷ Příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením pro zaměstnavatele zaměstnávající na chráněných pracovních místech více než 50 % osob se zdravotním postižením je nyní poskytován v měsíční výši 75 % skutečně vynaložených prostředků na mzdy nebo platy těchto zaměstnanců, tudíž stát již nepřispívá na jejich plný plat.³¹⁸ Na částečnou úhradu provozních nákladů chráněného pracovního místa lze žádat o příspěvek ve výši max. 48 000 Kč.³¹⁹ Zapojení do pracovního procesu a právo na svobodnou

³¹² § 37 občanského zákoníku.

³¹³ www.dtest.cz, <http://www.dtest.cz/clanek-2800/reknete-predvadecim-akcim-ne>.

³¹⁴ Zpráva o šetření VOP ze dne 26. 11. 2012 ve věci neposkytnutí kreditní karty klientům starším 70 let, dostupná z http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/DISKRIMINACE/Kauzy/sluzby/117-2012-DIS-JKV-ZZS_ve_veci_neposkytnuti_kreditni_karty_klientum_starsim_70 лет.pdf.

³¹⁵ § 67 zákona o zaměstnanosti.

³¹⁶ § 2 zákona o zaměstnanosti, v platném znění.

³¹⁷ Dohoda o zřízení chráněného pracovního místa se uzavírá na dobu 3 let. Zaměstnavatel na jeho vytvoření pobírá od Úřadu práce příspěvky, avšak musí na něm zaměstnávat pouze osoby se zdravotním postižením.

³¹⁸ Zůstala zachována maximální výše příspěvku 8 000 Kč, přičemž po 12 měsících je možné uplatnit nárok na zvýšení příspěvku, nejvýše však o 2 000 Kč na 1 zaměstnance. Viz § 78 odst. 2 a 3 zákona o zaměstnanosti.

³¹⁹ § 76 zákona o zaměstnanosti.

volbu povolání osob se zdravotním postižením je však stále problematické. Pro zlepšení jejich postavení v zaměstnání může mimo jiné přispět lepší stimulace zaměstnavatelů k jejich zaměstnávání např. poskytnutím více benefitů. Bylo by např. vhodné nastavit podpůrné programy tak, aby směřovaly k aktivní participaci a nezávislosti lidí se zdravotním postižením a aby naopak nepřispívaly k jejich trvalé závislosti na systému sociálních dávek.³²⁰ Smýšlení veřejnosti a vnímání osob se zdravotním postižením by se mělo rovněž změnit z pasivního na aktivní a rovnoprávné.

Ochránce se v roce 2012 zabýval několika případy diskriminace v zaměstnání z důvodu zdravotního postižení. V jednom případě uvedl, že možné komunikační problémy se nemohou stát automatickým důvodem k odmítnutí uchazeče o zaměstnání se sluchovým postižením. Sluchové nedostatky totiž automaticky nemusí znamenat neschopnost komunikace či ohrožení zaměstnance nebo jeho kolegů. Zaměstnavatel má povinnost přijmout přiměřená opatření, která by osobě s postižením zaručila přístup k danému zaměstnání, aniž by samozřejmě znamenala pro zaměstnavatele nepřiměřenou zátěž.³²¹

V roce 2012 byly dávky pro osoby se zdravotním postižením sjednoceny do dvou dávek – příspěvku na mobilitu a příspěvku na zvláštní pomůcku³²². Nárok na příspěvek na mobilitu³²³ ve výši 400 Kč měsíčně má osoba starší 1 roku, která není schopna zvládat základní životní potřeby v oblasti mobility nebo orientace, opakovaně se v kalendářním měsíci dopravuje nebo je dopravována a nejsou jí poskytovány pobytové sociální služby. Osoby v pobytových sociálních službách ovšem mohou rovněž mít potřebu opakovaně se v kalendářním měsíci dopravovat a není proto důvod jim příspěvek neposkytnout.³²⁴ Nárok byl tedy koncem roku přiznán i těmto osobám z důvodů hodných zvláštního zřetele.³²⁵ Nárok na příspěvek na zvláštní pomůcku má osoba, která má těžkou vadu nosného nebo pohybového ústrojí, těžké sluchové postižení anebo těžké zrakové postižení. Výše příspěvku je odvozena od příjmu osoby se zdravotním postižením a příjmu osob s ní společně posuzovaných a je podmíněna i její spoluúčastí.³²⁶

Změnila se i úprava rodičovského příspěvku, neboť v nároku na něj se již nezohledňovalo zdravotní postižení dítěte.³²⁷ Rodič dítěte se zdravotním postižením si po dovršení jednoho roku mohl vybrat, zda bude pobírat rodičovský příspěvek nebo příspěvek na péči, ale nemohl již pobírat obě dávky. Snížení příspěvku pro děti se zdravotním postižením bylo sice kompenzováno navýšením příspěvku na péči pro děti ve II. stupni závislosti na 6 000 Kč a pro sociálně slabé rodiny o dalších 2 000 Kč, ale i tak rodiny s dětmi mladšími tří let přišly

³²⁰ Viz Liga lidských práv: Zaměstnávání lidí s postižením a transformace sociálních služeb, str. 80. http://llp.cz/wp-content/uploads/LLP_Analyza_Zamestnavani-lidi-s-postizenim_final.pdf.

³²¹ § 2 odst. 2 a 3 antidiskriminačního zákona.

³²² Zákon č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením a o změně souvisejících zákonů.

³²³ § 6 tohoto zákona.

³²⁴ Doprava přitom nemusí směřovat jen za péčí, ale i za jinými životními cíly jako např. rodinný život, kulturní vyžití apod.

³²⁵ Zákon č. 331/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 329/2011 o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením a o změně souvisejících zákonů, ve znění zákona č. 141/2012 Sb., zákon č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů.

³²⁶ § 9 a 10 cit. zákona.

³²⁷ Nově byl stanoven maximální nárok 220 000 Kč s tím, že si rodič podle svých předchozích příjmů může zvolit výši příspěvku, dokud nevyčerpá celý nárok.

o významnou část příjmů.³²⁸ Řešení přinesla až v prosinci novela příslušných zákonů, která umožnila rodičům zdravotně postiženého dítěte pobírat obě dávky současně a nezávisle na sobě.³²⁹ Rodičovský příspěvek je přiznáván na nejmladší dítě v rodině, které má nárok na příspěvek na péči, a to nejdéle do 4 let věku, resp. do vyčerpání celkové sumy 220 000 Kč. Dítěti od 4 do 7 let věku, které je příjemcem příspěvku na péči ve stupni III nebo IV, se bez ohledu na příjem rodiny zvýšil příspěvek na péči o 2 000 Kč.

Velmi problematický je nadále přístup dětí se zdravotním postižením ke vzdělání. V některých případech se ochránce setkal s nezajištěním podpory při poskytování vzdělávání především dětem a žákům se speciálními vzdělávacími potřebami.³³⁰ Školám chybí dostatek finančních prostředků na podpůrná a vyrovnávací opatření pro tyto žáky. V konkrétním případě bylo dítě se speciálními vzdělávacími potřebami přijato do mateřské školy v roce předcházejícímu povinné školní docházce pouze na omezený počet vyučovacích hodin denně, neboť mateřská škola se zaměřovala na děti s jiným typem postižení. Zákon jí však ukládá přijímat děti v posledním roce před povinnou školní docházkou bez omezení.³³¹ Na základě zásahu ochránce bylo dítě přijato bez omezení. Podobně se ochránce zabýval stížnostmi na nezajištění asistentů pedagoga pro děti se zdravotním postižením z finančních důvodů³³² a nedostatečnou podporu studentů se zdravotním postižením při studiu na vysokých školách. Lze doufat, že připravovaný návrh novely školského zákona s novými pravidly vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami a financování opatření na jejich podporu přispěje k zajištění rovného přístupu ke vzdělávání.

5.6. Diskriminace na základě sexuální orientace

Diskriminaci na základě sexuální orientace se dostává ve světě stále větší pozornosti. Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy k opatřením v boji proti diskriminaci na základě sexuální orientace a genderové identity z roku 2010 ukazuje na řadu otázek a problémů a navrhuje členským státům přijetí opatření celkem ve dvanácti oblastech.³³³ Tyto otázky jsou přitom aktuální i v České republice, přičemž některé nejsou řešeny vůbec a některé spíše neuspokojivě, jak upozorňují i nestátní organizace.³³⁴

Nový zákon o specifických zdravotních službách spolu s novým občanským zákoníkem³³⁵ mimo jiné upravuje postup změny pohlaví transsexuálů.³³⁶ Oba zákony právní změnu pohlaví vážou na fyziologickou změnu pohlaví chirurgickým zákrokem, na základě čehož pak může

³²⁸ Zatímco původně činila maximální částka rodičovského příspěvku do 7 let dítěte 638 400 Kč, nový limit je pouze 273 600 Kč, což je o 364 800 Kč méně.

³²⁹ Viz pozn. č. 45.

³³⁰ § 16 školského zákona.

³³¹ § 34 odst. 4 školského zákona.

³³² Tyto asistenty pak musí financovat sami rodiče dětí s postižením. Viz zpráva o stavu lidských práv za rok 2009, str. 84n.

³³³ Doporučení je přístupné zde: http://www.coe.int/t/dg4/lgbt/Source/RecCM2010_5_EN.pdf. Jde zejména o právo na život, bezpečí a ochranu před násilím, svoboda sdružování, svoboda vyjadřování a pokojného shromažďování, právo na respektování soukromého a rodinného života, zaměstnání, vzdělání, zdraví, bydlení, sport, právo na azyl, národní lidsko-právní struktury a vícenásobná diskriminace.

³³⁴ Viz zpráva o implementaci Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy o opatření k boji proti diskriminaci na základě sexuální orientace nebo genderové identity ze strany České republiky http://www.ilga-europe.org/home/guide/council_of_europe/lgbt_rights/recommendation_com_lgbt/reports/czech_republic_monitoring_implementation_of_the_coe_recommendation.

³³⁵ § 29 nového občanského zákoníku.

³³⁶ §§ 21-23 zákona o specifických zdravotních službách.

dojít k právní změně jména a příjmení dané osoby.³³⁷ Právní změna pohlaví je tedy odvislá od operativní změny pohlavních orgánů, jejímž důsledkem je znemožnění reprodukční schopnosti.³³⁸ Musí rovněž dojít k zániku statusového svazku s osobou pohlaví opačného (manželství) či stejného (registrované partnerství) vůči pohlaví původnímu.³³⁹ Transsexuální osoba, která má medicínsky jednoznačně stanovenou poruchu sexuální identifikace a prokázala schopnost žít trvale jako osoba opačného pohlaví³⁴⁰, tudíž pro právní realizaci své genderové identity musí výrazně změnit svou identitu fyzickou a strpět i výrazné zásahy do svého soukromého a rodinného života. Zákon přitom nijak nebere v úvahu to, že někteří transsexuálové mohou mít vlastní představy o realizaci své identity a nemusí požadovat fyzickou změnu pohlaví ani chtít ukončit své vztahy s bývalým partnerem či se vzdát možnosti stát se rodiči. Pro některé z nich může být operace i zdravotně nevhodná. Mají přitom nadále právo plně realizovat svou identitu skrze právní a společenské uznání jejich genderové identity, která je odlišná od jejich pohlaví biologického. Je samozřejmě otázkou, jak sladit toto jejich právo s určitými obecnými společenskými představami o pohlavní a genderové identitě, avšak zákon by měl přinejmenším brát více ohled na individuální situace.

Určitým problémem je i trestněprávní ochrana LGBT osob. V trestním zákoníku není sexuální orientace ani genderová identita oproti příslušnosti k národnosti, rase, etnické skupině, náboženství a třídě zmíněna jako přitěžující okolnost.³⁴¹ Tyto trestné činy lze tedy přísněji postihovat jako motivované příslušností oběti k „jiné skupině“.³⁴² Motivaci pachatele sexuální orientací oběti lze pak postihnout jako „jinou zvlášť zavrženíhodnou pohnutku“.³⁴³ Trestné činy motivované homofobií nebo transfobií se velmi těžko monitorují, jelikož nejsou samostatně stíhány, a nelze proto říci, v jaké míře u nás k takovým trestním činům dochází. Do budoucna by tedy stálo za úvahu doplnit do trestního zákoníku i sexuální orientaci a genderovou identitu jako speciální přitěžující okolnost. V této oblasti se v současné době pracuje na zaškolování policie, vězeňských a justičních úředníků k citlivému zacházení s oběťmi v souvislosti s přijetím zákona o obětech trestných činů. Dále jsou policisté, kteří přicházejí do styku s LGBT komunitou, doškolováni pro konkrétní příležitosti a účely.

I přes právní uznání svazků osob stejného pohlaví³⁴⁴ je úprava práv a povinností registrovaných partnerů nadále významně odlišná od manželství, např. již v takové základní věci jako vyjmutí registrovaného partnerství z rodinného práva a tím popření faktu, že se stejně jako u manželství jedná o otázku osobního statusu osoby. Registrovaní partneři nemohou nadále na rozdíl od manželů adoptovat dítě. Při hodnocení této otázky je přitom stejně jako u jakýchkoliv jiných adopcí nutno mít na paměti především nejlepší zájem každého konkrétního dítěte. Přitom rodiny stejného pohlaví, kde partneři společně

³³⁷ § 72 odst. 5 zákona o matrikách, jménu a příjmení. Viz rovněž změna tohoto ustanovení podle vládního návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, sněmovní tisk č. 1000.

³³⁸ Biologicky není možné implantovat člověku funkční pohlavní orgány nového pohlaví. Osoba by se tedy mohla stát rodičem pouze pod svým původním pohlavím, tj. muž-žena by dítě zplodila a žena-muž by je porodil.

³³⁹ § 1 odst. 1 zákona o rodině, § 655 nového občanského zákoníku a § 1 odst. 1 zákona o registrovaném partnerství. Důvodem je zřejmě, aby tak nedošlo k popření základních charakteristických znaků těchto dvou typů svazků založených na pohlavním vztahu osob, které se v nich nachází

³⁴⁰ § 21 odst. 2 písm. a) zákona o specifických zdravotních službách.

³⁴¹ Jako přitěžující okolnost uvádí pouze národnostní, rasovou, etnickou, náboženskou, třídní nebo jinou nenávisť. Viz § 42 písm. b) zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

³⁴² § 356 trestního zákoníku.

³⁴³ § 42 písm. b) trestního zákoníku.

³⁴⁴ Zákon č. 115/2006 Sb., o registrovaném partnerství.

vychovávají dítě jednoho z nich, v České republice existují.³⁴⁵ Společnost ani právo tyto rodiny neuznává a tyto děti mají tedy právně pouze jednoho rodiče. V případě např. jeho úmrtí je pak otázka, zda je opravdu v zájmu dítěte, aby bylo odtrženo od osoby, ke které má emoční vazby a která se o něj stará, a bylo umístěno např. do ústavní péče.

³⁴⁵ V těchto rodinách je vychovááno kolem tisíce dětí. Viz zpráva o implementaci, str. 9.

6. Práva dětí

6.1. Systém ochrany práv dětí

V roce 2012 došlo ke změnám v oblasti systémového nastavení ochrany práv dětí, po kterých dlouhodobě volal mj. Výbor OSN pro práva dítěte³⁴⁶, ochránce³⁴⁷, Výbor pro práva dítěte Rady vlády pro lidská práva i nevládní organizace a odborná veřejnost. Začátkem roku 2012 schválila vláda Národní strategii ochrany práv dětí „Právo na dětství“³⁴⁸ (dále jen „Strategie“), díky níž došlo alespoň k určitému posílení role Ministerstva práce a sociálních věcí jako hlavního koordinátora politik práv dítěte a subjektu zodpovědný za jejich realizaci. Tato jeho role by však měla být nadále upevňována, aby došlo k eliminaci rozdrobenosti a nesouladných činností jednotlivých ministerstev, což ztěžuje efektivní fungování systému ochrany práv dítěte.³⁴⁹ Strategie definuje základní principy ochrany práv dětí a péče o ohrožené děti. Zaměřuje se především na zvyšování kvality života rodin a dětí, podporu všestranného rozvoje dítěte v jeho přirozeném rodinném, případně náhradním prostředí³⁵⁰, eliminaci diskriminace a nerovného přístupu vůči dětem, a to vše za aktivní účasti dětí a mladých lidí na rozhodování o věcech, které se jich bezprostředně týkají. Na Strategii navázal v dubnu 2012 akční plán³⁵¹, který jednotlivým ministerstvům stanoví konkrétní úkoly a opatření na období let 2012 až 2015.

V roce 2012 byla přijata velká novela zákona o sociálně-právní ochraně dětí³⁵². Předmětem novely byla mezi dalšími činností orgánů sociálně-právní ochrany dětí (dále jen „OSPOD“). Novela zakotvila metody sociální práce, jako je vyhodnocování situace ohroženého dítěte a rodiny, zpracování individuálního plánu ochrany dítěte a provádění případové konference. Dále mj. rozšířila možnosti OSPOD rozhodovat o uložení výchovných opatření a o uložení povinnosti využít odbornou poradenskou pomoc. Byla zavedena povinnost OSPOD, pověřených osob i zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc řídit se standardy kvality při poskytování sociálně-právní ochrany dětí³⁵³. Zatím je příliš brzo na vyhodnocování dopadů značně rozsáhlé novely. Do budoucna bude třeba zejména sledovat, zda se na základě novely dostatečně sjednotí a zkvalitní práce OSPOD a zda se v praxi posílí spolupráce OSPOD s orgány činnými v trestním řízení, školami a školskými zařízeními, lékaři a zdravotnickými zařízeními a nevládními organizacemi. Spolupráci by mělo výrazně usnadnit vytvoření Informačního systému sociálně-právní ochrany dětí.³⁵⁴ Od 1. července 2012 realizuje Ministerstvo práce a sociálních věcí projekt „Systémová podpora procesů transformace

³⁴⁶ Viz body 12 a 13 Závěrečných doporučení Výboru OSN pro práva dítěte z roku 2011.

³⁴⁷ Viz Zpráva Veřejného ochránce práv ze systematických návštěv školských zařízení pro výkon ústavní výchovy a ochranné výchovy 2011, s. 17.

³⁴⁸ Schválena usnesením vlády č. 4 ze dne 4. ledna 2012.

³⁴⁹ Stejný názor vyjádřil i Veřejný ochránce práv např. ve Standardech péče o ohrožené děti a jejich rodiny, druhá revidovaná verze z dubna 2013.

³⁵⁰ Náhradním prostředím se rozumí prostředí náhradní rodinné péče či institucionální péče.

³⁵¹ Usnesení vlády č. 258 ze dne 11. dubna 2012.

³⁵² Zákon č. 401/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Většina ustanovení zákona nabyla účinnosti k 1. lednu 2013.

³⁵³ Standardy jsou upraveny vyhláškou Ministerstva práce a sociálních věcí č. 473/2012 Sb., o provedení některých ustanovení zákona o sociálně-právní ochraně dětí.

³⁵⁴ Nový systém by měl propojit subjekty působících v agentdě sociálně-právní ochrany dětí, jako jsou školská a zdravotnická zařízení, soudy, orgány sociálně-právní ochrany dětí, Policie ČR a další. Součástí by měly být i informace o protiprávní činnosti dětí a trestné činnosti páchané na dětech. Nově bude zaveden elektronický spis a elektronické vedení individuálního plánu ochrany dítěte včetně vyhodnocování situace dítěte. Realizace pilotního ověřování se předpokládá v roce 2014.

systemu péče o ohrožené děti“. Jeho cílem je komplexní systémová změna zajišťování péče o rodiny a děti ohrožené sociálním vyloučením, sociálně vyloučené, nebo ty, na něž se zaměřuje sociálně-právní ochrana. Projekt usiluje o zlepšení řízení a financování systému péče o ohrožené děti na celostátní úrovni a na úrovni krajů a obcí, standardizaci systému a sjednocení přístupů a postupů pro práci OSPOD. Projekt bude probíhat až do roku 2015.

Na základě dohody se zmocněnkyní vlády pro lidská práva poté, co se ukázalo nereálným prosazování samostatné instituce dětského ombudsmana, ochránce zlepšil přístupnost svého úřadu pro děti. Pro snazší komunikaci s dětmi byly zřízeny nové internetové stránky www.deti.ochrance.cz. Ochránce v roce 2012 obdržel 25 podání přímo od dětí oproti 9 podáním v roce 2011.³⁵⁵ Celkem bylo v oblasti ochrany práv dětí, mládeže a rodiny přijato 203 podnětů.³⁵⁶ Ochránce také systematicky navštěvoval zařízení, do kterých jsou umísťovány děti³⁵⁷ a věnoval se právům dětí i při prosazování rovného zacházení. Ochránce ovšem svou činností nepokrývá všechna práva zaručovaná Úmluvou o právech dítěte a naplňování Úmluvy o právech dítěte systematicky nekontroluje, k čemuž nemá dostatečné finanční a personální zdroje.

6.2. Násilí na dětech

Počet nezletilých obětí trestných činů celkově klesá. V roce 2012 bylo připravováno zvýšení ochrany jejich práv prostřednictvím zákona o obětech trestných činů.³⁵⁸ Zákon děti označuje za zvláště zranitelné oběti a zavádí pro ně bezplatnou odbornou pomoc. Výslech nezletilé oběti dále musí vždy provádět vyškolená osoba s výjimkou případů, kdy se jedná o úkon neodkladný a vyškolenou osobu nelze zajistit. Dítě, které bylo obětí trestného činu týrání svěřené osoby, má právo na peněžitou pomoc, stejně tak jako dítě, jehož rodič zemřel v důsledku trestného činu.

Počet trestných činů spáchaných na nezletilých v letech 2009 – 2012

	2009	2010	2011	2012
Násilná kriminalita	1700	1595	1529	1405
Mravnostní kriminalita	1028	953	1111	1013
Všechny trestné činy	4783	4359	4524	4261

Zdroj: Ministerstvo vnitra

V souvislosti s Národní strategií prevence násilí na dětech na období 2008 – 2018³⁵⁹ a Strategií prevence kriminality na léta 2012 – 2015³⁶⁰ Ministerstvo vnitra preventivní formou usiluje o zlepšení ochrany dětí. Zvyšuje zejména povědomí široké i odborné veřejnosti o realitě a formách násilí pomocí odborných seminářů o vyšetřování sexuálně motivované trestné činnosti páchané na mládeži nebo o výslechu dětských obětí. V roce 2012 bylo také podpořeno budování speciálních výslechových místností, jejichž celkový počet dosáhl 39.

³⁵⁵ Viz Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2012, s. 46-47.

³⁵⁶ Viz Statistické údaje o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2012, dostupné na: <http://www.ochrance.cz/zpravy-o-cinnosti/statisticke-udaje-o-cinnosti>.

³⁵⁷ Viz Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2012, s. 83.

³⁵⁸ Zákon č. 45/2013 Sb., o obětech trestných činů a o změně některých zákonů (zákon o obětech trestných činů).

³⁵⁹ Usnesení vlády č. 1139 ze dne 9. března 2008.

³⁶⁰ Usnesení vlády č. 925 ze dne 14. prosince 2011.

Nadále funguje Národní koordinační mechanismus pátrání po pohřešovaných dětech³⁶¹, který byl v roce 2012 využit celkem pětadvacetkrát. Poznatky z praktického fungování systému jsou dále zpracovávány do interních předpisů Policie ČR. V průběhu roku 2012 probíhaly přípravy na zasílání informačních SMS veřejnosti a v brzké době by mělo dojít k zahájení zkušebního provozu. Dále také proběhly přípravy na spuštění evropské horké linky pro pohřešované děti 116 000, která by rovněž měla být spuštěna v blízké budoucnosti.

I v roce 2012 platilo, že jednou z nejrozšířenějších forem násilí v české společnosti je násilí mezi blízkými osobami. Domácí násilí na dětech může mít tři formy: syndrom zneužívaného a zanedbávaného dítěte, dítěte v roli svědka a agresivního dítěte. Návrh zákona o zvláštních řízeních soudních³⁶² mění právní úpravu předběžného opatření ve věci ochrany proti domácímu násilí.³⁶³ Předběžné opatření podle stávající i budoucí úpravy trvá 1 měsíc s možností prodloužit je v následujícím soudním řízení. Zkracuje se však maximální lhůta prodloužení předběžného opatření z 1 roku³⁶⁴ na 6 měsíců. Změna dále nastává v úpravě vztahu mezi trváním vykázání násilné osoby ze společného obydlí³⁶⁵ a vykonatelností následujícího předběžného opatření. V současné době nastává vykonatelnost předběžného opatření až den po uplynutí lhůty k vykázání.³⁶⁶ Nově předběžné opatření nabude vykonatelnosti již samotným vydáním a ke lhůtě 1 měsíce se bude připočítávat zbývající počet dní, po které mělo trvat vykázání.

Pohlavní zneužívání bylo nejvíce zastoupenou formou mravnostní kriminality a i v roce 2012 se objevily případy komerčního sexuálního zneužívání dětí. V roce 2012 proběhla revize Rámcového vzdělávacího programu pro základní vzdělávání³⁶⁷, ve kterém je upravena i sexuální výchova, která by měla mj. napomoci lepší prevenci pohlavního zneužívání. Zmocněnkyně vlády pro lidská práva také pokračovala v rámci kampaně Stop sexuálnímu násilí na dětech v distribuci brožurky KIKO a RUKA spolu s metodickými pokyny a dalšími podklady k jejímu používání dospělými při práci s dětmi.³⁶⁸ Tvorbě preventivních opatření v oblasti sexuálního zneužívání by napomohl celoplošný monitoring a sběr dat, k němuž vyzývá i Výbor OSN pro práva dítěte.³⁶⁹ Přesné údaje, např. o vztahu pachatele k oběti, však v České republice nejsou shromažďovány.

Zpráva o stavu lidských práv za rok 2011 upozornila na příliš nízké trestní sazby za trestné činy šíření pornografie, výrobu a jiné nakládání s dětskou pornografií nebo zneužití dítěte k výrobě pornografie. Trestní sazby zatím zůstávají stejné. V souvislosti s transpozicí směrnice o boji proti pohlavnímu zneužívání a pohlavnímu vykořisťování dětí a proti dětské

³⁶¹ Systém je založen na zapojení široké veřejnosti a jeho součástí je zajištění potřebné psychologické podpory rodinám pohřešovaných dětí. Na projektu spolupracuje 10 médií (Česká televize, FTV Prima, Barrandov TS, Český rozhlas, Rádio Impuls, Frekvence 1, Česká tisková kancelář, zpravodajské weby TN.CZ, Týden.cz a Aktuálně.cz).

³⁶² Návrh zákona o zvláštních řízeních soudních je v současné době projednáván v Poslanecké sněmovně jako sněmovní tisk 931.

³⁶³ § 76b občanského soudního řádu.

³⁶⁴ § 76b odst. 4 občanského soudního řádu.

³⁶⁵ Institut vykázání je upraven zákonem o Policii ČR. Vykázání může trvat až 10 dnů s tím, že je možné jej prodloužit až do rozhodnutí soudu o předběžném opatření.

³⁶⁶ § 76b odst. 3 občanského soudního řádu.

³⁶⁷ Opatření ministra školství, mládeže a tělovýchovy, kterým se mění Rámcový vzdělávací program pro základní vzdělávání, č. j. MSMT-2647/2013-210.

³⁶⁸ Viz Zpráva o stavu lidských práv za rok 2011, str. 62.

³⁶⁹ Viz bod 67 Závěrečných doporučení Výboru OSN pro práva dítěte z roku 2011.

pornografii³⁷⁰ vláda předložila návrh trestně stíhat úmyslné získávání přístupu k dětské pornografii prostřednictvím informačních a komunikačních technologií s horní hranicí trestní sazby nejméně jeden rok a doplnit nové trestné činy účast na pornografickém představení³⁷¹ a navazování nedovolených kontaktů s dítětem.³⁷² V současnosti rovněž probíhá ratifikace Opčního protokolu k Úmluvě o právech dítěte týkajícího se prodeje dětí, dětské prostituce a dětské pornografie³⁷³.

6.3. Podpora rodinného života

Výbor pro práva dítěte Rady vlády pro lidská práva dlouhodobě upozorňuje, že neexistuje ucelený koncepční materiál upravující rodinnou politiku státu. V roce 2012 byl vypracován věcný záměr zákona o dětské skupině.³⁷⁴ Měl by zavést podpůrnou službu pro rodiče ve formě hlídání a péče o dítě v tzv. dětské skupině k lepšímu sladění profesního, rodinného a osobního života. Služba by se týkala dětí od 6 měsíců do zahájení povinné školní docházky. Dětskou skupinu by zřizoval zaměstnavatel, který by mohl uplatnit náklady vynaložené na zajištění služby péče o děti svých zaměstnanců jako daňově uznatelné. Dětskou skupinu by mohly zřizovat i např. obce či kraje, případně vybrané nestátní organizace. Dále byly v roce 2012 v Národní soustavě kvalifikací zveřejněny dvě profesní kvalifikace týkající se dětí (chůva pro péči o děti do zahájení povinné školní docházky a chůva pro dětské koutky), čímž se lépe zabezpečí péče o dítě kvalifikovanou osobou. V neposlední řadě byla novelou živnostenského zákona³⁷⁵ rozšířena možnost prokázat kvalifikaci v rámci provozování vázané živnosti „péče o dítě do tří let věku v denním režimu“³⁷⁶, což by mělo zvýšit zájem o podnikání v této oblasti.

Novela zákona o sociálně-právní ochraně dětí zakotvila princip přednosti rodinného prostředí před umístěním dětí do ústavní péče. Nedostatečné materiální podmínky tudíž nemohou být samy o sobě důvodem pro nařizování institucionální výchovy, jestliže jsou jinak rodiče nebo jiné osoby odpovědné za výchovu dětí způsobilí zabezpečit řádnou výchovu dětí.³⁷⁷ Do budoucna bude třeba sledovat, zda je dětem a jejich rodinám nabízena dostatečná preventivní a průběžná pomoc, která v současné době v praxi spíše chybí. Snahu podpořit sanaci rodin také dlouhodobě ztěžuje neuspokojivá situace v oblasti sociálního bydlení.

³⁷⁰ Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 13. prosince 2011 č. 2011/92/EU o boji proti pohlavnímu zneužívání a pohlavnímu vykořisťování dětí a proti dětské pornografii, kterou se nahrazuje rámcové rozhodnutí Rady 2004/68/SVV.

³⁷¹ Jako pornografické představení se chápe živé vystoupení určené určitému publiku, a to i prostřednictvím informačních a komunikačních technologií.

³⁷² Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim (sněmovní tisk č. 996).

³⁷³ Návrh k vyslovení souhlasu s ratifikací Opčního protokolu k Úmluvě o právech dítěte týkající se prodeje dětí, dětské prostituce a dětské pornografie byl předložen Parlamentu ČR (sněmovní tisk 925, senátní tisk č. 54). Senát vyslovil s ratifikací svůj souhlas dne 2. května 2013, Poslanecká sněmovna 18. června 2013.

³⁷⁴ Usnesení vlády č. 607 ze dne 22. srpna 2012.

³⁷⁵ Zákon č. 169/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

³⁷⁶ Byla doplněna odborná způsobilost „učitele mateřské školy“ podle zákona č. 563/2004 Sb., o pedagogických pracovnících a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a odborná způsobilost „profesní kvalifikace pro činnost chůvy pro děti do zahájení povinné školní docházky“ podle zákona č. 179/2006 Sb., o ověřování a uznávání výsledků dalšího vzdělávání a o změně některých zákonů (zákon o uznávání výsledků dalšího vzdělávání), ve znění pozdějších předpisů.

³⁷⁷ Toto vyplývá i z mnohých judikátů Evropského soudu pro lidská práva jakožto i z judikatury Nejvyššího a Ústavního soudu.

Nejvyšší soud vydal v roce 2012 tři zajímavé rozsudky týkající se zbavení rodičovské zodpovědnosti. V prvním³⁷⁸ judikoval, že soud je při rozhodování povinen zvážit intenzitu zneužívání či zanedbávání rodičovské zodpovědnosti. Prokázaná změna postoje rodiče ke svému životu a k dítěti může převážit nad důsledky jeho chování v minulosti, byť předtím dítě i fyzicky a psychicky týral. Rozhodující je současné chování rodiče k dítěti, neboť i sebehorší rodič má právo dostat možnost nápravy. Zohledněn musí být přitom i názor samotného dítěte, pokud je schopno jej formulovat.³⁷⁹ Ve druhém rozsudku³⁸⁰ zdůraznil, že zbavení rodičovské zodpovědnosti je nejtvrďší opatření zasahující do vztahu mezi rodičem a dítětem a zejména v případě zanedbávání povinností rodičem musí být toto zanedbání tak výrazné, že zbavení rodičovské zodpovědnosti je jediným účinným prostředkem ochrany dítěte. Soud je přitom vždy povinen maximálně respektovat a chránit vzniklý rodinný vztah mezi rodičem a dítětem a zasahovat do něj pouze tehdy, pokud to jeho zájem skutečně vyžaduje. Ve třetím rozsudku³⁸¹ upozornil, že neshody v názorech mezi rodiči, které mohou mít vliv na život dítěte, je nutno přednostně řešit mírnějšími opatřeními než omezením či zbavením rodičovské zodpovědnosti jednoho z rodičů.

6.4. Právo dítěte na život v rodině a na styk s oběma rodiči

V září 2012 nabyl účinnosti zákon o mediaci³⁸², jehož cílem je řešit konflikty v civilních věcech rychle a neformálně a snížit psychickou zátěž stran sporu. Soud dokonce může nařídít první setkání se zapsaným mediátorem.³⁸³ Návrh zákona o zvláštních řízeních soudních rovněž počítá s tím, že soud ve věcech péče o nezletilé povede rodiče k nalezení smírného řešení. Ani jedno z uvedených opatření však nelze považovat za zcela schopné vyřešit situaci. V tomto směru by bylo vhodné inspirovat se koordinovanou interdisciplinární spoluprací známou jako Cochemská praxe, jež funguje téměř 20 let v Německu. Základem je vytvořit ze stávajících institucí a odborníků (soud, advokáti stran, orgán sociálně-právní ochrany dětí, poradenská centra atd.) ucelený systém, který pomůže rodičům obnovit komunikaci a dospět k takovému řešení situace, jež bude v nejlepším zájmu dítěte.

Ústavní soud se v roce 2012 zabýval syndromem zavrženého dítěte, i když trochu z jiného úhlu než dříve.³⁸⁴ V daném případě soudy rozhodovaly o úpravě styku rodiče s nezletilým dítětem, přičemž toto dítě samo styk odmítalo. Primární je v tomto případě samozřejmě zjistit, zda k tomuto odmítání nedochází pod vlivem druhého rodiče. Pokud tomu ovšem tak není, nelze tomuto rodiči automaticky uložit povinnost dítě vůči odmítanému rodiči „příznivě naladit“ či jej dokonce ke styku přinutit a tuto povinnost pak ještě exekučně vymáhat pokutami. Rovněž tak nelze dítěti, které je již schopno formulovat vlastní názor³⁸⁵, uložit rovněž víceméně povinnost se s druhým rodičem stýkat a podnikat jakékoliv kroky k vynucení této povinnosti (včetně např. psychiatrických vyšetření duševního stavu dítěte). Dítě má právo, aby byla respektována jeho vůle a mohlo realizovat svůj vlastní život podle svých přání včetně formování mezilidských vztahů. Stejně jako po jakékoliv jiné osobě nelze ani po něm požadovat, aby si k někomu vytvořilo vztah. Tomuto lze pouze pomáhat vhodnými prostředky jako mediace, psychologické a sociální poradenství. Urputným

³⁷⁸ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. března 2012, sp. zn. 30 Cdo 4366/2011.

³⁷⁹ § 100 odst. 4 občanského soudního řádu.

³⁸⁰ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. března 2012, sp. zn. 30 Cdo 3310/2011.

³⁸¹ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. března 2012, sp. zn. 30 Cdo 1686/2011.

³⁸² Zákon č. 202/2012 Sb., o mediaci a o změně některých zákonů (zákon o mediaci).

³⁸³ § 100 odst. 3 zákona č. 99/1963, občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

³⁸⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 13. března 2012, sp. zn. II. ÚS 3765/11.

³⁸⁵ Danému dítěti bylo na počátku řízení 7 let.

vynucováním styku a prováděním nových zbytečných důkazů za účelem nalezení viníka odcizení místo řešení situace naopak došlo až k nenapravitelnému poškození vzájemných vztahů rodiče a dítěte.

Ústavní soud rovněž posuzoval případ navrhované střídavé výchovy v České republice a na Novém Zélandě.³⁸⁶ Obecné soudy povolily střídavou výchovu dítěte po půl roce na obou místech u každého z rodičů, aniž by byly dostatečně prověřeny předpoklady pro fungování střídavé péče z hlediska nejlepšího zájmu dítěte. Soudy vůbec nehodnotily, jaký vliv budou mít na dítě a jeho vývoj rozdíly v životních podmínkách, vzdělávacích systémech, společenských prostředích atd. Vytržením dítěte z dlouhodobě stabilizovaného výchovného prostředí by byly významně narušovány psychické vazby dítěte k jeho okolí včetně samotného rodiče, u kterého právě nepobývá. Než soud schválí střídavou výchovu v tomto rozsahu, musí se se všemi těmito otázkami řádně vypořádat a povolit ji pouze, pokud bude skutečně v nejlepší zájmu dítěte.

Dlouhodobým problémem, na který upozorňoval i Výbor pro práva dítěte Rady vlády pro lidská práva, je nemožnost dovolání v řízeních o výchovu a výživu nezletilého dítěte a o styku dítěte s rodičem. Judikatura obecných soudů je tak zcela roztržštěná a v případě protiprávního rozhodnutí krajského soudu nemají strany možnost domoci se změny. Nejvyšší soud se v návaznosti na debaty ohledně přípustnosti dovolání v rámci přípravy návrhu zákona o zvláštních řízeních soudních rozhodl vydávat v těchto věcech alespoň sjednocující stanoviska. Toto však není dostatečně efektivní řešení. Sjednocující stanoviska jsou závazná jen v rámci Nejvyššího soudu, který ovšem v těchto rodinněprávních věcech nebude rozhodovat. V případě, že se sjednocujícími stanovisky obecné soudy nebudou řídit, nebude existovat možnost změny rozsudku formou dovolání k Nejvyššímu soudu, což zcela zásadně snižuje jejich dopad.

Nadále také přetrvává stav, kdy soudy nestanoví rodiči, jenž nežije ve společné domácnosti, vyživovací povinnost z důvodu nepatrných příjmů. Důsledkem této praxe se osamělí rodiče pečující o děti mohou dostat do tíživé finanční situace, jež může vést až k ohrožení práva dítěte na nezbytnou životní úroveň.³⁸⁷ Za inspiraci může posloužit slovenská právní úprava³⁸⁸, která stanoví povinnému rodiči minimální vyživovací povinnost ve výši 30 % životního minima bez ohledu na jeho schopnosti, možnosti a majetkové poměry. Minimální výživné je ovšem třeba také navázat na síť sociálních opatření na podporu povinného rodiče, aby bylo reálně vymahatelné.

Nadále trvá problém přílišné délky v řízeních o navrácení dítěte v případě mezinárodního únosu jedním z rodičů do České republiky, na které upozornila již Zpráva o stavu lidských práv za rok 2011. Návrh zákona o zvláštních řízeních soudních nově upravuje, že jednání bude muset být nařízeno do 3 týdnů od podání návrhu.

V roce 2012 vzbudily pozornost případy odebírání českých dětí z rodin, které dlouhodobě pobývají v zahraničí, zejména ve Spojeném království a Švédsku. Přestože české soudy v těchto případech nejsou příslušné k rozhodování, podle konzulárního práva musí být vyrozuměny zastupitelské úřady České republiky, pokud by měl být českému dítěti ustaven opatrovník. Rodiče, kterým byly děti odebrány, musí spolupracovat plně s britskými či

³⁸⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 5. září 2012, sp. zn. II. ÚS 1835/12.

³⁸⁷ Právo každého dítěte na životní úroveň nezbytnou pro jeho tělesný, duševní duchovní, mravní a sociální rozvoj garantuje čl. 27 Úmluvy o právech dítěte.

³⁸⁸ § 62 odst. 3 zákona č. 36/2005 Z. z., o rodině, ve znění pozdějších předpisů.

švédskými úřady, neboť ty mají pravomoc k rozhodování ve věcech rodičovské zodpovědnosti a ochrany dětí. O svých případech by však měli rodiče informovat české velvyslanectví a rovněž Úřad pro mezinárodně-právní ochranu dětí v Brně, které jim mohou poskytnout radu a pomoci v jednání s příslušnými úřady. Tyto orgány však nemohou do řízení samy nijak vstupovat ani v něm rozhodovat. Do budoucna bude třeba sledovat vývoj situace.

6.5. Náhradní péče o dítě

Novela zákona o sociálně-právní ochraně dětí přinesla značné změny týkající se náhradní rodinné péče. Kromě dalšího byly zakotveny podpůrné a doprovodné služby pro pěstouny a další osoby vykonávající náhradní rodinnou péči. Pěstouni mají nově např. právo na poskytnutí trvalé nebo dočasné pomoci při zajištění osobní péče o svěřené dítě, právo na zprostředkování psychologické, terapeutické nebo jiné odborné pomoci alespoň jednou za 6 měsíců, právo na zprostředkování nebo zajištění bezplatné možnosti zvyšovat si odborné znalosti a dovednosti. Byly dále mj. upraveny dávky pěstounské péče, které již nejsou navázány na částky životního minima a jsou stanoveny pevnou částkou. Zatím je příliš brzy na hodnocení dopadů novely na systém náhradní rodinné péče. Bude třeba pečlivě sledovat zejména finanční důsledky a dostupnost podpůrných služeb pro pěstouny. Součástí novely zákona o sociálně-právní ochraně dětí byla také doprovodná novelizace zákona o rodině, v níž se omezuje doba trvání ústavní výchovy dítěte nejdéle na dobu 3 let, s možností prodloužení pouze na základě nového rozhodnutí soudu. Jedná se o významný a velmi vítaný průlom do dosavadní úpravy nařizování ústavní výchovy, kdy její trvání nebylo časově nijak omezeno a soud ji pouze přezkoumával po 6 měsících, aniž by musel ve věci vydat nové rozhodnutí.

Ochránce v roce 2012 také pokračoval v systematických návštěvách diagnostických ústavů. Zjištěny byly různé nedostatky. Jednalo se např. o nedostatečné zjišťování názoru dítěte ve správním řízení o umístění nebo přemístění dítěte. Všichni účastníci řízení také musí být informováni o zahájení řízení a musí mít možnost se k věci vyjádřit. Dále se ochránce setkal s nedostatečným odůvodňováním správních rozhodnutí ze strany správního orgánu – ředitelů diagnostických ústavů. Z rozhodnutí musí být patrné, co vedlo správní orgán k jeho závěru a jak vyhodnotil tvrzení účastníků. Ombudsman také kritizoval chybějící zapojení rodičů do celého procesu již při samotném přijímání dítěte do zařízení. Je třeba v rámci možností zamezit tomu, že pobytem v diagnostickém ústavu dojde k odcizení mezi rodiči a dítětem. Rodiče by proto měli být vždy informováni o možnostech, jak být s dítětem nadále v kontaktu, a dalších podstatných náležitostech pobytu dítěte v diagnostickém zařízení. V neposlední řadě je také nutné, aby vybavení pokojů i dalších místností odpovídalo potřebám dětí a působilo vlídně.³⁸⁹

Ochránce rovněž navštívil zařízení pro děti-cizince v Hřímězdicích Vestec (areál Permon) a upozornil na závažné nedostatky.³⁹⁰ V zařízení byly umístěny děti-cizinci bez ohledu na to, zda již do české společnosti integrovány byly či nikoliv, přičemž při pobytu v tomto odlehleém venkovském zařízení byly příliš izolovány od okolní společnosti, což jejich integraci spíše znemožňovalo. Vedle nich zde byly umístěny i děti se závažnými výchovnými problémy, které vyžadovaly úplně jiný typ péče. Nedostatečná byla např. i výuka češtiny. Na základě těchto informací byla přehodnocena stávající koncepce péče o nezletilé cizince bez doprovodu založená na koncentrování dětí do jednoho specializovaného zařízení a nahrazena novou

³⁸⁹ Viz Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2012, s. 86-87.

³⁹⁰ Zpráva z návštěvy zařízení: Zařízení pro děti-cizince, diagnostický ústav, dětský domov se školou, výchovný ústav, středisko výchovné péče, základní škola a praktická škola, dostupná na: http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ochrana_osob/2012/PERMON-zprava.pdf.

konceptí³⁹¹, která dává důraz na individuální vyhodnocení a posouzení každého případu, na jehož základě by měl být zvolen ten nejvhodnější typ péče. Děti žádající o azyl a děti, o nichž nemá OSPOD dostatečné informace, budou umisťovány do diagnostických ústavů v celé České republice a pouze ve výjimečných případech³⁹² do diagnostického ústavu zařízení pro děti-cizince v Praze 5. Výchovný ústav a dětský domov se školou Permon byl v srpnu 2012 zrušen. Příslušní pracovníci OSPOD, cizinecké policie, Správy uprchlických zařízení a dalších subjektů byli vyškoleni ve změnách právní úpravy a Ministerstvo práce a sociálních věcí aktualizovalo související metodické doporučení pro OSPOD³⁹³. Vzhledem k roztržičnosti systému péče o nezletilé cizince bez doprovodu by bylo vhodné svěřit agendu Ministerstvu práce a sociálních věcí jako gestorů péče o děti v České republice. Nadále bude třeba sledovat realizaci koncepce, zejména ze strany OSPOD a zaměstnanců školských zařízení pro výkon ústavní nebo ochranné výchovy.

Novela zákona o výkonu ústavní a ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních³⁹⁴ mj. upřednostnila využívání preventivně výchovné péče ve střediscích výchovné péče oproti ústavní péči. Větší důraz je kladen na prevenci a poradenství dětem a jejich rodinám a jsou rozvíjeny ambulantní formy péče. Ochránce na základě provedených šetření upozornil na nedostatečnou dostupnost preventivně výchovné péče. Střediska nejsou rovnoměrně umístěna po celé České republice a většina z nich neposkytuje internátní a celodenní péči.³⁹⁵ U této formy péče se navíc přidává její finanční náročnost, která je způsobena zpoplatněním stravování a ubytování.³⁹⁶

Dozorovou činnost ve školských zařízeních pro výkon ústavní a ochranné výchovy v současné době vykonávají státní zástupci na úrovni okresních státních zastupitelství. Z důvodu personální roztržičnosti a chybějícího školení státních zástupců se průběh a kvalita dozoru mezi jednotlivými okresy mohou značně lišit. V rámci lepší koordinace dozorové činnosti se doporučuje převést dozor na krajská státní zastupitelství. Je nezbytně nutné, aby státní zástupci byli rovněž dostatečně vzděláni v provádění dozoru, zejména jak vést s dítětem rozhovor tak, aby byl řádně zjištěn jeho skutečný názor.

Zpráva o stavu lidských práv za rok 2011 upozornila na problematickou situaci, kdy dítě po dosažení zletilosti opustí školské zařízení pro výkon ústavní nebo ochranné výchovy. Tato skupina dětí je výrazně ohrožena bezdomovectvím a nezaměstnaností. Více než polovina dětí páchá po odchodu ze zařízení trestnou činnost, většina z nich se přitom k takovému jednání uchyluje poprvé ve svém životě.³⁹⁷ Je nezbytné připravit opatření směrem k vytvoření komplexní sítě sociálních služeb, které by pomohly lepšímu začlenění bývalých klientů institucionální péče do normálního života. Jako příklad dobré praxe může posloužit projekt Život nanečisto občanského sdružení Múzy dětem zajišťující cyklus zážitkových kurzů

³⁹¹ Koncepce ochrany a péče o nezletilé cizince bez doprovodu, včetně žadatelů o mezinárodní ochranu schválená usnesením vlády č. 646 ze dne 6. září 2012.

³⁹² Cizinci pocházející ze zcela odlišného kulturního prostředí s výraznou jazykovou bariérou.

³⁹³ Metodické doporučení Ministerstva práce a sociálních věcí č. 1/2009 k postupu obecních úřadů obcí s rozšířenou působností při poskytování sociálně-právní ochrany nezletilým cizincům bez doprovodu.

³⁹⁴ Zákon č. 333/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

³⁹⁵ Např. v kraji Vysočina a Pardubickém kraji se nachází jen jedno středisko nabízející ambulantní formu péče.

³⁹⁶ Viz Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2012, s. 85-86.

³⁹⁷ Viz Ministerstvo vnitra: Hodnocení systému péče o ohrožené děti, dostupné na: http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/dokument/2007/prevence/mladez1016/hodnoceni_systemu3.pdf

simulujících dětem důležité životní situace jejich budoucího samostatného života. Děti si mohou formou her vyzkoušet např. hledání zaměstnání a bydlení, chod domácnosti či péči o dítě. Aktivita probíhá pod dohledem psychoterapeutů a pomáhají dětem zvýšit odolnost v náročných situacích.³⁹⁸

6.6. Práva dítěte v soudním řízení

Již minulá Zpráva o stavu lidských práv za rok 2011 upozornila na nedostatečné dodržování procesních práv dětí v soudních řízeních, zejména na porušování práva vyjádřit svůj názor. V důsledku přijetí novely občanského soudního řádu³⁹⁹ byl zaveden institut důvěrníka⁴⁰⁰ u výslechu dítěte. Jeho přítomnost může soud vyloučit jen tehdy, je-li mařen účel výslechu. V praxi však právo dítěte být slyšeno naráží na problémy nedostatečných znalostí soudců, jak vést výslech s dítětem. Soudci postupují v důsledku nedostatečného metodického vedení odlišně a někteří dítě nevyslychají vůbec. S právem dítěte být slyšeno úzce souvisí právo dítěte získat potřebné informace, aby si mohlo vytvořit názor na věc i soudní řízení. Nový návrh zákona o zvláštních řízeních soudních posiluje participační práva dítěte a stanoví, že v řízení, jehož účastníkem je nezletilý, který je schopen pochopit situaci, soud postupuje tak, aby nezletilý dostal potřebné informace o soudním řízení a byl informován o možných důsledcích vyhovění svému názoru i důsledcích soudního rozhodnutí.

Dítě je zpravidla v soudních řízeních zastoupeno jinou osobou. Dlouhodobě byla kritizována situace, kdy bylo dítě zastoupeno OSPOD v řízení, které bylo zahájeno právě na návrh OSPOD.⁴⁰¹ Důvodem je především potřeba předcházet možné kolizi zájmů v neprospěch dítěte. Návrh zákona o zvláštních řízeních soudních proto zavádí možnost navrhnout jmenovat dítěti v řízeních o předběžné úpravě poměrů dítěte zahájeném na návrh OSPOD jiného opatrovníka.⁴⁰² Totéž platí i u řízení ve věcech péče soudu o nezletilé v případech, kdy OSPOD podal podnět či návrh na zahájení řízení. Do budoucna by bylo vhodné sledovat, do jaké míry dojde k podávání návrhů na jmenování jiného opatrovníka než OSPOD a zda tímto způsobem bude dostatečně zajištěno, že dítě bude v řízení zastoupeno opatrovníkem, který bude hájit jeho nejlepší zájem.

Ochránce zkoumal v roce 2012, jakým způsobem zastupuje OSPOD děti jako kolizní opatrovník v případech jiných než rodinněprávních (majetkoprávních, trestních atd.).⁴⁰³ Na základě zjištění upozornil, že pracovníci OSPOD přes limity své kvalifikace využívají právních služeb advokátů jen ojediněle a ne všechny úřady konzultují případ alespoň se svými právníky. Je třeba, aby pracovníci OSPOD v odůvodněných případech, které přesahují jejich kvalifikaci nebo specializaci, využívali právního zastoupení advokáty, aby byla řádně zajištěna procesní práva dítěte.

³⁹⁸ Blíže Život nanečisto, dostupné na: <http://www.zivotnanecesto.cz>.

³⁹⁹ Zákon č. 404/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Zákon nabyl účinnosti k 1. lednu 2013.

⁴⁰⁰ Důvěrníkem je osoba, která není zákonným zástupcem dítěte a o jejíž účast u výslechu dítě požádá, aby mělo u výslechu nablízku osobu, kterou zná a které důvěřuje, jež ho v průběhu výslechu psychicky podpoří a pomůže mu s vyjádřením vlastního názoru.

⁴⁰¹ Např. nález Ústavního soudu ze dne 13. dubna 2010, sp. zn. II. ÚS 485/10, nebo rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Havelka a další proti České republice* ze dne 21. 6. 2007, stížnost č. 23499/06, podnět Výboru pro práva dítěte Rady vlády pro lidská práva ze dne 18. srpna 2011 týkající se zastoupení dítěte v soudním řízení.

⁴⁰² Viz pozn. č. 362.

⁴⁰³ Viz Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2012, s. 47.

6.7. Právo na vzdělání

Problém nedostatečné kapacity mateřských škol se v roce 2012 ještě prohloubil, zejména v příměstských oblastech s rozsáhlou výstavbou. Zřizování mateřských škol je v kompetenci obcí. Možným řešením situace je, aby obce zřizovaly školy multifunkčního charakteru, které budou nyní sloužit předškolnímu vzdělávání a v dalších letech, až silné ročníky přejdou do základní školy, např. družině či prvnímu stupni. Ochránce upozornil, že v procesu přijímání dětí do mateřských škol dochází k řadě pochybení.⁴⁰⁴ Je důležité, aby rozhodnutí o nepřijetí dítěte bylo řádně odůvodněno, aby bylo možné je přezkoumat. Zároveň je třeba, aby právo využít opravný prostředek nebylo pouze formální. Kapacita školy bývá nezřídka v době podání odvolání již naplněna a ani kladný výsledek odvolání tak reálně nemůže zajistit přijetí dítěte. Ochránce doporučuje, aby ředitelé mateřských škol nechávali pro účely odvolání několik volných míst. Teprve poté, co bude rozhodnuto o všech odvoláních a úspěšným odvolatelům bude místo zaručeno, by měli obsadit zbývající místa vydáním nového rozhodnutí.⁴⁰⁵

6.8. Právo na zdravotní péči

Zpráva o stavu lidských práv za rok 2011 upozornila na obtíže s poskytováním souhlasu rodičů i nezletilého pacienta s poskytováním zdravotních služeb podle nového zákon o zdravotních službách⁴⁰⁶. Novelou zákona⁴⁰⁷ byl zrušen povinný souhlas obou rodičů s ošetřením. Při poskytování zdravotních služeb je nyní nejprve v každém případě nutné zjistit názor dítěte. Souhlas dítěte bez nutnosti souhlasu rodiče bude platný, jestliže je provedení takového úkonu přiměřené jeho rozumové a volní vyspělosti odpovídající jeho věku.⁴⁰⁸ Pokud dítě není dostatečně rozumově a volně vyspělé, poskytne souhlas zákonný zástupce dítěte či opatrovník. Souhlasu dítěte ani rodiče nebude potřeba u zdravotních služeb nezbytných k záchraně života nebo zamezení vážného poškození zdraví. Souhlas rodiče se také nebude vyžadovat u neodkladné péče, pokud je u dítěte podezření na týrání, zneužívání nebo zanedbávání. Do budoucna bude nutné sledovat, zda je i v praxi naplňováno právo dítěte být slyšeno v záležitostech, které se jej týkají, zejména jak zdravotnický personál zjišťuje názor dítěte a jakým způsobem vyhodnocuje jeho způsobilost poskytnout souhlas.

⁴⁰⁴ Viz Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2012, s. 75-76.

⁴⁰⁵ Viz Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2012, s. 76.

⁴⁰⁶ Zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁰⁷ Zákon č. 66/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), ve znění pozdějších předpisů účinný od 14. března 2013.

⁴⁰⁸ Dle právní úpravy způsobilosti fyzické osoby k právním úkonům obsažené v občanském zákoníku.

7. Práva a postavení cizinců

7.1. Vstup a pobyt cizinců na území České republiky

V únoru 2012 vláda přijala věcný záměr nové právní úpravy vstupu a pobytu cizinců na území České republiky.⁴⁰⁹ Cílem je vytvořit jednodušší a přehlednější právní normy, zjednodušit celý proces imigrace, zpřesnit požadavky spojené s pobytem v České republice a jejich kontrolu a posílit adaptační a integrační opatření. Přesné dopady na práva a povinnosti cizinců budou záviset na konkrétní podobě předložených návrhů.⁴¹⁰

Již Zpráva o stavu lidských práv za rok 2011 upozornila, že v řízeních o vydání povolení k pobytu na území České republiky dochází k průtahům ze strany Ministerstva vnitra. Situaci sledoval v průběhu roku Výbor pro práva cizinců Rady vlády pro lidská práva. Zákonná lhůta k vyřízení žádostí činí ve většině případů 60 dnů.⁴¹¹ Rozhodování však reálně může na některých místech pro některé druhy povolení k pobytu trvat několik měsíců i déle než rok, což představuje zásah do práva na řízení bez průtahů⁴¹². Ochránce se touto situací dlouhodobě zabývá a ve svých šetřeních zjistil, že se jedná o systémový problém.⁴¹³ Nedodržování zákonných lhůt při rozhodování přitom žadatele vystavuje dlouhodobě nejistotě a může mít další vážné důsledky, např. odloučení od rodinných příslušníků. Ministerstvo vnitra činí opatření ke zlepšení tohoto stavu, jak posílením personálního obsazení, tak některými administrativními kroky (např. vydávání tzv. překlenovacího štítku, který opravňuje cizince k pobytu a umožňuje mu cestovat do zahraničí). Veřejný ochránce práv upozornil, že ke značným průtahům dochází i v některých řízeních o udělení mezinárodní ochrany.⁴¹⁴

Nadále také trvají obtíže z předchozího roku vyplývající ze způsobu fungování systému VISAPOINT. Již v roce 2011 upozornil poprvé ochránce, že systém VISAPOINT nerozlišuje mezi vízy a dlouhodobými/trvalými pobyty a bez opory v zákoně⁴¹⁵ nutí cizince, kteří chtějí zažádat o dlouhodobý či trvalý pobyt, k registraci v systému. Situací se rovněž dlouhodobě zabýval Výbor pro práva cizinců Rady vlády pro lidská práva. Systém dále nabízí v případě některých zastupitelských úřadů pouze velmi omezený počet volných termínů k registraci. Kvůli nemožnosti zaregistrovat se k podání žádosti o udělení trvalého pobytu může pak cizinec propásnout zákonnou lhůtu 6 měsíců k podání žádosti, čímž se jeho pobyt stává nelegálním a musí pak požadovat výjimku z osobního podání žádosti.⁴¹⁶ Vzhledem k tomu,

⁴⁰⁹ Usnesení vlády č. 121 ze dne 29. 2. 2012.

⁴¹⁰ Návrhy nové právní úpravy jsou od 9. května 2013 přístupné Knihovně připravované legislativy: návrh zákona o pobytu cizinců (<http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf?pid=RACK97JH9S6X>); návrh zákona o volném pohybu občanů Evropské unie a jejich rodinných příslušníků (<http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf?pid=RACK97JHLKVR>); návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o pobytu cizinců na území České republiky, zákona o volném pohybu občanů Evropské unie a jejich rodinných příslušníků a zákona o ochraně státních hranic České republiky (<http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf?pid=RACK97JHXVEU>); návrh zákona o ochraně státních hranic České republiky (<http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf?pid=RACK97JHRK5N>).

⁴¹¹ § 169 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

⁴¹² Čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

⁴¹³ Viz Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2012, str. 65-66.

⁴¹⁴ Viz Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2012, str. 66.

⁴¹⁵ § 170 odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Oprávnění zastupitelského úřadu stanovit povinnost sjednat si termín podání žádosti se týká pouze žádostí o dlouhodobá víza.

⁴¹⁶ § 169 odst. 14 zákona o pobytu cizinců.

že některé z dlouhodobých pobytů vycházejí ze směrnic EU⁴¹⁷, obrátil se ochránce v červenci 2012 na komisařku EU pro vnitřní záležitosti.⁴¹⁸ Stejný problém je pak i při podávání žádostí o víza. Nejvyšší správní soud k tomu uvedl, že právo na spravedlivý proces zajišťuje žadateli o vízum především předvídatelné a splnitelné podmínky podání a vyřízení žádosti včetně možnosti podat žádost v reálném čase a lidsky důstojným způsobem, tj. bez nutnosti obracet se na neoficiální zprostředkovatele. Stát samozřejmě může zavést určitá organizační pravidla pro podávání žádostí o víza. Tato organizační pravidla však nesmějí svojí neprůhledností, bezdůvodnými průtahy, prostorem pro libovůli příslušných orgánů či jinými podobnými vlastnostmi představovat faktickou překážku podávání žádostí a nesmějí ani nepřímo působit k tomu, aby žadatele od jejich podávání odrazovala. Fungování systému VISAPPOINT by tedy mělo být přehodnoceno tak, aby bylo zajištěno právo žadatelů na spravedlivý proces.⁴¹⁹

Dlouhodobým problémem je také postup zastupitelských úřadů a Ministerstva zahraničních věcí v řízeních o udělení jednotného schengenského víza. Ochránce opakovaně vyřizoval stížnosti rodinných příslušníků občanů ČR a EU, jejichž žádosti byly zamítnuty pro podezření z účelového sňatku. Rodinní příslušníci však mají na udělení víza právní nárok. Žádost může být zamítnuta jen ze zákonem uvedených důvodů jako ohrožení bezpečnosti státu, narušení veřejného pořádku, ohrožení zdraví či účelový pobyt na území⁴²⁰, které správní orgán náležitě prokázal. Ochránce uvádí, že nelze závěry o účelovosti manželství založit pouze na získaných indiciích jako např. krátkodobost vztahu a každý případ by měl být řádně prošetřen.⁴²¹ Zastupitelský úřad může také požádat o další doklady.⁴²²

7.2. Zaměstnávání cizinců

K 31. prosinci 2012 bylo v České republice evidováno celkem 269 901 zahraničních pracovníků⁴²³, což představuje zvýšení počtu oproti předchozímu roku. Snížil se počet vydaných povolení k zaměstnání. Naopak se značně zvýšil počet informačních karet stejně jako počet vydaných zelených a modrých karet, které však nadále nepředstavují ani jedno procento všech vydaných oprávnění k zaměstnání. Mírně se snížil i počet cizinců s živnostenským oprávněním.⁴²⁴

Počty zahraničních pracovníků na území ČR v letech 2010-2012 dle jejich evidence

	K 31. 12. 2010	K 31. 12. 2011	K 31. 12. 2012
Počet vydaných povolení k zaměstnání	49 118	36 640	29 211
Počet informačních karet občanů EU/EHP a Švýcarska	143 997	154 560	198 331
Počet informačních karet cizinců	22 126	26 510	41 852

⁴¹⁷ Směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. 9. 2003 o právu na sloučení rodiny a Směrnice Rady 2004/114/ES ze dne 13. prosince 2004 o podmínkách přijímání státních příslušníků třetích zemí za účelem studia, výměnných pobytů žáků neplacené odborné přípravy nebo dobrovolné služby.

⁴¹⁸ Viz Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2012, str. 67.

⁴¹⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2012, sp. zn. 8 As 90/2011, publikovaný pod č. 2756/2013 Sb. NSS).

⁴²⁰ § 20 odst. 5 zákona o pobytu cizinců.

⁴²¹ Viz Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2012, str. 65.

⁴²² Čl. 21 odst. 8 nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 810/2009 o kodexu Společenství o vízech.

⁴²³ Tato data jsou pouze orientační. V průběhu roku 2012 přešlo Ministerstvo práce a sociálních věcí a Úřad práce ČR na nový agendový informační systém (AIS) a dosud stále dochází k doplňování databáze a zpracování dat o zahraniční zaměstnanosti.

⁴²⁴ K 31. prosinci 2012 bylo evidováno 91 040 cizinců s živnostenským oprávněním, což je o 2 019 méně než k 31. prosinci 2011.

nepotřebujících povolení k zaměstnání, zelenou nebo modrou kartu			
Počet vydaných zelených karet	126	148	415
Počet vydaných modrých karet	Nebyly vydávány	4	92
Celkový počet legálně zaměstnaných cizinců	215 367	217 862	269 901

Zdroj: Ministerstvo práce a sociálních věcí

Snižování počtu zaměstnaných cizinců ze třetích zemí v České republice je přímým dopadem nové strategie Ministerstva práce a sociálních věcí směřující k větší ochraně pracovního trhu a zvýšení celkové míry zaměstnanosti obyvatel⁴²⁵. Výbor pro práva cizinců Rady vlády pro lidská práva však upozornil na způsob, jakým je tato strategie naplňována. Počátkem roku 2012 vydalo Ministerstvo práce a sociálních věcí metodický pokyn k realizaci politiky zahraniční zaměstnanosti, jehož adresáty jsou pracovníci ze zemí mimo Evropskou unii. V návaznosti byly vydány dvě nové směrnice generálního ředitele Úřadu práce ČR.⁴²⁶ Pokyn a směrnice zavádí povinnost předložit kromě dokladu o vzdělání i doklad o uznání zahraničního vzdělání ve formě osvědčení nebo nostrifikační doložky a povinnost prokázat statut rodinného příslušníka občana EU pouze formou pobytové karty namísto jiné veřejné listiny (např. oddací list). Vydání pobytové karty může s ohledem na aktuální délku rozhodování Ministerstva vnitra trvat delší dobu.⁴²⁷ Povolení k zaměstnání může být cizinci vydáno pouze „existuje-li odůvodněný předpoklad, že jeho nevydání způsobí vážné ekonomické ohrožení zaměstnavatele vedoucí k rušení pracovních míst a propouštění stávajících zaměstnanců, kteří po ztrátě pracovního uplatnění zvýší míru nezaměstnanosti v regionu“⁴²⁸. Směrnice i pokyny jsou však svou povahou interní normativní právní akty, které nemohou ze své podstaty upravovat práva a povinnosti jednotlivců nad rámec zákona. Tato práva a povinnosti tedy může upravit pouze novela zákona o zaměstnanosti. Dále je také třeba upozornit, že zpřísnování politiky zahraniční zaměstnanosti nemusí vést nutně k tomu, že cizinci nebudou pracovat na území České republiky vůbec, ale toliko k jejich přesunu do ilegality. Nově byly rovněž zpřísněny podmínky pro dočasné přidělování zaměstnanců agentur práce k výkonu práce pro uživatele a vedle držitelů zelených karet nesmí být nově přidělovány ani osoby s modrou kartou nebo s povolením k zaměstnání⁴²⁹. Problematický a nevládními organizacemi kritizovaný⁴³⁰ je rovněž nový způsob rozdělení délky trvání prodloužení povolení k zaměstnání dle vzdělání⁴³¹, či zákaz pracovních cest mimo místo výkonu práce⁴³².

⁴²⁵ Požadavek na větší ochranu pracovního trhu vychází mj. ze Strategie Evropa 2020 a reflektován je i v Národním programu reforem České republiky 2011.

⁴²⁶ Směrnice generálního ředitele Úřadu práce ČR č. 6/2012 ze dne 2. 2. 2012 Aplikace právní úpravy na úseku zaměstnávání zahraničních pracovníků v České republice a směrnice generálního ředitele Úřadu práce ČR č. 19/2012 ze dne 17. 8. 2012 Postup a pokyny k realizaci politiky zahraniční zaměstnanosti.

⁴²⁷ Viz podkapitola 7.1 Vstup a pobyt cizinců na území ČR.

⁴²⁸ Viz část 1 odst. 2 Pokynu a čl. I odst. 3 Směrnice č. 19/2012.

⁴²⁹ § 66 zákona o zaměstnanosti ve znění zákona č. 367/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

⁴³⁰ Např. Konsorcium nevládních organizací pracujících s migranty v ČR: Pokyny MPSV pro rok 2012 / Směrnice generálního ředitele Úřadu práce ČR a jejich rozpor s platným právem, dostupné na <http://migration4media.net/wp-content/uploads/2012/09/P%C5%99%C3%ADloha-%C4%8D.-1.pdf>

⁴³¹ Dle § 92 odst. 2 zákona o zaměstnanosti vydává krajská pobočka Úřadu práce rozhodnutí nejdéle na dobu 2 let. Směrnice č. 19/2012 a pokyny rozlišují délku rozhodnutí dle požadavku na kvalifikaci cizince. Pouhých 6 měsíců na pracovní místo vyžadující nižší stupeň kvalifikace, než je ukončené středoškolské vzdělání

Státní úřad inspekce práce přijal v roce 2012 celkem 9 595 podání, na jejichž základě provedl celkem 6 637 kontrol. Ze strany cizinců bylo předloženo 181 podnětů, z nichž většina poukazovala na nelegální zaměstnání. Prošetření podnětů je komplikováno tím, že se zahraniční zaměstnanci obrací na inspekci práce opožděně, na výzvy k upřesnění nereagují, nemají potřebné doklady či neví přesně, kdo byl jejich zaměstnavatelem. V roce 2012 bylo provedeno 35 000 kontrol zaměřených primárně na odhalování nelegální práce. Bylo zjištěno 5 078 nelegálně zaměstnaných osob, z toho 2 037 cizinců. V roce 2012 bylo rovněž provedeno 496 kontrol u legálně působících agentur práce.⁴³³ Nadále dochází k tomu, že se agentury práce snaží uniknout do obchodních vztahů s uživateli, aby nemusely dodržovat rovné pracovní a mzdové podmínky mezi kmenovými a agenturními pracovníky.⁴³⁴

Specifickou zranitelnou skupinou jsou pracovníci a zejména pracovnice v cizích domácnostech. Povaha práce usnadňuje možnost nelegálního zaměstnání, což jejich pozici vůči zaměstnavateli ještě zhoršuje. Nejzneužitelnější a zároveň nejhůře kontrolovatelnou situací je, pokud neregulární migrant zároveň bydlí v místě výkonu nelegální práce. Přestože není možné s jistotou odhadnout, o jaký počet nelegálně ekonomicky činných migrantů se jedná, výzkumy naznačují, že by se mohlo jednat o zhruba 12 % z celkového počtu neregulárních migrantů, tj. až 24 000 osob.⁴³⁵ V této souvislosti by mělo být zvaženo, zda jsou pracovníci v domácnostech českým právem dostatečně chráněni. Některé neziskové organizace rovněž doporučují, aby Česká republika za účelem posílení jejich ochrany (např. v oblasti zajištění důstojných životních podmínek respektujících soukromí, problematiky pracovní doby, výkonu inspekce práce a kontroly dodržování práv zaměstnance) přistoupila k některým mezinárodním závazkům.⁴³⁶

7.3. Obchodování s lidmi

V dubnu 2012 byla přijata nová Národní strategie boje proti obchodování s lidmi v České republice na období 2012 až 2015. Přijatá opatření jsou založena na principu „4 P“: partnerství, postih pachatelů, podpora obětí a prevence. Ministerstvo vnitra v roce 2012 pokračovalo v projektu Program podpory a ochrany obětí obchodování s lidmi, který nabízí pomoc osobám, které se staly oběťmi obchodování s lidmi a zároveň se snaží motivovat tyto osoby ke spolupráci s orgány činnými v trestním řízení. Nejčastějšími formami vykořisťování bylo i v roce 2012 vykořisťování sexuální a pracovní. V rámci pracovního vykořisťování byly zaznamenány první případy obchodování s lidmi za účelem domácího zotročování. Velkým

s maturitou, 12 měsíců na pracovní místo vyžadující ukončení středoškolské vzdělání s maturitou, 24 měsíců na pracovní místo vyžadující vysokoškolské vzdělání nebo vyšší odborné vzdělání.

⁴³² Dle Směrnice č. 6/2012 nemohou být cizinci vysláni na pracovní cestu. Cizinec, který je vyslán na pracovní cestu, může být za nelegální práci vyhoštěn až na 5 let (§ 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců). Zaměstnavatel cizince pak dostane za umožnění výkonu nelegální práce pokutu v minimální výši 250 tisíc Kč (§ 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti).

⁴³³ Inspektoři se při kontrolách agentur práce zaměřili na dodržování podmínek stanovených v rozhodnutí o povolení ke zprostředkování zaměstnání, na povolení cizinců k zaměstnání a na dodržování ohlašovací povinnosti vůči úřadům práce při zaměstnávání občanů EU a těch cizích státních příslušníků, kteří povolení ke zprostředkování nepotřebují.

⁴³⁴ Za zjištěné nedostatky bylo uloženo 63 pokut v celkové výši 6 221 500 Kč.

⁴³⁵ Viz Drbohlav D. – Lachmanová, L.: Neoprávněné ekonomické aktivity migrantů v Česku – realita očima expertů (Delfy výzkum), in: Drbohlav, D. (ed.): Nelegální ekonomické aktivity migrantů (Česko v evropském kontextu), Praha: Nakladatelství Karolinum, 2008, str. 111. Odhady celkového počtu neregulárních migrantů se pohybují od méně než 40 000 do více než 200 000.

⁴³⁶ Mezinárodní úmluva o ochraně migrujících pracovníků a jejich rodinných příslušníků a úmluva Mezinárodní organizace práce č. 189 o pracovnících v cizí domácnosti.

úspěchem je skutečnost, že v roce 2012 nabyly právní moci první dva odsuzující rozsudky za obchodování s lidmi za účelem pracovního vykořisťování. Do budoucna je třeba ještě více zpřísnit kontrolní činnost odpovědných úřadů a zajistit, aby byla legislativa v oblasti zaměstnávání dostatečně přehledná a cizinci o ní získali dostatečné informace. Právě komplikovanost legislativy a neinformovanost cizinců vede k jejich závislosti na zprostředkovatelích. Posílení postavení cizinců, kteří jsou oběťmi obchodování s lidmi, může rovněž přinést nový zákon o obětech trestných činů.⁴³⁷ Zákon označuje oběti obchodování s lidmi za zvláště zranitelné oběti, které mají mj. právo na bezplatnou odbornou pomoc. Obětem, které neovládají český jazyk, budou informace podávány v jazyce, kterému rozumí. Oběť trestného činu proti lidské důstojnosti v sexuální oblasti má právo na peněžitou pomoc.

7.4. Integrace cizinců do společnosti

Politika integrace se v roce 2012 soustředila na opatření ke zvýšení informovanosti cizinců a podpoře jejich samostatnosti ve všech etapách integračního procesu. Na regionální úrovni fungují Centra na podporu integrace cizinců, jejichž cíle je poskytovat informace a zajistit v provázanosti s kraji poradenství pro cizince a kurzy češtiny a sociokulturní orientace a sledovat situaci cizinců.⁴³⁸ Ministerstvo vnitra podpořilo zpracování projektu informací pro cizince ve formě balíčku předodjezdových informací, které cizinci obdrží na zastupitelských úřadech v zemích původu, materiály pro úvodní adaptačně integrační kurzy⁴³⁹ a instruktážní film a leták pro cizince již pobývajících na území ČR. V roce 2012 byla dále aktualizována Informační publikace pro cizince v šesti jazykových mutacích a publikace Informace pro cizince s trvalým pobytem, která je cizincům předávána při povolení trvalého pobytu. Průběžně je aktualizována webová stránka k integraci cizinců www.cizinci.cz i webová stránka o pobytové agendě www.imigracniportal.cz. Ministerstvo vnitra také nadále poskytuje i služby informační linky pro cizince⁴⁴⁰ a ve spolupráci s nevládními organizacemi je realizován projekt asistence dlouhodobě pobývajícím cizincům na pracovištích Ministerstva. Nevládní organizace⁴⁴¹ v roce 2012 upozornily, že se navzdory realizovaným opatřením posílila role zprostředkovatelů. Ti navíc začali žádat vyšší částky za vyřízení žádosti o povolení k zaměstnání a prodloužení povolení k pobytu.⁴⁴² Informovanost cizinců by proto nadále měla být zvyšována i v oblasti zaměstnanosti.

Účast cizinců na veřejném a politickém životě zůstává součástí vládní politiky integrace cizinců. Účast cizinců na hlasování ve volbách konaných na území České republiky je možná při volbách do Evropského parlamentu a při volbách do zastupitelstev obcí. Cizinci s trvalým pobytem mohou ve volbách do obecních zastupitelstev volit za podmínky, že jim toto právo přiznává mezinárodní smlouva, jíž je Česká republika vázána⁴⁴³. Občané EU v těchto volbách

⁴³⁷ Zákon č. 45/2013 Sb., o obětech trestných činů a o změně některých zákonů (zákon o obětech trestných činů).

⁴³⁸ V současnosti tato centra působí v jedenácti krajích (Jihočeském, Jihomoravském, Karlovarském, Libereckém, Moravskoslezském, Olomouckém, Pardubickém, Plzeňském, Ústeckém, Zlínském a hl. m. Praze).

⁴³⁹ Podle věcného záměru zákona o pobytu cizinců tyto kurzy budou povinné pro všechny nově příchozí cizince.

⁴⁴⁰ Je možno obrátit se na emailovou adresu pobyty@mvcz.cz nebo telefonická čísla 974 832 421 a 974 832 418.

⁴⁴¹ Např. Holá, E. – Faltová, M. – Čaněk, M.: Ze slova „může“ v zákoně o zaměstnanosti nevyplývá, že lze pracovní povolení migrantům vydávat nahodile, in: Bulletin Konzorcium nevládních organizací pracujících s migranty v ČR, č. 5, str. 2. http://konsorcium-nno.cz/dokumenty/bulletin5_2012_tisk_201210041852060.pdf

⁴⁴² Tamtéž.

⁴⁴³ § 4 odst. 1 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Žádná smlouva, která by umožnila volit cizincům s trvalým pobytem ze třetích zemí, dosud nebyla uzavřena. Jako nevoliči pak tito cizinci nemohou být ani voleni.

volit mohou⁴⁴⁴, ale nesmí zastávat funkce starosty, místostarosty⁴⁴⁵ a člena rady hlavního města Prahy⁴⁴⁶, protože pro tyto funkce je podmínkou státní občanství. Cizinci včetně občanů EU rovněž nemohou vstupovat do politických stran a politických hnutí.⁴⁴⁷ V roce 2012 byl připravován nový volební kodex, který měl podle Aktualizované koncepce řešit i možnost zapojení cizinců do voleb. Předložený návrh⁴⁴⁸ žádné změny v oblasti politické participace cizinců nepřinesl. Tzv. technickou novelou volebních zákonů⁴⁴⁹ se však zjednodušila administrativa v případě, kdy se občan EU stěhuje v rámci území ČR, neboť nově nemusí znovu žádat o zápis do seznamu voličů. Politická práva cizinců by rovněž mohla posílit ratifikace Úmluvy o účasti cizinců na veřejném životě na místní úrovni.

7.5. Přístup ke zdravotní péči

Nadále přes doporučení ochránce, Výboru pro práva cizinců Rady vlády pro lidská práva a předchozí zprávy o stavu lidských práv platí, že někteří cizinci s dlouhodobým pobytem⁴⁵⁰ nemají nárok na veřejné zdravotní pojištění. Tito cizinci tak jsou odkázáni na komerční pojišťovny, které však nejsou ochotné pojistit některé z nich např. z důvodů věku či zdravotního stavu. U komerčního pojištění je navíc přes finanční nákladnost omezen rozsah poskytovaného plnění a někteří lékaři odmítají tyto pacienty registrovat kvůli nutnosti vstupu do smluvního vztahu s pojišťovnou. Nová právní úprava by měla vymezit kategorie cizinců, na které se bude vztahovat systém veřejného zdravotního pojištění, a kategorie cizinců, na které se bude vztahovat povinnost mít sjednáno komerční zdravotní pojištění. Dále by měla být vypracována právní úprava s novými parametry povinného komerčního zdravotního pojištění cizinců. Bude nutné sledovat, jak bude pojištění cizinců upraveno, zejména jaké kategorie cizinců budou zahrnuty do systému veřejného zdravotního pojištění.

7.6. Přístup ke vzdělání

Česká republika je podle mezinárodních úmluv povinna zajistit dostupnost studia na střední škole pro každé dítě⁴⁵¹. Český systém studia na střední škole přitom vychází z předpokladu, že student český jazyk již ovládá do té míry, že pochopí výuku. Nejsou tedy dostupná žádná podpůrná opatření pro studenty, kteří nejsou rodilými mluvčími. Zavedením jednotné státní maturity se i u studentů-cizinců začal testovat prostřednictvím písemné práce tzv. jazykový cit a naplno se projevila nedostatečnost začleňování studentů s odlišným mateřským jazykem.⁴⁵² Měla by být proto zavedena podobná podpůrná opatření jako je tomu u základního

⁴⁴⁴ Na základě Smlouvy o přistoupení ČR k EU publikované pod č. 44/2004 Sb.

⁴⁴⁵ § 103 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁴⁶ § 69 odst. 1 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁴⁷ § 1 odst. 1 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů. Ohledně práva občanů EU stát se členy politické strany nebo práva ji založit zahájila Evropská komise v roce 2012 proti ČR řízení pro porušení povinnosti č. 2012/2115.

⁴⁴⁸ Návrh je dostupný v Knihovně připravované legislativy <http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf?pid=RACK8Z6B2D9J>.

⁴⁴⁹ Zákon č. 222/2012 Sb., kterým se mění volební zákony a zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁵⁰ Jedná se o osoby samostatně výdělečně činné ze třetích zemí, studenty ze třetích zemí, kteří studují v ČR na své náklady a rodinné příslušníky občanů ČR, cizinců s trvalým pobytem i cizinců, kteří jsou v ČR zaměstnanci nebo osobami samostatně výdělečně činnými.

⁴⁵¹ Čl. 28 odst. 1 Úmluvy OSN o právech dítěte.

⁴⁵² Jediná úleva, která je studentům-cizincům oproti studentům českým umožněna, je na žádost prodloužit doba konání didaktického testu a písemné práce z českého jazyka a literatury v základní úrovni obtížnosti o 15 minut. Mohou také používat překladový slovník. Toto se však týká pouze studentů s pobytem kratším 2 let na území ČR bezprostředně před konáním maturitní zkoušky.

vzdělávání, která bezplatně umožní studentům – cizincům připravit se dostatečně během studia na střední škole na zkoušku z českého jazyka a literatury. Nebudou-li střední školy schopné zajistit přípravu těchto studentů na maturitní zkoušku, bylo by vhodné zvážit i zmírnění požadavků vůči nim, aby mohli reálně dosáhnout středního vzdělání.

7.7. Nabývání českého občanství

V roce 2012 předložila vláda návrh zákona o státním občanství⁴⁵³. Cílem zákona je upravit základní principy a podmínky pro nabytí a pozbytí státního občanství České republiky při zohlednění posledních trendů prosazujících se v oblasti státního občanství ve vyspělých státech včetně států Evropské unie. Zákon zásadním způsobem liberalizuje možnosti dvojího občanství a pamatuje také na situaci přistěhovalců druhé generace či osob, které v minulosti ztratily české občanství získáním jiného. Návrh rovněž zpřísňuje podmínky udělení občanství cizincům, neboť uchazeči nově budou muset prokázat základní znalost českého ústavního systému a základní orientaci v kulturně-společenských, zeměpisných a historických realitách České republiky. Uchazeči rovněž budou muset prokázat, že nebudou výrazně zatěžovat sociální systém.

Z hlediska ochrany lidských práv zákon vykazuje určité nedostatky, na které upozornily i nevládní organizace. Děti rodičů – apatridů⁴⁵⁴ narozené na území České republiky nenabudou české občanství automaticky, ale v návaznosti na pobytový statut alespoň jednoho rodiče, přičemž dosud se jednalo o trvalý pobyt a podle nového zákona jde o povolení k pobytu nad 90 dnů. Podle názoru některých neziskových organizací a zmocněnkyně vlády pro lidská práva je tato situace diskutabilní z hlediska Úmluvy o omezení případů bezdomovectví z roku 1961⁴⁵⁵ a Výbor OSN pro práva dítěte ve svých doporučeních z roku 2011 vyzývá Českou republiku, aby bránila případům bezdomovectví, obzvláště u dětí narozených na svém území.⁴⁵⁶ Návrh rovněž zavádí požadavek testů DNA u dětí ze smíšených rodin, jejichž matka je občankou státu mimo EU, Švýcarska a země EHP a nemá trvalý pobyt na území České republiky⁴⁵⁷ a otcovství českého státního občana bylo určeno souhlasným prohlášením rodičů. Absence českého občanství, byť jen na určitou dobu po narození⁴⁵⁸, může mít na nově narozené děti negativní dopady zejména z hlediska možnosti cestovat, neboť dítě nebude mít do doby, než nabude občanství, nárok na vydání českého cestovního pasu.⁴⁵⁹ Tato situace by pak mohla zasáhnout i do práva dítěte na styk s rodičem, což nelze považovat za naplňování nejlepšího zájmu dítěte.⁴⁶⁰ Přístup dítěte k veřejnému zdravotnímu pojištění byl vyřešen tak, že pobyt dítěte s určeným otcovstvím bude v průběhu řízení považován za pobyt trvalý.⁴⁶¹ Pokud nejsou tyto podmínky splněny, mohou rodiče požádat o zvláštní formu udělení státního občanství. Ministerstvo vnitra udělí

⁴⁵³ Zákon č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky a o změně některých zákonů (zákon o státním občanství České republiky). Zákon vstoupí v účinnost k 1. lednu 2014.

⁴⁵⁴ Apatridismus (bezdomovectví) je stavem, kdy osoba není občanem žádného státu.

⁴⁵⁵ Publikovaná pod č. 43/2002 Sb. m. s.

⁴⁵⁶ Bod 38 Závěrečných doporučení Výboru OSN pro práva dítěte z roku 2011.

⁴⁵⁷ Vynětí dětí matek s trvalým pobytem na území ČR bylo do návrhu doplněno v Poslanecké sněmovně na návrh ústavněprávního výboru. Viz sněmovní tisk 827/5 a Stenografický záznam z jednání Poslanecké sněmovny dne 27. března 2013, dostupný na <http://www.psp.cz/eknih/2010ps/stenprot/052schuz/s052190.htm>.

⁴⁵⁸ O udělení občanství bude dle návrhu rozhodovat Ministerstvo vnitra ve lhůtě 180 dnů.

⁴⁵⁹ § 113 zákona o pobytu cizinců.

⁴⁶⁰ Čl. 3 odst. 1 Úmluvy OSN o právech dítěte. Přístup rodiče k dítěti může být např. omezen vízovou povinností.

⁴⁶¹ Viz sněmovní tisk 827/5 a Stenografický záznam z jednání Poslanecké sněmovny dne 27. března 2013, dostupný na <http://www.psp.cz/eknih/2010ps/stenprot/052schuz/s052190.htm>.

totiž státní občanství České republiky dítěti, jehož matka není státní občankou České republiky, státu EU, Švýcarska a zemí EHP ani bezdomovkyní, na základě souhlasného prohlášení rodičů o určení otcovství českého státního občana, pokud toto určení otcovství nemělo pouze účelový charakter a jeho cílem bylo zejména získání oprávnění k pobytu dítěte a jeho matky na území České republiky nebo zneužití systému státní sociální podpory. Při posouzení, zda určení otcovství státního občana České republiky k dítěti cizí státní občanky nemělo pouze účelový charakter, Ministerstvo vnitra zohledňuje zejména to, zda otec dítěte, ke kterému určil otcovství, žije s dítětem ve společné domácnosti, nebo je s ním v pravidelném kontaktu, podílí se na jeho výchově a plní vyživovací povinnost vůči němu⁴⁶² Návrh zákona byl v legislativním procesu ze strany nevládních organizací také kritizován za vágnost a dále za vynětí rozhodnutí o zamítnutí žádosti z důvodů ohrožení bezpečnosti státu z možnosti soudního přezkumu.⁴⁶³ Návrh rovněž prodlužuje lhůty k rozhodování Ministerstva vnitra z 90 na 180 dnů i rozkladové komise a ministra vnitra z 30 dnů na 120 dnů. Přijímání zákona i jeho následnou aplikaci bude třeba nadále sledovat.

7.8. Udílení mezinárodní ochrany

Za celý rok 2012 bylo podáno celkem 753 žádostí o udělení mezinárodní ochrany, tedy téměř shodný počet jako v roce předešlém. Nejčastěji žádali o mezinárodní ochranu v České republice v roce 2012 občané Ukrajiny, Sýrie, Běloruska, Vietnamu a Ruské federace.

V roce 2012 byla z důvodu zajištění transpozice směrnic, které jsou součástí budování tzv. společného evropského azylového systému, vytvořena novela zákona o azylu.⁴⁶⁴ Osoby požívající mezinárodní ochrany nově získají možnost nabýt právní postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta, což jim umožní lepší mobilitu v rámci Evropské unie. Osoby s doplňkovou ochranou budou mít nově např. přístup k státnímu integračnímu fondu, včetně podpory bydlení. Délka doplňkové ochrany se bude prodlužovat nejméně o 2 roky.⁴⁶⁵ Přesto návrh přináší některé nové diskutabilní povinnosti.⁴⁶⁶ Žadatelé o azyl mohou mít povinnost setrvat v zařízení pro zajištění cizinců namísto přijímacího střediska. Žadatel o mezinárodní ochranu či osoba s vízem strpění i s přiznanou ochranou, které se narodí dítě, musí do 60 dnů od narození podat žádost o udělení mezinárodní ochrany nebo povolení k pobytu, jinak dítě nebude mít přístup k veřejnému zdravotnímu pojištění.

V roce 2012 se uprchlické problematice věnoval i Evropský soud pro lidská práva.⁴⁶⁷ Případ se týkal žadatele o azyl, jemuž nebylo povoleno opustit přijímací středisko a vstoupit na území České republiky. Žadatel podal proti rozhodnutí Ministerstva vnitra žalobu, které soudy postupně vyhověly, avšak ani to mu nezajistilo možnost opustit přijímací středisko.

⁴⁶² Viz § 28 zákona o státním občanství.

⁴⁶³ Viz např. Čížinský, P.: Stručná analýza některých problémů návrhu zákona o státním občanství ČR, dostupné na <http://www.migraceonline.cz/cz/e-knihovna/strucna-analyza-nekterych-problemu-navrhu-zakona-o-statnim-obcanstvi-cr>. Umožnění tohoto přezkumu bylo předmětem pozměňovacího návrhu Senátu, který ovšem nebyl Poslaneckou sněmovnou přijat.

⁴⁶⁴ Zákon č. 103/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁶⁵ S výjimkou případů, kdy existuje důvodné nebezpečí, že by osoba požívající doplňkové ochrany mohla závažným způsobem narušit veřejný pořádek nebo ho již narušuje. Pak se doplňková ochrana prodlouží o 1 rok.

⁴⁶⁶ Např. Holá, E.: Promarněná příležitost? K několika bodům novely zákona o azylu, dostupné na <http://www.migraceonline.cz/cz/e-knihovna/promarnena-prilezitost-k-nekolika-bodum-novely-zakona-o-azyly>.

⁴⁶⁷ Rozsudek ve věci *Buishvili proti České republice* ze dne 25. října 2012, stížnost č. 30241/11.

Soudní přezkum zákonnosti omezení osobní svobody přitom předpokládá, že pokud soud shledá, že omezení je protiprávní, musí mít pravomoc nařídit propuštění osoby na svobodu.⁴⁶⁸ Soudy v daném případě však mohly pouze zrušit rozhodnutí Ministerstva vnitra, nikoliv už ale přímo nařídit propuštění žadatele. Současná právní úprava přitom sice stanoví poměrně krátké lhůty pro opětovné rozhodnutí Ministerstva vnitra⁴⁶⁹, avšak soud stále nemá pravomoc nařídit přímé propuštění žadatele, resp. povolit mu vstup na území.

Již Zpráva o stavu lidských práv za rok 2011 upozornila, že mnozí z žadatelů o mezinárodní ochranu zůstávají omezeni v přístupu ke zdravotní péči. Přestože za ně zdravotní pojištění hradí stát, je pro ně obtížné platit z kapesného (30 Kč/den, tj. 900 Kč měsíčně), či finančního příspěvku (3 410 Kč měsíčně na osobu) regulační poplatky ve zdravotnických zařízeních. Nejsou od poplatků osvobozeni ani tehdy, pokud se nacházejí v hmotné nouzi, ačkoliv čeští občané v hmotné nouzi od nich osvobozeni jsou.⁴⁷⁰ Pokud jsou navíc žadatelé o mezinárodní ochranu hospitalizováni, není jim kapesné poskytnuto vůbec, i když jsou povinni platit regulační poplatek za pobyt v nemocnici.⁴⁷¹ Žadatelé o udělení mezinárodní ochrany, kteří nemají s výjimkou kapesného či finančního příspěvku jiné příjmy a jejich celkové sociální a majetkové poměry jim neumožňují hradit regulační poplatky, by od nich měli být osvobozeni.

V roce 2012 Česká republika realizovala celkem 135 předání uprchlíků v rámci Dublinského systému na území jiného členského státu⁴⁷² a přijala 319 žádostí o převzetí či zpětvzetí cizince ze strany jiných členských států.⁴⁷³ Již Zpráva o stavu lidských práv za rok 2011 upozornila, že azylový systém Řecka dlouhodobě vykazuje řadu nedostatků. Pozitivně lze proto hodnotit, že Česká republika nepředala v roce 2012 do Řecka ani jednoho cizince. Dosud však nebylo vydáno jednoznačné prohlášení o zastavení předávání žadatelů o azyl do těch zemí EU, kde jim bude hrozit nebezpečí nelidského či ponižujícího zacházení, což by výrazně přispělo k právní jistotě žadatelů o azyl.

7.9. Systém návratu cizinců

V roce 2012 byl v rámci návratového systému kladen důraz na dobrovolné vycestování cizinců, kterým byla uložena povinnost opustit území České republiky. Neoprávněně pobývajícím cizincům a cizincům, kterým bylo vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění, se zaměřovalo návratové poradenství, zahrnující i pomoc s návratem. Nově bylo toto poradenství a asistence poskytovány v poradenských a asistenčních center v Brně a Plzni. Stejně jako v předchozím roce pokračovala i v roce 2012 spolupráce Ministerstva vnitra s Mezinárodní organizací pro migraci (dále jen „IOM“) v oblasti dobrovolných návratů. V roce 2012 bylo v rámci asistenčních služeb zajišťovaných IOM poskytnuto poradenství celkem 308 cizincům. Cestou asistovaného dobrovolného návratu s podporou IOM se do země původu vrátilo

⁴⁶⁸ Čl. 5 odst. 4 Úmluvy.

⁴⁶⁹ Lhůta činí podle § 73 odst. 5 zákona o azylu 3 dny.

⁴⁷⁰ § 16a odst. 2 písm. d) zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁷¹ § 42a odst. 1 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁷² Nejvíce osob bylo předáno do Polska, Rakouska a Rumunska. Nejčastěji se jednalo o státní příslušníky Gruzie, Ruské federace a Ukrajiny.

⁴⁷³ Oproti roku 2011, kdy bylo přijato celkem 629 žádostí, jde o výrazný pokles. Tento fakt je však způsoben i tím, že se od počátku roku 2012 nezapočítávají do statistických údajů žádosti o informace, které vždy tvoří téměř polovinu všech přijatých žádostí.

celkem 223 cizinců.⁴⁷⁴ Celkový počet rozhodnutí o správním vyhoštění i o povinnosti opustit území v roce 2012 se snížil.

Počty vydaných rozhodnutí o správním vyhoštění a rozhodnutí o povinnosti opustit území v letech 2011 a 2012

	2011	2012
Rozhodnutí o správním vyhoštění	2153	2006
Rozhodnutí o povinnosti opustit území	194	178

Zdroj: Ministerstvo vnitra

Novelou zákona o azylu byla připravena změna postupu při vyhošťování tzv. dlouhodobě pobývajících rezidentů, kterým byla udělena mezinárodní ochrana v jiném členském státě EU. Nově bude možno vyhostit takového cizince mimo území členských států EU pouze v případě, že ohrožuje bezpečnost České republiky nebo byl pravomocně odsouzen za zvlášť závažný zločin a příslušný orgán jiného členského státu EU s takovým postupem souhlasí. Další změnou je, že v případě, kdy zajištěný cizinec učiní prohlášení o mezinárodní ochraně, bude muset Ministerstvo vnitra rozhodnout do pěti dnů o jeho povinnosti setrvat v přijímacím zařízení nebo v zařízení pro zajištění cizinců. Změna je navrhována v souvislosti s českým případem u Soudního dvora Evropské unie⁴⁷⁵.

Ochránce jako dohledové místo pro sledování nuceného navrácení konstatoval v roce 2012 posílení procesních práv zajišťovaných cizinců v případě rozhodování o vyhoštění formou příkazů na letišti Václava Havla v Praze. V řízení oproti předchozímu roku zajišťují tlumočení profesionální tlumočníci a výrazně se zlepšilo poučování o důsledcích, které má souhlas cizince s příkazem. V neposlední řadě ochránce sledoval šest vyhoštění, ve kterých neshledal žádné pochybení, která by snižovala lidskou důstojnost nebo se negativně dotýkala práv cizince v průběhu realizace vyhoštění, průvozu nebo předání.⁴⁷⁶

Již Zpráva o stavu lidských práv za rok 2011 upozornila, že v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu⁴⁷⁷ správní orgán musí vždy předtím, než umístí cizince do zařízení pro zajištění cizinců, zvážit uložení zvláštního opatření. Zajištění cizince je krajním řešením, ke kterému se lze uchýlit pouze v případě, není-li jiná možnost. Ochránce se v roce 2012 zabýval používáním tzv. alternativ k detenci⁴⁷⁸ a zjistil, že zajištění je aplikováno 4 x častěji než uložení zvláštních opatření. V praxi vůbec není využívána finanční záruka. Odůvodnění bylo často nedostatečné a téměř ve třetině případů chybělo úplně. Je nezbytně nutné zajistit, aby byli příslušníci cizinecké policie dostatečně proškoleni o používání zvláštních opatření a o povinnosti řádně zdůvodnit případy, kdy zvláštní opatření využít nelze.

Nadále trvá problém umístování dětí a rodin s nezletilými dětmi do zařízení pro zajištění cizinců, na který upozorňovaly opakovaně zprávy o stavu lidských práv i mezinárodní orgány.⁴⁷⁹ V případě nezletilých cizinců bez doprovodu právní úprava omezuje podmínky

⁴⁷⁴ Největší počet těchto cizinců se navrátil do Vietnamské socialistické republiky (66), Uzbekistánu (41), Mongolska (39) a na Ukrajinu (19).

⁴⁷⁵ C-534/11 Mehmet Arslan proti Policii ČR, Krajskému ředitelství policie Ústeckého kraje, odboru cizinecké policie (rozsudek třetího senátu ze dne 30. května 2013).

⁴⁷⁶ Viz Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2012, str. 104-105.

⁴⁷⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. prosince 2011, sp. zn. I As 132/2011 - 51.

⁴⁷⁸ Viz Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2012, str. 103.

⁴⁷⁹ Viz např. bod 36 a 64 závěrečných doporučení Výboru OSN pro práva dítěte z roku 2011, bod 17 závěrečných doporučení Výboru OSN proti mučení z roku 2012.

zadržení tak, že tento cizinec může být zadržen jen, je-li důvodné nebezpečí, že by mohl ohrozit bezpečnost státu či závažným způsobem narušit veřejný pořádek.⁴⁸⁰ Ve většině případů jsou nezletilí cizinci bez doprovodu umístěni v institucionální péči. Při stanovení doby trvání zajištění je policie rovněž povinna zohlednit případy nezletilých cizinců bez doprovodu a rodin či jiných osob s dětmi.⁴⁸¹ Podle zjištění nevládních organizací ovšem nejsou podmínky, jimž jsou nezletilí cizinci vystaveni v uprchlických zařízeních vhodné pro jejich pobyt ani přes značnou snahu Správy uprchlických zařízení.⁴⁸² V těchto zařízeních přitom mohou pobývat až 3 měsíce.⁴⁸³ Pobyt nezletilých cizinců a rodin s nezletilými dětmi v zařízeních by proto měl být minimalizován.

⁴⁸⁰ § 124 odst. 5 zákona o pobytu cizinců ve znění zákona č. 427/2010 Sb.

⁴⁸¹ § 124 odst. 3 zákona o pobytu cizinců ve znění zákona č. 427/2010 Sb.

⁴⁸² Blíže např. Sdružení pro integraci a migraci: Zranitelné skupiny v zařízeních zajišťujících cizince, dostupné na http://www.migrace.com/docs/brozura_migrace_13proklad_1ak_1328544430.pdf.

⁴⁸³ § 125 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

III. SHRNU TÍ

V roce 2012 došlo v České republice v oblasti lidských práv k mnohým pozitivním posunům skrze novou právní úpravu i judikaturu. Zároveň však stále přetrvávají některé dlouhodobě neřešené problémy.

V **mezinárodní oblasti** proběhl v roce 2012 druhý Universální periodický přezkum naplňování lidských práv v České republice. Tento nový universální mechanismus poukázal ve svých 136 doporučeních na mnohé z významných lidsko-právních problémů v České republice a může tak sloužit jako další zdroj motivace a inspirace pro hledání jejich řešení. Česká republika by v budoucích letech měla přijatá doporučení náležitě zohlednit.

V oblasti **práv občanských a politických** byla přijetím občanského zákoníku naplno právně ukotvena zásada přednosti dobré víry ve veřejné evidence, konkrétně katastr nemovitostí. Každý se tedy bude moci plně spolehnout na to, že jeho vlastnictví nabyté na základě zápisů v katastru nebude ohrožováno nejistotou ohledně předchozích vlastníků. Ústavní soud opět výrazně posílil ochranu soukromí, ať již proti nepřiměřenému shromažďování osobních údajů v oblasti zdravotnictví či proti defamačním zásahům a zneužívání soukromí. Podnět Rady vlády pro lidská práva poukázal na problematiku využívání vysoce citlivých osobních údajů obsažených ve vzorcích DNA, které bude na jeho základě nově upraveno. Ústavní soud rovněž vymezil svobodu projevu vůči ochraně soukromí a svobodě podnikání a potvrdil správnost již dříve učiněných legislativních kroků při řešení střetu ochrany soukromí a práva na informace v trestním řízení. Judikatura správních soudů logicky a přiměřeně vymezila limity a postupy při poskytování informací o platech veřejných zaměstnanců. Rovněž stanovila přiměřené postupy pro kontroverzní a konfliktní shromáždění, přičemž zakázala jejich postih za svobodu projevu. Nejvyšší správní soud rovněž poukázal na problémy rychle přijímané úpravy o přímé volbě prezidenta republiky a na její špatnou aplikaci.

Právo na spravedlivý proces bylo v roce 2012 předmětem komplexních analýz. Vedle problémů v právní úpravě dovolání, která byla zrušena Ústavním soudem z (poněkud sporného) důvodu protiústavní aplikace, to byl především problém s průtahy v soudním řízení. I přes upozornění ochránce na rozsáhlé porušování ústavního práva na řízení bez průtahů a snahy Ministerstva spravedlnosti získat finanční prostředky na personální a materiální posílení justice je situace stále řešena spíše nárazově a nesystémově. Do budoucna proto tento problém musí být řešen. Pozitivním momentem je přijetí nové právní úpravy práv obětí trestných činů, které bude snad postupně doprovázeno vznikem systému služeb na podporu obětí. Rozsáhlou novelou prošlo i exekuční právo, jejíž dopady budou moci být zhodnoceny teprve v budoucnu, stejně jako dopady posílení pozice spotřebitele v rozhodčím řízení.

Omezení osobní svobody bylo nadále problematické především ve věznicích, které zůstávaly přeplněné, byť došlo k mírnému zlepšení. Podmínky ve věznicích však stále nejsou uspokojivé. Ani legislativní reformy umožňující snadnější propuštění či přeměnu trestů, ani nově vyhlášená amnestie přitom nemohou nahradit materiální, finanční a personální investice do vězeňství. Mezinárodní orgány rovněž poukázaly na problematičnost povinnosti vězňů hradit náklady svého trestu. Činnost Policie ČR, Vězeňské služby a dalších bezpečnostních sborů byla od roku 2012 podrobena dohledu Generální inspekce bezpečnostních sborů, která má nezávisle dohlížet na šetření jejich protiprávních aktivit, čímž by mělo být zajištěno dostatečné šetření sporných případů zranění či dokonce úmrtí v rukou Policie ČR. Nové zdravotnické právo rovněž přineslo nová přesná pravidla používání omezovacích prostředků

i závažných intervencí do tělesné integrity jako sterilizace či chirurgické kastrace. Praxe bohužel ukazuje, že ne vždy jsou omezovací prostředky řádně a přiměřeně používány. V otázce sterilizací stále zůstává otevřená otázka odškodnění žen sterilizovaných v minulosti v rozporu s právem, o což se snaží Rada vlády pro lidská práva. Kastrace jsou nadále předmětem ostré kritiky mezinárodních orgánů, které požadují jejich úplné zrušení. Problémy se objevily i při poskytování pobytových sociálních služeb osobám s mentálním postižením či omezenou způsobilostí, které s pobytem v zařízení nedaly samy souhlas a jsou zde fakticky omezeny na svobodě, aniž by se mohly nějak bránit. Nové zákony jim sice poskytují alespoň procesní ochranu, která by však měla být doplněna hmotněprávními ustanoveními.

Naplňování **hospodářských, sociálních a kulturních práv** bylo v roce 2012 nadále upravováno v rámci sociální reformy. Zatímco některé kroky mohou být hodnoceny pozitivně, jiné vzbudily výraznou kritiku. Systém veřejné služby zrušil Ústavní soud pro porušení zákazu nucených prací a zásah do svobody volby povolání a práva na přiměřené zabezpečení v nezaměstnanosti. Naopak nezrušil karenční dobu při pracovní neschopnosti, neboť zaměstnanci během této doby již neplatí pojistné na nemocenské pojištění. Další spornou novinkou byly tzv. sKarty, které byly v rozporu se zákonem v některých případech užívány jako jediný možný prostředek výplaty sociálních dávek ve spojení s nezákonným předáváním osobních údajů a zásahy do práv osob se zdravotním postižením. Možné budoucí pobírání sociálních dávek skrze tyto karty tedy bude muset být upraveno v souladu se základními právy a svobodami a zároveň vstřícně ke všem skupinám oprávněných osob. Časové omezení pobírání dávek na bydlení jen zdůraznilo problém neexistence sociálního bydlení, které přitom potřebují nejen sociálně vyloučené osoby, ale např. senioři, rodiny s dětmi, mladí lidé či cizinci. Opatření v této oblasti jsou tedy již velmi akutní a měla by přijít co nejdříve s patřičnou finanční podporou. Změny ve zdravotnickém právu jsou sice krokem správným směrem, ale měly by být rovněž doprovázeny dalšími kontrolními a ochrannými opatřeními ve prospěch pacientů a za jejich účasti. V oblasti vzdělávání byla připravena nová opatření k naplnění judikatury Evropského soudu pro lidská práva.

Problematika **diskriminace** není v České republice stále dostatečně řešena. Malá frekvence diskriminačních sporů ukazuje na problémy obětí při přístupu k soudu zapříčiněné především finanční náročností sporů. Pomohlo by v tomto směru především snížení soudního poplatku a zavedení dostupných forem právní pomoci (nejen) pro oběti diskriminace, což by mohlo pomoci tyto i další spory řešit i mimosoudně. Státní správa nemá rovněž dostatek informací o možných diskriminačních dopadech svých politik na společnost, neboť české právo neumožňuje za tímto účelem sbírat citlivé osobní údaje a neadresný výzkum nebývá často prováděn v dostatečné míře. Ochránce provedl výzkum zastoupení romských žáků v bývalých zvláštních školách. České soudy se rovněž poprvé potýkaly s diskriminační žalobou založenou na statistických údajích podle judikatury zahraniční. V oblasti práv seniorů proběhl v roce 2012 Evropský rok aktivního stárnutí a mezigenerační solidarity, na který navázal Národní akční plán podporující pozitivní stárnutí pro období let 2013 až 2017 zahrnující nová opatření ve všech hlavních oblastech života seniorů. K mnoha změnám došlo v oblasti práv osob se zdravotním postižením, z nichž některé měly, alespoň přechodně, negativní dopad do jejich práv, a mnoho věcí je ještě nutno řešit. Problémy přetrvávají i v ochraně práv LGBT osob, zejména v oblasti osobnostních práv a rodinných vztahů.

V oblasti ochrany práv dětí došlo v roce 2012 k významným změnám. Byla přijata nová komplexní strategie ochrany jejich práv „Právo na dětství“ a v návaznosti i velká novela zákona o sociálně-právní ochraně dětí, která má zkvalitnit péči o ohrožené děti. Podpořena bude rodina a náhradní rodinná péče na úkor péče ústavní. Posílit je třeba ochranu dětí před

násilím (např. zvýšením trestních sazeb za trestné činy týkající se dětské pornografie) a monitorovat podrobněji tuto problematiku. Nutná je i prevence před násilím skrze osvětu lehkou a nenásilnou formou. Ochránce objevil problémy v zařízeních, kde je pečováno o děti a kde přitom chybí přiměřené materiální vybavení a jsou porušována mj. práva dětí na osobnostní rozvoj. Problém stále představuje nedostatečná účast dětí na procesech, které se jej týkají, především v soudním řízení. Soudci i jiní zaměstnanci státní správy budou muset být lépe vzděláváni o nejlepším zájmu dítěte a jeho realizaci v praktických situacích včetně způsobu, jak řádně zjistit názor dítěte. Dochází tak stále k nepříjemným postupům v řízeních péče soudu o nezletilé a nastávají i situace, kdy se ve svém důsledku řeší konflikty rodičů na úkor práv dětí. Částečnou změnu by mohlo přinést častější využívání rodinné mediace podle nového zákona o mediaci, byť i ta musí být doprovázena komplexním přístupem všech zasvěcených orgánů. Řešena byla i situace, kdy se dítě nedostane do mateřské školy či jak má právoplatně udělit souhlas s poskytnutím zdravotní služeb.

Práva cizinců byla posílena řadou opatření, ale některé problémy zůstaly otevřené. Mezi ně patří průtahy v pobytových řízeních či fungování systému VISAPPOINT, který kritizuje ochránce i Nejvyšší správní soud. Restriktivní státní politika v zahraniční zaměstnanosti prostřednictvím interních právních aktů bez zákonné opory může vést k nárůstu ilegálního zaměstnávání. Zlepšuje se ochrana cizinců před obchodováním s lidmi a pracovním vykořisťováním, avšak jejich politická participace zůstává stále omezená. Přetrvává i problematický přístup ke zdravotní péči u některých skupin cizinců vyloučených z veřejného zdravotního pojištění a na obtíže ukázala třeba i nová jednotná státní maturita. Nová úprava získávání státního občanství přináší kroky pozitivní, ale i sporné jako např. určování otcovství genetickými testy či podmínky pro nabývání občanství dětmi rodičů-apatridů. V návaznosti na rozsudek Evropského soudu pro lidská práva bude nutno zavést pravomoc soudu nařídít okamžité propuštění azylantů z přijímacího střediska, pokud zde budou zadrženi protiprávně. Problémem pro žadatele o azyl je i nadále hrazení zdravotnických regulačních poplatků, pokud se nacházejí v tíživé finanční situaci. U cizinců před vyhoštěním je to pak nedostatečné využívání alternativ k detenci i umísťování nezletilých a rodin s dětmi do zařízení pro zajištění cizinců. Řešení některých problémů by mohla přinést nová komplexní úprava cizineckého práva připravovaná v roce 2013.