

Zpráva o stavu lidských práv v České republice v roce 2014

SHRnutí

V roce 2014 došlo v České republice v oblasti lidských práv k mnohým pozitivním posunům. Zároveň stále přetrvávají některé dlouhodobě neřešené problémy a přibývají i problémy nové.

Nová vláda posílila **institucionální zajištění lidských práv** zřízením funkce ministra pro lidská práva a rovné příležitosti. V **mezinárodní oblasti** bylo orgány OSN hodnoceno naplňování hospodářských, sociálních a kulturních práv. ČR rovněž navštívily Evropský výbor pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání a Evropská komise proti rasismu a nesnášenlivosti, které sledovaly zacházení s osobami omezenými na svobodě a boj proti diskriminaci, rasismu a nesnášenlivosti.

V oblasti **práv občanských a politických** bylo soudními orgány, konkrétně Soudním dvorem EU, vyneseno několik zásadních rozsudků k ochraně osobních údajů. Soudní dvůr EU zrušil nepřiměřenou evropskou regulaci přístupu k provozním a lokalizačním údajům. Dále vymezil práva a povinnosti internetových vyhledávačů při zpřístupňování osobních údajů a připomněl, že soukromá kamera ve veřejném prostoru není zpracováním osobních údajů čistě pro vlastní potřebu mimo meze regulace. Nejvyšší soud upozornil, že oprávněná kritika úředních osob neznamena jejich pomluvu. Nejvyšší správní soud poté definitivně určil, že informace o platech veřejných zaměstnanců se ve valné většině případů musí poskytnout veřejnosti, neboť veřejná správa musí podléhat kontrole. Nejvyšší i Ústavní soud poté potvrdily svou předchozí judikaturu ke střetům shromáždění a ke shromážděním s nevhodným obsahem.

Právo na spravedlivý proces bylo v roce 2014 rozsáhle reformováno spolu s rekodifikací soukromého práva. Vznikl nový zákon o zvláštních řízeních soudních, který komplexně upravil všechna nesporná řízení. Ústavní soud připomněl, že rozsudek pro zmeškání neslouží k odbřemenění soudů od sporů, ale k zamezení blokování řízení v důvodných případech. Jakkoliv řešení průtahů v řízení a personálních nedostatků v justici přinášelo výsledky, bylo nadále ponecháváno hlavně na zdrojích z EU fondů. Předmětem širokého zájmu zákonodárce bylo exekuční řízení. Byly mj. přijaty změny v exekuci společného jmění manželů respektující samostatný majetek manžela povinného, dále byly upřesněny nezabavitelné věci a vymezeno pořadí způsobů exekucí podle míry zásahu do práv povinného. Další problémy však nadále přetrvávají. Ústavní soud rovněž vymezil dále ochranu spotřebitele mezi přílišným paternalismem a ochranou před zneužitím tísně a jednáním proti dobrým mravům.

V oblasti **omezení osobní svobody** prošly věznice určitou humanizací a zlepšením podmínek na základě změn právních předpisů i praxe (např. častější koupání). Na druhou stranu po amnestii v roce 2013 se věznice začínají opět plnit na maximum své kapacity, na což bude nutné adekvátně reagovat v rámci celé trestní politiky. Dalším problémem je nízké odměňování odsouzených a nedostatek vězeňského personálu na jejich resocializaci. U Policie ČR byla upřesněna pravidla poutání osob, ale je nutné zlepšit dohled nad jeho prováděním a v policejních celách i ve věznicích zaručit jak bezpečnost osob, tak dostatečné soukromí při poskytování lékařské péče. Na povrch začaly vystupovat i problémy v psychiatrické péči jako používání síťových lůžek, nadměrné používání a nedostatečná evidence omezovacích prostředků a další. Ve světle toho se čím dále akutnější ukazuje

nutnost reformy psychiatrické péče a její deinstitucionalizace. Pokračovaly rovněž přípravy odškodnění protiprávně sterilizovaných osob. Veřejná ochránkyně práv upozornila na případy neregistrovaných poskytovatelů pobytových sociálních služeb, kde docházelo ke špatnému zacházení.

Naplňování **hospodářských, sociálních a kulturních práv** bylo do určité míry zlepšeno úpravami předchozích reforem (např. zrušení časového omezení u dávek na bydlení). Řešením problémů s ubytovnými však není připravit jejich obyvatele o peníze a donutit je jít na ulici. Nejvyšší správní soud upozornil, že stát má povinnost zajistit osobám poskytování sociální služby přiměřené jejich potřebám, čehož se osoba může soudně domáhat. Rovněž se široce otevřelo téma porodní péče o matku a dítě skrze judikáty Evropského soudu pro lidská práva, který připomněl, že práva matky i dítěte na autonomii vůle a soukromí nemohou být automaticky popřeny medicínskými ohledy. Diskuse o formách a podobě porodů mimo zdravotnické zařízení bude rovněž pokračovat. V oblasti vzdělávání přetrvává problém v zajištění dostatečné inkluze romských dětí či dětí se zdravotním postižením do hlavního vzdělávacího proudu. Zlepšení by měl přinést nový systém vzdělávání založený na adaptaci prostředí pro potřeby každého žáka. Ústavní soud rovněž posílil práva spolků na ochranu životního prostředí ve svém okolí.

K otázce **diskriminace** uspořádala veřejná ochránkyně práv rozsáhlý výzkum o osvětě a informovanosti společnosti. Již její předchozí zkušenosti však ukazují nutnost dalšího vzdělávání široké veřejnosti o diskriminaci a ochraně před ní. Ochránkyně rovněž doporučila posílit některé formy ochrany a poukázala na přednost zákazu diskriminace v určitých situacích před autonomií vůle osob, jakkoliv bylo toto veřejností přijato spíše odmítavě. Některá doporučení již vláda naplnila a např. navrhla oprávnění ochránce k veřejné žalobě vedle obětí diskriminace. Ochránkyně rovněž upozornila, že před diskriminací jsou chráněni i vedoucí pracovníci, stejně jako že vzdělávání dětí se zdravotním postižením, jakkoliv nákladné a složité, je povinností státu a příslušných orgánů a musí být poskytnuto v dostatečné míře. V novém občanském zákoníku rovněž zůstalo zachováno vyčlenění svazků osob stejného pohlaví stejně jako omezení jejich vztahů s dětmi v podobě zákazu osvojení. Poslanecké iniciativy v tomto směru nepokročily, a proto se v budoucnu k věci bude zřejmě muset vyjádřit Ústavní soud. ČR se rovněž poprvé setkala s náboženskou jinakostí ve veřejném prostoru a ani zde nebyly veřejné reakce bohužel příliš pozitivní.

V oblasti **ochrany práv dětí** přinesl významné změny nový občanský zákoník, který posílil obecně práva a postavení dítěte a jeho roli v právních vztazích. Nicméně prakticky zůstal systém péče o děti nadále roztržštěn, což výrazně komplikuje zajištění dostatečných kapacit lidských i materiálních pro řešení problémů a ohrožení dětí. Posilován byl rovněž boj proti násilí na dětech. Výrazným tématem byla střídavá péče o děti, která je podporována především ze strany Ústavního soudu, avšak odborníci upozorňují na nutnost dostatečně zohlednit nejlepší zájem dítěte. V soudním řízení bylo nadále posilováno právo dítěte na vyjádření a zohlednění jeho názoru. Praxe rovněž nepotvrdila, že by deinstitucionalizační kroky v sociálně-právní ochraně dětí vedly ke zneužívání náhradní péče pro zisk, k častým přesunům a traumatizaci dětí či k jiným negativním důsledkům pro ně.

Práva cizinců neprošla v roce 2014 rozsáhlými reformami, ač se ukazují do určité míry potřebné. Přetrvává problematické fungování systému VISAPPOINT či restrikce ve vízové politice. Stejně tak je mnoho cizinců nadále vyčleněno z veřejného zdravotního pojištění, přičemž jejich začlenění do systémů soukromých nemusí znamenat přijatelné řešení. Pokračovaly diskuse o politické participaci cizinců, která přes sliby některých kroků vůči alespoň občanům EU zůstává stále omezená, což ukazuje na obecně malou ochotu cizince plně společensky integrovat a přiznat jim rovné postavení. Velkým tématem se stalo přijímání azylantů a uprchlíků, které je v souladu se společenským klimatem pojímáno velmi restriktivně, a to přes ekonomické i jiné možnosti ČR. Nová úprava získávání státního občanství přináší kroky pozitivní, ale je např. otázkou, jak se v praxi budou projevovat přísné požadavky na integraci.

OBSAH

I. OBECNÁ ČÁST

1. Úvod.....	7
2. Instituce ochrany lidských práv.....	7
3. Mezinárodní dimenze lidských práv	9
3.1. OSN.....	9
3.2. Rada Evropy	10
3.3. Evropská unie	13
1. Občanská a politická práva	15
1.1. Vlastnické právo a ochrana majetku	15
1.2. Ochrana soukromí a osobních údajů	15
1.3. Právo na informace.....	20
1.4. Svoboda projevu.....	23
1.5. Právo shromažďovací.....	24
1.6. Právo volební.....	25
2. Právo na soudní a jinou právní ochranu	26
2.1. Občanské soudní řízení	26
2.2. Právo na projednání věci bez zbytečných průtahů	28
2.3. Exekuční řízení.....	28
2.4. Ochrana spotřebitele a slabší strany v soudním řízení	30
3. Zacházení s osobami omezenými na svobodě.....	33
3.1. Vězeňství.....	33
3.2. Omezování na svobodě Policií ČR.....	37
3.3. Zacházení s osobami ve zdravotnických zařízeních.....	38
3.4. Zásahy do tělesné integrity.....	40
3.5. Zacházení s osobami v zařízeních sociálních služeb.....	43
4. Hospodářská, sociální a kulturní práva	45
4.1. Pracovní právo a zaměstnanost	45
4.2. Sociální ochrana	46
4.3. Sociální začleňování.....	47
4.4. Právo na ochranu zdraví	48
4.5. Právo na vzdělání	52
4.6. Právo na životní prostředí.....	53
5. Diskriminace	56
5.1. Antidiskriminační zákon v praxi	56
5.2. Diskriminace na základě rasy či etnického původu	58
5.3. Diskriminace na základě pohlaví	59
5.4. Diskriminace na základě věku.....	60
5.5. Diskriminace osob se zdravotním postižením.....	61
5.6. Diskriminace na základě sexuální orientace	64
5.7. Diskriminace na základě náboženského přesvědčení.....	65
6. Práva dětí.....	67
6.1. Ochrana práv dětí v novém občanském právu	67
6.2. Systém ochrany práv dětí	69
6.3. Násilí na dětech	71
6.4. Právo dítěte na život v rodině a na styk s oběma rodiči	72
6.5. Náhradní péče o dítě.....	74

6.6. Práva dítěte v soudním řízení	76
7. Práva a postavení cizinců	78
7.1. Vstup a pobyt cizinců na území České republiky	78
7.2. Zaměstnávání cizinců	81
7.3. Integrace cizinců do společnosti.....	82
7.4. Přístup ke zdravotní péči	85
7.5. Přístup ke vzdělání	86
7.6. Mezinárodní ochrana	86
7.7. Navracení cizinců	87
7.8. Nová úprava nabývání státního občanství České republiky.....	88

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 informuje o platné i navrhované legislativě a navazující judikatuře, akcentuje nedostatky z pohledu ochrany lidských práv a poukazuje na případy z praxe. Jejím posláním je pokud možno přinést komplexní pohled na stav ochrany lidských práv v České republice (dále jen „ČR“) podle Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a mezinárodních úmluv o lidských právech, jichž je ČR smluvní stranou² (byť samozřejmě nemůže být vyčerpávající) a poskytnout vládě informace potřebné pro rozhodování o prioritách v oblasti ochrany lidských práv. Vedle toho zpráva poskytuje odborné i široké veřejnosti informace o stavu lidských práv a jejich reálném dodržování v české společnosti. Zpráva navazuje na Zprávy z let minulých a věnuje větší pozornost těm oblastem, kde docházelo v roce 2014 k významnějším událostem a změnám či které byly předmětem veřejné debaty. Zpráva vychází také z témat, kterým se Rada a její výbory věnovaly v roce 2014. Zpráva se snaží propojit různé pohledy na ochranu lidských práv a zároveň být jazykově a formulačně přístupná při zachování odborné a faktické kvality.

Specifickým tématům, jako je rasismus, xenofobie a extremismus, postavení žen a mužů, postavení národnostních menšin včetně menšiny romské, obchodování s lidmi či domácí násilí, se věnují samostatné zprávy zpracovávané sekretariáty jiných poradních orgánů vlády či jinými orgány.³ Tato Zpráva na ně pouze případně odkazuje.

2. Instrukce ochrany lidských práv

V roce 2014 došlo v institucionálním zajištění ochrany lidských práv k výrazným změnám. **Nová vláda Bohuslava Sobotky jmenovala na svém prvním jednání dne 29. ledna 2014 Mgr. Jiřího Dienstbiera do funkce ministra pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu.** Tím se Mgr. Jiří Dienstbier stal členem vlády, v jehož působnosti je obecně otázka lidských práv. Ochrana lidských práv tak opět dostala zaštitění v podobě člena vlády pro oblast lidských práv. **Jiří Dienstbier se následně v květnu 2014 stal na základě nového statutu i předsedou Rady.** Pozice zmocněnce vlády pro lidská práva naopak novou vládou obsazena nebyla. Ostatní struktura poradních orgánů vlády pro oblast lidských práv zůstala nezměněna. Pouze Rada vlády pro rovné příležitosti žen a mužů byla v létě 2014 opět převedena z Ministerstva práce a sociálních věcí do Sekce pro lidská práva Úřadu vlády pod ministra Dienstbiera.⁴

Rada se na svých dvou jednáních v červnu 2014 věnovala podnětu Výboru proti mučení a jinému krutému, nelidskému a ponižujícímu zacházení nebo trestání k otázce vězeňství. Podnět se věnuje mnoha otázkám, které trápí vězeňství v ČR jako celek, ať již nedostatek kvalitního personálu a prostředků na jeho platy, tak nedostatečné zaměstnávání

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 Zpráva přitom není pouze výčtem jednotlivých programů a projektů ministerstev v oblasti lidských práv, ale má uvedený širší záběr.

³ 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 atd.

⁴ Viz usnesení vlády č. 492 ze dne 25.6.2014.

odsouzených ve výkonu trestu a jejich nízké odměňování, úspory v energiích ve věznicích vedoucí k omezování spotřeby elektřiny a teplé vody či v nákladech na stravování odsouzených anebo nedostatečná sociální aktivizace odsouzených a jejich integrace do společnosti po propuštění. Za účelem zlepšení proto podnět doporučuje zajistit finanční prostředky pro personální posílení především odborných zaměstnanců Vězeňské služby, zavést mechanismy zvýšení odměňování odsouzených, sledovat jejich zdravotní stav a výskyt násilí a sebepoškozování včetně sebevražd, analyzovat systém zdravotní péče o odsouzené, revidovat úsporná opatření, zvýšit frekvenci koupání odsouzených a valorizovat náklady na jejich stravování či zřídít ve všech věznicích kaple a místa kaplanů. Podnět rovněž doporučuje posílit integrační opatření pro odsouzené tak, aby po návratu z vězení snáze získávali práci a uplatňovali se v běžné společnosti. Podnět je dosud projednáván mezi jednotlivými ministerstvy.

Z dalších témat se Rada věnovala procesní ochraně práv dětí v civilním i trestním řízení.

Na říjnovém jednání schválila podnět Výboru pro práva dítěte k některým aspektům soudních řízení ve věcech rodinně-právních. Podnět se věnuje několika aspektům ochrany práv dětí v občanském soudním řízení. Poukazuje především na nutnost rychlého, ale zároveň i kvalitního rozhodování o věcech týkajících se dítěte, a dále řádného a kvalitního zastoupení dítěte v řízení nejlépe skrze právního odborníka, neboť orgán sociálně-právní ochrany nemusí být odborníkem ve všech věcech péče o děti jako např. majetkových. Tento zástupce, stejně jako jakýkoliv jiný zástupce dítěte v soudním řízení, by měl s dítětem řádně komunikovat, poskytovat mu informace o řízení, objasňovat mu jeho průběh a důsledky a zjišťovat a zohledňovat maximálně jeho názory a přání s ohledem na jeho rozumovou a volní vyspělost. Dítě se tak má stát co nejvíce plnohodnotným účastníkem řízení a participovat na věcech, které se jej týkají. Procesní ochranu práv dětí posílí rovněž možnost dovolání v rodinně-právních věcech, která nijak nevylučuje rychlé a spravedlivé řešení věci stejně jako v ostatních případech. Podnět se rovněž vrací k problematice odebrání dětí z rodin ze socioekonomických důvodů, které, ač mnohokrát zakázáno, zřejmě stále v praxi přetrvává. Proto se mají zpřísnit podmínky pro odebrání dětí předběžným opatřením a soudům se má uložit řádně a podrobně zjišťovat skutečnou situaci dítěte i jeho rodičů, kteří mají mít vždy možnost se ve věci vyjádřit. I tento podnět je dosud projednáván.

Rada se věnovala i otázkám souvisejícím s právy cizinců. Přijala podnět Výboru pro práva cizinců k účasti cizinců na veřejném a politickém životě. Tento podnět směřuje k rozšíření politické participace cizinců pobývajících trvale v ČR na správě věcí veřejných, i když zatím pouze na úrovni územních samospráv. Podnět původně navrhoval dát cizincům s trvalým pobytem v obci či kraji volební právo do obecních a krajských zastupitelstev, dále právo na plné členství v politických stranách a hnutích a konečně i právo stát se občanem obce a kraje a podílet se tak na činnosti samosprávných orgánů.⁵ Rada však nakonec návrh na přiznání volebního práva neschválila a doporučila vládě přijmout pouze oba zbylé návrhy. **Rada rovněž schválila podnět Výboru pro práva cizinců ke starobním důchodům azylantů.** Tím se snaží Rada řešit situaci azylantů důchodového věku, kteří v ČR nedosáhli potřebné doby pojištění, a proto nedostávají žádné či velmi nízké důchody. Rada proto navrhuje vytvořit speciální systém nároků na starobní důchody pro tyto osoby s kratší dobou

⁵ Mezi práva občana obce a kraje patří kromě aktivního i pasivního volebního práva do orgánů obce např. hlasovat v místním a krajském referendu, vyjadřovat svá stanoviska na jednání orgánů obce či kraje, podávat jim návrhy, připomínky a podněty a žádat o projednání určitých věcí či nahlížet do dokumentu orgánů obce či kraje.

pojištění a specifickým výpočtem výše důchodu, aby dosáhli alespoň do jisté míry přiměřeného hmotného zabezpečení ve stáří⁶. I tyto podněty jsou dosud projednávány.

Činnost ostatních poradních orgánů vlády v oblasti lidských práv je popsána v příslušných výročních zprávách uveřejněných na stránkách Úřadu vlády.

3. Mezinárodní dimenze lidských práv

3.1. OSN

Projednání periodické zprávy o plnění Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech

Dne 9. května 2014 projednal Výbor OSN pro hospodářská, sociální a kulturní práva (dále jen „Výbor“) 2. periodickou zprávu ČR o plnění závazků vyplývajících z Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech (dále jen „Pakt“). Projednávaná zpráva pokrývala vývoj v plnění závazků vyplývajících z Paktu ze strany ČR v období 2001 – 2007, avšak Výbor byl doplňujícími odpověďmi informován i o vývoji v letech 2007 – 2014.

Pakt je jednou ze základních lidskoprávních úmluv OSN a upravuje především práva hospodářská, sociální a kulturní, jako právo na práci, tj. získávat prostředky na své živobytí svobodně zvoleným povoláním za podpory státní aktivní politiky zaměstnanosti a při zaručení rovné a spravedlivé odměny dostatečné pro živobytí, dostatečné dovolené na zotavenou a pracovního volna, bezpečných a zdravotně nezávadných pracovních podmínek, rovného zacházení a kariérních šancí; dále právo na odborové sdružování za hájení zájmů pracujících a právo na stávku a kolektivní vyjednávání; právo na sociální zabezpečení pro případy nezpůsobilosti k práci; právo matek, dětí a rodin na zvláštní ochranu a podporu; dále právo na přiměřenou životní úroveň v bydlení, výživě (jídlo, voda, šatstvo) a životních podmínkách; právo na dosažení nejvýše dosažitelné úrovně fyzického a duševního zdraví; právo na vzdělání včetně bezplatného základního vzdělávání a postupného rozvoje přístupného a bezplatného středního a vyššího vzdělávání a kulturní práva na účast na kulturním životě, práci na vědeckém výzkumu a rozvoji a užívání jeho výsledků a právo na umělecké a tvůrčí svobody včetně autorské ochrany.⁷

Výsledkem projednávání zprávy byla závěrečná doporučení, ve kterých Výbor udělil doporučení k lepšímu dodržování Paktu ze strany ČR a zajištění v něm uvedených práv. Výbor se věnoval zajištění dostatečné soudní ochrany hospodářských, sociálních a kulturních práv, která mají být soudně vymahatelná stejně jako práva občanská a politická.⁸ Poukazuje i na určité nedostatky ochrany před diskriminací v souladu s Paktem, kdy některé oblasti či důvody nejsou pokryty českým antidiskriminačním právem. Konkrétně se věnuje podrobně diskriminaci Romů v přístupu ke vzdělání, zaměstnání, bydlení a dalších oblastech a jejich integraci do společnosti. Vedle toho však Výbor poukázal i na diskriminaci cizinců a migrantů v přístupu k sociálním právům, zejména v oblasti zaměstnávání, kde je zneužíváno jejich překerní postavení k odpírání jejich zaměstnaneckých

⁶ Čl. 30 odst. 1 Listiny.

⁷ Jde víceméně o práva obsažená v hlavě IV. Listiny, byť některá, např. právo na bydlení, nejsou v Listině přímo zmíněna. Ta však požívají ochrany přímo na základě Paktu podle čl. 10 Ústavy.

⁸ V ČR jsou hospodářská, sociální a kulturní práva vymahatelná stejně jako jiná základní práva podle čl. 36 Listiny. Práva mající charakter veřejných subjektivních práv poskytovaná státem (sociální zabezpečení, vzdělávání) jsou vymahatelná ve správním řízení a správním soudnictví. Práva soukromoprávního charakteru (pracovní právo, bydlení, zdravotní služby) jsou vymahatelná v občanském soudním řízení.

práv (např. nižší platy, ústní dohody apod.), a **bydlení**, kde jsou odmítáni a musí se (podobně jako Romové) uchýlovat k podstandardnímu ubytování. **Výbor si všiml i dlouhodobého českého problému s přístupem cizinců ke zdravotní péči skrze vyloučení z veřejného zdravotního pojištění.** Věnoval se i tématu rovnosti žen a mužů, kde poukázal nejen na rozdíly v odměňování za stejnou práci (tzv. gender pay gap), ale i na přetrvávání genderových stereotypů v zaměstnávání a podnikání, které vytváří „mužské“ a „ženské“ profese. Výbor proto doporučil vést osvětové kampaně ohledně genderových rolí ve společnosti a také podpořit návrat žen do pracovního procesu skrze služby péče o děti a další opatření. Doporučil rovněž podpořit speciálními opatřeními vyšší zastoupení žen v rozhodovacích pozicích ve veřejném sektoru.

Výbor se věnoval rovněž sociálním krokům a reformám minulých vlád v souvislosti se světovou hospodářskou krizí. **Výbor doporučil ČR přehodnotit přístup ke škrtům v sociální podpoře, aby nedošlo ke zhoršení sociální situace zranitelných skupin obyvatel, jako jsou rodiny s dětmi. Přístup k osobám v nouzi má být založen nejen na uspokojení jejich hmotných potřeb, ale i realizaci jejich dalších lidských práv a jejich osobním a sociálním rozvoji.**⁹ Výbor doporučil rychlé zřízení systému sociálního bydlení, který by zajistil kvalitní a přístupné ubytování všem osobám žijícím na ulici nebo v nekvalitním bydlení, ale zároveň nevedl k jejich sociálnímu vyloučení a prostorové segregaci. Tím by se zároveň dalo zabránit tomu, aby výpovědi z nájmu bytů či jiné důvody ztráty bydlení nevedly k bezdomovectví, neboť pokud by osoby nenašly bydlení na běžném trhu, mohly by využít tento systém.

V rámci práva na dosažení nejvyšší dosažitelné úrovně fyzického a duševního zdraví upozornil na problematičnost institucionální péče o osoby se zdravotním postižením, ať již psychiatrické pro osoby s duševním postižením, anebo sociální pro osoby s jinými formami postižení. **Doporučil proto pokračování v deinstitucionalizaci psychiatrické péče i sociálních služeb a zřizování komunitní péče a služeb a podporu integrace a samostatného života osob se zdravotním postižením** v souladu s Úmluvou OSN o právech osob se zdravotním postižením.¹⁰ Výbor se rovněž věnoval vzdělávání dětí se zdravotním postižením, kde doporučil jejich integraci do běžného vzdělávání při poskytnutí všech nutných podpůrných opatření. Inkluzivní vzdělávání v hlavním vzdělávacím proudu Výbor doporučil i u romských dětí, rovněž se zajištěním potřebné materiální i personální podpory.

3.2. Rada Evropy

Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod

V roce 2013 byly přijaty dva protokoly měnící Evropskou úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). **Protokol č. 15 má přispět k dalšímu odbřemenění Evropského soudu pro lidská práva** (dále jen „ESLP“). Do preambule Úmluvy má být doplněno, že primární odpovědnost za její naplňování mají členské státy (tzv. princip subsidiarity) a mají za tímto účelem i určitý prostor k uvážení, jakými prostředky tato práva zaručí. ESLP si však nadále uchovává plnou soudní kontrolu nad tím, zda dotčená práva byla v praxi skutečně ochráněna a zajištěna. Právo podat stížnost tím tedy není nijak omezeno. I přes nezávaznou povahu preambule je tato deklarace vhodná právě pro připomenutí toho, že členské státy by měly proaktivně zjišťovat, jak dobře přiznaná práva skutečně zaručují, a

⁹ Tomu odpovídá nutnost poskytnout osobám v nouzi a sociálním vyloučení nejen sociální dávky, ale skrze sociální práci s nimi pracovat na jejich sociálním rozvoji a začlenění do společnosti.

¹⁰ Publikována pod č. 10/2010 Sb.m.s., pro ČR v platnosti od 28.10.2009.

nečekat až na vyjádření a případnou kritiku ESLP. Prevence stížností na porušení Úmluvy, kterými by se ESLP musel zabývat, je ostatně nejlepším způsobem jeho odbřemenění. Dalším významným krokem je zkrácení lhůty pro podání stížnosti ze šesti na čtyři měsíce. Toto zkrácení lze ve světle moderních komunikačních technologií i lhůt pro podání vnitrostátních opravných prostředků¹¹ vnímat ještě jako snesitelné, byť až praxe ukáže, zda nevedlo k přílišnému omezení přístupu k ESLP. S ratifikací protokolu vyslovily souhlas obě komory Parlamentu a byl podstoupen prezidentu republiky.

K Úmluvě byl rovněž v roce 2013 sjednán **Protokol č. 16, jehož účelem je umožnit vnitrostátním nejvyšším soudům položit ESLP předběžné otázky týkající se výkladu Úmluvy** při projednávání případu před těmito soudy (podobně jako předběžná otázka Soudnímu dvoru EU v evropském právu). Cílem protokolu je tak podpořit implementaci Úmluvy přímo v konkrétních případech, aby národní soudy mohly rozhodnout co nejvíce v souladu s Úmluvou a jí zaručenými právy a případ pak nevedl ke stížnosti k ESLP. Podpis a ratifikace tohoto protokolu jsou zatím ze strany ČR zvažovány.

Stížnosti na Českou republiku u Evropského soudu pro lidská práva

Kancelář ESLP eviduje za rok 2014 celkem 221 stížností podaných proti ČR.¹² ESLP ČR požádal o vyjádření k přijatelnosti a odůvodněnosti u celkem 12 nových stížností. ESLP ve 4 rozsudcích konstatoval porušení práva na respektování soukromého a rodinného života¹³, práva na účinné opravné prostředky¹⁴ a práva na ochranu majetku¹⁵. Ve třech případech Soud dospěl k závěru, že k porušení práva nedošlo.¹⁶ Dále ESLP vydal 4 rozhodnutí, kterými stížnosti prohlásil za nepřijatelné¹⁷, 1 stížnost byla uzavřena smírně a 1 stížnost jednostranným prohlášením vlády a 1 stížnost byla vzata zpět. Česká znění jednotlivých rozsudků jsou přístupná na stránkách Ministerstva spravedlnosti.¹⁸

¹¹ V ČR je maximální lhůta pro podání opravného prostředku 2 měsíce u ústavní stížnosti.

¹² Jde o počet stížností, které byly přiděleny některé z rozhodovacích formací ESLP k rozhodnutí. Statistiky ESLP jsou k dispozici na jeho internetových stránkách www.echr.coe.int. V roce 2014 došlo rovněž ke zpřísnění pravidel pro přijetí stížnosti podané na povinném formuláři s přílohami. Větší počet stížností je tedy z formálních důvodů odmítán a ESLP se soustředí na formálně bezvadné stížnosti, aby tak mohl urychlit svou práci. Pokud je stížnost následně podána formálně správně, ESLP se jí samozřejmě zabývá. Podrobnější informace o systému jsou přístupné zde: <http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=applicants/ces&c=>.

¹³ Rozsudky ve věcech *T. proti České republice* ze dne 17.7.2014, stížnosti č. 19315/11, *Delta pekárny a. s. proti České republice* ze dne 2.10.2014, stížnost č. 97/11 a *Hanzelkovi proti České republice* ze dne 11.12.2014, stížnost č. 43643/10.

¹⁴ Rozsudek ve věci *Hanzelkovi proti České republice* ze dne 11.12.2014, stížnost č. 43643/10.

¹⁵ Rozsudek ve věci *R & L, s. r. o., a ostatní proti České republice* ze dne 3. července 2014, stížnost č. 37926/05.

¹⁶ Jednalo se konkrétně o právo na respektování soukromého a rodinného života v rozsudcích ve věcech *Drenk proti České republice* ze dne 4.9.2014, stížnost č. 1071/12 a *Dubská a Krejzová proti České republice* ze dne 11.12.2014, stížnosti č. 28859/11 a 28473/12 a zákaz mučení a krutého, nelidského a ponižujícího zacházení v rozsudku ve věci *Dvořáček proti České republice* ze dne 6.11.2014, stížnost č. 12927/13. Rozsudek ve věci *Dubská a Krejzová proti České republice* však dosud nenabyl právní moci, neboť věc byla postoupena k rozhodnutí velkému senátu ESLP.

¹⁷ Jde o rozhodnutí ve věcech *Robin Svoboda, Aleš Najman a Tomáš Machálek proti České republice* ze dne 4. února 2014, stížnost č. 43442/11; *Lyubomyr Sabadosh proti České republice* ze dne 17. června 2014, stížnost č. 76192/13 a *Ondřej Zelenka proti České republice* ze dne 25. listopadu 2014, stížnost č. 27501/10. ČR se rovněž dotklo rozhodnutí ve věci *František Příplata proti Rumunsku* ze dne 13. května 2014, stížnost č. 42941/05.

¹⁸ <http://portal.justice.cz/Justice2/MS/ms.aspx?j=33&o=23&k=390>.

Výbor ministrů Rady Evropy vykonává v současnosti dohled nad výkonem celkem 11 rozsudků proti České republice.¹⁹ V červnu 2014 projednal Výbor ministrů RE výkon rozsudku v případě D.H. a ostatní proti České republice. Výbor zaznamenal vývoj plnění akčního plánu a uvítal novelizaci rušících vyhlášek popsanou níže v zvláštní části (kapitola 4.5). Podle Výboru však dostupné informace o používání nových diagnostických nástrojů vzbuzují otázky ohledně jejich účinnosti, neboť procento dětí převedených do hlavního vzdělávacího systému je poměrně nízké, převedeným dětem není věnována dostatečná následná pozornost a není dostatečně reagováno na nezáměr dětí a rodičů o rediagnostiku. Těmto tématům by se tedy Česká republika měla nadále intenzivně věnovat a zohlednit je v budoucích plánech a postupech. Opatření k výkonu dalších rozsudků jsou obsažena v jednotlivých kapitolách části zvláštní.

Návštěva Evropského výboru pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání v ČR

Evropský výbor pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (Committee for Prevention of Torture, dále jen „CPT“) je kontrolním orgánem Rady Evropy složeným z nezávislých odborníků, který sleduje dodržování zákazu mučení a špatného zacházení podle Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Za tímto účelem CPT navštěvuje zařízení v členských státech Rady Evropy, kde jsou osoby omezeny na osobní svobodě nebo závislé na péči jiné osoby, a zjišťuje, jak je s nimi zacházeno a zda je zákaz mučení a špatného zacházení v praxi dodržován.²⁰ CPT je oprávněn tato zařízení volně navštěvovat, má právo na přístup do všech jejich částí a právo hovořit se zadrženými osobami v soukromí a mít přístup ke všem relevantním informacím.²¹

CPT navštívil ČR na své již 5. pravidelné návštěvě v dubnu 2014.²² Delegace CPT navštívila několik věznic: Vazební věznice v Litoměřicích, vazební oddělení Vazební věznice Praha-Pankrác, Věznice Valdice, jednotku pro mladistvé ve Věznici Všehrdy a Vazební věznice a ústav pro výkon zabezpečovací detence Brno. Dále navštívila několik zařízení s policejními celami: policejní ředitelství v Jičíně a Mostě, pohotovostní a eskortní jednotku krajského ředitelství policie Brno a Praha-Kongresová a policejní stanice v Lovosicích a Mladé Boleslavi I a II. Navštívila rovněž Zařízení pro zajištění cizinců v Bělé pod Bezdězem-Jezové a Psychiatrickou nemocnici v Kosmonosech. Delegace se rovněž setkala se zástupci státních orgánů včetně předsedy Rady, s veřejnou ochránkyní práv, jako národním preventivním mechanismem před mučením a špatným zacházením, a s členy Výboru proti mučení a jinému krutému, nelidskému a ponižujícímu zacházení a zástupci nevládních organizací. Po návštěvě CPT vždy vypracuje zprávu z návštěvy, ve které shrne svá zjištění, zhodnotí situaci v zařízeních a doporučí kroky ke zlepšení zacházení s umístěnými osobami.²³ Zprávu ze své návštěvy v roce 2014 zaslal CPT vládě ČR koncem roku 2014. Ta má nyní ve

¹⁹ Čl. 46 odst. 2 Úmluvy. Seznam rozsudků zde: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Reports/pendingCases_en.asp?CaseTitleOrNumber=&StateCode=CZE&SectionCode=

²⁰ Mandát CPT vychází z Evropské úmluvy o zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (č. 9/1996 Sb.).

²¹ Čl. 8 této úmluvy.

²² Předchozí pravidelné návštěvy se konaly v letech 1997, 2002, 2006 a 2010. Dvě ad hoc návštěvy se konaly v letech 2008 a 2009.

²³ Čl. 10 úmluvy.

svém vyjádření reagovat na vznesená doporučení. Vyjádření vlády bude CPT zasláno v půli roku 2015. Následně budou zpráva i vyjádření zveřejněny na stránkách vlády ČR i CPT.²⁴

Návštěva Evropské komise proti rasismu a nesnášenlivosti v ČR

Evropská komise proti rasismu a nesnášenlivosti (European Commission against Racism and Intolerance, dále jen „ECRI“) je orgánem Rady Evropy složeným z nezávislých odborníků, která se zabývá bojem proti diskriminaci, rasismu, antisemitismu, xenofobii a nesnášenlivosti. ECRI rovněž provádí návštěvy členských států a zkoumá přímo na místě situaci ohledně boje proti diskriminaci a rasismu či jiným formám nesnášenlivosti a do jaké míry se státům daří integrovat menšinové skupiny do společnosti a vytvářet obecně tolerantní společnost založenou na rovnosti a respektu k diverzitě. Informace ECRI získává jak kontaktem se zástupci státu a samospráv, tak nevládních organizací a nezávislých odborníků.

ECRI navštívila ČR koncem listopadu 2014 v rámci svého 5. cyklu monitorovacích návštěv.²⁵ Při návštěvě se ECRI věnovala především situaci Romů, cizinců a LGBT osob. Delegace se setkala se zástupci státních orgánů včetně předsedy Rady i nevládních organizací. Dále se setkala se zástupci Kanceláře veřejného ochránce práv, jako národního orgánu na podporu rovného zacházení, i Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, jako kontrolního orgánu v oblasti médií. Delegace rovněž navštívila město Ústí nad Labem, kde se setkala se zástupci města i Ústeckého kraje a navštívila Základní školu Předlice věnující se vzdělávání romských dětí i krajské centrum pro integraci cizinců. Z návštěvy vyhotoví ECRI zprávu, ve které zhodnotí situaci a formuluje doporučení pro její zlepšení, a kterou zašle vládě ČR rovněž v roce 2015. Zpráva bude po schválení ECRI předložena Výboru ministrů Rady Evropy. K této zprávě ČR žádné vyjádření zpracovávat nebude.

3.3. Evropská unie

Od přijetí Lisabonské smlouvy je problematika lidských, resp. základních práv upravených v Listině základních práv EU pevnou součástí práva EU. **Orgány EU i členské státy při implementaci práva EU jsou vázány touto Listinou**, která obsahuje, podobně jako česká Listina základních práv a svobod, univerzálně pojatá lidská práva občanská, politická, hospodářská, sociální a kulturní spolu s jejich procesní ochranou.²⁶ **Od té doby jsou základní práva zohledňována i v judikatuře Soudního dvora EU**, jak je v některých případech popsáno níže. **Lidskoprávní aspekty jsou rovněž stále silněji přítomny v politikách a činnosti Evropské komise, která se stále více věnuje specifickým lidskoprávním tématům, ať už v podobě legislativní či především nelegislativní a metodické**, jako boj proti diskriminaci²⁷, integrace Romů²⁸, rovnost žen a mužů²⁹, práva dítěte³⁰, osob se zdravotním postižením³¹, boj proti rasismu a jiným formám nesnášenlivosti³², ochrana

²⁴ Jelikož vláda ČR požádala o zveřejnění zprávy ještě před předložením vyjádření, je zatím zveřejněna jen tato, a to zde: <http://www.vlada.cz/cz/ppov/rp/dokumenty/zpravy-plneni-mezin-umluv/evropska-umluva-o-zabraneni-muceni-a-nelidskemu-nebo-ponizujicimu-zachazeni-nebo-trestani-17701/> a zde: <http://www.cpt.coe.int/en/states/cze.htm>

²⁵ Předchozí návštěvy se konaly v letech 1995, 1999, 2003 a 2008.

²⁶ Listina je rozdělena na 6 tematických kapitol – důstojnost, svobody, rovnost, solidarita, práva občanů a spravedlnost.

²⁷ Viz http://ec.europa.eu/justice/discrimination/index_cs.htm

²⁸ Viz http://ec.europa.eu/justice/discrimination/roma/index_en.htm

²⁹ Viz http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/index_cs.htm

³⁰ Viz http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/rights-child/index_en.htm

³¹ Viz <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1137&langId=en>

osobních údajů³³ a další. **Tyto přístupy ukazují, že se Evropská komise soustředí na skutečnou realizaci práv všech skupin osob v praxi v souladu se základními principy EU.**³⁴ Evropská komise rovněž každoročně vydává zprávu o naplňování Listiny základních práv EU, kde sleduje, jak Listinu zohledňuje Soudní dvůr EU ve své judikatuře, orgány EU i orgány členských států. Lidskoprávní zájem a koncentrování se na skutečné požívání přiznaných práv je patrné i např. z řízení o porušení smlouvy kvůli nedostatečné praktické implementaci zákazu rasové diskriminace ve vzdělávání, které bylo v roce 2014 zahájeno proti České republice z důvodů, které již před 8 lety odhalil Evropský soud pro lidská práva.³⁵

³²Viz http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/racism-xenophobia/index_en.htm a http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/homophobia/index_en.htm

³³ Viz http://ec.europa.eu/justice/data-protection/index_cs.htm

³⁴ Viz čl. 2, čl. 3 odst. 1 a čl. 6 Smlouvy o EU .

³⁵ Viz Zpráva o aplikaci Listiny základních práv a svobod za rok 2014, str. 8. Viz zde: http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/2014_annual_charter_report_en.pdf

II. ZVLÁŠTNÍ ČÁST

1. Občanská a politická práva

1.1. Vlastnické právo a ochrana majetku

Evropský soud pro lidská práva vynesl v roce 2014 rozsudek v rámci dlouho probíhajícího sporu ve věci ochrany vlastnického práva v souvislosti s regulací nájemného.³⁶ Pronajímatelé, kteří nemohli v důsledku právní úpravy regulovaného nájemného zvýšit nájemné hrazené nájemci, se domáhali napravení tohoto stavu a odškodnění. Stát touto právní úpravou zasáhl do jednoho z aspektů majetkového práva, když zákonně založil nemožnost pronajímatelů zvýšit nájemné nad stanovenou výši, a tak omezil jedno z práv zaručených Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod.³⁷

Evropský soud pro lidská práva dospěl k názoru, že zásah nebyl učiněn na zákonném základě. Regulace nájemních vztahů byla již na vnitrostátní úrovni prohlášena za protiústavní. Přestože Ústavní soud poskytl zákonodárci celých 18 měsíců k přijetí deregulační právní úpravy, zůstal zákonodárny sbor nečinný.³⁸ Situace byla napravena až novým zákonem v roce 2006.³⁹ Za této situace Evropský soud pro lidská práva rozhodl, že v období relevantním pro projednávání stížnosti, které vymezil od 1. ledna 2002 do 31. prosince 2006, postrádala regulace nájemného zákonný základ a představovala tudíž porušení práva stěžovatelů na ochranu vlastnictví dle článku 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě. Vzhledem k nedostatku právního základu zásahu soud nezkoumal požadavek přiměřenosti k okolnostem.

V současné době už je situace s regulovaným nájemným vyřešena, protože dnešní systém je založen na smluvním nájemném. Nájemné může být zvýšeno na návrh pronajímatele se souhlasem nájemce⁴⁰. Pokud se zvýšením nájemného nájemce nesouhlasí nebo na návrh nereaguje, může nájemné zvýšit soud a to do výše, která je v místě a čase obvyklá. Pro snížení nájemného na návrh nájemce se uplatní obdobný postup.

1.2. Ochrana soukromí a osobních údajů

V roce 2014 došlo v oblasti ochrany soukromí a osobních údajů k podstatnému vývoji judikatury u soudů ČR i u mezinárodních soudních orgánů. Nejvýraznější změny přináší rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie, který vynesl důležitý rozsudek⁴¹ týkající se platnosti směrnice Evropského parlamentu a Rady o uchování údajů vytvářených nebo

³⁶ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *R&L, s.r.o., a ostatní proti České republice* ze dne 3. 7. 2014, stížnost č. 37926/05. Pro bližší informace o průběhu řízení viz Zpráva za rok 2006, str. 21, za rok 2007, str. 16, za rok 2008, str. 17-18, za rok 2009, str. 18, a za rok 2010, str. 18.

³⁷ Čl. 1 Protokolu č. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

³⁸ Viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/2000 ze dne 21. 6. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 8/02, sp. zn. Pl. ÚS 2/03 ze dne 19. 3. 2003 a sp. zn. Pl. ÚS 20/05 ze dne 28. 2. 2006.

³⁹ Zákon č. 107/2006 Sb., o jednostranném zvyšování nájemného, účinný od 31. 3. 2006, umožnil jednostranné zvýšení nájemného až od 1. 1. 2007.

⁴⁰ Zvýšení nájemného dohodou na návrh pronajímatele nesmí být v součtu za poslední tři roky vyšší než 20 procent.

⁴¹ Rozsudek Soudního dvora ve spojených věcech C-293/12 a C-594/12 *Digital Rights Ireland a Seitlinger a ostatní* ze dne 8. 4. 2014.

zpracovaných v souvislosti s poskytováním veřejně dostupných služeb elektronických komunikací nebo veřejných komunikačních sítí.⁴²

Hlavním účelem napadnuté směrnice bylo harmonizovat předpisy členských států a zajistit tak dodržování povinnosti poskytovatelů veřejně dostupných služeb elektronických komunikací nebo veřejných komunikačních sítí uchovávat některé údaje o telekomunikačním provozu s cílem zaručit jejich dostupnost pro účely předcházení, vyšetřování, odhalování a stíhání závažných trestných činů, jako jsou organizovaná trestná činnost a terorismus.⁴³ Pomocí těchto údajů je možné zjistit důležité informace o komunikaci, např. četnost komunikací s určitými osobami v určitém období, pohyb osob v určitých místech, internetové stránky, o které se zajímají apod. a je možné z nich jako z celku vyvodit velmi přesné závěry o soukromém životě osob, jejichž údaje byly uchovány.⁴⁴

Soudní dvůr směrnici přezkoumával hlavně ve světle práv zaručených Listinou základních práv Evropské unie.⁴⁵ Konstatoval, že do práv bylo jednoznačně zasaženo a dále se zabýval podmínkami, za kterých je takový zásah přípustný. Listina stanoví, že omezení výkonu práv a svobod musí být stanoveno zákonem a musí respektovat jejich podstatu. Omezení musí být v souladu se zásadou přiměřenosti, musí být nezbytné a v obecném zájmu uznaném Evropskou unií nebo sloužit potřebě chránit práva a svobody druhých.⁴⁶ Pro účely přiměřenosti omezení vyžaduje Soudní dvůr, aby byly akty Evropské unie způsobilé uskutečnit cíle, které sledují, a aby nepřekračovaly meze toho, co je přiměřené a nezbytné k dosažení těchto cílů.

Soudní dvůr konstatoval, že na zásahu do uvedených práv byl obecný zájem na boji proti mezinárodnímu terorismu, na zachování mezinárodního míru a bezpečnosti. Cíl boje proti závažné trestné činnosti přesto nebyl dostatečným odůvodněním nezbytnosti monitorování elektronických komunikací za účelem vyšetřování a to přesto, že směrnice neumožňovala vnitrostátním orgánům seznámit se s přímým obsahem elektronického sdělení. **Směrnice směřovala necíleně na všechny prostředky elektronické komunikace a všechny uživatele těchto prostředků bez ohledu na to, zda jejich aktivita byla protiprávní či nikoliv. Soudní dvůr konstatoval, že směrnice představovala zásah do základních práv téměř celé evropské populace.** Právní úprava navíc neobsahovala žádná omezení pro uchovávání osobních údajů, ani žádné objektivní kritérium pro přístup vnitrostátních orgánů k údajům z hlediska důvodnosti a potřebnosti pro boj se závažnou trestnou činností či nezávislou kontrolu přiměřenosti přístupu ze strany soudu či jiného orgánu. Směrnice nestanovila ani minimální požadavky ochrany před zneužitím. **Soud takový princip plošného a nevýběrového uchovávání osobních údajů osob bez ohledu na podezření označil za nepřípustný.** Směrnice představovala velmi rozsáhlý a zvláště závažný zásah do práv zaručených Listinou základních práv a svobod, aniž by takový zásah měl potřebné záruky nebo měl potřebné odůvodnění, a proto Soudní dvůr prohlásil směrnici za neplatnou.

⁴² Směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2006/24/ES ze dne 15. 3. 2006, o uchování údajů vytvářených nebo zpracovávaných v souvislosti s poskytováním veřejně dostupných služeb elektronických komunikací nebo veřejných komunikačních sítí a o změně směrnice 2002/58/ES.

⁴³ Mezi tyto údaje patří především údaje identifikující osobu sdělující informace a adresáta, jako např. jména a adresy, a údaje o komunikaci, jako např. čas, doba trvání, typ komunikačního vybavení a jeho poloha.

⁴⁴ Rozsudek Soudního dvora ve spojených věcech C-293/12 a C-594/12 ze dne 8. 4. 2014, čl. 27. Podobně viz nálezný pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/10 ze dne 22. 3. 2011.

⁴⁵ Čl. 7,8,11 a 41 Listiny základních práv Evropské unie.

⁴⁶ Čl. 52 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie.

Rozhodnutí Soudního dvora však nemá automaticky za následek zrušení národních právních úprav shromažďování a zpracovávání provozních a lokalizačních údajů. Tyto právní úpravy však ztrácejí svůj charakter povinného provedení práva EU a stávají se čistě národním právem, které musí splnit požadavky národního ústavního pořádku a mezinárodních závazků daného státu a nemusí se již cítit „svázány“ povinností splnit své povinnosti z práva EU.⁴⁷ Tak tomu je i v případě ČR, kdy se pro novou právní úpravu stanou relevantními měřítky Listina základních práv a svobod ve světle judikatury Ústavního soudu a Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod ve světle judikatury Evropského soudu pro lidská práva, případně další mezinárodní úmluvy. **Ve světle rozsudku by se tedy měla opět otevřít debata o vhodnosti, potřebnosti a přiměřenosti plošného sběru a uchovávání provozních a lokalizačních údajů,** a to nikoliv jako povinnost plynoucí z práva EU, ale čistě z pohledu národní ochrany lidských práv, především práva na soukromí a informační sebeurčení.⁴⁸

Soudní dvůr vynesl ve stejném roce další klíčové rozhodnutí⁴⁹ v oblasti ochrany osobních údajů na internetu. Španělský občan se domáhal stažení zastaralého článku o dražbě jeho nemovitě věci z internetové stránky. Národní úřad pro ochranu osobních údajů vyhověl jeho stížnosti proti poskytovateli internetového vyhledávače. Z řízení před soudem byla položena předběžná otázka k výkladu pravidel ochrany osobních údajů.⁵⁰ Soudní dvůr především přezkoumával, zda činnost poskytovatele internetového vyhledávání spadá pod zpracování osobních údajů a zda je tedy poskytovatel správcem osobních údajů obsažených na internetových stránkách, na kterých provádí svou činnost. Projednával také otázku, **zda může úřad na ochranu osobních údajů či konkrétní osoba požadovat odstranění indexace informací uveřejněných třetími osobami.**

Pokud kdokoli zveřejní osobní údaj na internetové stránce, zpracovává osobní údaje. Samotný provozovatel vyhledávače osobní údaje na internetové stránky neumísťuje a jeho činnost je pouze odvozená. **Vyhledavač však automatickým, neustálým a systematickým prohlížením internetu za účelem vyhledávání tam zveřejněných informací „shromažďuje“ údaje, včetně osobních,** které „vyhledává“, „zaznamenává“ a následně v rámci svých programů indexování „uspořádává“, „uchovává“ na svých serverech a případně „sděluje“ a „zpřístupňuje“ svým uživatelům ve formě seznamů výsledků jejich vyhledávání, čímž plně naplňuje definici zpracování osobních údajů podle českého i evropského práva.⁵¹ Zpracování osobních údajů představuje již jejich samotné uvedení na seznamu výsledků vyhledávání. **Provozovatel vyhledávače je pak správcem těchto osobních údajů, neboť určuje účel a prostředky jejich zpracování.**⁵² Provozovatele vyhledávače přitom není možné vyloučit z režimu směrnice z důvodu, že nemá kontrolu nad osobními údaji zveřejněnými na internetových stránkách třetích osob. Musí tak dodržovat obecné zásady pro zpracování osobních údajů, které předpokládají, že osobní údaje budou zpracovány korektně a zákonným způsobem, shromažďovány pro stanovené, výslovně vyjádřené a legitimní účely, a nebudou dále zpracovávány způsobem neslučitelným s těmito účely, budou přiměřené, podstatné a nepřesahující míru s ohledem na účely, pro které jsou shromažďovány a/nebo dále

⁴⁷ Viz řízení o porušení Smlouvy kvůli neimplementaci směrnice 2006/54/ES vedená proti Německu, Švédsku či Rumunsku.

⁴⁸ Viz Zpráva za rok 2011, str. 17n. a judikáty mnoha evropských ústavních soudů, které shledaly národní úpravu nakládání s provozními a lokalizačními údaji protiústavní (kromě ČR Německo, Rumunsko, Slovensko).

⁴⁹ Rozsudek Soudního dvora ve věci C-131/12 *Google Spain* ze dne 13. 5. 2014.

⁵⁰ Směrnice 95/46/ES, o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a volném pohybu těchto údajů.

⁵¹ Čl. 2 písm. b) směrnice 95/46/ES a § 4 písm. e) zákona o ochraně osobních údajů.

⁵² Čl. 2 písm. d) směrnice 95/46/ES a § 4 písm. j) zákona o ochraně osobních údajů.

zpracovávány, budou přesné a aktuální, a konečně budou umožňovat identifikaci subjektů údajů po dobu ne delší, než je nezbytné pro uskutečnění cílů, pro které jsou shromažďovány nebo dále zpracovávány. Správce musí přijmout přiměřená opatření k tomu, aby údaje nesplňující tyto požadavky byly vymazány nebo opraveny.⁵³

Důvodem pro uveřejnění osobních údajů na internetu může být oprávněný zájem správce nebo třetí osoby či osob, kterým jsou údaje sdělovány, tj. právo na svobodu projevu a na šíření a obdržení informací ve spojení i s určitými hospodářskými zájmy správce na podnikání při šíření informací. Pak však musí být v každém jednotlivém případě váženo, zda a do jaké míry je zpracování formou uveřejnění nezbytné pro naplnění těchto zájmů a zda nad nimi nepřevládá zájem nebo základní práva a svobody subjektu údajů, zejména jeho právo na soukromí v souvislosti se zpracováním osobních údajů.⁵⁴

Zájem na ochraně osobnosti a právo na soukromí v tomto případě převládá nad hospodářským zájmem provozovatele vyhledávače i nad zájmem veřejnosti nalézt uvedenou informaci, což plyne právě ze silné schopnosti vyhledávače umožnit všem uživatelům internetu získat prostřednictvím výsledků vyhledávání strukturovaný přehled informací, které se mohou týkat řady aspektů soukromí dotčené osoby, a vytvořit tak víceméně podrobný profil subjektu údajů. Každý případ se musí posoudit v konkrétních okolnostech. Porovnání práva na soukromí na jedné straně a hospodářského zájmu provozovatele vyhledávače a práva uživatelů internetu na informace na straně druhé může záviset na **povaze dotčené informace**, její citlivosti v souvislosti se soukromím subjektu osobních údajů a se zájmem společnosti na dostupnosti takové informace v závislosti např. na úloze, kterou má dotčený subjekt ve veřejném životě. Posouzení je rovněž závislé na průběhu času. **Údaje a informace přesné, aktuální a nutné pro daný účel postupem času mohou ztrácet svou vypovídací hodnotu a mohou se stát neaktuálními, nepřesnými a zbytečnými pro daný účel** (např. informovat veřejnost) **a pak musí být jejich zpracování ukončeno**, tj. z dané stránky či výsledků vyhledávání smazány. Subjekt údajů tedy má právo požadovat, aby byla informace o něm z výsledku vyhledávání odstraněna.⁵⁵ **Vzhledem k výše uvedeným pravidlům přitom důvodem pro odstranění je samotná nepřesnost, neaktuálnost či jiná povaha informace, jejíž zpracování je v rozporu s právem a subjekt údajů nemusí prokazovat, že je zveřejněním informace nějak poškozen na svých právech.** Jeho újma spočívá již v samotném protiprávním zveřejnění údaje o něm.

Jako každý správce pak i provozovatel vyhledávače musí umožnit subjektům údajů uplatnit jejich práva včetně práva žádat opravu, výmaz nebo blokování údajů, jejichž zpracování není v souladu s právem, zejména z důvodů neúplné nebo nepřesné povahy údajů.⁵⁶ Pro efektivní ochranu osobních údajů přitom nelze po osobě požadovat, aby se domáhala výmazu osobních údajů po jednotlivých vydavatelích internetových stránek. Navíc jde o samostatné formy zpracování a subjekt tedy může podle svého uvážení napadat jak jednu, tak druhou. Autoři webových stránek se navíc mohou dovolávat obecné novinářské licence pro zveřejnění a zpracování osobních údajů, což však provozovatele vyhledávačů nemohou, neboť nevyvíjejí kreativní činnost v novinářském smyslu.⁵⁷ **Obě zpracování je**

⁵³ Čl. 6 směrnice 95/46/ES a § 5 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně osobních údajů.

⁵⁴ Čl. 7 písm. f) směrnice 95/46/ES a § 5 odst. 2 písm. e) zákona o ochraně osobních údajů.

⁵⁵ V posuzovaném případě SDEU vzhledem k citlivosti informace, roli subjektu jako obvyčejného člověka a uplynutí doby více jak 16 let naznačuje, že jeho práva na ochranu soukromí by měla převážet nad zájmem veřejnosti na informace a tudíž by dané informace měly být z vyhledávače odstraněny.

⁵⁶ Čl. 12 písm. b) směrnice 95/46/ES a § 21 odst. 1 zákona o ochraně osobních údajů.

⁵⁷ Čl. 9 směrnice 95/46/ES a § 5 odst. 2 písm. d) zákona o ochraně osobních údajů.

tedy nutné posuzovat odděleně, neboť mohou rovněž rozdílnou měrou zasahovat do práv subjektů údajů, přičemž právě kvůli své masové povaze a efektivitě zpřístupňování údajů může být zásah vycházející z provozu vyhledávače výraznější. Stejně musí postupovat dozorové orgány na ochranu osobních údajů.

Přestože tento rozsudek Soudního dvora Evropské unie umožnil obrátit se přímo na provozovatele internetových vyhledávačů, je nutné uvědomit si **limity tohoto práva.** Především se jedná o rozsudek soudu EU, tedy je závazný pouze v rámci Evropské unie. **Vyhledávač má povinnost na žádost vymazat osobní údaj pouze v rámci verze dostupné v jednotlivých členských státech.** Jak plyne z rozdílné povahy obou zpracování, **právo vymazat osobní údaj z výsledku vyhledávání nezakládá právo na vymazání údaje z internetu, tedy i poté může být údaj dostupný na stránce, kde je zveřejněn. Pro vymazání osobního údaje z internetové stránky je nutné podat samostatnou žádost u jejího správce** a opět je posuzováno zvláště jeho oprávnění ke zpracování údajů. I v případě, že bude osobní údaj vymazán z výsledků vyhledávání u jednoho vyhledávače, bude ho možné najít pomocí jiných vyhledávačů, pokud u nich nebude podána obdobná žádost, nebo pomocí verze stejného vyhledávače dostupného pro státy, které nejsou členskými státy Evropské unie.

Soudní dvůr se v jiném případě týkajícím se ČR⁵⁸ zabýval výkladem **zpracování osobních údajů výlučně pro osobní či domácí činnosti.** Žalobce jako soukromá osoba nainstaloval kamerový systém pod římsu střechy vlastního domu. Kamera byla zabudována bez možnosti otáčení a snímala vstup do domu, veřejnou ulici a vstup do protějšího domu. Záznam byl ukládán formou nekonečné smyčky na pevný disk. Systém nebyl vybaven monitorem a záznam tak nebylo možné bezprostředně prohlížet. Data byla přístupná pouze žalobci, který systém provozoval pro ochranu svého majetku, zdraví a života, protože docházelo k útokům neznámých osob, které se nedařilo vypátrat.⁵⁹ Vyvstala otázka, zda se žalobce dopustil přestupku tím, že zpracovával osobní údaje. Soud se neztotožnil s názorem, že provoz tohoto kamerového systému byl výlučně pro osobní či domácí činnosti⁶⁰. **Činnost správce nebude činností výlučně osobní nebo domácí, pokud kamera zabírá vedle vstupu do domu i veřejné prostranství a je tak zaměřena mimo soukromou sféru správce.** V rozhodovací praxi zůstává zachován velmi restriktivní pohled na běžné používání kamerových systémů.

Problematiku ochrany soukromí ovlivnilo i **rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci šetření prováděných Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže** (dále jen „ÚOHS“) v obchodních prostorách společnosti⁶¹. ÚOHS zahájil správní řízení se společností Delta pekárny a.s. s podezřením na možné porušení ustanovení zákona o ochraně hospodářské soutěže.⁶² Zaměstnanci dotčené společnosti odmítli umožnit přístup k části elektronické korespondence s námitkou, že jde o soukromé zprávy podléhající ochraně listovního tajemství. ÚOHS následně uložil pokutu za to, že mu společnost bránila provedení šetření ve svých prostorách. V rámci práva na respektování soukromého a rodinného života⁶³ se soud nejprve zabýval výkladem pojmu „obydlí“, který nesmí být restriktivní. **Obydlí zahrnuje i např. pracovnu nebo kancelář příslušníka svobodného povolání a za některých okolností**

⁵⁸ Rozsudek Soudního dvora ve věci C-212/13 *Ryneš* ze dne 11. 12. 2014.

⁵⁹ Kamerový systém opravdu zachytil dvě podezřelé osoby, které se díky záznamu podařilo identifikovat.

⁶⁰ Soud mezi příklady užití výlučně pro osobní či domácí činnosti uvedl korespondenci a adresáře, i když se tyto dotknou soukromí jiných osob.

⁶¹ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Delta pekárny a.s. proti České republice* ze dne 2. 10. 2014, stížnost č. 97/11.

⁶² §3 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže.

⁶³ Čl. 8 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

i sídlo společnosti, její pobočky nebo obchodní prostory.⁶⁴ Právo zásahu státu do soukromých prostor osob právnických může být širší než u obydlí osob fyzických. Soud dovodil, že došlo k zásahu státu do práv na respektování obydlí a korespondence a že zásah byl proveden v souladu se zákonem a sledoval hospodářský blahobyt země. Zásah však musí mít nejen dostatečný právní základ, ale **právní řád a praxe musí poskytovat přiměřené a dostatečné záruky proti zneužití, a to buď formou soudního povolení, nebo alespoň následného soudního přezkumu.** Pracovníci ÚOHS však provedli prohlídku pouze na základě rozhodnutí ÚOHS, jež za okolností projednávané věci nepodléhalo soudnímu přezkumu, který by se přímo týkal řádného průběhu samotného šetření, tj. jeho vhodnosti, délky a rozsahu. Soud neshledal proto dostatečné procesní záruky k zamezení rizik zneužití pravomoci ze strany ÚOHS, což vedlo k porušení práva na soukromí. Do budoucna tedy bude nutné, aby k prohlídkám v soukromých prostorách ze strany ÚOHS dával souhlas soud jako v trestním řízení, anebo postižený mohl nechat zpětně přezkoumat zákonnost prohlídky jako zásahu do svých práv.

Nejvyšší správní soud⁶⁵ přezkoumával rozsudek Městského soudu v Praze z roku 2013 k uchování profilu DNA v Národní databázi DNA.⁶⁶ Nejvyšší správní soud odlišil posouzení situace od jiných rozsudků Evropského soudu pro lidská práva a nálezů Ústavního soudu⁶⁷, protože se zmíněná judikatura dosud nezabývala problematikou shromažďování a zpracovávání osobních údajů osob pravomocně odsouzených za trestný čin. **Podle názoru soudu mají osoby, které vědomě porušily právo, nižší stupeň ochrany než osoby, které se trestného činu nedopustily. U odsouzených osob je dán intenzivní veřejný zájem na prevenci a odhalování trestné činnosti, který ospravedlňuje zásah do jejich práv.** Evidence profilů DNA v případě pachatelů představuje především možnost odhalovat pachatele trestné činnosti, neboť je možno vzorek z místa činu srovnat s jejich profilem DNA. Bez uložení profilu v určité databázi však toto srovnání a následná identifikace osoby na místě činu nejsou vůbec možné. **Pokud pachatelé vědomě poruší právo, musí počítat s následky zásahu do soukromí v podobě uložení profilu v databázi DNA, což je podle soudu přiměřené.** Samotná Národní databáze přitom nebyla předmětem přezkumu soudu, neboť nebyla ani předmětem původního správního řízení, které se vztahovalo ke zpracovávání konkrétního profilu DNA a tento aspekt Úřad pro ochranu osobních údajů do řízení vnesl až následně.⁶⁸ Nejvyšší správní soud se tedy nemohl věnovat obecným koncepčním otázkám úpravy odebrání a nakládání se vzorky DNA i v jiných situacích než u osob odsouzených, přičemž však právě tyto případy (osoby obviněné či nesvéprávné osoby)⁶⁹ vzbuzují z hlediska přiměřenosti největší otázky. **Nejvyšší správní soud tedy sice posoudil zpracovávání jednoho typu vzorku v Národní databázi DNA, problém obecně jasné a přístupné právní úpravy nakládání se vzorky a profily DNA v souladu s ústavním pořádkem, která by prošla kompletní veřejnou debatou, však nadále přetrvává.**

1.3. Právo na informace

Nejvyšší správní soud také projednával kasační stížnost o zásahu do práva na informace neposkytnutím **jmenného seznamu osob, kterým bylo výjimečným způsobem uděleno**

⁶⁴ Viz rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Niemietz proti Německu* ze dne 16. 12. 1992, stížnost č. 13710/88, a nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/09 ze dne 8. 6. 2010.

⁶⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 As 168/2013 ze dne 30. 4. 2014.

⁶⁶ Viz Zpráva za rok 2013, str. 12-14.

⁶⁷ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *S. a Marper proti Spojenému království* ve věci č. 30562/04 a 30566/04 ze dne 4. 12. 2008 a nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/10 ze dne 22. 3. 2011.

⁶⁸ Z tohoto důvodu je ostatně kasační stížnost podle § 104 odst. 4 soudního řádu správního nepřijatelná.

⁶⁹ § 65 odst. 1 písm. a) a d) zákona o Policii ČR.

státní občanství ČR.⁷⁰ Žalobce o tento seznam požádal Ministerstvo vnitra v souladu se zákonem o svobodném přístupu k informacím, které odmítlo seznam poskytnout s odůvodněním, že se jedná o osobní údaje. Případ se dostal až k Nejvyššímu správnímu soudu, který argumentoval tím, že i přes skutečnost, že právo na informace je limitováno zákonem o ochraně osobních údajů, nemůže být takové omezení vykládáno jako absolutní a plošný závěr o přednosti jednoho základního práva (práva na ochranu soukromí, resp. osobních údajů) před druhým (právo na informace). Jakékoliv omezení práva na informace musí odpovídat limitům omezení základních práv stanovených v Listině základních práv a svobod.⁷¹ Při konfliktu základních práv je nutné uplatnit test proporcionality. Soud dovodil, že **poskytnout jmenný seznam bylo vhodné, protože získání takových individuálních informací odpovídá účelu práva na informace, tedy umožňuje získat přesnější pohled na to, jak se právo na prominutí využívá v praxi, bojovat proti riziku protekce a diskriminačních praktik při mimořádném postupu, a otevírá prostor pro veřejnou kontrolu a diskuzi o postupu promíjení podmínek získání státního občanství.** Kritérium potřebnosti je naplněno tím, že zákon o svobodném přístupu k informacím je jediným nástrojem právního řádu k dosažení uvedeného cíle, neboť žádný jiný předpis neumožňuje tyto informace získat. Užší kritérium proporcionality pak soud dovodil z toho, že **požadovaná informace je předmětem legitimního veřejného zájmu (tj. především umožnění veřejné kontroly procesu promíjení podmínek a zajištění nediskriminačního přístupu k státnímu občanství) a je způsobilá přispět k diskuzi v obecném zájmu.** Nejvyšší správní soud tedy uzavřel tím, že poskytnutí dané informace není v rozporu se zákonem na ochranu osobních údajů a měla by být poskytnuta.

Nejvyšší správní soud se dále v oblasti práva na informace zabýval⁷² **usnesením o neposkytnutí informace.** Rada obce nabyla podezření, že je **právo na informace zneužíváno konkrétní fyzickou osobou podáváním velkého množství žádostí a proto přijala usnesení o neposkytování informací této osobě.** Právo na informace je přitom možné omezit pouze při naplnění důvodů uvedených v zákoně⁷³ a mezi těmito důvody není podávání velkého množství žádostí o informace v krátkém časovém úseku. Radu obce také nic neopravňuje k omezení práva na informace do budoucna. Nejvyšší správní soud tedy dospěl k tomu, že krajský soud postupoval podle zákona, když ve svém rozsudku označil výše uvedené usnesení za nezákonné. Dále uvedl, že **přestože obec nemůže tímto způsobem omezit právo na informace, může si nechat podle zákona uhradit náklady vynaložené na poskytnutí informace** (tj. za užitý materiál, tisk, mimořádně rozsáhlé vyhledávání apod.).

Nejvyšší správní soud také rozhodoval⁷⁴ o tom, zda a za jakých podmínek je možné odmítnout poskytnout informace o výši peněžitých plnění (např. o výši platu) poskytovaných zaměstnancům povinného subjektu v návaznosti na své předchozí rozsudky. Nejvyšší správní soud potvrdil své předchozí názory, že **informace o platech zaměstnanců z veřejných prostředků se zásadně poskytují.** Zákon ukládá povinnému subjektu poskytnout informace o osobách, kterým poskytl veřejné prostředky⁷⁵. Takovou

⁷⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 78/2014 ze dne 13. 8. 2014. Jednalo se o speciální případ, ve kterém mohly být prominuty některé podmínky pro udělení státního občanství u osob s významným přínosem pro Českou republiku zejména z hlediska vědeckého, společenského, kulturního či sportovního.

⁷¹ Omezení pro svobodu projevu podle čl. 17 odst. 4 se musí vztáhnout i na omezení práva na informace, protože právo vyhledávat a přijímat informace je součástí svobody projevu.

⁷² Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 68/2014 ze dne 25. 6. 2014.

⁷³ § 7 - § 11 zákona o svobodném přístupu k informacím.

⁷⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 55/2012 ze dne 22. 10. 2014.

⁷⁵ § 8b odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím.

osobou je i zaměstnanec, kterému je vyplácena odměna za práci z veřejných prostředků.⁷⁶ Mezi údaje, které subjekt poskytuje, spadá i výše poskytnutých veřejných prostředků. Tyto údaje je podle zákona nutné poskytnout, přestože jsou obvykle chráněny v rámci ochrany osobních údajů. **Ústavní test proporcionality při střetu práv provedl v tomto případě zákonodárce na obecné úrovni a není nutné ho opakovat při individuálním rozhodování. Důvodem je významný zájem na kontrole nakládání s veřejnými prostředky vynakládanými na platy zaměstnanců veřejné sféry, které tvoří významnou část veřejných financí. Pouze ve výjimečných případech je možné je neposkytnout, tj. pokud by poskytnutí informace nebylo přiměřené k zákonodárcem sledovanému cíli umožnění kontroly hospodaření s veřejnými prostředky, jako např. pokud se osoba na vlastní činnosti subjektu povinného poskytovat informace podílí pouze nevýznamným způsobem a zároveň nevystavují pochybnosti o tom, zda jsou v souvislosti s odměňováním této osoby veřejné prostředky vynakládány hospodárně. Do této kategorie však patří prakticky jen zaměstnanci vykonávající u povinného subjektu činnosti pomocné nebo servisní povahy (např. údržba, úklid, závodní stravování). Naopak u většiny ostatních zaměstnanců musí být platy zveřejněny, a to nejen u vedoucích zaměstnanců či zaměstnanců účastných na činnosti povinného subjektu, tj. především jeho rozhodování o právech a povinnostech, ale i zaměstnanci, které mohou tuto činnost fakticky ovlivnit (např. připravují rozhodnutí a podklady k němu, analyzují je a vyjadřují se k nim, přijímají podklady od žadatelů a nakládají s nimi v podatelně či na sekretariátech, vykonávají poradenskou činnost) či kteří k ní zajišťují provozní podmínky (např. technici, IT správci, správci budov, logistiku apod.).⁷⁷ Jediným obecným důvodem k odepření poskytnutí informace může být podezření na zneužití práva k šikaně, vydírání či jinému zneužití informace vůči osobě, které se týká.⁷⁸ Soud tak právo na informace o platech veřejných zaměstnanců postavil velmi vysoko a dal jasné vyjádření k rozsahu této povinnosti, která se dotýká prakticky všech veřejných zaměstnanců. Na druhou stranu ale nezapomněl ani na jejich práva. Připomněl, že zaměstnanec musí být zahrnut do procesu poskytování informace o svém platu jako dotčená osoba v daném správním řízení.⁷⁹ V případě poskytnutí informace o platu v rozporu se zákonem se dotčená osoba může domáhat ochrany svého práva na ochranu soukromí a informačního sebeurčení žalobou proti nezákonnému zásahu.⁸⁰ I veřejní zaměstnanci tedy nejsou bezbranní proti zásahům do svého práva na soukromí.**

Přetrvávajícím problémem v oblasti práva na informace je nerespektování závazného právního názoru nadřízeného orgánu u povinných subjektů vyjádřeného např. v rozhodnutí o odvolání či stížnosti. To ve svém důsledku vede k protahování řízení, kdy povinný subjekt v případě odvolání opakovaně vydává rozhodnutí, kterými opakovaně odmítá poskytnout požadované informace a nadřízený správní orgán tato rozhodnutí ruší či v případě stížnosti konstatuje chybný postup povinného subjektu při vyřizování žádosti o informace. Tato problematika se nejvíce projevuje v oblasti poskytování informací o platech a odměnách. I po vydání výše uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu k poskytování informací o platech dochází k setrvalému odmítání přijetí závěrů tohoto rozsudku. Na tuto situaci

⁷⁶ Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 57/2010 ze dne 27. 5. 2011.

⁷⁷ V projednávané věci ředitel základní a mateřské školy tak měla být informace o výši jeho odměn poskytnuta, neboť škola je příspěvkovou organizací, kterou zřídila obec, tedy povinný subjekt podle zákona o svobodném přístupu k informacím.

⁷⁸ Soud naopak příkře odmítl argumenty o lidské závisti, nepřejícnosti a ochrany před neoblíbeností státních úředníků, když naopak uvedl, že transparentnost je nejlepší obranou před těmito jevy.

⁷⁹ §27 odst. 2 správního řádu.

⁸⁰ § 82 a násl. soudního řádu správního.

reagovaly i správní soudy, které připustily přímou žalobní ochranu proti obstrukcím ze strany povinných subjektů.⁸¹

Pro úplnost je nutné uvést, že s účinností k 1. 1. 2015 došlo zákonem o kybernetické bezpečnosti⁸² k rozšíření důvodů pro odmítnutí žádosti o informace.⁸³ Povinné subjekty tak neposkytnou informace o údajích vedených v evidenci incidentů podle zákona o kybernetické bezpečnosti, ze kterých by bylo možné identifikovat orgán nebo osobu, která kybernetický bezpečnostní incident ohlásila nebo jejichž poskytnutí by ohrozilo účinnost reaktivního nebo ochranného opatření. Tato nová úprava nezasahuje nepřiměřeně a nedůvodně do oprávněných zájmů orgánů a osob. Poskytování těchto údajů je omezeno jen na takové, z nichž nelze určit totožnost oznamovatele, a dále je omezeno poskytování takových údajů, jejichž poskytnutí by představovalo riziko pro faktickou realizaci reaktivních nebo ochranných opatření. Omezení se navíc v zásadě týká pouze jednoho povinného subjektu, a to Národního bezpečnostního úřadu.

1.4. Svoboda projevu

Nejvyšší soud projednával⁸⁴ konflikt práva na svobodu projevu a práva na ochranu osobnosti, který byl způsoben odvysíláním reportáže, ve které byla osoba soudce spojena s tzv. policejním gangem. V trestním řízení byl novinář, který reportáž vytvořil, uznán vinným přečinem pomluvy.⁸⁵ Toho se dopustí ten, kdo o jiném sdělí nepravdivý údaj, který je způsobilý značnou měrou ohrožit jeho vážnost u spoluobčanů, zejména poškodit jej v zaměstnání, narušit jeho rodinné vztahy nebo způsobit mu jinou vážnou újmu. Nepravdivým údajem je pak informace, která je v rozporu se skutečností. Novinář namítal, že v době odvysílání reportáže nevěděl ani nebyl srozuměn s tím, že jde o nepravdivou informaci a naopak vyvinul veškeré úsilí o ověření její pravdivosti. **Nejvyšší soud vyzdvihl význam svobody projevu a médií v demokratické společnosti. Jejich úkolem je šířit a zprostředkovat informace o veřejném dění v souladu s veřejným zájmem, a to i informace negativní či s určitou nadsázkou a provokativností. Od toho nejsou ochráněny ani veřejně činné osoby, které naopak musí snést i vyšší míru kritiky. Naopak tedy rozhodně nelze zveřejnění jakékoliv negativní informace vnímat jako ohrožení vážnosti a práv veřejně činných osob. Pokud je informace pravdivá a dostatečně ověřená či aspoň zveřejňována v dobré víře v její pravdivost, nemůže znamenat zásah do práv těchto osob a tedy ani trestný čin. Svobodu projevu je možné omezit pouze z důvodů ochrany práv a svobod druhých, bezpečnosti státu, veřejné bezpečnosti, ochrany veřejného zdraví a mravnosti, a to rovněž přiměřeně a z legitimních důvodů. Těmito důvody však rozhodně není ochrana veřejně činných osob před jakoukoliv kritikou. Tento případ rovněž do určité míry otvírá otázku trestního postihu pomluvy jako takové vzhledem k tomu, že zásahy do cti a dobré pověsti člověka by měly být řešeny spíše v civilním a nikoliv v trestním právu.**

⁸¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 113/2014 ze dne 28. 1. 2015.

⁸² Zákon č. 181/2014 Sb., o kybernetické bezpečnosti a o změně souvisejících zákonů

⁸³ § 11 odst. 4 písm. f) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

⁸⁴ Usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 8 Tdo 149/2014 ze dne 26. 11. 2014.

⁸⁵ Pomluva je podle §184 odst. 1 trestního zákoníku, přes mezinárodní snahy o dekriminalizaci stále trestným činem.

1.5. Právo shromažďovací

Nejvyšší soud se v roce 2014 zabýval problematikou shromáždění s kontroverzní tématikou v obdobných skutkových okolnostech jako v roce 2012⁸⁶, tj. shromáždění za zastavení umělých potratů, které k rozšíření svého názoru používá speciální informační tabule, na kterých srovnává fotografie plodů s panely, které zobrazují oběti válek a genocid. V prvním případě⁸⁷ byly informační tabule umístěny před střední školou tak, že se děti nemohly panelům vyhnout. Tím bylo zasaženo právo na ochranu před zásahem do rodinného a soukromého života i právo rodičů na výchovu dětí v souladu s jejich vlastním náboženským a filosofickým přesvědčením, tj. i s názorem na umělé přerušování těhotenství. Rodičům nebyla dána možnost ochránit děti před nepříznivými vlivy tohoto shromáždění. V druhém případě⁸⁸ měly být obdobné panely umístěny na náměstí před základní školou. Pořadatel chtěl vyvěsit varovné cedule, které by upozorňovaly na obsah informačních panelů a zakázat přístup osob mladších 15 let na shromáždění a tvrdil, že panely by byly umístěny v dostatečné vzdálenosti od základní školy a otočeny opačným směrem. **Nejvyšší správní soud tyto námitky nepovažoval za relevantní. Opatření, která měla být svolavatelem přijata, nevedla k požadovanému cíli, neboť varovné cedule by v dětech vzbudily zvědavost a náměstí, na kterém mělo shromáždění být, nebylo situováno ani uspořádáno tak, aby umožňovalo jeho přechod bez zhlédnutí informačních panelů.** Samotný čas plánovaného shromáždění navíc ukazoval, že pořadatel cílil informační panely právě na děti ze základní školy, neboť shromáždění se mělo konat ve dnech školního vyučování v čase, kdy je možné očekávat nejvýraznější pohyb žáků. Došlo tak ke stejnému konfliktu práv jako v prvním případě. **Zájem na ochraně dětí převáží i ochranu shromažďovacího práva. Samotné použití předmětných informačních panelů je zásadně možné, přestože jsou drastické. V konkrétním případě ale musí být zajištěno, aby nedocházelo k zásahům do jiných chráněných zájmů jako např. ochrana práv dětí a jejich rodičů.**

Nejvyšší správní soud dále posuzoval případ⁸⁹ konfliktu dvou oznámených shromáždění. První bylo oznámeno na dlouhé období 5. 6. až 15. 9. 2013, druhé až v jeho průběhu a mělo být na stejném místě. Podle právní úpravy není možné, aby se dvě oznámená shromáždění konala ve stejném čase na stejném místě. V takovém případě má být později oznámené shromáždění zakázáno, ledaže dojde mezi svolavateli k dohodě o úpravě doby konání.⁹⁰ **Před vyslovením zákazu shromáždění (pokud nestačí jiná přiměřená omezení ve formě změny času, místa shromáždění apod.) je ale nutné zjistit, zda reálně hrozí kolize těchto shromáždění, protože může také nastat situace, kdy se jedno ze shromáždění nekoná, přestože bylo oznámeno.** Právě velký rozsah (časový i místní) oznámeného shromáždění může být podnětem k zjišťování, zda se takové shromáždění bude skutečně konat. Vzhledem k tomu, že v tomto případě bylo oznámení druhého shromáždění doručeno až 29. 7. 2013, měl městský úřad dost času na to, aby prověřil, zda shromáždění probíhají a určit, zda nemají pouze blokační charakter. Zákaz pozdějšího shromáždění bez těchto zjištění je však nezákonný.

⁸⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 As 48/2012 ze dne 31. 5. 2012, viz Zpráva za rok 2012, str. 16-18.

⁸⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 79/2013 ze dne 16. 1. 2014.

⁸⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 11/2014 ze dne 7. 11. 2014.

⁸⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 123/2013 ze dne 3. 4. 2014.

⁹⁰ §10 odst., 2 písm. b) zákona o právu shromažďovacím.

1.6. Právo volební

Ve dnech 24. a 25. května 2014 se konaly volby do Evropského parlamentu. Po těchto volbách bylo podáno 16 návrhů na soudní přezkum. Nejvyšší správní soud 8 návrhů odmítl a 2 návrhy zamítl z důvodu, že neshledal porušení zákona nebo toto porušení nemělo vliv na řádný výsledek a zákonnost voleb. Dva návrhy byly částečně odmítnuty a částečně zamítnuty. Ostatní návrhy nebyly v rozhodovací pravomoci soudu. Jeden návrh byl předán Ústavnímu soudu k posouzení souladu některých ustanovení s ústavním pořádkem. O tomto návrhu nebylo v průběhu roku 2014 rozhodnuto. Vzhledem ke zvolení senátora Jaromíra Štětiny do Evropského parlamentu bylo nutné ve dnech 19. a 20. září 2014 (I. kolo) a ve dnech 26. a 27. září 2014 (II. kolo) konat doplňovací volby do Senátu Parlamentu ČR ve volebním obvodu č. 22 v Praze 10.

Dne 15. března 2014 proběhly nové volby do zastupitelstev obcí, a to v pěti obcích, před všeobecnými volbami do zastupitelstev obcí konanými souběžně s volbami do 1/3 Senátu Parlamentu ČR ve dnech 10. a 11. října 2014. Ve dnech 17. a 18. října 2014 pak následně proběhlo II. kolo voleb do Senátu. Po volbách do zastupitelstev obcí vyřizovaly krajské soudy žádosti o přezkum, ze kterých v 11 případech rozhodly o změně výsledků voleb.⁹¹ K volbám do Senátu ČR obdržel Nejvyšší správní soud 5 návrhů na soudní přezkum. Soud návrhy odmítl nebo neshledal porušení zákona, až na případ nemožnosti volební strany delegovat své členy do okrskové volební komise, kde soud prohlásil hlasování ve vybraných okrscích za neplatné, ale navzdory zjištěné volební vadě byl dotčený senátor řádně zvolen a nebylo nutné volby opakovat.⁹²

Ústavní soud se po volbách do Poslanecké sněmovny ČR v r. 2013 zabýval ústavní stížností České pirátské strany⁹³ a s ní spojeným návrhem na zrušení části zákona o volbách do Parlamentu ČR.⁹⁴ Volební strana namítala neústavnost uzavírací klauzule 5%, aditivní klauzule pro koalice a nastavení volebních krajů. Ústavní soud se neodchýlil od konstantní judikatury a konstatoval soulad těchto ustanovení s principem ochrany menšin a volné soutěže politických stran.

⁹¹ Usnesení Krajského soudu v Brně sp. zn. 67 A 13/2014 však bylo následně nálezem Ústavního soudu sp. zn. III ÚS 3673/14 zrušeno.

⁹² Usnesení Nejvyššího správního soudu sp. zn. Vol 23/2014 ze dne 20. 11. 2014.

⁹³ Usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 2/14 ze dne 19. 8. 2014.

⁹⁴ §49 odst. 2, §26 věta druhá zákona o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění dalších zákonů a příloha č. 2 k tomuto zákonu.

2. Právo na soudní a jinou právní ochranu

2.1. Občanské soudní řízení

V souvislosti s rekodifikací občanského práva hmotného byla změněna nově úprava i občanského práva procesního. Vedle novely občanského soudního řádu a dalších procesních předpisů⁹⁵ byl přijat nový zákon o zvláštních řízeních soudních.⁹⁶ V občanském soudním řádu jsou tedy od roku 2014 upravena obecná pravidla civilního soudního procesu a řízení sporná. Naopak v zákoně o zvláštních řízeních soudních jsou upravena nesporná řízení a jiná zvláštní řízení, které sice nejsou předmětem sporu mezi nimi, ale musí o nich rozhodnout soud, aby tato práva byla náležitě chráněna. Jde např. o otázky osobního statusu osoby (rozvod, rodičovství, osvojení), postavení osob se zdravotním postižením (omezení svéprávnosti, opatrovnictví, podpůrná opatření), péče o nezletilé (poručnictví, pěstounství, odejmutí dítěte z péče rodičů), omezení na svobodě ve zdravotním či sociálním zařízení, dědické řízení a různé další otázky. Zákon o zvláštních řízeních soudních tak v souladu s občanským zákoníkem posílil ochranu práv osob, zejména ochranu práva na nedotknutelnost osoby a osobní svobodu, a umožňuje procesně využívat nová práva přiznaná občanským zákoníkem, zejména nezletilým a osobám se zdravotním postižením. V občanském soudním řádu byl např. zohledněn institut podpůrce pro osoby se zdravotním postižením⁹⁷, se kterým se může tato osoba kdykoliv během řízení poradit a který může jejím jménem namítat neplatnost jejího jednání, k čemuž je soud povinen přihlídnout.⁹⁸ Z dalších významných změn pak soudní příslušnost pro rozhodování sporů o ochraně osobnostních práv přešla z krajských soudů na okresní, což lze vnímat velmi pozitivně, neboť tato agenda je na okresních soudech všem osobám lépe přístupná.

Ústavní soud v roce 2014 vydal interpretativní výroky k dvěma aspektům soudního řízení. Prvním z nich byla ústavnost rozsudku pro zmeškání.⁹⁹ Ústavní soud neshledal vynesení rozsudku pro zmeškání¹⁰⁰ v rozporu s právem na spravedlivý proces a rovností účastníků řízení, pokud je využíván skutečně v případech, kdy žalovaný, ač řádně obeslán, svým nedostavením se k jednání bez řádné omluvy a nevznesením protiargumentů proti žalobě „blokuje“ průběh řízení. Žalovaný musí mít vždy zachovanou reálnou šanci se k věci vyjádřit a teprve pokud tak dobrovolně neučiní, svým mlčením de facto s žalobou souhlasí.¹⁰¹ Podmínkou je zároveň, že z žaloby či jiných podkladů žalobce je na základě hodnocení soudu jasné, že právo je skutečně na jeho straně. Soud musí tedy i při vydání rozsudku pro zmeškání žalobu věcně posoudit a ne jen reagovat na nepřítomnost či pasivitu žalovaného. **Rozsudek pro zmeškání tak slouží k zajištění ochrany práv osob, aby se jich mohly domoci co nejdříve a nebyly zdržovány pasivitou žalovaného, nikoliv k urychlení řízení v nepřítomnosti žalovaného a „odbřemenění“ soudů skrze rychlé řešení případů pro forma.** Zákon ostatně dává soudu možnost, nikoliv povinnost rozsudek pro zmeškání vynést a tak musí zvážit vždy konkrétní okolnosti případu. Obzvláště bedlivě je nutno postupovat v případech, kdy je žaloba doručena

⁹⁵ Zákon č. 293/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

⁹⁶ Zákon č. 292/2013 Sb.

⁹⁷ § 45 a násl. občanského zákoníku.

⁹⁸ § 116a občanského soudního řádu.

⁹⁹ Nález pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 49/10 ze dne 28. 1. 2014.

¹⁰⁰ § 153b občanského soudního řádu.

¹⁰¹ Nutno připomenout, že podle § 153b odst. 4 občanského soudního řádu se žalovaný může z jednání omluvit i dodatečně až do právní moci rozsudku pro zmeškání, tj. do 15 dnů od jeho doručení. Soud pak rozsudek pro zmeškání zruší a nařídí ve věci jednání.

fikcí doručení, neboť pak je nutné zjistit, zda a do jaké míry žalovaný skutečně zavinil nemožnost doručení, aby tak bylo postaveno na jisto, že měl skutečně možnost se se žalobou seznámit a k předmětu řízení se vyjádřit a tohoto práva se vědomě vzdal. Soud by měl vždy vyčerpat všechny možnosti jak žalovaného zastihnout.

Druhý výrok se týkal náhrady nákladů řízení účastníkům nezastoupeným advokátem či notářem nebo patentovým zástupcem.¹⁰² Zatímco účastník řízení, který je takto zastoupen, může náklady řízení uplatnit paušálem podle advokátního tarifu¹⁰³, účastník nezastoupený musí každý náklad jednotlivě prokazovat. Účastníci řízení jsou tak v nerovném postavení. Při bližším pohledu na jednotlivé náklady se navíc ukazuje, že jejich výše se buď reálně snižuje (např. poštovné skrze elektronickou komunikaci) anebo je těžko jednotlivě prokazatelná (hovorné v rámci mobilních tarifů). To přitom o to více platí pro účastníka nezastoupeného, který by měl naopak dokládat např. každý jednotlivý hovor související s řízením. Paušál, ač má advokátovi jako podnikateli ušetřit práci s prokazováním nákladů v jednotlivých případech, se tak může stát i zdrojem zisku pro něj či dokonce pro žalobce, podobně jako odměny advokátů v minulých letech.¹⁰⁴

Zastoupení účastníci a jejich zástupci tak mají ve výsledku více peněz za méně námahy, což je může motivovat i k vedení sporů za účelem zisku, když se navíc nemusí bát, že nezastoupený účastník se bude namáhat vyčíslit v případě výhry své skutečné náklady.¹⁰⁵

Ústavní soud proto dovozuje, že úprava paušálních náhrad v advokátním tarifu by se za účelem zachování rovnosti mezi účastníky řízení měla použít i na nezastoupené účastníky a i těm by měly být náklady řízení přiznány paušálem. Pokud se tedy soud rozhodne přiznat účastníkovi náhradu nákladů řízení, měl by mu umožnit uplatnit paušál a to bez ohledu na to, zda byl právně zastoupen či nikoliv. Na základě nálezu byla poté vládou schválena novela občanského soudního řádu¹⁰⁶, která má umožnit osobám, jež byly zastoupeny v řízení jinak než advokátem, případně notářem nebo patentovým zástupcem, a nedoložily výši hotových výdajů zastupování, přesto získat náhradu těchto hotových výdajů paušální částkou. Konkrétní výše bude stanovena vyhláškou Ministerstva spravedlnosti.¹⁰⁷ Postavení všech účastníků řízení tak bude postaveno narovno bez ohledu na formu zastoupení.

V roce 2014 dále došlo k dalším úpravám nákladů soudního řízení, konkrétně právního zastoupení. V návaznosti na judikaturu Ústavního soudu zmiňovanou v minulých zprávách se novela vyhlášky o advokátním tarifu zaměřila na skutečnou výši a účelnost nákladů řízení.¹⁰⁸ Byla proto vytvořena speciální kategorie tzv. formulářových žalob, což jsou návrhy podané na ustáleném vzoru uplatněné opakovaně týměž žalobcem ve skutkově i právně

¹⁰² Nález pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 39/13 ze dne 7. 10. 2014.

¹⁰³ § 13 odst. 3 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů

¹⁰⁴ Viz Zpráva za rok 2013, str. 20n.

¹⁰⁵ Tím se ještě více projevuje nerovnost mezi stranou zastoupenou právníkem, která má jeho odbornou podporu a nárok na paušální náhradu, a stranou nezastoupenou, která je oslabena nejen procesně, ale v důsledku i finančně.

¹⁰⁶ Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk č. 337, senátní tisk 64)

¹⁰⁷ Podle návrhu vyhlášky přiloženého ke sněmovnímu tisku má paušální částka činit u sporů do 50 000 Kč a v některých speciálních případech (např. byla účastníkovi přiznána náhrada nákladů) 100 Kč za každý z úkonů, u ostatních 300 Kč za každý z úkonů.

¹⁰⁸ Vyhláška č. 120/2014 Sb., kterou se mění vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, s účinností od 1.7.2014.

obdobných věcech, kdy tarifní hodnota nepřevyšuje 50 000 Kč. U těchto žalob byla stanovena náhrada nákladů řízení přiznána žalobci podle advokátního tarifu ve výši 200 až 500 Kč za jeden úkon podle tarifní hodnoty sporu. Důvodem je, jak uvedl rovněž Ústavní soud, že takto podávané žaloby skrze automatizované systémy, ve kterých se pouze aktualizují identifikační údaje žalované strany, skutečně pro žalobce vyvolávají náklady ve výši do 1 000 Kč, a není proto spravedlivé přiznávat náhradu vyšší, která by se tak stala ziskem pro žalobce.¹⁰⁹ Na 100 Kč byla rovněž snížena odměna za jeden úkon u výkonu rozhodnutí s tarifní hodnotou do 50 000 Kč, tj. právě u drobných exekucí vycházejících z formulářových žalob. Toto snížení odměn tak přispěje ke snížení zadlužování obyvatelstva na základě soudních sporů a exekucí.

2.2. Právo na projednání věci bez zbytečných průtahů

Z vyhodnocení výsledků činnosti soudů prověrkami Ministerstva spravedlnosti za rok 2014 vyplývá, že u okresních soudů došlo v trestní agendě k poklesu počtu nových věcí, ale také k poklesu počtu vyřízených věcí a k nárůstu počtu nedodělků. U krajských soudů byl počet nových trestních věcí v prvním i druhém stupni i počet vyřízených věcí víceméně stejný, avšak přesto mírně vzrostl počet nedodělků. Poněkud lepší situace byla v civilních agendách, kde naopak většinou došlo i přes zvýšení počtu nových věcí jak ke zvýšení počtu věcí vyřízených, tak ke snížení počtu nedodělků. V některých agendách se však zvýšil počet věcí starších než 3 roky. **Ministerstvo spravedlnosti se snaží od poloviny roku 2012 posilovat personální kapacity soudů skrze projekt „Zefektivnění činnosti soudů prostřednictvím posílení administrativních kapacit“.**¹¹⁰ Do projektu bylo zapojeno 13 soudů, které vykazují nejvyšší počet neskončených věcí.¹¹¹ **Těmto soudům bylo přiděleno celkově 102 nových odborných a administrativních pracovníků, kteří pomáhají s vyřizováním převážně jednodušších věcí, na něž stávající zaměstnanci soudů početně nestačí.** Projekt přispěl v roce 2014 ke snížení počtu nedodělků na těchto soudech a to i přes vyšší počet nových věcí a postupně by měl vést k celkovému snižování délky soudních řízení. V roce 2014 Ministerstvo spravedlnosti úspěšně požádalo o prodloužení daného projektu, a to do prosince roku 2015. **K udržitelnému pozitivnímu vývoji v oblasti délky soudních řízení však bude nutné zajistit dlouhodobější stabilní finanční zdroje pro personální i materiální posílení soudů, například formou pokračování projektu i v dalším programovém období 2014–2020 anebo zajištěním finančních zdrojů ze státního rozpočtu.**

2.3. Exekuční řízení

Exekuční řízení bylo v roce 2014 předmětem mnohých úvah a snah o legislativní úpravy. Vládní návrh předložený během roku 2014¹¹² se v oblasti exekucí věnuje nařizování výkonu rozhodnutí na majetek ve společném jmění manželů. **Soud i exekutor budou nově povinni před nařízením výkonu rozhodnutí nebo před vydáním exekučního příkazu zjišťovat v evidenci úpravy majetkového poměru manželů, které budou povinni respektovat.**¹¹³

¹⁰⁹ Viz Zpráva za rok 2013, str. 20n a nález pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 25/12 ze dne 17. 4. 2013.

¹¹⁰ Projekt je financován pomocí Evropského sociálního fondu z prostředků Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost, reg. č. CZ.1.04/4.1.00/80.00004.

¹¹¹ Jedná se o KS Ústí nad Labem, KS Brno, OS Louny, OS Chomutov, OS Teplice, OS Ústí nad Labem, OS Most, OS Ostrava, OS Plzeň-město, OS Hodonín, OS Uherské Hradiště, OS Břeclavi a MS Brno.

¹¹² Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk č. 337, senátní tisk 64). Publikován pod č. 139/2015 Sb.

¹¹³ Půjde o smlouvy či rozhodnutí evidovaná v Seznamu listin o manželském majetkovém režimu vedeném Notářskou komorou České republiky.

Jde-li o vydobytí dluhu, který patří do společného jmění manželů, nebo dluhu povinného, pro který lze nařídit výkon rozhodnutí na majetek ve společném jmění manželů, lze vést výkon rozhodnutí příkazáním pohledávky z účtu manžela povinného u peněžního ústavu s tím, že mu bude muset zůstat částka ve výši poloviny peněžních prostředků, které byly na účtu v okamžiku, v němž bylo peněžnímu ústavu doručeno usnesení o nařízení výkonu rozhodnutí, minimálně dvojnásobek životního minima jednotlivce.¹¹⁴ **Manžel, který dluh nezavinil, tak bude moci alespoň do určité míry chránit svůj majetek před postižením exekucí.** Kromě toho návrh ještě řešil výše zmíněnou paušální náhradu nákladů nezastoupených účastníků řízení. Návrh byl během roku 2014 projednán Poslaneckou sněmovnou a pouze s drobnými úpravami postoupen v roce 2015 Senátu.

Exekučnímu řízení se věnovalo i několik poslaneckých novel. **Jedna z nich měla za cíl rozšířit vyloučení určitých věcí z výkonu rozhodnutí.**¹¹⁵ Obecné kategorie běžného oblečení a vybavení domácnosti a osobních věcí byly konkretizovány¹¹⁶ a jako nové kategorie se objevila studijní a náboženská literatura, dětské hračky a věci, jejichž cena zcela zjevně nepřesahuje částku 1 000 Kč. Zůstalo zachováno vyloučení hotovosti do částky dvojnásobku životního minima jednotlivce a domácích mazlíčků i zdravotnických a jiných potřeb povinného k běžnému zvládnutí nemoci či zdravotního postižení a z exekuce byly vyloučeny i tyto věci patřící či užívané členy domácnosti povinného. Tyto úpravy mohou přinést vyjasnění sporů při soupisu movitých věcí a přispět k tomu, že povinným zůstanou zachovány základní věci denní potřeby nutné k důstojnému životu, aby mohli nadále žít a splácet i své závazky.

Během projednávání v Poslanecké sněmovně byl návrh rozšířen o některé další záležitosti. **Mezi příjmy, u kterých se výkon rozhodnutí provádí srážkami ze mzdy, byl zařazen i výsluhový příspěvek vojáků z povolání nebo příslušníků bezpečnostních sborů a příplatek a příspěvek vyplácených obětem komunismu a účastníkům odboje.** Toto je rovněž velice pozitivní krok reagující na kritiku mj. i veřejného ochránce práv¹¹⁷, neboť prováděním srážek ze mzdy bude moci být povinným zachována základní nezabavitelná částka¹¹⁸ pro důstojné živobytí a bude tak zachována rovnováha mezi právy oprávněného a povinného. **Návrh přinesl i závazné určení hierarchie způsobů provedení exekuce v exekučním řádu. Základním způsobem exekuce je příkazání pohledávky z účtu u peněžního ústavu, jiné peněžité pohledávky či postižení jiných majetkových práv, následují srážky ze mzdy a jiných příjmů, správa nemovité věci nebo pozastavení řidičského oprávnění a až poté prodej movitých věcí, nemovitých věcí, které povinný nepoužívá k bydlení sebe a své rodiny a postižení závodu. Nemovitá věc, kterou povinný používá k bydlení sebe a své rodiny, bude předmětem provedení exekuce až jako poslední způsob, pokud předchozí nevedly k vymožení pohledávky. Soud zastaví výkon rozhodnutí prodejem nemovité věci, ve které má povinný místo trvalého pobytu, pokud**

¹¹⁴ Životní minimum jednotlivce nyní podle § 2 zákona o životním a existenčním minimu činí 3 410 Kč měsíčně.

¹¹⁵ Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk č. 181). Publikován pod č. 164/2015 Sb.

¹¹⁶ Obvyklým vybavením domácnosti se rozumí zejména lůžko, stůl, židle, kuchyňská linka, kuchyňské nářadí a nádobí, lednička, sporák, varič, pračka, vytápěcí těleso, palivo, příkrývka a ložní prádlo, pokud jejich hodnota zjevně nepřesahuje cenu obvyklou pro takové věci. Předměty osobní povahy jsou snubní prsten, písemnosti osobní povahy, obrazové snímky a obrazové a zvukové záznamy týkající se povinného nebo členů jeho rodiny a jiné předměty podobné povahy.

¹¹⁷ Viz Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv (dále jen „Souhrnná zpráva“) za rok 2013, str. 15n. http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Souhrnnazprava_2013_PDF_A.pdf

¹¹⁸ § 278 a 279 občanského soudního řádu.

výše pohledávek nepřesahuje 30 000 Kč bez příslušenství. To neplatí, pokud se jedná o pohledávku výživného nebo pohledávku náhrady újmy způsobené poškozenému ublížením na zdraví či trestným činem nebo by to odporovalo dobrým mravům. Tím se zamezí nepřiměřeným exekucím vedoucím ke ztrátě střechy nad hlavou a k sociálnímu vyloučení osob. V této podobě byl návrh schválen v roce 2015 Poslaneckou sněmovnou a podstoupen Senátu.

Jedna z dalších poslaneckých novel chce navrhovat změnu principu hrazení nákladů řízení při bagatelních sporech, tj. sporech do 10 000 Kč bez příslušenství.¹¹⁹ Zatímco v současnosti je obecným principem přiznání nákladů řízení straně, která ve sporu měla úspěch, pokud soud v konkrétním případě na základě okolností nerozhodne jinak¹²⁰, návrh naopak přináší princip opačný – nárok na náhradu nákladů řízení v bagatelních sporech by neměl žádný účastník řízení, pokud by soud nerozhodl jinak na základě okolností případu. Cílem této změny je zmírnit dopad prohraných sporů na dlužníky z nízkopříjmových skupin a zabránit tak již dříve popisovanému obchodování a vydělávání na nákladech řízení. Nicméně na rozdíl od výše zmíněné změny úhrad v advokátním tarifu i kritice Ústavního soudu je tato změna přístupu přinejmenším paušální a nedostatečně zacílená na konkrétní problém a jeho řešení. Změna tarifu reflektuje konkrétní typy sporů a snižuje v nich přiznávanou odměnu. Naopak návrh se zaměřuje paušálně na spory o určité hodnotě a navrhuje v nich obecně nepřiznávat náhradu vůbec. **Bagatelní spory přitom rozhodně nemusí být jen spory z formulářových žalob, které uplatňují velké společnosti proti jednotlivcům, neboť vzhledem k výši částky 10 000 Kč se může jednat o běžný spor mezi dvěma fyzickými osobami.**¹²¹ Pak není žádný rozumný důvod těmto osobám v případě úspěchu náhradu nákladů nepřiznat, neboť u nich není pravděpodobné, že by na nich jakkoliv vydělaly. Navíc pokud se v zahraničí u drobných sporů náhrada nákladů řízení nepřiznává, je to proto, že tato řízení u účastníků s velkou pravděpodobností žádné náklady nevyvolávají, neboť jsou k dispozici různá efektivní mimosoudní řešení sporů (např. u spotřebitelů) a také systémy přístupné nízkonákladové právní pomoci. V ČR však zatím tyto systémy neexistují a proto **principiální odnímání náhrady nákladů řízení by mohlo vést až k překážkám v přístupu k soudům pro nízkopříjmové skupiny obyvatel (např. senioři).**

2.4. Ochrana spotřebitele a slabší strany v soudním řízení

Ústavní soud se v roce 2014 vyjádřil komplexně k ochraně spotřebitele v rámci sporů o bankovní poplatky za správu úvěrů.¹²² Na základě podobných sporů v Německu, kde byl tento poplatek prohlášen za protiprávní, se mnoho bankovních klientů pokusilo soudně vymoci neplatnost ujednání o takovém poplatku a vrácení zaplacených sum jako bezdůvodného obohacení, neboť poplatek byl sjednán v rozporu s českým i evropským právem na ochranu spotřebitele. Ústavní soud však stejně jako většina obecných soudů tento výklad nepřijal. Ačkoliv považuje ochranu spotřebitele za významný cíl českého (a potažmo i evropského práva¹²³), nejde podle něj o samostatné subjektivní základní právo, ale právě o cíl či zásadu, která v něm má být realizována a podle které má být právní řád vykládán. Základní práva jako vlastnické právo, právo na spravedlivý proces anebo obecné principy autonomie vůle a svoboda jednotlivce mají být vyklány

¹¹⁹ Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk č. 107).

¹²⁰ § 150 občanského soudního řádu.

¹²¹ Např. reklamaci běžného spotřebního zboží, vymáhání úhrady nájmu či úhrady za dílo apod.

¹²² Nález Ústavního soudu sp. zn. III.ÚS 3725/13 ze dne 10.4.2014.

¹²³ Viz čl. 12 a hlava XV Smlouvy o fungování EU a čl. 38 Listiny základních práv EU.

tak, aby ochranu spotřebitele jako slabší strany maximálně zohlednily. Ochrana spotřebitele se pak konkrétně projevuje jednotlivými právy jako právo na informace, právo na život, zdraví a jeho ochranu, právo na bezpečnost, právo na soudní ochranu apod. Stát musí vytvořit právní (právní předpisy) a institucionální (kontrolní a inspekční orgány, soudy a jiné rozhodující orgány) strukturu pro to, aby ochranu spotřebitele skutečně v praxi zajistil. **Neznamená to však, že by měl spotřebitele chránit před jakýmkoliv jednáním, které by na něj mělo negativní důsledky.** Stát může upravit podmínky právního jednání se spotřebiteli, avšak vstupovat do uzavřeného právního vztahu by měl jen v případě zneužití slabšího postavení spotřebitele či způsobení mu vážné újmy. K tomu však v daném případě nedošlo, neboť spotřebitel se soudil o bagatelní částku¹²⁴ a neuvedl žádné okolnosti o tom, že by tato částka pro něj znamenala výraznou majetkovou újmu. **Poplatek byl navíc sjednán otevřeně a spotřebiteli byly poskytnuty všechny nutné informace.** U paušálního poplatku navíc právě proto nemuselo být přesně stanoveno, k pokrytí jakých nákladů slouží. Ústavní soud poukázal i na to, že německá judikatura vychází z jiné právní úpravy, byť harmonizované v rámci EU, je navíc odborně zpochybňována a že v jiných zemích EU naopak bankovní poplatky za vedení úvěru zpochybněny nebyly (např. Spojené království). **Ústavní soud tak zvolil k ochraně spotřebitele přístup zaměřující se především na jeho preventivní ochranu před nepřiměřenými smlouvami, nikoliv na ochranu ad hoc před kroky, které je možno vnímat jako subjektivně nevýhodné, neboť ve svobodné společnosti nelze ani spotřebitele chránit před vším.** Klíčovou roli tak má hrát osvěta a vzdělávání ve finanční a dalších oblastech.¹²⁵

Ústavní soud se rovněž vyjádřil k procesní ochraně práv jiných osob ve slabším postavení, konkrétně zaměstnanců.¹²⁶ Zaměstnanec se domáhal prohlášení neplatnosti výpovědi, která mu nebyla dána z důvodu organizační změny, ale pro kritiku zaměstnavatele, což chtěl prokázat tajně pořízenou nahrávkou rozhovoru se zástupcem zaměstnavatele. Obecné soudy však nepřipustily nahrávku jako důkaz, neboť byla pořízena bez souhlasu dotčeného zástupce a tudíž zasahovala do jeho osobnostních práv.¹²⁷ Ústavní soud však nepřijal automaticky tento přístup judikatury a uložil obecným soudům v každém jednotlivém případě posuzovat práva a zájmy, které by mohly být použitím či naopak nepoužitím záznamu dotčeny. Použití záznamu může ve větší či menší míře zasáhnout do soukromí a osobnostních práv nahaných osob. Naopak jeho nepoužití může omezit ochranu práv osob, které chtějí záznam použít k prokázání zásahu do svých práv. Obzvláště **v situacích, když žalobce je obecně procesně slabší stranou (jako např. zaměstnanec či spotřebitel), musí soudy i jiné státní orgány zohlednit toto jejich postavení a poskytnout jim dostatečnou ochranu.** **Projev zaměstnavatele při výkonu jeho pracovněprávní role (stejně jako např. projev podnikatele při jeho podnikatelské činnosti) tudíž není z povahy věci většinou projevem osobní povahy a nepřísluší mu tudíž tak silná míra ochrany soukromí.**¹²⁸ Ústavní soud

¹²⁴ Žalovaná suma v daném případě činila 7 200 Kč, přičemž měsíční výše poplatku činila 150 Kč.

¹²⁵ Zmíněné bankovní poplatky se přitom staly předmětem poměrně rozsáhlých kampaní určitých společností, které na základě německého rozsudku motivovaly klienty k podání žalob s vidinou jisté výhry a úhrady nákladů řízení (např. <http://www.poplatkyzpet.cz/>). Nyní se však naopak snaží ze svého závazku na úhradu nákladů vyvázat. Je otázka, nakolik tyto společnosti mohly výsledek řízení předvídat či nikoliv. Případ však znovu poukázal přinejmenším na nedostatek právního vzdělání a přístupného právního poradenství v ČR.

¹²⁶ Nález Ústavního soudu sp. zn. II.ÚS 1774/14 ze dne 9.12.2014.

¹²⁷ § 12 bývalého občanského zákoníku (zákon č. 40/1964 Sb.).

¹²⁸ Byť i podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva přísluší projevu pracovněprávnímu či podnikatelskému určitá míra ochrany soukromí a nejde o projev plně veřejný. Ani u projevu osobní povahy zaměstnavatele vůči zaměstnanci není přiměřeným krokem neumožnit zaměstnanci uplatnit záznam tohoto projevu jako důkaz na ochranu svých práv.

tímto rozhodně nechce podporovat, aby se ve společnosti osoby začaly z jakýchkoliv obhájitelných či neobhájitelných důvodů vzájemně tajně nahrávat, neboť vedle protiprávnosti to může lehce vést ke ztrátě vzájemné důvěry a společenské soudržnosti a rozšířit ve společnosti atmosféru podezíravosti, strachu a nejistoty. **Pokud však slabší strana, jako zaměstnanec, spotřebitel či např. oběť trestného činu, pořídí záznam na ochranu svých práv, měl by soud umožnit tento záznam v řízení použít a posílit její právní postavení v řízení a nikoliv jej a priori odmítat.** Ochrana soukromí tak nemůže chránit před postihem protiprávního jednání.

Ústavní soud se věnoval opět i případům zneužití slabšího postavení spotřebitele a nepřiměřeným smluvním podmínkám. **V případě půjčky s nápadně nevýhodnými podmínkami osobě již mající předchozí výrazné dluhy¹²⁹, která je tedy v poměrně jasné finanční tísní, se podle Ústavního soudu jedná o smlouvu jednoznačně nevýhodnou pro tuto osobu, která jí uzavírá v tísní a za nápadně nevýhodných podmínek¹³⁰.** V kombinaci s uzavřením rozhodčí doložky se pak již jedná jednoznačně o právní úkon v rozporu s dobrými mravy, neboť lze pochybovat o tom, že osoba se své soudní ochrany vzdala plně svobodně a jednoznačně. Situace naopak ukazuje, že o ni byla záměrně připravena s cílem zajistit platnost uvedeným právním jednáním, která jsou ve skutečnosti právně neplatná pro rozpor s dobrými mravy či ochranou spotřebitele¹³¹, a přispět tak k bezdůvodnému obohacení na její úkor. **Pokud soud zjistí z okolností případu, že se jedná o pokus zneužití práva, nesmí postupovat formalisticky a naopak poskytnout spotřebiteli jako slabší straně náležitou ochranu¹³², a to i v řízení exekučním, kde má zkoumat platnost exekučního titulu.¹³³** Ústavní soud tak poskytuje ochranu spotřebitelům nad rámec obecného pravidla, že každý si má hlídat svá práva, neboť si uvědomuje, že v moderní rozvinuté společnosti může skutečná ochrana práv být pro mnohé prakticky složitá vzhledem k jejich znalostem a schopnostem a nelze to po nich často ani spravedlivě požadovat. Neznalost a neschopnost chránit právo však nemůže vést k nespravedlnosti či dokonce ke schválení a toleranci protiprávního jednání. Spolu se vzděláváním veřejnosti tak i soudy musí přispět k ochraně práv slabších a k zachování spravedlnosti.¹³⁴

¹²⁹ V prvním případě byla půjčka na 2 mil. Kč splatná do 6 týdnů s úrokem 16 500 Kč, smluvní pokutou 2,5 mil. Kč a zajištěním převodem nemovitosti v hodnotě 5 mil. Kč osobě s předchozím dluhem 250 000 Kč. V druhém případě byl k úvěru 4 950 Kč, na který se tudíž nevztahoval zákon o spotřebitelském úvěru (§ 2 písm. e) zákona, sjednán úrok ve výši 79% a RPSN ve výši 115,32 % a zajištěn dvěma biankosměnkami na řad věřitele a několika dalšími smluvními sankcemi v případě prodlení.

¹³⁰ § 49 starého občanského zákoníku a § 587 a 588 nového občanského zákoníku.

¹³¹ § 39, 55 a 56 starého občanského zákoníku a § 580 odst. 1, § 1812 odst. 2, 1813 a 1814 nového občanského zákoníku.

¹³² Nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 3402/13 ze dne 4.6.2014.

¹³³ Nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 4084/12 ze dne 11.12.2014.

¹³⁴ Viz např. nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 199/111 ze dne 26.1.2012.

3. Zacházení s osobami omezenými na svobodě

3.1. Vězeňství

Dne 1. ledna 2014 nabyla účinnosti novela zákona o výkonu vazby a zákona o výkonu trestu odnětí svobody,¹³⁵ která s sebou přinesla mnoho dílčích změn jak ve výkonu trestu odnětí svobody, tak i ve výkonu vazby. Oběma skupinám bylo umožněno ve výrazně širším rozsahu telefonicky komunikovat s osobami blízkými, obhájcem a advokátem. Novela dále obviněným umožnila, aby na požádání byli ubytováni samostatně, nebrání-li tomu účel vazby a umožňují-li to podmínky ve věznici, či aby byli umístěni do oddělení pro výkon vazby se zmírněným režimem, ve kterém se mohou část dne volně pohybovat. Jako progresivní lze vnímat i **uzákonění možnosti uskutečnit návštěvu obviněného bez sluchové, případně i zrakové kontroly**. V zákoně o výkonu trestu odnětí svobody byl výslovně vymezen účel trestu odnětí svobody, kterým je působit na odsouzené tak, aby snižovali nebezpečí recidivy svého kriminálního chování a vedli po propuštění soběstačný život v souladu se zákonem, chránit společnost před pachateli trestných činů a zabránit jim v dalším páchání trestné činnosti. **S cílem dlouhodobě usilovat o snižování recidivy souvisí i nově zakotvené právo odsouzeného na poskytování sociálního poradenství, pomoci a podpory.** Všechny tyto změny lze hodnotit jako pozitivní kroky směřující k usnadnění reintegrace osob s trestní minulostí do jejich následného života na svobodě a tedy i k prevenci recidivy.

Ve vztahu k odsouzeným pak novela dále zakotvila nárok na tzv. „sociální balíček“, který nahradil sociální kapesné, a jehož účelem je poskytnout nemajetným odsouzeným věci osobní potřeby, jako zejména hygienické potřeby. Veřejná ochránkyně práv (dále jen „ochránkyně“) při svých pravidelných návštěvách však zjistila, že balíčky postrádají jakoukoli individualizaci v závislosti na konkrétních potřebách odsouzených a mnohdy není jejich obsah dostatečný. Rozhodla se proto zahájit o tomto tématu diskuzi s generálním ředitelem Vězeňské služby.¹³⁶ **V neposlední řadě také novelizací došlo k odstranění segregace odsouzených k doživotnímu trestu odnětí svobody.** Nově byl zřízen režim výkonu trestu velmi nebezpečných odsouzených, u nichž výkon probíhá v oddělení se zesíleným stavebně technických zabezpečením. Nemusí tomu tak však být trvale, neboť potřeba jejich umístění do tohoto oddělení bude v pravidelných intervalech ověřována, a pokud již nebude důvodná, budou z něj vyřazeni.¹³⁷

V návaznosti na tyto legislativní změny následně došlo k novelizaci řádu výkonu vazby¹³⁸ a řádu výkonu trestu odnětí svobody¹³⁹. **Za nejvýznamnější změnu lze označit umožnění odsouzeným koupat se nejméně dvakrát týdně.**¹⁴⁰ Touto novelou byl konečně odstraněn zjevný nedostatek v plnění standardů stanovených Evropskými vězeňskými pravidly, neboť do přijetí této změny měli odsouzení garantováno právo na koupel pouze jedenkrát týdně.

¹³⁵ Zákon č. 276/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 293/1993 Sb., o výkonu vazby, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, účinný od 1.1.2014.

¹³⁶ Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2014, str. 48,

http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Souhrnna-zprava_VOP_2014.pdf

¹³⁷ § 72 a zákona o výkonu trestu odnětí svobody.

¹³⁸ Vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 109/1994 Sb. ve znění pozdějších předpisů.

¹³⁹ Vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 345/1999 Sb. ve znění pozdějších předpisů.

¹⁴⁰ §21 odst. 3 řádu výkonu trestu odnětí svobody.

K této změně došlo i díky dlouhodobému úsilí veřejné ochránkyně směřujícímu ke zlepšení hygienických standardů ve věznicích, která na tento problém opakovaně upozorňovala.¹⁴¹

Tabulka č. 1 : Vývoj počtu vězněných osob v letech 2009–2014 (zdroj: Vězeňská služba)

Stav k 31. 12.	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Obvinění	2360	2443	2613	2183	2308	2185
Odsouzení	19371	19449	20541	20429	14301	16433
Chovanci	3	8	16	32	36	40
Celkem	21734	21900	23170	22644	16645	18658

Tabulka č. 2: Vývoj počtu vězněných osob a naplněnost ubytovacích kapacit v roce 2014

Datum		1.1.2014	1.4.2014	1.7.2014	1.10.2014	31.12.2014
Obvinění	muži	2161	2017	2031	1987	2040
	ženy	147	127	162	138	145
	celkem	2308	2144	2193	2125	2185
Odsouzení	muži	13491	14146	14498	15026	15411
	ženy	810	884	925	994	1022
	celkem	14301	15030	15423	16020	16433
Chovanci	muži	34	35	35	35	37
	ženy	2	3	3	3	3
	celkem	36	38	38	38	40
Vězněné osoby celkem	počet	16645	17212	17643	18183	18658
	naplněnost kapacit	80,30%	83,90%	86,50%	91,80%	94,20%

Dlouholetý problém s přeplněností českých věznic byl přechodně vyřešen amnestií prezidenta republiky vyhlášenou k 1. lednu 2013. Díky amnestii se dostalo na svobodu 6 443 pachatelů méně závažných trestných činů. Jak však bylo odbornou veřejností očekáváno, jednalo se pouze o dočasné řešení. **Počty vězněných osob v průběhu dvou uplynulých let opět citelně vzrostly.** V roce 2014 se celkový počet vězněných osob zvýšil konkrétně o 2013 na číslo 18 658. Z toho počet odsouzených ve výkonu trestu odnětí svobody se zvýšil o 2132 na počet 16 433 osob, počet obviněných ve výkonu vazby poklesl o 123 na celkový počet 2185 a počet chovanců ve výkonu zabezpečovací detence se zvýšil o 4 na počet 40. Ubytovací kapacita vězeňských zařízení (bez vězeňských nemocnic) činila k 31. prosinci 2014 celkem 19 810 míst. K výkonu vazby bylo vyčleněno 2 584 míst, které byly využity na 84,56 %; 17 140 míst vyčleněných k zabezpečení výkonu trestu odnětí svobody bylo využito na 95,88 %; 86 míst vyčleněných k zabezpečení výkonu zabezpečovací detence bylo využito na 46,51 %. V závěru roku 2014 byl počet vězněných osob o 1 152 nižší v porovnání s celkovou ubytovací kapacitou vězeňských zařízení (bez vězeňských nemocnic).

¹⁴¹ Ochrana před špatným zacházením: Zpráva veřejné ochránkyně práv jako národního preventivního mechanismu, str. 25, http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ochrana_osob/Zpravy-vyrocní/NPM-2014_CZ_ENG.pdf

Z celkového počtu 6443 osob, které se díky amnestii dostaly na svobodu, se jich 1498, tedy téměř čtvrtina, vrátilo do prosince 2014 zpět za mříže.¹⁴² Toto nelichotivé číslo dokládá řadu přetrvávajících zásadních problémů českého vězeňství, zejména vysokou míru recidivy amnestovaných a nepřipravenost systému a celé společnosti amnestované začlenit do svých řad. Tyto problémy lze přičítat i nedostatečné práci s odsouzenými ve výkonu trestu odnětí svobody, což je způsobeno zejména dlouhodobým podfinancováním českého vězeňství.

Ve snaze zabránit přeplnění věznic za stávající situace výrazného nárůstu počtu osob ve výkonu trestu odnětí svobody Vězeňská služba ČR již otevřela pobočku věznice Praha-Ruzyně ve Velkých Přílepech a v budoucnu se chystá přistoupit k otevření dalších objektů, a to věznic v Poštorné u Břeclavi a Vyšních Lhotách u Ostravy.¹⁴³ I přes tyto kroky bohužel **dochází kvůli nárůstu počtu odsouzených ke zhoršení ubytovacích podmínek ve věznicích i podmínek pro realizaci programů zacházení s odsouzenými.** Vzhledem k omezeným ubytovacím kapacitám je nejproblematictější situace odsouzených mužů vykonávajících trest odnětí svobody ve věznici s ostrahou, jejichž počty již vzrostly natolik, že **Vězeňská služba přistoupila k jejich ubytování do cel v takovém počtu, že na jednoho odsouzeného nepřipadá ubytovací plocha 4 m² vyžadovaná vyhláškou.** Tuto praxi sice právní úprava ve výjimečných případech připouští, nelze ji však v každém případě považovat za žádoucí a měla by být proto přijímána opatření k tomu, aby k ní již v budoucnu nedocházelo. **Uvedené problémy s ubytovacími kapacitami a resocializací odsouzených ukazují na určité hlubší problémy trestní politiky v ČR, která je postavena spíše represivně a spoléhá především na odstrašení přísností sankcí. Měly by však být posíleny její preventivní a resocializační prvky, která mohou naopak pomoci zločinnosti předcházet, a to včetně např. i alternativních trestů, které nevyčleňují odsouzené ze společnosti.** Ministerstvo spravedlnosti začalo v této souvislosti pracovat na přípravách zavedení elektronického monitorovacího systému. Tzv. elektronické náramky by měly být využívány nejen pro účely dohledu nad výkonem alternativního trestu domácího vězení, jak je již dlouho plánováno, ale nově se počítá i s jejich dalším využitím. Monitorovací systém by nově měl sloužit rovněž pro potřeby nahrazení vazby, pro kontrolu osob podmíněně propuštěných z výkonu trestu či pro posílení ochrany obětí trestné činnosti.¹⁴⁴

Úsilí Vězeňské služby bylo i v roce 2014 cíleno na zlepšení podmínek výkonu vazby. **Díky provedeným rekonstrukcím některých objektů došlo jednak k modernizaci samotných cel, a jednak i k přestavbě části prostor na místnosti pro realizaci volnočasových aktivit obviněných.¹⁴⁵ Podařilo se dosáhnout toho, že nyní 40% z ubytovací kapacity pro výkon vazby tvoří oddělení se zmírněným režimem, ve kterém mají obvinění v určených časech možnost volného pohybu po oddělení a styku s ostatními obviněnými.¹⁴⁶ Přes 500 ubytovacích míst pro obviněné bylo vybaveno novým nábytkem. Časový prostor pobytu obviněných mimo celu byl rozšířen na 3 hodiny vedle doby trvání vycházek, návštěv, nákupů apod. Rovněž délka vycházek obviněných byla prodloužena, a to na 90 minut**

¹⁴²Klausova neúčinná amnestie. Zpět za mřížemi je už čtvrtina vězňů, http://www.lidovky.cz/dva-roky-po-amnestii-je-zpet-za-mrizemi-temer-ctvrtina-veznu-prw-/zpravy-domov.aspx?c=A141227_113911_ln_domov_mmu

¹⁴³ VS ČR znovuotevřela Velké přílepy, <http://www.vscr.cz/generalni-reditelstvi-19/informacni-servis/aktuality-220/vs-cr-znovuotevrela-velke-prilepy>

¹⁴⁴ <http://portal.justice.cz/Justice2/MS/ms.aspx?j=33&o=23&k=2375&d=340738>

¹⁴⁵ Nové oddělení vazby v Ruzyni, <http://www.vscr.cz/generalni-reditelstvi-19/informacni-servis/aktuality-220/nove-oddeleni-vazby-v-ruzyni>.

¹⁴⁶ § 13 řádu výkonu vazby.

denně. Ve většině vazebních věznic byly prodlouženy časy návštěv nad rámec rozsahu stanoveného v zákoně.¹⁴⁷ Toto opatření jednoznačně přispívá k udržování pravidelného kontaktu obviněného s rodinou, což může významně přispět k usnadnění následného návratu propuštěného do jeho rodinného zázemí.

V roce 2014 bylo zařazeno do práce 5417 odsouzených, což je o 37 více než v roce 2013. **Předpis upravující odměňování odsouzených za práci se v roce 2014 nezměnil.** Výše základní složky odměny činí u nekvalifikované práce 4500 Kč měsíčně, u kvalifikované práce 6750 Kč a u samostatného výkonu zvláště kvalifikované a specializované práce 9000 Kč. Přes dynamický růst cen a nákladů nedošlo k navýšení či valorizování výše odměn odsouzených osob již 15 let.¹⁴⁸ Je proto jednoznačně žádoucí, aby odměny za práci odsouzených byly co nejdříve valorizovány a odsouzení tak byli schopni snáze splácet své dluhy a měli větší motivaci ve vězení pracovat. Neschopnost vězňů dostát svým finančním závazkům logicky vede k jejich velké zadluženosti při propuštění na svobodu, což řeší často opětovným pácháním trestné činnosti. Rada vlády pro lidská práva proto ve svém podnětu k otázce vězeňství navrhuje zvýšení odměn pro odsouzené a zavedení mechanismu budoucího zvyšování těchto odměn.¹⁴⁹

Práva vězněných osob v přístupu ke zdravotním službám jsou v současné době prakticky totožná jako práva ostatních pacientů, s výjimkami stanovenými právními předpisy. Výbor CPT ve své zprávě ve vztahu k poskytování zdravotních služeb vězněným osobám kritizoval například **povinnost strpět přítomnost příslušníka Vězeňské služby ČR na dohled při poskytování služeb.**¹⁵⁰ Legislativa upravující přítomnost příslušníka Vězeňské služby ČR na dohled při poskytování zdravotních služeb¹⁵¹ je **v rozporu se standardy výboru CPT, které požadují, aby příslušník Vězeňské služby nebyl při vyšetření osoby ve výkonu trestu nikdy na doslech a na dohled pouze, pokud o to lékař výslovně požádá**¹⁵². **Přítomnost dozorujícího příslušníka může zajištěnou osobu odradit od notifikace špatného zacházení, přičemž právě lékařské vyšetření by mělo být klíčem k jejímu odhalení.** Výbor CPT dále ve své zprávě upozornil na **potřebu zakotvení povinnosti lékaře informovat dohledové orgány o podezření, že odsouzený mohl být s ohledem na svá tvrzení a lékařský nález obětí špatného zacházení.**¹⁵³ Současná právní úprava toto lékaři vzhledem k jeho zákonné povinnosti zachování mlčenlivosti, pokud si tak pacient nepřeje, nedovoluje. Jedná se přitom o zásadní mechanismus prevence špatného zacházení, a tak bylo vhodné tuto povinnost v souladu s doporučením výboru legislativně upravit. Zpráva CPT rovněž vytkla nadužívání tzv. důkladné osobní prohlídky, při níž se musí odsouzený vysvléci do naha a často také udělat několik dřepů. Výbor konstatoval, že se jedná o natolik invazivní a

¹⁴⁷ § 14 zákona o výkonu vazby garantuje právo obviněného přijmout návštěvu na dobu 90 min jedenkrát za 2 týdny. Vězeňská služba nyní nově umožňuje u dospělých obviněných návštěvu v trvání 120 min jedenkrát za 2 týdny, u mladistvých obviněných pak ve stejné délce jedenkrát týdně. Výjimku tvoří jen obvinění ve výkonu vazby z důvodu obavy, že budou mařit objasňování skutečností závažných pro trestní stíhání,

¹⁴⁸ Odsouzeným za vykonanou práci přísluší odměna určená nařízením vlády č. 365/1999 Sb., o výši a podmínkách odměňování odsouzených osob zařazených do zaměstnání ve výkonu trestu odnětí svobody, v platném znění. Naposledy byly odměny odsouzených zvýšeny k 1. 12. 2000.

¹⁴⁹ Podnět Rady vlády pro lidská práva k otázce vězeňství, str. 7 – 10, <http://www.vlada.cz/assets/ppov/rfp/cinnost-rady/zasedani-rady/podnet-k-otazce-vezenstvi-cistopis.docx>

¹⁵⁰ Zpráva CPT z návštěvy ČR v roce 2014, str. 41, 42. <http://www.vlada.cz/cz/ppov/rfp/dokumenty/zpravy-plneni-mezin-umluv-evropska-umluva-o-zabraneni-muceni-a-nelidskemu-nebo-ponizujicimu-zachazeni-nebo-trestani-17701/>.

¹⁵¹ § 46 odst. 1 písm. g) zákona o zdravotních službách.

¹⁵² Standardy CPT, str. 13, <http://www.cpt.coe.int/lang/cze/cze-standards.pdf>.

¹⁵³ Ibid, str. 40 – 41.

potenciálně ponižující opatření, že by se přistoupení k němu mělo zakládat na zhodnocení individuálního rizika a mělo by podléhat přísným kritériím a kontrole.¹⁵⁴

Výbor CPT již při své návštěvě dále vyjádřil velké znepokojení nad situací v oddělení pro mladistvé ve věznicích ve Všehrdech a požádal o rychlé, nezávislé a důkladné šetření četných obvinění ze špatného zacházení ze strany dozorců. Následná šetření pak podezření z protiprávního chování členů vězeňské služby potvrdila a v návaznosti na to byla přijata personální i systémová opatření. Byl propuštěn ředitel věznice a proti několika vězeňským dozorcům a vedoucím bylo zahájeno disciplinární a trestní řízení. Státní zástupce rovněž vydal pro 18 dozorců zákaz přímého kontaktu s mladistvými. Mimo to byla zvýšena kontrola plnění práv a povinností mladistvých a naplňování programů chování a rozvrhu dne a byla zahájena příprava nové koncepce zacházení s mladistvými s důrazem na odhalení a prevenci násilí.¹⁵⁵ **Situace ve Všehrdské věznici poukázala na velmi neblahý stav – mladiství obvinění měli při provedeném šetření strach svědčit proti členům Vězeňské služby, jelikož se obávali možných odvetných opatření.** Tato atmosféra strachu mezi vězni, tím spíše mezi mladistvými, je zcela nežádoucí. **Je proto nezbytné, aby se kontroly příslušných orgánů soustředily i na tuto oblast a členům Vězeňské služby bylo jasně sdělováno, že špatné zacházení a odvetná opatření vůči vězňům jsou nepřípustná a budou dle zákona potrestána.**

3.2. Omezování na svobodě Policií ČR

V reakci na rozsudek ve věci Kummer proti České republice vynesený v roce 2013 i na Zprávu Výboru CPT z návštěvy v roce 2010 byly v průběhu roku 2014 schváleny dílčí změny v prováděcích předpisech k zákonu o Policii ČR. V závazném pokynu policejního prezidenta č. 159/2009 o eskortách, střežení osob a o policejních celách, byly v Zásadách pro provádění střežení osob **nově upraveny podmínky, za kterých lze osobu připoutat k vhodnému předmětu.**¹⁵⁶ **K připoutání lze přikročit pouze v odůvodněných případech, kdy nelze zabránit v konání osobě jinými prostředky, a způsobem, který respektuje ohledy na zdraví a důstojnost osoby omezené na svobodě.** Zakotveno bylo rovněž, že použití donucovacích prostředků (např. pout) na osobě již umístěné v cele, tedy v bezpečném prostředí, může být provedeno pouze za výjimečných okolností. Nově je také zakotveno právo osoby ponechat si u sebe písemné poučení o svých právech po celou dobu omezení na svobodě. Všechny tyto uvedené legislativní změny je možné hodnotit pozitivně. **Na druhé straně však přetrvává problém kontroly provádění a dodržování pravidel připoutání. Připoutání osoby není v praxi považováno za donucovací prostředek použití pout¹⁵⁷, a tak nepodléhá kontrole ani metodickému vedení nadřízených policejních orgánů.** Pravidelná kontrola a vyhodnocování nezbytnosti užitých opatření jsou přitom zásadními prvky prevence špatného zacházení, a proto by v tomto směru měla být co nejdříve sjednána náprava. Právě pro posílení prevence ochránkyně také zahájila ve spolupráci s Policejním prezidiem sérii přednášek pro příslušníky Policie ČR, zodpovědné za střežení osob

¹⁵⁴ Ibid, str. 43

¹⁵⁵ Zpráva CPT z návštěvy ČR v roce 2014, str. 30-32. <http://www.vlada.cz/cz/ppov/rlp/dokumenty/zpravy-plneni-mezin-umluv/evropska-umluva-o-zabraneni-muceni-a-nelidskemu-nebo-ponizujicimu-zachazeni-nebo-trestani-17701/>. Je ostatně politováníhodnou skutečností, že k tomuto šetření došlo až poté, co Výbor v reakci na zaslané první vyjádření České republiky shledal, že toto vyšetřování doposud nebylo provedeno.

¹⁵⁶ §25 zákona o Policii ČR

¹⁵⁷ § 52 písm. p) zákona o Policii ČR

v policejních celách. Náplní přednášek jsou zejména práva zajištěných osob a jim odpovídající povinnosti příslušníků Policie ČR.¹⁵⁸

Rovněž u policejních cel Výbor CPT kritizoval přítomnost příslušníka policie při lékařském vyšetření zadržené osoby v rozporu se standardy CPT.¹⁵⁹ V souvislosti s lékařskými prohlídkami dále doporučil, aby byla v jejich případě stejně jako v případě věznic legislativně upravena povinnost lékaře ohlašovat zjištěné podezření ze špatného zacházení i v případech, kdy si to osoba omezená na svobodě sama nepřeje.¹⁶⁰ Výbor také doporučil zakotvit právo osoby omezené na svobodě na bezplatnou právní pomoc.¹⁶¹ Stávající právní úprava zajišťuje toto právo pouze zajištěným osobám po sdělení obvinění ze spáchání trestného činu.¹⁶² Výbor CPT však zdůraznil, že bezprostředně po omezení osobní svobody je největší riziko zastrašování a špatného zacházení. **Právník by tak měl zajistit ochranu práv osob nejen před riziky trestního řízení, ale i před špatným zacházením během omezení osobní svobody.**

3.3. Zacházení s osobami ve zdravotnických zařízeních

Na základě rozhodnutí Ministerstva spravedlnosti a v reakci na tzv. „žďárskou tragédii“, při níž duševně nemocná osoba zaútočila v areálu školy na několik studentů a jednoho usmrtila, byly v roce 2014 provedeny **prověrky vybraných soudů, které rozhodují o ochranném léčení**. Prověrky byly zaměřeny zejména na plynulost řízení o změně způsobu výkonu ochranného léčení z formy ústavní na ambulantní a dodržování zákonné lhůty pro periodické prodlužování ochranného léčení. Mimořádná spisová prověrka odhalila značnou nejednotnost postupu psychiatrických nemocnic i soudů rozhodujících o ochranném léčení, a shledala tak potřebu přijetí systémových změn.¹⁶³ Rovněž samotná právní úprava ochranného léčení se v praxi nejen díky žďárské tragédii ukazuje jako nedostatečná. **Za současného nastavení systému psychiatrická péče často ani nenaplní potřeby efektivní léčby pacienta ani účinně nechrání veřejnost před případnými závažnými projevy jeho psychické choroby.** Z těchto důvodů byla v červnu 2014 zřízena ministryní spravedlnosti **Pracovní skupina pro problematiku ochranného léčení, jejímž úkolem je vytvořit podklady pro část nového zákona o výkonu ochranného léčení a připravit další koncepční návrhy a opatření**. Z prvních zjištění skupiny vyplynulo, že Ministerstvo spravedlnosti nemá v současné době k dispozici celkové statistiky osob s nařízenou ochrannou léčbou a bude proto v nejbližší době nutné vytvořit **Centrální registr pacientů v ochranném léčení**, který umožní osoby v ochranném léčení lépe kontrolovat.¹⁶⁴ Do budoucna pracovní skupina navrhuje taktéž zřízení celorepublikové sítě ambulantních psychiatrů, kteří by ochranné léčení poskytovali.

¹⁵⁸ Ochrana před špatným zacházením: Zpráva veřejné ochránkyně práv jako národního preventivního mechanismu, str. 31, http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ochrana_osob/Zpravy-vyrocní/NPM-2014_CZ_ENG.pdf

¹⁵⁹ Zpráva CPT z návštěvy ČR v roce 2014, str. 17.

¹⁶⁰ Ibid, str. 17- 18.

¹⁶¹ Ibid, str. 16.

¹⁶² § 33 trestního řádu.

¹⁶³ Zpráva ministerstva spravedlnosti o prošetření postupu příslušných orgánů ve věci tragické události ve Žďáru nad Sázavou a navrhovaná opatření, str. 4-8. Zpráva přístupná zde: <http://www.infoprovsechny.cz/request/3518/response/4805/attach/3/Zpr%20va%20Ministerstva%20spravedlnosti%20R%20o%20pro%20et%20en%20postupu%20p%20slu%20n%20ch%20org%20n%20ve%20v%20ci%20tra%20gir.docx>

¹⁶⁴ Ibid, str. 10.

Ve věci týkající se osoby v ochranném léčení rozhodoval v roce 2014 i Ústavní soud.¹⁶⁵ Zamítl stížnost směřující na ústavnost ponechání pout osobě ve výkonu ochranného léčení během hlavního líčení. **Soud sice uznal, že použití donucovacích prostředků jako přiložení pout v průběhu hlavního líčení představuje závažný zásah do osobní integrity, svobody a důstojnosti obžalovaného a mělo by být opatřením výjimečným, dodal však, že tento zásah je v případě obžalovaných, u nichž se lze důvodně obávat, že by mohli fyzicky napadnout jiné osoby v soudní síni odůvodnitelným.** Ústavní soud shledal, že v případě stěžovatele, který se dopustil znásilnění a usmrcení, což jsou zločiny mimořádné závažnosti, je násilnické a výbušné povahy a trpí vážnou duševní poruchou, lze tuto obavu zdůvodnit.

V polovině roku 2014 byla vydána zpráva nevládní organizace Mental Disability Advocacy Center s názvem „Klecová lůžka a používání omezovacích prostředků v českých psychiatrických zařízeních.“¹⁶⁶ Organizace ve své zprávě kritizovala nadměrné užívání omezovacích prostředků v českých psychiatrických nemocnicích a doporučila ČR úplné odstranění síťových lůžek¹⁶⁷ z praxe psychiatrické péče.¹⁶⁸ Ke stejné výzvě se ve své zprávě z návštěvy v roce 2014 připojil i výbor CPT. Výbor při své návštěvě psychiatrické nemocnice v Kosmonosech odhalil případy, kdy byli pacienti umísťováni do síťových lůžek na extrémně dlouhou dobu.¹⁶⁹ Platná legislativa naproti tomu umožňuje použití omezovacích prostředků pouze za účelem odvrácení bezprostředního ohrožení života, zdraví nebo bezpečnosti pacienta nebo jiných osob.¹⁷⁰ Výbor CPT dále doporučil, aby podávání chemických omezovacích prostředků (psychofarmak) probíhalo za stejných podmínek jako u prostředků mechanických a bylo vždy zaznamenáno v centrální evidenci omezení.¹⁷¹ Ve vztahu k podávání psychofarmak pacientům lze konstatovat, že v určitých případech není zcela odlišováno, kdy jsou tyto látky podávány jako lék pro léčbu pacienta a kdy jsou podávány jako omezovací prostředek pro ochranu pacienta a/nebo dalších osob. Rovněž veřejná ochránkyně práv upozornila na nedostatečnou kontrolu používání omezovacích prostředků a absenci jejich následného vyhodnocování. Z jejích zjištění vyplynulo, že k nadměrnému používání omezovacích prostředků vede v mnohých případech nedostatek personálu či absence metodik, které by personálu poskytovaly instrukce, jak zvládat rozrušené pacienty. Ochránkyně rovněž v této věci dlouhodobě upozorňovala, že na zákonné úrovni chybí zakotvení subsidiarity použití omezovacích prostředků ve zdravotnictví a povinnosti vést a pravidelně vyhodnocovat centrální evidenci používání těchto prostředků.¹⁷² Nová úprava ochrany před návykovými

¹⁶⁵ Nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 366/1, ze dne 10. 7. 2014.

¹⁶⁶ Klecová lůžka a používání omezovacích prostředků v českých psychiatrických zařízeních, http://www.mdac.info/sites/mdac.info/files/klecova_luzka_a_pouzivani_omezovacich_prostredku.pdf.

¹⁶⁷ V České republice byla praxe používání kovových klecových lůžek ukončena k 1. 1. 2005. Zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách, však i nadále umožňuje používat jakožto druh omezovacího prostředku lůžka síťová.

¹⁶⁸ Klecová lůžka a používání omezovacích prostředků v českých psychiatrických zařízeních, str. 53.

¹⁶⁹ CPT uvádí případ pacienta, který byl do síťového lůžka umístěn na celkovou dobu odpovídající 108 dnům z celkem 180 dnů jeho hospitalizace. Jiný pacient byl do síťového lůžka umístěn celkem na dobu ekvivalentní 75 dnům z doby 163 dnů, po které byl v péči nemocnice. Zpráva výboru CPT z návštěvy ČR v roce 2014, str. 70.

¹⁷⁰ § 39 odst. 2 zákona o zdravotních službách. Mezi omezovací prostředky patří úchop pacienta zdravotnickými pracovníky, omezení v pohybu ochrannými pásy nebo kurty, umístění do síťového lůžka nebo do místnosti určené k bezpečnému pohybu, ochranný kabátek nebo vesta, psychofarmaka a kombinace zmíněných prostředků

¹⁷¹ Zpráva CPT z návštěvy ČR v roce 2014, str. 68.

¹⁷² Ochrana před špatným zacházením: Zpráva veřejné ochránkyně práv jako národního preventivního mechanismu. http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ochrana_osob/Zpravy-vyrocní/NPM-2014_CZ_ENG.pdf

látkami včetně protialkoholických léčeben připravovaná v roce 2014 by měla uvedené nedostatky odstranit.

Výbor CPT ve své zprávě dále kritizoval materiální podmínky v psychiatrických nemocnicích, především hromadné ubytování pacientů ve velkých ložnicích, které nenapomáhá terapeutickému účinku jejich léčby a má negativní dopad na psychiku pacienta, který ztrácí pocit soukromí a bezpečí. CPT v této souvislosti vyjádřilo kritiku i nad obecně velkými kapacitami zařízení, v nichž je v ČR poskytována psychiatrická péče.¹⁷³ Nemocnice, ve kterých je současně léčeno několik set pacientů, obvykle nemají prostředky a personální kapacity k tomu, aby k pacientům přistupovaly s individualizovanou péčí. CPT proto doporučilo, aby se i tato skutečnost stala předmětem plánované reformy psychiatrické péče. Výbor CPT dále zdůraznil, že by všichni pacienti měli mít možnost pobytu na čerstvém vzduchu alespoň jednu hodinu denně a bude-li to možné, pak i výrazně více. Tyto otázky by měly být řešeny v připravované reformě psychiatrické péče a její deinstitutionalizace.

Veřejná ochránkyně práv uskutečnila v letech 2013 - 2014 sérii systematických návštěv protialkoholních záchytných stanic. Ochránkyně při svých návštěvách záchytných stanic odhalila v jejich provozu řadu problematických aspektů, které mohou vést až ke špatnému zacházení s pacienty. Kritizovala především nedostatečné vedení záznamů o důvodu umístění na stanici, netransparentní používání omezovacích prostředků či nedostatečné personální a materiálně-technické zabezpečení záchytných stanic. V návaznosti na svá zjištění adresovala ochránkyně řadu doporučení legislativních změn Ministerstvu zdravotnictví i praktická doporučení samotným stanicím.¹⁷⁴ Vyzdvihla nutnost nastavení minimálních požadavků na personální a materiálně-technické vybavení záchytných stanic a potřebu zakotvení zásady, že umístění osoby do záchytné stanice musí být až krajním řešením.¹⁷⁵

3.4. Zásahy do tělesné integrity

Na základě Plánu legislativních prací vlády byl v roce 2014 připravován ministrem pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu Jiřím Dienstbierem věcný záměr zákona o odškodnění protiprávně sterilizovaných osob, které se kvůli nedostatečné právní úpravě a špatné praxi při její aplikaci staly obětí závažného zásahu do osobní integrity v podobě sterilizace bez svobodného a informovaného souhlasu. Věcný záměr zákona počítá s odškodněním osob, které k zákroku neudělily svobodný informovaný souhlas anebo které podstoupily zákrok jako nezletilé či nesvéprávné a u nichž dával ke sterilizaci souhlas jejich zákonný zástupce či opatrovník, kteří tak plně rozhodovali o tak závažných záležitostech jiného člověka jako zásahy do tělesné integrity a reprodukčních práv bez nezávislé soudní kontroly. Věcný záměr zákona by měl být předložen k projednání vládě v roce 2015.

V roce 2014 rozhodl Nejvyšší soud o dovolání ženy, která se domáhala náhrady nemajetkové újmy v penězích za provedení sterilizace bez jejího řádného souhlasu.¹⁷⁶ Soudy prvního i druhého stupně požadavek na náhradu nemajetkové újmy zamítly z důvodu promlčení tvrzených nároků. Jelikož sterilizace měla být provedena při porodu žalobkyně

¹⁷³ Zpráva Výboru CPT z návštěvy v roce 2014, str. 61

¹⁷⁴ Zpráva ze systematických návštěv protialkoholních záchytných stanic

http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ochrana_osob/ZARIZENI/Zdravotnicka_zarizeni/Zachytne-stanice-2014.pdf

¹⁷⁵ Zpráva ze systematických návštěv protialkoholních záchytných stanic, str. 50.

¹⁷⁶ Rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 1528/2014 ze dne 22. 10. 2014.

v roce 1997, promlčecí lhůta tak dle názoru nižších soudů měla uplynout nejpozději v roce 2000. **Žalobkyně se však o sterilizaci dozvěděla teprve v roce 2008 a ve stejném roce pak i podala žalobu.** Nejvyšší soud upřesnil, že je třeba zkoumat, zda uplatnění námitky promlčení není v rozporu s dobrými mravy. **Ústavní soud již dříve shledal, že v rozporu s dobrými mravy je uplatnění námitky promlčení tam, kde účastník marné uplynutí promlčecí doby nezavinil a vůči němuž by za takové situace zánik nároku v důsledku promlčení byl nepřiměřeně tvrdým postihem ve srovnání s rozsahem a charakterem jím uplatňovaného práva a s důvody, pro které své právo včas neuplatnil.**¹⁷⁷ Nejvyšší soud přitom upozornil na zcela nesouměřitelné postavení pacienta a nemocnice, neboť zatímco nemocnice má veškeré předpoklady k posouzení, zda byl lékařský výkon proveden či nikoliv, pacient se musí toliko spolehnout na to, co mu nemocnice sdělí, jakkoliv to je samozřejmě její povinnost.¹⁷⁸ Již z tohoto důvodu musí být námitka promlčení a její zavinění ze strany žalobkyně zkoumány se zvláštní pečlivostí a obezřetností. V tomto aspektu je však tento případ výjimečný, neboť judikatura Nejvyššího i Ústavního soudu námitku promlčení nároků na náhradu nemajetkové újmy v penězích přijímá, pokud oběť neprokáže, že jeho promlčení nezavinila, přestože uznává, že sterilizace bez souhlasu je závažným a nenapravitelným zásahem do práv osob.¹⁷⁹

Změna právní úpravy provádění terapeutických kastrací byla podrobně rozebrána ve Zprávách za rok 2013 a 2012. Novou legislativou byly zavedeny procesní záruky zaručující, že předpokladem pro podstoupení zákroku je vždy svobodný informovaný souhlas pacienta.¹⁸⁰ U některých skupin pacientů pak nová právní úprava možnost kastrace zcela vyloučila.¹⁸¹ V roce 2014 Ministerstvo zdravotnictví nechalo vypracovat analýzu „**Výsledky terapeutické kastrace u parafilních sexuálních delikventů.**“¹⁸² Analýza kombinuje vědecké poznatky s dotazníkovým průzkumem mezi pacienty, kteří terapeutickou kastraci absolvovali. **Provedený výzkum prokázal vysokou účinnost této léčebné metody ve smyslu podstatné redukce specifické recidivy sexuálního deliktu. Z padesáti respondentů spáchali po kastraci sexuální delikt pouze dva, tj. recidiva 4%. V obou případech se jednalo o pedofilní delikty neagresivní povahy. Tělesné i psychické následky kastrace popsáné v této studii podle očekávání odpovídají následkům uvedeným v odborné literatuře, jejíž podrobná analýza je provedena v úvodu studie. V závěru studie autoři do budoucna ukládají úkol zlepšit dispenzární péči o sexuologické pacienty, kteří podstoupili kastraci (tj. jejich sledování po podstoupení zákroku). Podstatná většina 43 respondentů v anonymní části dotazníku uvádí, že je se svým tělesným (35 osob) a psychickým stavem (38 osob) po kastraci spokojena. Z výsledků průzkumu lze však dovodit i některé problematické jevy vyskytující se v praxi. Část respondentů si stěžovala na psychické (21 osob) či fyzické obtíže (23 osob), které započaly po podstoupení kastrace. Někteří pacienti uvedli, že o následcích zákroku nebyli dostatečně poučeni (5 osob), nebo že ačkoli se zákrokem vyslovili informovaný souhlas, nebylo jejich rozhodnutí vzhledem k okolnostem zcela**

¹⁷⁷ Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 643/04 ze dne 6. 9. 2005.

¹⁷⁸ Pokud měla nemocnice povinnost poučit vhodným způsobem nemocného, popřípadě členy jeho rodiny o povaze onemocnění a o potřebných výkonech tak, aby se mohli stát aktivními spolupracovníky při poskytování léčebné preventivní péče (§ 23 zákona o péči o zdraví lidu ve znění platném v roce 1997), plyne z toho logicky, že musela pacientku informovat o tom, že jí sterilizace bude provedena, resp. že jí provedena byla.

¹⁷⁹ Viz usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 7/13 ze dne 17.1.2013.

¹⁸⁰ Zpráva za rok 2012, str. 34.

¹⁸¹ Osoby ve výkonu vazby a trestu odnětí svobody a osoby omezené na svéprávnosti.

¹⁸² Analýza přístupná zde: http://www.mzcr.cz/Odbornik/dokumenty/vysledky-terapeuticke-kastrace-u-parafilnich-sexualnich-delikventu_10012_1045_3.html.

dobrovolné (5 osob).¹⁸³ Otázce terapeutických kastrací se při své návštěvě věnoval i výbor CPT. Výbor ve své zprávě ocenil, že od přijetí nové právní úpravy v podobě zákona o specifických zdravotních službách došlo v ČR k výraznému poklesu využívání terapeutické kastrace k léčbě sexuálních delikventů. Přesto však důrazně zopakoval svá doporučení, aby ČR definitivně přestala terapeutickou kastraci k léčbě sexuálních delikventů používat.¹⁸⁴ **Pokud bude provádění terapeutických kastrací nadále zachováno, měly by vedle zlepšení dohledu nad pacienty být učiněny kroky, které by minimalizovaly i výše uvedené negativní jevy.**

Antiandrogenní léčbě, která je další možností léčby sexuálních delikventů¹⁸⁵, a celkovému výkonu ústavního ochranného léčení¹⁸⁶ se v roce 2014 věnoval i ESLP.¹⁸⁷ **Stěžovatel, kterému bylo nařízeno ústavní sexuologické ochranné léčení, namítal porušení zákazu mučení a jiného nelidského a ponižujícího zacházení,¹⁸⁸ a to jednak pro podmínky, kterým byl v psychiatrické léčebně vystaven, a jednak pro údajný nátlak, který na něj byl vyvíjen, aby podstoupil léčbu antiandrogeny.** Stěžovatel mimo jiné poukazoval na to, že byl nucen se sprchovat hromadně s ostatními pacienty za přítomnosti ženského personálu, a že mu nebylo poskytnuto lůžko, které by bylo vhodné pro jeho zdravotní problémy spojené s bolestí zad. Upozorňoval i na skutečnost, že mu personál během dne neumožňoval na lůžku pobývat a neposkytoval mu asistenci k tomu, aby mohl trávit čas na čerstvém vzduchu. ESLP shledal, že podmínky výkonu ochranného léčení nedosáhly minimálního stupně závažnosti nezbytného pro porušení zákazu špatného zacházení. **U údajné nedobrovolné léčby stěžovatele antiandrogeny ESLP uznal, že stěžovatel stál před těžkou volbou, zda léčbu přijmout nebo zda se léčit alternativními metodami, jejichž prostřednictvím by léčba trvala delší dobu. Současně však dospěl k závěru, že stěžovatel k léčbě nebyl nucen, a nedošlo tak k porušení zákazu špatného zacházení ani v tomto ohledu.** Tento závěr Soudu lze interpretovat tak, že potvrzuje, že souhlas s léčbou nelze předem považovat za nedobrovolný, je-li poskytován v rámci soudem uloženého ústavního ochranného léčení, jehož prostředí může pro pacienta představovat určitý tlak. Stěžovatel namítal konečně i porušení čl. 3 v jeho procesní části, tedy že stát nesplnil svou pozitivní povinnost řádně prošetřit stěžovatelovo tvrzení o špatném zacházení. Soud však neshledal stížnost důvodnou ani v tomto bodě. Dospěl k závěru, že v řízení na ochranu osobnosti mohl stěžovatel uplatnit všechny své argumenty, které byly soudem projednány. Pozitivní povinnost státu, tak byla dle názoru Soudu v tomto případě splněna i přes absenci prošetření věci v trestním řízení.

Otázce vyslovení souhlasu s konkrétní formou léčby pacientem v ochranném léčení se věnoval během své návštěvy i výbor CPT. Výbor při své návštěvě zjistil, že některé nemocnice i státní orgány vykládaly znění zákona v tom smyslu, že pacientovi v ochranném léčení vzniká rozhodnutím soudu povinnost se bez dalšího podrobit jakémukoli konkrétnímu léčebnému postupu, včetně léčby antiandrogeny, a pacient tím ztrácí právo vyslovit s léčbou svobodný a informovaný souhlas nebo tuto léčbu odmítnout. Výbor proto zdůraznil, že antiandrogenní léčba i jakékoli jiné léčebné postupy v rámci ochranného léčení by měly být

¹⁸³ Výsledky terapeutické kastrace u parafilních sexuálních delikventů, str. 22-24, 29.

¹⁸⁴ Zpráva CPT z návštěvy ČR v roce 2014, str. 73 – 74.

¹⁸⁵ Antiandrogeny jsou léčiva, která snižují účinek androgenů – mužských pohlavních hormonů, které stimulují nebo ovládají vývoj a udržení maskulinních charakteristik obratlovců. [http://www.wikiskripta.eu/index.php/Androgeny_a_antiandrogeny_\(farmakologie\)](http://www.wikiskripta.eu/index.php/Androgeny_a_antiandrogeny_(farmakologie)).

¹⁸⁶ Ochranné léčení je druhem ochranného opatření, které soud za určitých podmínek ukládá na základě zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, pachateli trestného činu nebo činu jinak trestného.

¹⁸⁷ Rozsudek ve věci *Dvořáček proti České republice* ze dne 6. 11. 2014, stížnost č. 12927/13

¹⁸⁸ Čl. 3 Úmluvy.

pacientovi podávány na čistě dobrovolné bázi. Dále Výbor doporučil, aby pacient uděloval souhlas s léčbou vždy v písemné formě a měl možnost svůj souhlas kdykoli odvolat a svou léčbu přerušit¹⁸⁹

3.5. Zacházení s osobami v zařízeních sociálních služeb

Spolu s novým občanským zákoníkem nabyl dne 1. 1. 2014 účinnosti i **zákon o zvláštních řízeních soudních, který upravuje řízení o vyslovení nepřipustnosti držení v zařízení sociálních služeb.**¹⁹⁰ Zákon předpokládá situaci, kdy je osoba umístěna do zařízení sociálních služeb na základě smlouvy, kterou se zařízením uzavřel její opatrovník, a v důsledku tohoto umístění dojde k omezení její osobní svobody, jelikož se svým umístěním do tohoto zařízení nesouhlasí. Aktuální znění právní úpravy je však velmi obecné a nevymezuje podmínky, za kterých je v zařízení sociálních služeb možné omezit osobní svobodu člověka. Proto byla z iniciativy veřejné ochránkyně práv, která se při svých systematických návštěvách setkává s případy osob, jichž se tato nedostatečná právní úprava dotýká, zřízena při Ministerstvu práce a sociálních věcí pracovní skupina pro uplatňování lidských práv v sociálních službách, jejímž cílem je vytvořit návrh legislativních změn, které stanoví podrobné podmínky, za kterých je držení v sociálních službách přípustné. I u sociálních služeb by však nadále měla pokračovat jejich deinstitucionalizace a transformace na komunitní služby, přičemž pobytové služby by zůstaly vyhrazeny jen pro ty nejzávislejší na pomoci a péči.

Ochránkyně v roce 2014 upozornila na rozmáhající se problém nelegálního poskytování sociálních služeb bez registrace vyžadované zákonem o sociálních službách. Ochránkyně navštívila v průběhu let 2012, 2013 a 2014 celkem 9 subjektů, kteří poskytovali bez registrace v zařízeních ubytovacího typu sociální služby v takovém rozsahu, jaký odpovídá pobytové sociální službě „domov pro seniory“ či „domov se zvláštním režimem“.¹⁹¹ **V těchto případech je zvláště velké riziko špatného zacházení s klienty, neboť vzhledem k absenci oprávnění pro poskytování sociálních služeb nespadají do působnosti inspekce sociálních služeb. Provedené návštěvy skutečně poukázaly na špatné zacházení s klienty u všech navštívených subjektů.** Zjevně nedostatečné bylo personální zajištění poskytovaných služeb, neboť klientům často poskytoval péči personál bez jakékoli odbornosti v oblasti sociálních a zdravotních služeb. Budovy byly v mnohých případech zcela nevhodně materiálně-technicky vybaveny a klienti byli rovněž vzhledem k neodbornosti personálu a jeho ledabylosti vystaveni riziku malnutrice. Ve všech případech personál určitým způsobem omezoval pohyb klientů, což je v zařízení ubytovacího typu zcela nepřipustné.¹⁹²

Ochránkyně proto o této praxi informovala Ministerstvo práce a sociálních věcí. **O závažnosti problému svědčí fakt, že na konci roku 2014 bylo krajskými úřady zjištěno cca 47 služeb bez řádné registrace, z čehož v 20 případech již bylo zahájeno správní řízení pro správní delikt neoprávněného poskytování sociálních služeb, která dosud pokračují.**¹⁹³ Krajské

¹⁸⁹ Zpráva CPT z návštěvy ČR v roce 2014, str. 65-66.

¹⁹⁰ § 84 zákona o zvláštních řízeních soudních.

¹⁹¹ §49, §50, zákona o sociálních službách, Ubytovací zařízení poskytující péči bez oprávnění: zpráva ze systematických návštěv ochránce práv, str. 8-9. http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ochrana_osob/ZARIZENI/Socialni_sluzby/SZ-Neregistrovana_web.pdf.

¹⁹² Ubytovací zařízení poskytující péči bez oprávnění: Zpráva ze systematických návštěv veřejného ochránce práv, str. 15-21. http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ochrana_osob/ZARIZENI/Socialni_sluzby/SZ-Neregistrovana_web.pdf.

¹⁹³ Jedná se nejenom o neregistrované služby pobytové, ale i terénní.

úřady přitom upozorňují, že v praxi mají často obtíže neoprávněné poskytování skutečně prokázat. Ochránkyně proto apelovala na Ministerstvo práce a sociálních věcí, aby vydalo metodiku, která by postup krajských úřadů sjednotila.¹⁹⁴ Ministerstvo následně vydalo doporučený postup¹⁹⁵ a uspořádalo řadu setkání ke sdílení zkušeností s tímto tématem. Došlo rovněž k výraznému zpřísnění finančního postihu za neoprávněné poskytování sociálních služeb.¹⁹⁶

Ochránkyně rovněž upozornila na vzrůstající potřebu kvalitní péče o seniory, kterých v ČR každým rokem přibývá. Přibývá rovněž osob se syndromem demence či jinými poruchami, které jsou vzhledem ke svému zdravotnímu stavu obzvlášť zranitelné a často závislé na poskytované péči. Je zřejmé, že s dalším rozvojem medicíny bude těchto osob ještě výrazně přibývat a že se proto dostáváme do éry, ve které bude nevyhnutelné věnovat problematice stárnutí výrazně více pozornosti, než kolik jí je věnováno nyní. Příslušné subjekty by tedy neměly meškat čas a již nyní by se měly snažit se na tento trend maximálně připravit a usilovat o zpřístupnění kvalitních asistenčních služeb všem potřebným.

¹⁹⁴ Ibid, str. 11.

¹⁹⁵ Doporučený postup č. 2/2014 Problematika neregistrovaných sociálních služeb a stíhání správního deliktu poskytování sociálních služeb bez oprávnění k jejich poskytování (§ 107 odst. 1 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů) – zaměřeno na pobytové služby sociální péče pro potřebu krajských úřadů a dalších spolupracujících subjektů http://www.mpsv.cz/files/clanky/20037/postup_2_2014.pdf

¹⁹⁶ Podle § 107 odst. 5 písm. f) zákona o sociálních službách lze nyní za tento delikt udělit pokutu až do výše 1.000.000 Kč, do 31. 12. 2013 to bylo pouze 250.000 Kč.

4. Hospodářská, sociální a kulturní práva

4.1. Pracovní právo a zaměstnanost

V roce 2014 bylo schváleno **další zvýšení sazeb minimální mzdy**. V předchozím roce došlo ke zvýšení poprvé po 7 letech, a to z 8 000 Kč na 8 500 Kč za měsíc.¹⁹⁷ **Ke zvyšování mělo přitom v budoucnu docházet pravidelně tak, aby minimální mzda skutečně zajišťovala spravedlivou odměnu za práci a slušný život zaměstnancům a jejich rodinám.**¹⁹⁸ Proto byla základní sazba v roce 2014 navýšena na částku 9 200 Kč.¹⁹⁹ Součástí nařízení ovšem zůstalo sporné zavedení speciálních sazeb pro osoby s omezeným pracovním uplatněním, které pobírají invalidní důchod. Pro ty sazby zůstaly na stejné úrovni jako před 1. srpnem 2013.²⁰⁰ Součástí nařízení ovšem zůstalo sporné zavedení speciálních sazeb pro osoby s omezeným pracovním uplatněním, které pobírají invalidní důchod. Pro ty sazby zůstaly na stejné úrovni jako před 1. srpnem 2013. Cílem tohoto opatření je podpora osobám se zdravotním postižením při jejich zaměstnávání a setrvání na trhu práce a to motivací zaměstnavatelů k jejich zaměstnávání. **Užití speciální sazby má být možné pouze v individuálně odůvodněných případech. Při výkonu práce stejné hodnoty musí být naopak poskytnuta stejná mzda. Vyplácení snížené mzdy poživateli invalidního důchodu za práci stejné hodnoty jako u běžného pracovníka je tedy protiprávní i diskriminační.** Ostatně i Úmluva o právech osob se zdravotním postižením přikazuje odměňovat osoby se zdravotním postižením rovnou měrou za práci rovné hodnoty.²⁰¹ Existence odlišných sazeb však může této diskriminaci do určité míry napomáhat.

V roce 2014 byla též schválena **novela zákona o zaměstnanosti**.²⁰² **Jednou z podkategorií osob se zdravotním postižením se tak opětovně staly „osoby zdravotně znevýhodněné“**²⁰³, a to v souladu s Úmluvou o právech osob se zdravotním postižením²⁰⁴. Osobou zdravotně znevýhodněnou je osoba, která může soustavně pracovat, ale její schopnosti v oblasti výkonu či získávání zaměstnání jsou podstatně omezeny z důvodu jejího dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu a proto potřebuje vhodné úpravy pracovního prostředí, doby či jiných podmínek. Proto se těmto osobám poskytuje zvýšená ochrana na trhu práce jako právo na pracovní rehabilitaci, možnost zaměstnavatele získat od Úřadu práce ČR úhradu nákladů na přípravu k práci těchto osob či příspěvek na zřízení chráněného pracovního místa. Cílem změny je zatraktivnit zaměstnání těchto osob a zlepšit pracovní uplatnění. Maximální výše příspěvku na zaměstnávání oproti předchozí úpravě klesla z 8 000 na 5 000

¹⁹⁷ Nařízení vlády č. 210/2013 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 567/2006 Sb., o minimální mzdě.

¹⁹⁸ Čl. 28 Listiny a čl. 7 písm. a) Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech.

¹⁹⁹ Nařízení vlády č. 204/2014 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 567/2006 Sb., o minimální mzdě, o nejnižších úrovních zaručené mzdy, o vymezení ztíženého pracovního prostředí a o výši příplatku ke mzdě za práci ve ztíženém pracovním prostředí, ve znění pozdějších předpisů. Účinnost od 1. ledna 2015.

²⁰⁰ Viz Zpráva za rok 2013, str. 38.

²⁰¹ Čl. 27 odst. 1 písm. b) Úmluvy.

²⁰² Zákon č. 136/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů. Účinnost od 1. ledna 2015.

²⁰³ § 67 odst. 2 – 4 zákona o zaměstnanosti, ve znění zákona č. 136/2014 Sb. Kategorie osob se zdravotním znevýhodněním existovala v českém právním řádu do 1. ledna 2012.

²⁰⁴ Podle čl. 27 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením mají státy povinnost přijímat opatření s cílem podporovat jejich zaměstnávání v soukromém sektoru. Rozšíření ochrany práv osob se zdravotním postižením i na osoby se zdravotním znevýhodněním odpovídá přístupu Úmluvy. Ta neposkytuje striktní definici osob se zdravotním postižením, ale v článku 1 uvádí velice široký demonstrativní výčet postižení, která ve spojení s různými překážkami mohou bránit plnému a účinnému zapojení do společnosti. Úmluva tak opustila ryze medicínský přístup a užívá přístup sociální a vymezení je značně široké umožňující též široké uvážení.

Kč měsíčně. Výše 8 000 Kč byla ponechána pro osoby uznané invalidními v prvním až třetím stupni.

Ústavní soud řešil otázku stanovení dolní hranice pokuty za nelegální zaměstnávání.²⁰⁵ Stanovení minimální výše pokuty vypovídá lépe o škodlivosti nebo nebezpečnosti daného protiprávního jednání a omezuje možnost správního uvážení státních orgánů, což přispívá ke sjednocení výše ukládaných trestů či omezení korupčního potenciálu v rozhodování. Z druhé strany však vede k jisté paušalizaci a omezuje správní organ v možnosti přihlédnout ke konkrétním okolnostem případu včetně situace dané osoby. Ústavní soud konstatoval, že i pokuta může zasahovat do základních práv. Zvláště v případech méně společensky nebezpečného jednání může být uložena sankce nepřiměřená a tím zasahovat do ústavně chráněných majetkových práv a způsobovat zásadní nerovnost subjektů v oblasti sociální.²⁰⁶ Ústavní soud konstatoval, že stanovení dolní hranice pokuty na 250 000 Kč²⁰⁷ je v rozporu s ústavním pořádkem ČR.²⁰⁸ V průběhu řízení byla přijata změna zákona o zaměstnanosti²⁰⁹, podle které se dosavadní částka snížila na částku 50 000 Kč.

4.2. Sociální ochrana

V této oblasti se významná změna týkala administrace a výplaty nepojistných sociálních dávek. **Dne 1. listopadu 2013 nabyl účinnosti zákon o zrušení karty sociálních systémů (tzv. sKarta)**²¹⁰ a její existence tak byla ukončena k 30. dubnu 2014. Znovu byly zavedeny speciální průkazy typu TP (těžké zdravotní postižení), ZTP (zvláště těžké zdravotní postižení) a ZTP/P (zvláště těžké zdravotní postižení s potřebou průvodce). Od 1. ledna 2014 je nárok na průkaz osoby se zdravotním postižením podmíněn dlouhodobě nepříznivým zdravotním stavem, který podstatně omezuje schopnost pohyblivosti nebo orientace.²¹¹

V říjnu 2014 byl novelizován zákon o státní sociální podpoře,²¹² který upravil okruh oprávněných osob pro nárok na dávky státní sociální podpory, zavedl porodné i na druhé dítě a rozšířil okruh rodin, které mají na porodné nárok. Související novela zákona o pomoci v hmotné nouzi a dalších souvisejících zákonů²¹³ vymezila rozhodný příjem pro stanovení nákladů na bydlení a zrušila omezení doby poskytování příspěvku na bydlení a doplatku na bydlení na 84 kalendářních měsíců v období 10 let. Novela rovněž směřuje k zamezení vyplácení doplatku na bydlení do nevyhovujících prostor v ubytovacích zařízeních, která jsou financována nepřiměřeně ve prospěch jejich provozovatelů. Za tímto účelem obsahuje standardy kvality bydlení či za tímto účelem

²⁰⁵ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 52/13 ze dne 9. 9. 2014.

²⁰⁶ Čl. 1 Listiny základních práv a svobod

²⁰⁷ § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

²⁰⁸ Čl. 1, čl. 4 odst. 4, čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

²⁰⁹ Zákon č. 136/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů, účinnost od 1. ledna 2015.

²¹⁰ Zákon č. 306/2013 Sb., o zrušení karty sociálních systémů, účinný od 1. listopadu 2013. Podrobněji o celé problematice viz Zpráva za rok 2013, str. 40.

²¹¹ Zákon č. 313/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

²¹² Zákon č. 253/2014, kterým se mění zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, účinný od 1. ledna 2015.

²¹³ Zákon č. 252/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, účinný od 1. ledna 2015.

odkazuje na příslušné právní předpisy.²¹⁴ Jsou tak vymezeny **např. základní požadavky na kvalitu bydlení jiného než obytného prostoru a stavby pro individuální či rodinnou rekreaci, kterými jsou potřebná obytná plocha, technické parametry, požadavky na bezpečnost, osvětlení, větrání a vytápění, přívod pitné a teplé vody, vybavenost záchodem a koupelnou a další.**²¹⁵ **Doplatek na bydlení se bude nově poskytovat v případech hodných zvláštního zřetele i osobám, které bydlí v dlouhodobých ubytovnách se schváleným provozním řádem, a to pouze se souhlasem obce.**²¹⁶ **Tato zařízení musí splnit podmínky zákona o ochraně veřejného zdraví, jako schválený provozní řád obsahující podmínky a zásady provozu včetně zajištění přívodu vody a tepla.**²¹⁷ **Podmínkou souhlasu dostaly obce do rukou novou pravomoc spolurozhodovat v této věci, která přitom nesmí být považována za způsob, jak se zbavit problémových osob v ubytovnách.** Odepření souhlasu by se mělo využívat pouze v ojedinělých odůvodněných případech. **Pokud obec souhlas neudělí, bude muset zahájit s takovým člověkem sociální práci, aby se neocítl bez střechy nad hlavou, a pro takové případy by měla mít vhodné alternativy, např. místa v azylových domech.**²¹⁸ Novým preventivním opatřením je dále povinnost krajské pobočky Úřadu práce ČR informovat obce o poskytování doplatku na bydlení člověku, který obývá jiný než obytný prostor nebo žije v ubytovně, aby zahájily sociální práce s cílem nalézt tomuto člověku vhodné bydlení.²¹⁹

4.3. Sociální začleňování

Počátkem roku 2014 vláda schválila rámcový dokument pro oblast sociálního začleňování a boj s chudobou v gesci Ministerstva práce a sociálních věcí pod názvem „**Strategie sociálního začleňování 2014 – 2020**“.²²⁰ Účelem Strategie je přispět k cíli redukce chudoby a snižování míry sociálního vyloučení. Základním nástrojem pro sociální začleňování osob sociálně vyloučených nebo sociálním vyloučením ohrožených je sociální práce. **ČR se v současnosti potýká s problémem nedostatečného počtu sociálních pracovníků v některých obcích.** Zatímco jejich počet klesá, počet sociálních jevů, které je třeba odborně řešit, naopak roste. K dosažení cílového stavu sociálních pracovníků bude dle Strategie třeba navýšení až o 50 %, což znamená roční navýšení nákladů více než o 845 mil. Kč. Za jejich stávajícího počtu se přitom zvyšuje riziko, že stát nebude moci plnit zákonné povinnosti a zaručovat ústavně chráněná práva.²²¹

Jednou z prioritních metod sociálního začleňování je deinstitucionalizace sociálních služeb. V tomto procesu dochází k přeměně institucionální (ústavní) péče v péči komunitní. Cílem je zkvalitnit život lidem se zdravotním postižením a umožnit jim žít běžný život srovnatelný se životem ostatních. Proto je nutný především rozvoj komunitních sociálních služeb. Ministerstvo práce a sociálních věcí deinstitucionalizaci a transformaci podporovalo prostřednictvím individuálního projektu Transformace sociálních služeb, Integrovaného operačního programu, individuálních projektů jednotlivých krajů a jejich

²¹⁴ § 33a a § 33b zákona o pomoci v hmotné nouzi.

²¹⁵ § 33b odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi odkazuje na vybrané podmínky vyhlášky č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, ve znění vyhlášky č. 20/2012 Sb.

²¹⁶ § 33 odst. 6 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

²¹⁷ § 21a zákona o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů.

²¹⁸ Tisková zpráva Ministerstva práce a sociálních věcí a Úřadu práce ČR z 21. dubna 2015: „K poskytnutí doplatku na bydlení lidem žijícím v dlouhodobých ubytovnách bude nutný souhlas obcí.“

²¹⁹ § 35a zákona o pomoci v hmotné nouzi.

²²⁰ Usnesení vlády č. 24 z 8. 1. 2014, text Strategie dostupný na:

http://www.mpsv.cz/files/clanky/17082/strategie_soc_zaclenovani_2014-20.pdf

²²¹ Strategie sociálního začleňování 2014 – 2020, str. 76.

dalších aktivit, grantů na podporu transformačních projektů a komunitních služeb a dotací na poskytování sociálních služeb. Do projektu Transformace sociálních služeb, který podporuje přechod klientů z ústavní služby do služby komunitní a zkvalitnění sociálních služeb, se zapojilo 40 zařízení. V roce 2014 bylo realizováno 125 workshopů k začleňování lidí do společnosti, zvyšování jejich kompetencí a zlepšení systému sociálních služeb, dále supervize a konzultace ve 38 zařízeních a setkání se zástupci 40 poskytovatelů. Bylo schváleno 10 projektů, které mají osobám se zdravotním postižením pomoci sociálními službami pobytovými, ambulantními či terénními v běžném prostředí jako např. nákup a úprava rodinných domů, kde lidé využívají sociální služby ve skupinové domácnosti.²²²

Nejvyšší správní soud vydal velmi významný rozsudek týkající se práva osob se zdravotním postižením na poskytování pobytových sociálních služeb v nejméně omezujícím prostředí.²²³ Děti s poruchou autistického spektra potřebovaly celoroční pobytovou službu, která však pro ně nebyla k dispozici v odpovídajícím prostředí a vzdálenosti umožňující dostatečný kontakt s rodiči. Rodiče se proto obrátili na krajský úřad, který jim však nevyhověl a poskytl umístění pouze v zařízení ústavního typu, které bylo dle rodičů nevyhovující. U soudu rodiče poukazovali na právo na poskytování sociálních služeb v nejméně omezujícím prostředí²²⁴, zákaz nucené institucionalizace a preferenci pobytu osob v co nejpřirozenějším sociálním prostředí²²⁵. Krajský soud žalobu odmítl s tím, že ze zákona nevyplývá právo na poskytování sociální péče vůči státu a na poskytování celoroční pobytové péče tak není nárok. Naopak Nejvyšší správní soud uvedl, že součástí práva na pomoc v hmotné nouzi²²⁶ je i právo osob se zdravotním postižením na pomoc veřejné moci v situacích, kdy si samy či s pomocí rodin nejsou schopny zajistit základní životní podmínky. Hmotnou nouzi není možno vykládat úzce pouze jako chudobu, nýbrž jako nouzovou situaci způsobenou objektivními podmínkami včetně zdravotního postižení, pokud člověku zabraňuje se o sebe postarat. Nejvyšší správní soud dále uvedl, že v určitých případech jsou sociální práva soudně vymahatelná jako nároky vůči státu. Tento názor vyjádřil ve svých nálezech i Ústavní soud.²²⁷ Podle Listiny je možné domáhat se těchto práv jen v mezích zákona.²²⁸ Zákon ovšem musí zachovat esenciální podstatu základního práva a musí splnit požadavek rovnosti v důstojnosti, nediskriminace a racionality. Volnost uvážení státu při zajištění sociálního práva je tak limitována požadavky respektování jeho esenciální podstaty. V tomto smyslu a rozsahu jsou sociální práva soudně vymahatelnými nároky vůči veřejné moci.²²⁹ Osoba se zdravotním postižením nemá právo, aby jí péče byla zajištěna jí požadovaným způsobem, má však právo na zajištění takové sociální pomoci, která bude v souladu s její lidskou důstojností, právem na rovný přístup a zákazem svévole. Soud musí přitom posoudit, zda tomu tak skutečně je.

4.4. Právo na ochranu zdraví

V březnu 2014 byl schválen dokument „Zdraví 2020 – Národní strategie ochrany a podpory zdraví a prevence nemocí“. Hlavním cílem je zlepšit zdravotní stav populace a

²²² Více o projektech viz <http://www.trass.cz> (Národní centrum podpory transformace sociálních služeb).

²²³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu zn. 4 Ads 134/2014 ze dne 30. 10. 2014.

²²⁴ § 38 zákona o sociálních službách.

²²⁵ Čl. 19 Úmluvy OSN o právech osob se zdravotním postižením.

²²⁶ Čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

²²⁷ Viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 348/04 ze dne 9. 6. 2005 a sp. zn. Pl. ÚS 1/08 ze dne 20. 5. 2008, které výslovně připustily soudní vymahatelnost sociálních práv.

²²⁸ Čl. 41 odst. 1 Listiny.

²²⁹ Čl. 4 Ústavy a čl. 36 odst. 1 Listiny.

snížovat výskyt nemocí a předčasných úmrtí, kterým je možné předcházet.²³⁰ Důraz je dále kladen na snížení nerovností v oblasti zdraví a vytvoření udržitelného zdravotního systému založeného na kvalitě, dostupnosti a principu rovnocenného postavení lidí jako partnerů při dosahování lepšího zdraví pro všechny. Snížení nerovností v oblasti zdraví a přizvání všech složek společnosti, sociálních skupin a jednotlivců jsou též samostatné strategické cíle. Mezi prioritní oblasti pak patří ochrana a podpora veřejného zdraví, primární prevence nemocí, dostupnost zdravotních služeb a vytváření podmínek pro rozvoj komunit žijících v prostředí, které je příznivé pro jejich zdraví. Strategie se též dotýká tématu řešení sociálních nerovností. Jedním ze způsobů dosahování cílů je i zvyšování zdravotní gramotnosti, kterou není myšleno jen předávání informací široké veřejnosti, ale i rozvoj schopností lidí využívat tyto znalosti v každodenním životě.

Účinnost nového občanského zákoníku s sebou přinesla několik změn v oblasti práva na ochranu zdraví. **Patří mezi ně i změny v odškodňování nemajetkové újmy na zdraví.** S koncem roku 2013 byla zrušena vyhláška o odškodnění bolesti a ztížení společenského uplatnění²³¹, podle které bylo odškodňováno paušálně dle bodového hodnocení. Vyhláška stanovovala částky odškodnění bez dostatečného zohlednění konkrétních okolností případu. Částky určené vyhláškou navíc byly příliš nízké a jejich zvýšení soudem bylo možné pouze ve zvlášť výjimečných případech hodných mimořádného zřetele.²³² **Nový občanský zákoník již takovou úpravu neobsahuje a náhrada újmy při ublížení na zdraví a ztížení společenského uplatnění by měla být vyvážením dané újmy či stanovena podle zásad slušnosti.**²³³ Soudci tak při stanovení spravedlivé náhrady mohou zohlednit podrobnosti jednotlivého případu. Za účelem spravedlivého a rozumného výkladu nové úpravy a předvídatelných rozhodnutí vypracoval Nejvyšší soud ve spolupráci se Společností medicínského práva, zástupci pojistitelů a dalších právnických a lékařských profesí dokument doporučující povahy „Metodika k odškodňování nemajetkových újem podle § 2958 NOZ“²³⁴.

V této souvislosti je nutné připomenout, že dle judikatury Ústavního soudu je princip plného odškodnění za újmu na zdraví jednou ze záruk základního práva člověka na ochranu zdraví²³⁵, proto je spravedlivé odškodnění s možností přihlédnout k dané životní situaci vítaným krokem z hlediska ochrany lidských práv. Toto bylo potvrzeno i **v případě pacienta, jehož zdraví bylo podáním nevhodného léku poškozeno tak, že došlo k těžkému poškození mozku a v mnoha úkonech byl odkázán na pomoc jiné osoby.**²³⁶ Soud však vyčíslil náhradu za péči poskytovanou stěžovateli rodinnými příslušníky neadekvátní částkou. Ústavní soud dospěl k závěru, že **součástí práva na nedotknutelnost osoby je také právo na plné odškodnění za utrpenou újmu na zdraví v podobě náhrady nemajetkové i majetkové újmy, která zahrnuje i náhradu nákladů spojených s péčí o nesoběstačnou poškozenou osobu po ukončení léčby. V případě, že tuto péči poskytuje osoba blízká, je nutno při výpočtu výše nákladů vycházet z částky, kterou by poškozená osoba zaplatila za odborné pečovatelské služby.** Podobně Ústavní soud uvedl, že s ohledem na právo na zdraví

²³⁰ Dokument aplikuje do zdravotní politiky ČR strategický dokument Zdraví 2020, který byl přijat Světovou zdravotnickou organizací (WHO) v září 2012. Text dostupný na http://www.mzcr.cz/Verejne/dokumenty/zdravi-2020-narodni-strategie-ochrany-a-podpory-zdravi-a-prevence-nemoci_8690_3016_5.html.

²³¹ Vyhláška Ministerstva zdravotnictví č. 440/2001 Sb., o odškodnění bolesti a ztížení společenského uplatnění

²³² § 7 odst. 3 vyhlášky Ministerstva zdravotnictví č. 440/2001 Sb., o odškodnění bolesti a ztížení společenského uplatnění ve znění vyhlášky č. 50/2003.

²³³ § 2958 a následující občanského zákoníku.

²³⁴ Metodika je dostupná na adrese: http://www.nsoud.cz/JudikaturaNS_new/ns_web.nsf/Metodika

²³⁵ Nález Ústavního soudu sp. zn. ÚS 444/11 ze dne 5. 12. 2012.

²³⁶ Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2930/13 ze dne 11. 11. 2014.

a jeho ochranu termínem „škoda na zdraví“ by se mělo rozumět nejen zhoršení zdravotního stavu, nýbrž i pokud k očekávanému zlepšení zdraví nedojde kvůli vadám postupu poskytovatele zdravotní služby, a to i v případě, že operace je částečně úspěšná.²³⁷

V roce 2014 vydal ESLP dva rozsudky v problematice zdravotní péče v oblasti porodnictví. První případ se týkal možnosti tzv. **ambulantního porodu, kdy žena s dítětem odchází krátce po porodu z nemocničního prostředí domů.**²³⁸ V tomto případě matka s dítětem opustila porodnici několik hodin po nekomplikovaném porodu navzdory nesouhlasu lékařů. Personál porodnice kontaktoval orgán sociálně-právní ochrany dětí (OSPOD), který si od porodnice vyžádal lékařskou zprávu, podle níž vzhledem ke krátké době po narození je dítě mimo nemocniční péči ohroženo na zdraví, eventuálně i na životě. Na základě toho podal OSPOD k soudu návrh na vydání předběžného opatření o předání dítěte do péče nemocnice a soud obratem vyhověl. Týž den bylo dítě s matkou nedobrovolně převezeno vozem rychlé záchranné služby a za doprovodu policie zpět do nemocnice. Při vyšetření doma ani následně v nemocnici dítě nevykazovalo žádné zdravotní potíže, přesto v nemocnici oba strávili další dva dny. **V tomto případě ESLP shledal, že v důsledku nuceného návratu do porodnice došlo k porušení práva na respektování soukromého a rodinného života**²³⁹. Zásah byl sice v souladu se zákonem a sledoval legitimní cíl ochrany zdraví a práv a svobod jiných, v tomto případě narozeného dítěte. **Avšak v případě natolik tvrdého opatření, jakým je násilná hospitalizace novorozence proti vůli jeho matky, musí příslušné státní orgány prokázat skutečné a konkrétní nebezpečí hrozící dítěti a zvážit, zda nelze jeho zdraví ochránit méně intenzivním opatřením.** Podle ESLP tyto podmínky dodrženy nebyly, **protože předběžné opatření soudu bylo odůvodněno velmi stručně a pouze odkazovalo na krátkou lékařskou zprávu, která neupřesňovala, v čem ohrožení zdraví spočívalo.** Soud se tedy nesnažil zjistit konkrétní okolnosti ani se nezabýval možnostmi méně extrémního zásahu do rodinného života stěžovatelů. **Za této situace nelze postup státu považovat za nezbytný pro dosažení sledovaného legitimního cíle.** Následně vydalo Ministerstvo zdravotnictví v roce 2013 nový metodický návod²⁴⁰ o postupu poskytovatelů zdravotních služeb při propouštění novorozenců do vlastního sociálního prostředí. Tento návod oproti předchozí praxi již výslovně a za stanovených podmínek počítá s propouštěním novorozenců z porodnice před uplynutím doporučených 72 hodin od jejich narození. Propouštění novorozenců před uplynutím této doby staví v zásadě na roveň odbornými lékařskými společnostmi preferované variantě propuštění novorozence až po 72 hodinách.²⁴¹ Návod dále stanoví, že poskytovatel zdravotních služeb uvědomí příslušný úřad obce s rozšířenou působností pouze v případě konkrétního podezření, že je po opuštění nemocnice matkou s dítětem před uplynutím doporučených 72 hodin od jeho narození dítě v ohrožení. Ohrožením přitom není samotná skutečnost, že je dítě propouštěno před uplynutím 72 hodin od narození.²⁴²

Dlouhodobě problematickým a diskutovaným tématem je možnost žen zvolit si způsob porodu a respektování přání matky jako součást práva na soukromý život. **ESLP se zabýval**

²³⁷ Ústavně-konformní výklad § 444 odst. 1 občanského zákoníku.

²³⁸ Rozsudek ve věci *Hanzelkovi proti České republice* ze dne 11. 12. 2014, stížnost č. 43643/10.

²³⁹ Článek 8 Evropské úmluvy o lidských právech.

²⁴⁰ Dostupné z http://www.mzcr.cz/Legislativa/dokumenty/vestnik-c8/2013_8527_2793_11.html

²⁴¹ Čl. 1 a 2, Postup poskytovatelů zdravotních služeb při propouštění novorozenců do vlastního sociálního prostředí, Věstník Ministerstva zdravotnictví ČR 8/2013.

²⁴² Čl. 4, Postup poskytovatelů zdravotních služeb při propouštění novorozenců do vlastního sociálního prostředí, Věstník Ministerstva zdravotnictví ČR 8/2013.

stížností dvou matek, které si přály родit v domácím prostředí s porodní asistentkou.²⁴³ Obrátily se proto na příslušný krajský úřad s žádostí o zaslání seznamu porodních asistentek, které jsou oprávněny vést porod v domácnosti. Podle platné právní úpravy však žádná porodní asistentka neměla oprávnění k vedení porodů v domácím prostředí, jelikož pro vedení plánovaného porodu je třeba splnit požadavky na minimální věcné a technické vybavení podle příslušných vyhlášek²⁴⁴ a porodní asistentky mohou vést porod pouze v dostatečně vybavených zařízeních. V opačném případě poskytují zdravotní služby bez povolení, za což mohou dostat velice vysoké pokuty.²⁴⁵ Stěžovatelky tak porodní asistentky nesehnaly a stěžovaly si, že jim bylo znemožněno porodit v domácnosti za asistence porodní asistentky, což podle nich není v souladu s jejich právem na respektování soukromého života²⁴⁶. **ESLP již dříve konstatoval, že výběr místa a způsobu porodu spadá do práva na ochranu soukromého života.**²⁴⁷ Zásah do tohoto práva může být v souladu s Úmluvou za splnění jistých podmínek. **ESLP shledal, že zásah měl dostatečnou oporu v zákoně a zřejmý byl i cíl ochrany zdraví a bezpečnosti novorozence a nepřímo i matky.** Pak bylo třeba posoudit, zda stát nastoluje spravedlivou rovnováhu mezi relevantními soutěžícími zájmy. **ESLP vzal mimo jiné v úvahu, že na otázce domácích porodů není na celoevropské úrovni shoda, přičemž tato otázka zahrnuje obecné úvahy sociální a ekonomické politiky státu. Stát má proto široký prostor pro uvážení a znemožnění asistence porodních asistentek při porodech v domácnosti není porušením práva matek na respektování jejich soukromého života. K porušení Úmluvy tedy podle senátu ESLP ze strany ČR nedošlo. ČR by však měla příslušné právní předpisy neustále podrobovat přezkumu ve světle vývoje medicíny, vědy a práva. Je třeba doplnit, že věc byla postoupena velkému senátu ESLP, který se bude danou problematikou opětovně meritorně zabývat, a rozsudek proto není dosud konečný.**

Otázka domácích porodů je v české společnosti nadále předmětem intenzivní debaty a rozhodnutí ESLP jen potvrzuje potřebu široké odborné diskuze na toto téma.²⁴⁸ Podmínky je třeba nastavit tak, aby jednotlivá dotčená práva a zájmy byly ve spravedlivé rovnováze. Cílem je bezpečný porod v přijatelném a přátelském prostředí, které dokáže minimalizovat rizika. Vedle debaty o domácích porodech by bylo rovněž vhodné zaměřit se na další aspekty problému, jako jsou důvody některých rodiček, které je vedou k preferenci porodů v domácím prostředí. Důraz by měl být kladen na dostupnost péče, která v sobě nese větší respekt k přání rodiček, vstřícný přístup personálu a přívětivé prostředí. Proto by mělo Ministerstvo zdravotnictví věnovat zvláštní pozornost a aktivitu podmínkám v současné porodnické praxi.

²⁴³ Rozsudek ve věcech *Dubská a Krejzová proti ČR* ze dne 11. 12. 2014, stížnosti č. 28859/11 a 28473/12.

²⁴⁴ Vyhláška č. 92/2012 Sb., o požadavcích na minimální technické a věcné vybavení zdravotnických zařízení a kontaktních pracovišť domácí péče a vyhláška č. 99/2012 Sb., o požadavcích na minimální personální zabezpečení zdravotních služeb. Dle vyhlášky č. 92/2012 Sb. mezi potřebné vybavení patří např. nábytek pro práci porodní asistentky, kartotéční skříň, pokud není zdravotnická dokumentace vedena výhradně v elektronické podobě, přístroj pro detekci ozev plodu, tonometr, fonendoskop, pomůcky pro poskytnutí první pomoci včetně kardiopulmonální resuscitace, box pro přepravu biologického materiálu.

²⁴⁵ Dle § 114 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 114 odst. 2 písm. a) až do 1 000 000 Kč.

²⁴⁶ Článek 8 Úmluvy o lidských právech a základních svobodách.

²⁴⁷ Rozsudek ve věci *Ternovszky proti Maďarsku* ze dne 14. 12. 2010, stížnost č. 67545/09.

²⁴⁸ Diskuse je v současné době vedena na půdě Úřadu vlády v Pracovní skupině pro porodnictví, která je složena ze širokého spektra aktérů, včetně porodních asistentek.

4.5. Právo na vzdělání

V roce 2014 byly přijaty další změny ve vzdělávání dětí a žáků s lehkým mentálním postižením s cílem odstranit jejich dřívější takřka výlučné vzdělávání ve školách samostatně zřízených pro žáky se zdravotním postižením. Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy vydalo změnu vyhlášky o poskytování poradenských služeb ve školách a školských poradenských zařízeních a vyhlášky o vzdělávání dětí, žáků a studentů se speciálními vzdělávacími potřebami a dětí, žáků a studentů mimořádně nadaných²⁴⁹, zamezující nesprávnému zařazování žáků do vzdělávacích programů, které neodpovídají jejich potřebám a nejlepšímu zájmu. Vyhláška o vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami navíc již neumožňuje krátkodobé vzdělávání sociálně znevýhodněných žáků ve škole, třídě či skupině pro žáky se zdravotním postižením.²⁵⁰ Nyní je možné umístění žáka se zdravotním znevýhodněním výjimečně a dočasně v zařízení pro žáky se zdravotním postižením, a to pouze v základním vzdělávání a nikoliv ve škole či třídě pro žáky s lehkým mentálním postižením. V nich také již není možný výkon diagnostického pobytu.²⁵¹ Samotná možnost diagnostického pobytu však zůstává zachována a nedochází k jejímu nahrazení diagnostickým pozorováním v běžném vzdělávání.

Podpora inkluzivního vzdělávání je prováděna též různými projekty. Součástí klíčových aktivit k odstraňování informačních bariér o žácích se zdravotním postižením jsou např. odborné konference a semináře pro pedagogy a odborné pracovníky, jejichž výstupy dále složí jako metodická podpora pro pedagogy běžných škol při vzdělávání dětí a žáků se speciálními vzdělávacími potřebami. Rozšířila se též nabídka vzdělávání pedagogických pracovníků v této oblasti. Univerzitou Palackého v Olomouci byl déle realizován projekt „Systémová podpora inkluzivního vzdělávání v ČR“, který obsahuje moduly nezbytné pro rozvoj v oblasti inkluzivního vzdělávání²⁵². Zvyšuje se počet asistentů pedagoga. V roce 2014 bylo podpořeno okolo 1020 přepočtených úvazků asistentů pedagoga.²⁵³

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy se od roku 2013 systematicky věnuje zjišťování statistických dat prostřednictvím České školní inspekce s cílem zjištění počtu romských žáků vzdělávaných podle přílohy Rámcového vzdělávacího programu pro základní vzdělávání, která upravuje podmínky vzdělávání žáků s lehkým mentálním postižením. Do posuzovaného vzorku jsou zařazovány školy, které v daném školním roce vzdělávaly 5 a více žáků s diagnostikovaným lehkým mentálním postižením. Stejná metodologie šetření a porovnávání vzorku stejných škol umožní tak sledovat vývoj v inkluzivním vzdělávání romských dětí.²⁵⁴ Šetření ukazuje, že **podle dat ze zapojených škol tvoří romští žáci pouze 9,5 % z celkového počtu žáků vzdělávaných v Rámcovém vzdělávacím programu pro základní**

²⁴⁹ Vyhláška č. 103/2014, kterou se mění vyhláška č. 72/2005 Sb., o poskytování poradenských služeb ve školách a školských poradenských zařízeních, ve znění vyhlášky č. 73/2005 Sb., o vzdělávání dětí, žáků a studentů se speciálními vzdělávacími potřebami a dětí, žáků a studentů mimořádně nadaných, ve znění vyhl. č. 147/2011 Sb., účinnost od 1. 9. 2014.

²⁵⁰ § 3 odst. 5 vyhlášky o vzdělávání dětí, žáků a studentů se speciálními vzdělávacími potřebami a dětí, žáků a studentů mimořádně nadaných, ve znění pozdějších předpisů. Více viz Zpráva za rok 2013, str. 47.

²⁵¹ § 9 odst. 2 vyhlášky o vzdělávání dětí, žáků a studentů se speciálními vzdělávacími potřebami a dětí, žáků a studentů mimořádně nadaných, ve znění pozdějších předpisů.

²⁵² Modul katalog podpůrných opatření provázaný s novelou § 16 školského zákona, modul asistent pedagoga a modul další vzdělávání pedagogických pracovníků.

²⁵³ Jedná se o asistenty pedagoga pro vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami ve smyslu § 16 odst. 9 školského zákona.

²⁵⁴ Česká školní inspekce: „Tematická zpráva: Žáci vzdělávání podle RVP ZV – přílohy upravující vzdělávání žáků s LMP.“ str. 6 Dostupné na: <http://www.csicr.cz/getattachment/9140af7c-eae6-425c-b097-c43938d885c4>

vzdělávání. V rámci vzdělávacích programů pro žáky s lehkým mentálním postižením naopak tvoří romští žáci 32,4 %. Procentní zastoupení romských žáků vzdělávaných podle tohoto programu se tak oproti prvnímu šetření z roku 2013 dokonce zvýšilo z 28 %²⁵⁵ o více než čtyři procentní body. Dalším výmluvným údajem je meziroční srovnání počtu dětí přesunutých ze vzdělávání podle přílohy pro žáky s lehkým mentálním postižením do běžného vzdělávání. Celkový počet žáků v běžném vzdělávání se zvýšil o 19% (o 7 083 žáků), ale počet romských žáků pouze o 12% (o 445 žáků). Celkový počet žáků vzdělávaných podle přílohy pro žáky s lehkým mentálním postižením klesl oproti předchozímu roku o 25 % (o 3 638 žáků), ale u romských dětí byl pokles pouze 11 % (o 445 žáků).²⁵⁶ **Z uvedených dat vyplývá, že se České republice daří snižovat počet romských žáků vzdělávaných podle Rámcového vzdělávacího programu pro základní vzdělávání – přílohy pro žáky s lehkým mentálním postižením, avšak jejich podíl v tomto vzdělávacím proudu je stále vyšší než podíl romské populace či podíl populace s lehkým mentálním postižením v české společnosti. V reformních krocích tedy bude nutné nadále pokračovat.**

V průběhu roku 2014 byla připravována novela školského zákona²⁵⁷, která mění přístup ke speciálním vzdělávacím potřebám žáků. Cílem je zavést nový systém přístupu každého ke vzdělávání na rovnoprávném základě při využívání podpůrných opatření. Dojde tak k zásadním systémovým změnám v poskytování podpůrných opatření. Ta budou poskytována žákům podle jejich potřeb, nikoli rozdílně dle kategorizace na žáky se zdravotním postižením, zdravotním znevýhodněním či sociálním znevýhodněním. **Pomoc by měla náležet každému jednotlivci v takové míře, ve které je nezbytná k naplnění jeho práva na vzdělání,** tedy nikoli jen striktně vymezenému okruhu osob. Novela dělí podpůrná opatření do pěti stupňů podle organizační a finanční náročnosti. **Přednost bude dávana opatřením nižší intenzity a vzdělávání žáků v hlavním vzdělávacím proudu.**²⁵⁸ **Zařazení do „speciální“ třídy nebo školy má přijít pouze tehdy, pokud předchozí uplatněná opatření selžou.** Konkrétní výčet opatření má být upraven prováděcím právním předpisem. Novela se podrobně věnuje též poradenské pomoci školského poradenského zařízení, o kterou může požádat žák, jeho zákonný zástupce, či se poskytne na základě rozhodnutí orgánu veřejné moci. Výsledkem jsou zejména zpráva a doporučení, u nichž je možné zažádat též o jejich revizi.

4.6. Právo na životní prostředí

Vláda se ve svém programovém prohlášení zavázala zachovat současnou legislativně zaručenou úroveň občanských práv týkajících se životního prostředí s posílením ekologické výchovy ve školách. Tato priorita by se měla prolínat celou připravovanou legislativou v oblasti životního prostředí. **V roce 2014 šlo především o novelu zákona o**

²⁵⁵ Viz Zpráva za rok 2013, str. 45

²⁵⁷ Zákon č. 82/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Zákon byl vyhlášen ve Sbírce zákonů dne 17. dubna 2015. Účinnost od 1. září 2016.

²⁵⁸ Podpůrnými opatřeními jsou dle § 16 poradenská pomoc školy a školského poradenského zařízení, úprava organizace, obsahu, hodnocení, forem a metod vzdělávání a školských služeb, úprava podmínek přijímání a ukončování vzdělávání, použití kompenzačních pomůcek, speciálních učebnic a speciálních učebních pomůcek a různých komunikačních systémů, úprava očekávaných výstupů ve stanovených mezích, vzdělávání podle individuálního vzdělávacího plánu, využití asistenta pedagoga, dalších pomocných osob a nově poskytování vzdělávání nebo školských služeb v prostorách stavebně nebo technicky upravených.

posuzování vlivů na životní prostředí.²⁵⁹ Tou měl být napraven nesoulad české právní úpravy posuzování vlivů na životní prostředí s tzv. EIA směrnicí.²⁶⁰ Mezi nejpodstatnější pochybení české právní úpravy patřily mimo jiné nedostatečná účast veřejnosti a dotčené veřejnosti v povolovacích řízeních navazujících na proces posuzování vlivů na životní prostředí a nezajištění včasné a účinné soudní ochrany příslušníkům dotčené veřejnosti. **Novela tak nově rozšiřuje práva účasti veřejnosti a dotčené veřejnosti v jednotlivých řízeních. Zavádí plnohodnotnou formu účasti příslušníků dotčené veřejnosti, kteří naplní stanovená kritéria v povolovacích řízeních, a posiluje jejich přístup k soudní ochraně.** Rozšiřuje též informační povinnosti úřadů rozhodujících v navazujících řízeních. **I podle ochránkyně by každý záměr nového využití území měl být důkladně posouzen, zejména pokud je očekáván značný dopad na okolí.** Cílem by mělo být maximálně citlivé začlenění do stávající sídelní struktury.²⁶¹ Vzhledem ke zjištěným nedostatkům apelovala na řádné odůvodnění výstupů posouzení, na které je nutné přiměřeně použít požadavky kladené na odůvodnění správního rozhodnutí.²⁶²

Ústavní soud řešil otázku aktivní žalobní legitimace ekologického spolku k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy (územního plánu).²⁶³ V judikátu Ústavní soud vymezil ze zákona plynoucí kritéria aktivní legitimace těchto spolků a též se vyjádřil k otázce subjektů ústavního práva na příznivé životní prostředí. **Skutečnost, že občan dá přednost prosazování svého zájmu formou sdružení se s jinými občany, nelze přičítat k jeho tíži.** S ohledem na vývoj mezinárodních závazků, unijního práva i na zákonnou úpravu postavení spolků zaměřených na ochranu přírody a krajiny lze považovat za překonanou starší praxi Ústavního soudu, která připisovala práva vztahující se k ochraně životního prostředí pouze fyzickým osobám²⁶⁴. **Pokud se lidé sdruží do spolku, jehož účelem podle stanov je ochrana přírody a krajiny, mohou své právo na příznivé životní prostředí realizovat i prostřednictvím tohoto spolku.**²⁶⁵ Aktivní legitimace spolků je dle Ústavního soudu reálná za splnění jistých podmínek. **Navrhovatel musí tvrdit, že mu náleží práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena, a jak do nich bylo zasaženo. Podstatný je vztah spolku k dané lokalitě a dále zaměření spolku na aktivitu s lokálním opodstatněním.** Věrohodnější je delší časové působení spolku, i když nelze vyloučit ani založení spolku za daným účelem. Tato kritéria přitom nemusí platit jen pro spolky, jejichž hlavní činností je ochrana přírody a krajiny.

V roce 2014 pokračoval též soudní spor mezi městem Ostrava a ČR ohledně nedostatečné ochrany životního prostředí na Ostravsku. Město požadovalo ukončení nezákonného zásahu²⁶⁶ spočívajícího v porušování práva města (a jeho obyvatel) na příznivé životní prostředí. Konkrétně šlo o nedostatečnou a neefektivní ochranu čistoty ovzduší tím, že nebyl vytvořen funkční a efektivní systém k dodržování imisních a emisních limitů látek znečišťujících ovzduší. **Již městský soud označil za nesporné, že limity znečišťujících látek v ovzduší jsou porušovány dle vnitrostátního i evropského práva. Nejvyšší správní**

²⁵⁹ Zákon č. 39/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Účinnost od 1. dubna 2015.

²⁶⁰ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (tzv. EIA směrnice).

²⁶¹ Souhrnná zpráva za rok 2014, str. 45.

²⁶² Tamtéž.

²⁶³ Nález Ústavního soudu, sp. zn. I. ÚS 59/14 ze dne 30. 5. 2014.

²⁶⁴ Usnesení sp. zn. I. ÚS 282/97 ze dne 6. 1. 1998.

²⁶⁵ Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 59/14 ze dne 30. 5. 2014.

²⁶⁶ Viz § 82 a násl. soudního řádu správního.

soud však shledal, že žaloba není důvodná, neboť Ostravě se nepodařilo prokázat příčinnou souvislost mezi zhoršeným stavem ovzduší a tvrzeným nekonáním žalovaných subjektů.²⁶⁷ Soud označil příčiny stavu věci za komplexní, jejíž vznik nelze přičítat pouze orgánům ČR. Stejně tak může být příčina spatřována v nedostatečné koordinaci mezi ČR a Polskem při zlepšení kvality ovzduší v hornoslezské pánvi. Kromě toho může situaci dále ovlivňovat mnoho externích faktorů. Nejvyšší správní soud tak shledal, že samotné neplnění limitů nezakládá nezákonný zásah. Ten je třeba naopak konkretizovat. V tomto případě však dle soudu byla nečinnost popsána velice abstraktně. **Soud konstatoval, že ač je existence protiprávního stavu nesporná, soudní ochranu nelze poskytnout, pokud z provedeného dokazování nevyplývá, že protiprávní stav vznikl zásahem žalovaných správních orgánů.**²⁶⁸

²⁶⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 1/2014 ze dne 14. 11. 2014.

²⁶⁸ Šlo konkrétně o vládu ČR, Ministerstvo životního prostředí a Ministerstvo dopravy.

5. Diskriminace

5.1. Antidiskriminační zákon v praxi

Ochráňkyně jakožto orgán pro rovné zacházení a ochranu před diskriminací v průběhu roku 2014 obdržela 332 podnětů týkajících se diskriminace, vyřídila 398 podnětů s namítanou diskriminací a diskriminaci zjistila v 17 případech. V deseti případech šlo o diskriminaci přímou, ve čtyřech případech o diskriminaci nepřímou, v jednom případě šlo o diskriminaci přímou a zároveň nepřímou, v jednom případě o obtěžování a v jednom o sexuální obtěžování. Ve třinácti případech se diskriminaci nepodařilo prokázat z důvodu nedostatku důkazů. V ostatních případech poskytla radu, jak by stěžovatelé měli postupovat při ochraně svých práv.²⁶⁹ Nejčastěji byla diskriminace namítána v oblasti pracovního práva a přístupu k zaměstnání a v oblasti veřejné správy. Nejčastějšími důvody diskriminace pak byly důvody jiné než vymezené antidiskriminačním zákonem, z důvodů vymezených antidiskriminačním zákonem pak zdravotní postižení a věk. Rovněž se objevilo celkem 27 případů, kdy byla namítána vícenásobná diskriminace z více diskriminačních důvodů najednou.²⁷⁰ Pokračovalo i zprostředkovávání bezplatné právní pomoci obětem diskriminace ve spolupráci se spolkem Pro Bono Aliance.²⁷¹ V roce 2014 přinesla spolupráce jedno mimosoudní vyrovnání, kdy oběť diskriminace dostala omluvu a náhradu vzniklé škody. Další případy diskriminace jsou dosud řešeny soudně.²⁷²

V roce 2014 rovněž ochráňkyně provedla analýzu své činnosti jako orgánu pro rovné zacházení za pětileté období v l. 2009-14. Analýza ukazuje, že počet podnětů na diskriminaci předkládaný ochránci postupně roste, nemění se však počet „důvodných“ podnětů, kdy je diskriminace zjištěna, který činí cca 10%. Nejčastější oblasti a důvody diskriminace popsané výše zůstávají víceméně stejné po celé sledované období.²⁷³ Z výzkumu lze vyvodit několik závěrů. Ve společnosti přetrvává obecné nedostatečné povědomí o otázce diskriminace a přijatelnosti rozdílného zacházení. Jako diskriminace je vnímáno jakékoliv subjektivně pociťované nerovné či nespravedlivé zacházení, tj. stěžovatelé neví, že diskriminace je pouze rozdílné zacházení z obecně nepřijatelných důvodů v obecně nepřijatelné míře. V tomto směru by tedy bylo určité vhodné zintenzivnit osvětové aktivity nejen ochráňkyně, ale především státu a jeho orgánů. Z výše uvedeného počtu důvodných podnětů nelze přitom vyvozovat, že by diskriminace, ať již z určitých důvodů či obecně, byla v ČR marginálním problémem. Důvodem je spíše výše právě nedostatečné povědomí veřejnosti. Skutečné oběti diskriminace jí často naopak neoznamují, neboť jim v cestě stojí praktické překážky, jak bylo rovněž poukázáno v minulých zprávách.²⁷⁴ Výzkum ochráňkyně k této otázce probíhal v roce 2014 a jeho výsledky budou zveřejněny v roce 2015.

Otázky diskriminace se dotklo i jedno z nových doporučení ochráňkyně Poslanecké sněmovně. Ochráňkyně doporučila zavést do antidiskriminačního zákona koncept odvozené diskriminace (*discrimination by association*). Tento koncept vychází

²⁶⁹ Souhrnná zpráva za rok 2014, str. 79.

²⁷⁰ Konkrétní statistické údaje jsou uvedeny v Souhrnné zprávě za rok 2014, str. 80n.

²⁷¹ <http://www.probonoaliance.cz/cz/>

²⁷² Souhrnná zpráva za rok 2014, str. 79.

²⁷³ Souhrnná zpráva za rok 2014, str. 81n.

²⁷⁴ Viz Zpráva za rok 2013, str. 50.

z antidiskriminační judikatury Soudního dvora EU²⁷⁵ a řeší případy, kdy **sice samotná osoba není nositelkou diskriminačního znaku, avšak je diskriminována na základě svého vztahu k jiné osobě, která jeho nositelem je.** Může jít o vztahy v rámci rodiny (např. diskriminace rodiče kvůli postižení dítěte, manžela kvůli rase manželky, potomka kvůli věku a postižení rodiče), ale i širší vztahy mezi osobami blízkými (např. neposkytnutí služby osobě, která se nachází ve skupině jiných blízkých osob). Jelikož ochrana lidské důstojnosti a soukromého a rodinného života předpokládá i svobodný rozvoj mezilidských vztahů a kontaktů, může předsudek a diskriminační jednání vůči určité skupině osob zasahovat i osoby v jejich blízkém okolí. Proto Soudní dvůr EU tento koncept závazně vytvořil a orgány členských států by jej měly uplatňovat. V zájmu právní jistoty adresátů práva by ovšem bylo vhodnější tento koncept přímo upravit v českém právu.²⁷⁶

Jelikož jednou z priorit nové vlády se stalo posílení právních možností obrany proti diskriminaci a pravomocí veřejného ochránce práv²⁷⁷, **vláda v roce 2014 vypracovala novelu zákona o Veřejném ochránci práv**²⁷⁸, kde kromě technických úprav reagujících na činnost ochránce od doby jeho založení v roce 2000²⁷⁹ **přináší ochránci dvě nové pravomoci. První z nich je možnost podat Ústavnímu soudu návrh na zrušení zákona či jeho části pro porušení základních práv a svobod osob.** Ochránce by tak mohl řešit systémová porušování základních práv a svobod skrze právní úpravu i na zákonné úrovni²⁸⁰, a to nejen v oblasti diskriminace. **Druhá pravomoc je pak podat žalobu ve veřejném zájmu ve věcech diskriminace (actio popularis), pokud by se porušení práva na rovné zacházení nebo diskriminace mohly dotknout většího nebo neurčitého počtu osob anebo pokud by jimi mohl být vážně ohrožen veřejný zájem.** Institut žaloby ve veřejném zájmu, resp. actio popularis²⁸¹, kdy určitý subjekt může podat žalobní návrh ve věci, která se jej přímo nedotýká, je typický v záležitostech veřejného zájmu, které se dotýkají většího či neurčitého počtu osob, které by buď žalobu samy podat nemohly či jen s obtížemi. **Právě diskriminace není pouze individuální, ale strukturální, celospolečenský problém, který se může dotýkat velmi rozsáhlých skupin (etnická menšina, věková skupina, ženy/muži apod.). Proto efektivní ochrana proti ní vyžaduje i systémové prostředky.** Jedna diskriminační žaloba ve veřejném zájmu může tak celý problém vyřešit rychleji a efektivněji pro dotčené osoby i státní orgány, neboť by se v jednom řízení mohlo rozhodnout s následky pro větší počet osoby, které by jinak žalobu musely podávat samy. Proto se actio popularis ve věcech diskriminace postupně zavedla v USA i v mnoha evropských státech.²⁸² Pravomoc k podání žaloby přitom bude

²⁷⁵ Rozsudek Soudního dvora EU ve věci C-303/06 *S. Coleman proti Atridge Law a Steve Law* ze dne 17.7.2008, Sb. rozh. 2008 I-05603.

²⁷⁶ Viz Souhrnná zpráva za rok 2014, str. 11n.

²⁷⁷ Viz Programové prohlášení vlády, str. 14.

²⁷⁸ Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony je projednáván jako sněmovní tisk č. 379 a je momentálně v 2. čtení.

²⁷⁹ Pro oblast boje proti diskriminaci je z tohoto hlediska významná úprava povinnosti součinnosti při zkoumání podnětů na diskriminaci i ze strany soukromých osob v novém § 21b odst. 2. Tyto osoby budou povinny ochránci poskytnout informace a vysvětlení, předložit písemnosti a sdělit stanovisko k otázkám týkajícím se případu. Cílem je umožnit ochránci při poskytování metodické pomoci získat dostatek informací pro posouzení, zda k diskriminaci došlo či nikoliv a jak tedy oběť má při ochraně svých práv postupovat. Pokud ovšem subjekt součinnost neposkytne, nebudou mu hrozit žádné sankce.

²⁸⁰ U jiných právních předpisů má ochránce toto oprávnění již od roku 2000. Viz § 64 odst. 2 písm. f) zákona o Ústavním soudu ve znění zákona č. 18/2000 Sb. s účinností od 28. 2. 2000.

²⁸¹ V českém právu je pojem žaloba ve veřejném zájmu vyhrazen pro žalobu proti správnímu rozhodnutí ve správním soudnictví jiným subjektem než účastníkem správního řízení podle § 66 soudního řádu správního.

²⁸² V roce 2013 umožňovalo podání actio popularis celkem 12 zemí EU (Bulharsko, Francie, Chorvatsko, Itálie, Lucembursko, Maďarsko, Německo, Nizozemí, Portugalsko, Rumunsko, Slovensko a Španělsko) spolu s dalšími

svěřena právě ochránci jako odbornému orgánu pro rovné zacházení a ochranu před diskriminací, který na základě své činnosti bude mít k dispozici dostatek faktických informací i odborné zázemí pro jejich vyhodnocení. Další doporučení ochránce v oblasti diskriminace budou řešeny novelou antidiskriminačního zákona a dalších zákonů, která bude vládou připravována v roce 2015.

5.2 Diskriminace na základě rasy či etnického původu

V oblasti rasové diskriminace upozornila ochránkyně na případ diskriminace v přístupu k bydlení, který odhalil dva obecné aspekty boje proti diskriminaci.²⁸³ **Prvním aspektem je, že poskytovatel služby či jiného statku, resp. jejich zprostředkovatel se nemůže zbavit odpovědnosti za diskriminační jednání tím, že odkáže na příkaz k tomuto jednání plynoucí ze smlouvy s vlastním poskytovatelem tohoto statku.** Typicky např. realitní kancelář nemůže říci, že jí majitel bytu zakázal pronajímat byt určité etnické či jiné skupině a ona jen plní jeho příkaz.²⁸⁴ **V takovém případě se sám zprostředkovatel dopouští přímé diskriminace z důvodů rasy (či jiného důvodu)²⁸⁵ a samotný poskytovatel zboží nebo služby navádění k takové diskriminaci²⁸⁶.** Zprostředkovatel tedy nemůže sloužit k legalizaci diskriminačního jednání poskytovatele statku a naopak se stává přímo odpovědným za dané diskriminační jednání.

Druhým aspektem je pak způsob zjišťování diskriminace pomocí tzv. situačního testování, kdy určité osoby projevují zájem o statek a zjišťují při tom, zda statek bude poskytnut na rovném základě i příslušníkovi skupiny, která by mohla být předmětem diskriminace.²⁸⁷ Důvodem je, že případy diskriminace, zejména při poskytování zboží a služeb, jsou často založeny pouze na ústní komunikaci a na tvrzeních obou stran. Celý proces testování je tak sledován a zaznamenáván, aby případné diskriminační jednání mohlo být prokázáno.²⁸⁸ Jakkoliv přitom zájem o statek či příslušnost ke skupině mohou být jen předstírány, **v daném případě je cílem zjistit, jak poskytovatel statku přistupuje k příslušníkům dané skupiny obecně.** Poskytovatel je povinen vždy za jakýchkoliv okolností dodržovat svou zákonnou povinnost statek poskytnout příslušníkovi určité skupiny a nikoliv jej na základě příslušnosti k této skupině jakkoliv znevýhodňovat. Diskriminace

2 zeměmi EHS (Lichtenštejsko, Norsko), FYROM a Tureckem. V dalších 3 zemích (Malta, Rakousko, Spojené království) je možné k oprávnění k actio popularis ve věcech diskriminace dojít soudní interpretací.

²⁸³ Zpráva o šetření ve věci diskriminace z důvodu etnicity v oblasti bydlení spis. zn. 112/2012/DIS ze dne 10. 9. 2014.

²⁸⁴ Stejně se však může jednat o situaci, kdy agentura práce na příkaz zaměstnavatele vyřazuje uchazeče o zaměstnání patřící k určité etnické či věkové skupině či příslušníky určitého pohlaví. Viz rovněž Zpráva o šetření ve věci rovného přístupu k zaměstnání sp. zn. 77/2012/DIS ze dne 26. 6. 2014.

²⁸⁵ § 2 odst. 3 antidiskriminačního zákona

²⁸⁶ § 4 odst. 5 antidiskriminačního zákona

²⁸⁷ K tématu situačního testování viz bohatá zahraniční literatura např. Rorive Isabelle – Situation tests in Europe: myths and realities, European Antidiscrimination Law Review, April 2006, Issue No. 3, tatáž - Proving Discrimination Cases- the Role of Situation Testing, Migration Policy Group/Centre for Equal Rights, 2009, přístupné zde:

http://migpolgroup.com/public/docs/153.ProvingDiscriminationCases_theroleofSituationTesting_EN_03.09.pdf či v češtině Situační testing (aneb zpráva o průzkumu). Praha: Poradna pro občanství/občanská a lidská práva, 2006 http://www.poradna-prava.cz/folder05/situacni_testing_vysledky.pdf

²⁸⁸ Podle judikatury Ústavního soudu i Nejvyššího soudu jsou záznamy z utajeného testování přípustné jako důkazy v soudním řízení, neboť nejde o projevy osobní povahy, jejichž použití by zasahovalo do soukromí osob. Viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 191/05 ze dne 13. 9. 2006 v kombinaci s rozsudkem Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 64/2004 ze dne 11. 5. 2005. Viz rovněž § 88 odst. 1 občanského zákoníku a Boučková a kol.: Antidiskriminační zákon. Komentář, Praha, 2010, str. 356n.

přitom nemusí být založena jen na skutečném, ale i domnělém důvodu.²⁸⁹ **Poskytovatel tedy není rozhodně nijak naváděn k jakémukoliv protiprávnímu jednání, naopak je mu poskytnuta možnost jednat v souladu se zákonem a poskytovat své statky všem na rovném základě a je jen na něm, jak se k této situaci postaví.** Toto je tedy základní rozdíl mezi situačním testováním a testováním spolehlivosti prováděným orgány činnými v trestním řízení.²⁹⁰ V rámci situačního testování je v souladu s právem přistoupit na výzvu a konat, naopak při testování spolehlivosti je v souladu s právem na výzvu nereagovat a nekonat. Podobně ostatně fungují i státní kontrolní orgány při skrytém prověřování dodržování zákonů.²⁹¹ **Konečně jak česká²⁹² i evropská²⁹³ judikatura nikdy nijak nebránila tomu, aby se testující osoby u soudů domáhaly stejných nároků jako jiné oběti diskriminace, neboť k diskriminaci dochází již jednáním diskriminující osoby a nikoliv až jejím dopadem na diskriminovanou osobu** a diskriminace (a obzvláště na základě rasy) je navíc natolik ponižující, nebezpečné a společensky nepřijatelné jednání, že není nijak rozhodující, zda své oběti zastihla „neočekávaně“ či zda se rozhodli plánovitě prověřit, zda bude dodrženo jejich právo na rovný přístup ke statkům a nebýt diskriminován z nelegitimních důvodů. I osoby testující tedy mohou žádat vedle upuštění od diskriminace a odstranění následků diskriminačního zásahu i přiměřené zadostiučinění včetně náhrady nemajetkové újmy v penězích, byť lze předpokládat, že tato náhrada bude zřejmě snížena oproti případům, kdy diskriminace výrazně omezila životní možnosti osoby tím, že jí nebyl umožněn přístup ke statkům tvořícím významnou součást jejího osobnostního rozvoje.

5.3. Diskriminace na základě pohlaví

Ochránkyně se v roce 2014 zabývala i případem odvolání vedoucí zaměstnankyně v úzké souvislosti s jejím těhotenstvím a mateřstvím.²⁹⁴ Ochránkyně dospěla k názoru, že zaměstnavatel má podle zákoníku práce plné právo odvolat vedoucího zaměstnance z funkce i bez udání důvodu²⁹⁵ a že tudíž vedoucí zaměstnanec nepožívá ve své funkci takové ochrany jako běžný zaměstnanec²⁹⁶. I pro tyto případy však platí zákaz diskriminace podle antidiskriminačního zákona, který se kromě vlastního pracovního poměru vztahuje i na funkční nebo jiný postup v zaměstnání.²⁹⁷ Proto přes velkou možnost uvážení zaměstnavatele při odvolání vedoucího zaměstnance z funkce se tak nesmí dít z diskriminačních důvodů.²⁹⁸ **Pokud je však vedoucí zaměstnankyně odvolána ze své**

²⁸⁹ § 2 odst. 5 antidiskriminačního zákona.

²⁹⁰ Viz např. § 41 zákona o Generální inspekci bezpečnostních sborů.

²⁹¹ Např. inspekce práce či Česká obchodní inspekce podle § 5 odst. 2 písm. c) a § 8 písm. b) a d) kontrolního řádu

²⁹² Viz např. rozsudek Vrchního soudu v Praze čj. 1 Co 62/2003-139 ze dne 27. 5. 2003 publikován v BA 11-12/2003 str. 100 a násl. anebo slavný případ basebalové pálky, který byl rovněž založen na situačním testování a ani Nejvyšší soud (rozsudky sp. zn. 30 Cdo 1630/2004 ze dne 30. 6. 2005, sp. zn. 30 Cdo 736/2007 ze dne 12. 2. 2009 a sp. zn. 30 Cdo 2314/2012 ze dne 28. 2. 2013), ani Ústavní soud (nález sp. zn. II. ÚS 1174/09 ze dne 13. 1. 2010) se nikdy nad tímto aspektem nijak nepozastavily. Naopak podle nich v případech diskriminace není rozhodující zacílení zásahu na konkrétní oběť, ale na určitou skupinu osob, z nichž každá se jím může cítit oprávněně dotčena a bránit se proti němu. Pohnutky pro vstup do diskriminační situace nejsou přitom podstatné.

²⁹³ Viz např. rozsudek Soudního dvora EU ve věci C-54/07 *Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding proti Firma Feryn NV* ze dne 10. 7. 2008, Sb.rozh. 2008 I-05187.

²⁹⁴ Zpráva o šetření ve věci odvolání z funkce z důvodu mateřství sp. zn. 1594/2014/VOP ze dne 25. 8. 2014.

²⁹⁵ § 73 odst. 1 zákoníku práce.

²⁹⁶ § 50 odst. 2 zákoníku práce.

²⁹⁷ § 16 odst. 1 zákoníku práce a rovněž čl. 3 odst. 1 písm. a) a c) směrnice Rady 2000/78/ES, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání.

²⁹⁸ K podobnému závěru již dospěla česká judikatura v případě zrušení pracovního poměru ve zkušební době podle § 66 odst. 1 zákoníku práce, který může být rovněž formálně bez uvedení důvodu. Viz rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 2195/2008 ze dne 21. 4. 2009. Soudní dvůr EU pak dokonce ochranu v případě

funkce několik dní před svým nástupem na mateřskou dovolenou, zakládá to silnou domněnku její diskriminace na základě mateřství, resp. pohlaví.²⁹⁹ Důvodem pro tento postup přitom rozhodně nemohou být organizační či jiné důvody na straně zaměstnavatele jako zajištění chodu organizačního úseku, plnění pracovních úkolů apod. Smyslem celé ochrany těhotných zaměstnankyň a zaměstnankyň-matek a zaměstnanců/otců je naopak právě to, aby jim zaměstnavatel vytvořil podmínky pro **sladění profesního a rodinného života** organizačními či jinými opatřeními (např. obsazením jejich místa dočasně pověřenými zaměstnanci, přijetím zaměstnanců na dobu určitou či výkonem práce formou dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr), které zaměstnankyni či zaměstnanci umožní vrátit se do zaměstnání kdykoliv podle své volby na původně zastávanou pracovní pozici, aby tak těhotenství a mateřství nepředstavovaly žádnou překážku jejich profesnímu rozvoji a kariérnímu postupu. Tato opatření má zaměstnavatel přitom povinnost přijímat nejen na základě konkrétních zákonných ustanovení zákoníku práce zakazujících určité kroky vůči těhotné zaměstnankyni či zaměstnankyni nebo zaměstnanci rodiči³⁰⁰, ale i na základě obecného zákazu diskriminace na základě těhotenství, mateřství nebo otcovství v pracovněprávních i jiných vztazích³⁰¹.

5.4. Diskriminace na základě věku

Strategickým dokumentem, který se mimo jiné zabývá zajištěním a ochranou práv starších osob a seniorů, je Národní akční plán podporující pozitivní stárnutí pro období let 2013 až 2017.³⁰² Plán je meziresortní dokument obsahující komplexní opatření pro agendu stárnutí populace, kterou je třeba prosazovat horizontálně napříč sektory a na všech úrovních veřejné správy. Jeho hlavním cílem je změna přístupu lidí a celé společnosti ke stárnutí, zlepšení zapojení starších občanů do života společnosti a podpora aktivního stárnutí jako prevence sociálního vyloučení a zdravotních problémů. Priorita „Zajištění a ochrana práv starších osob“ obsahuje konkrétní úkoly zejména pro oblasti zvýšení informovanosti o potřebách starších osob a zajištění ochrany starších osob před diskriminací a všemi projevy nedůstojného zacházení, týrání a zneužívání.

Ústavní soud se v roce 2014 zabýval odebráním slevy na dani pracujícím důchodcům a příslušná ustanovení zrušil.³⁰³ Ústavní soud přitom ustanovení neposuzoval jen jako diskriminaci na základě věku, jak byla veřejně často vnímána, tj. jako diskriminace pracujících důchodců vůči jiným pracujícím osobám, ale pojal problém komplexněji. Srovnání provedl nejdříve v rámci samotné skupiny pracujících důchodců, kde právní úprava postihovala pouze ty důchodce, kteří pobírali starobní důchod k 1. lednu daného roku. Stačilo tedy z jakéhokoliv důvodu 1. ledna starobní důchod nepobírat a důchodce hned mohl slevu na dani z příjmu uplatnit.³⁰⁴ Jakkoliv je samozřejmě nutné stanovit určitá rozlišující kritéria, tato kritéria by pak měla zaručit efektivnost postupu, tj. být vhodná k dosažení cíle regulace. Další posouzení pak bylo mezi pracujícími důchodci a ostatními poplatníky daně z příjmu, kdy Ústavní soud shledal, že **pracující důchodci neměli i přes pobírání starobního důchodu**

mateřství rozšířil i na členy statutárního orgánu. Viz rozsudek ve věci c-232/09 *Dita Danosa proti LKB Līzings SIA* ze dne 11.11.2010, Sb. rozh.. 2010 I-11405.

²⁹⁹ § 2 odst. 4 antidiskriminačního zákona.

³⁰⁰ Viz např. § 47, § 53 odst. 1 písm. d), § 54 písm. b) až d) a § 55 odst. 2 zákoníku práce a další.

³⁰¹ § 2 odst. 4 antidiskriminačního zákona.

³⁰² Plán byl v roce 2015 aktualizován a jeho oficiální verze je přístupná zde: <http://www.mpsv.cz/cs/14540>.

³⁰³ Nález pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 31/13 ze dne 10. 7. 2014.

³⁰⁴ Existuje ostatně dostatek důkazů z praxe, že se tomu tak dělo a že na to následně reagovaly i příslušné státní orgány. Viz např. <http://www.financnisprava.cz/cs/financni-sprava/pro-media/tiskove-zpravy/2013/informace-k-priznani-slevy-na-dani-pracu-1182>

zaručeno, že jim bude slevou na dani zaručen stejný základní příjem jako běžným zaměstnancům. Sleva na dani z příjmu má zajistit každému poplatníkovi určitý minimální nezdaněný příjem pro živobytí. **Zejména důchodci pobírající nižší důchod³⁰⁵ jsou přitom nuceni si k důchodu přivydělávat, pokud nemají pobírat sociální dávky. Pak se ovšem dostávají do stejné faktické situace jako jiní zaměstnanci platící daň z příjmu a uplatňující slevu na dani.** Běžný zaměstnanec má však příjem nepodléhající dani vyšší než určitá, ne však nepodstatná část starobních důchodců a ze stejného hrubého příjmu mu tak zůstane vyšší čistý příjem než důchodci, který si nižší důchod musí doplnit příjmem, který však již musí zdanit.³⁰⁶ **Ze stejného příjmu tak díky neexistenci slevy na dani starobní důchodce zaplatí daň, zatímco běžný zaměstnanec se slevou na dani nikoliv. Pro oba přitom tento příjem plní úlohu zajištění živobytí a proto nelze namítat, že důchodce má k dispozici nezdaněný důchod, pokud tento sám o sobě srovnatelné výše nedosahuje nebo nestačí na zajištění živobytí.** Tyto situace jsou přitom pojímány neodůvodněně rozdílně a nezdaněný starobní důchod často nedokáže nahradit nezdaněný příjem po slevě na dani. Nerovnost navíc nastává právě u nejnižších příjmových kategorií, u kterých příjem musí o to složitěji zajistit život v souladu s respektem k jejich důstojnému životu jako základnímu ústavnímu principu. Proto Ústavní soud danou úpravu jako nepřipustné rozlišování zrušil.

Jakkoliv lze souhlasit s tím, že stát má v oblasti daní a poplatků i v oblasti sociální poměrně široké pole působnosti a uvážení, v tomto případě byla zvolená metoda poněkud nevhodná. Nebylo zohledněno, že **současná výše důchodu v mnohých případech nemusí nahradit příjem nepodléhající dani z příjmu a tudíž že se pak starobní důchodci ocitají v situaci, kdy výdělečná činnost při důchodu není nějaká nadstandardní volba využívající výhody nezdaněného důchodu, ale nutnost pro zajištění důstojného živobytí, která by mohla být nahrazena jen pobíráním sociálních dávek, což zajisté není v zájmu státu a národního hospodářství,** nemluvě o tom, že mnozí důchodci sociální pomoc vnímají subjektivně jako něco nedůstojného. **V zájmu státu je tak naopak spíše pracovní aktivitu (nejen) seniorů podporovat** a nikoliv jí naopak klást překážky, a to nejen z důvodů hospodářsko-ekonomických, ale i sociálních. Je pravda, že generační výměna v pracovním procesu může být rovněž určitým způsobem boje proti nezaměstnanosti, zejména mezi mladými lidmi. Nicméně řešením není poslat staré osoby do důchodu, ale pokusit se vytvořit dostatek pracovních míst pro všechny a umožnit k nim všem rovný přístup.

5.5. Diskriminace osob se zdravotním postižením

V oblasti práv osob se zdravotním postižením přetrvával problém diskriminace v přístupu ke vzdělání a zajištění podpory pro děti se zdravotním postižením. Ochránkyně se podobně jako soudy v roce 2014 věnovala případům, kdy nebyla tato podpora zajištěna v dostatečné míře, zejména neposkytnutím dostatečných finančních prostředků, a rodiče dětí se zdravotním postižením museli část podpory financovat sami (např. příspěvek na asistenta pedagoga formou sponzorského daru). Ochránkyně upozornila na to, že přes omezené finanční prostředky krajů, které udělují souhlas se zřízením místa asistenta pedagoga na školách³⁰⁷, **se při jejich rozhodování nejedná o libovolné rozhodování o využití peněz**

³⁰⁵ Jak dokládá Ústavní soud v nálezu statistickými údaji, 10% důchodců pobíralo důchod pod 8 000 Kč, tj. pod úrovní minimální mzdy, a někteří dokonce pod 3 000 Kč, tj. pod úrovní životního minima.

³⁰⁶ Sleva na dani ve výši 24 840 Kč ročně odpovídá nezdanitelnému příjmu (hrubé mzdy) ve výši 123 582 Kč ročně, tedy přibližně 10 300 Kč měsíčně, což je poměrně průměrný starobní důchod, na který se určitá část důchodců nedosáhne. Poplatník s hrubým příjmem 9 000 Kč využívajícím slevu na dani bude mít čistý příjem v této výši. Starobní důchodce s nižším důchodem bude mít čistý příjem nižší, neboť příjem na dosažení oné výše bude muset zdanit 15% - např. při důchodě 4 000 Kč a příjmu 5 000 Kč bude čistý příjem 7 995 Kč.

³⁰⁷ § 16 odst. 10 školského zákona.

kraje, ale o správní řízení podle správního řádu, neboť se zde rozhoduje o otázkách týkajících se veřejné správy a, byť zprostředkovaně, i o právech a povinnostech osob.³⁰⁸

I když povinnost kraje zajistit podmínky pro vzdělávání žáků se zdravotním postižením je v jeho samostatné působnosti³⁰⁹, **z obecných principů správního řízení³¹⁰ plyne povinnost krajského úřadu rozhodovat transparentně a rovným způsobem podle předem daných kritérií.** Ani tato kritéria však nemohou být libovolná, neboť kraj musí respektovat, že subjektem oprávněným hodnotit speciální vzdělávací potřeby je školské poradenské zařízení,³¹¹ které rozhoduje, zda a jaká forma podpory je v daném případě nutná.³¹²

Děti se speciálními vzdělávacími potřebami mají ze zákona právo na vzdělávání, jehož obsah, formy a metody odpovídají jejich vzdělávacím potřebám, na vytvoření nezbytných podmínek, které vzdělávání umožní, a na poradenskou pomoc škol a poradenských zařízení.³¹³ Tyto speciální vzdělávací potřeby jsou odborně vyhodnoceny a následně je právem dítěte a povinností státu a školy tyto potřeby naplnit. V opačném případě se jedná o nepřímou diskriminaci na základě zdravotního postižení, neboť nejsou přijata přiměřená opatření zajišťující mu rovný přístup ke vzdělávání.³¹⁴ **Pokud navíc tato opatření musí financovat či jinak zajišťovat jejich rodiče, jsou i tito odvozeně nepřímo diskriminováni ve výše popsaném smyslu oproti rodičům dětí bez postižení, kteří nemusí na jejich základní vzdělání přispívat jako oni.** Přiměřenost těchto opatření je přitom nutné posuzovat právě s ohledem na odborné doporučení školského poradenského zařízení. Vzhledem k povaze vzdělávání jako veřejného statku, který zajišťuje primárně stát, byť ve spolupráci a skrze samosprávy, pak otázka finanční únosnosti ustupuje výrazně do pozadí. **Stát, resp. obec jako zřizovatel školy³¹⁵ a kraj jako subjekt uspokojující speciální vzdělávací potřeby žáků³¹⁶ nemohou pomoc, kterou dítě se speciálními vzdělávacími potřebami potřebuje, neposkytnout jen z důvodů nedostatku financí či její financování přesunout na rodiče dítěte.** Je na nich, aby si vytvořily dostatečné finanční prostředky na uspokojení speciálních vzdělávacích potřeb žáků na svém území a na státu, aby jim k tomu poskytl podmínky a pomoc.³¹⁷ Jinak by se právo dětí se zdravotním postižením na vzdělání stalo nevymahatelným a iluzorním. Ochránkyně v tomto směru celou otázku zanalyzovala podrobněji a komplexněji než soudní judikáty, které se k většině otázek z procesních důvodů

³⁰⁸ § 1 správního řádu a § 183 odst. 1 školského zákona. Viz rovněž Zpráva o šetření ve věci poskytování vzdělání nezletilé T. P. v Základní škole v K. H. sp.zn. 189/2012/DIS ze dne 21.8.2013.

³⁰⁹ § 181 odst. 1 školského zákona.

³¹⁰ § 2 a násl. správního řádu.

³¹¹ § 16 odst. 5 školského zákona.

³¹² Nelze tedy např. odborné hodnocení školského poradenského zařízení, jakkoliv doporučující, nahradit rozhodnutím jiného orgánu kraje, jakkoliv odborného, či aby takový orgán zasahoval do posuzování speciálních vzdělávacích potřeb dítěte a jakýmkoliv způsobem je ovlivňoval. Viz Zpráva o šetření ve věci postupu přiřízení funkce asistenta pedagoga sp. zn.: 216/2012/DIS/ ze dne 25. 9. 2014.

³¹³ § 16 odst. 6 školského zákona a obecně čl. 33 Listiny.

³¹⁴ Viz § 3 odst. 2 antidiskriminačního zákona. Byť toto ustanovení přístup k vzdělávání přímo nezmiňuje, vyplývá toto právo z výše uvedených ustanovení školského zákona i např. z čl. 24 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením.

³¹⁵ § 178 odst. 1 školského zákona.

³¹⁶ § 181 odst. 1 školského zákona.

³¹⁷ Zdrojem financování mohou být příplatky k normativu podle § 3 odst. 6 písm. a) vyhlášky č. 492/2005 Sb., o krajských normativních, ve znění pozdějších předpisů a finance, jež krajský úřad rozděluje na základě § 160 odst. 1 písm. c) a d), resp. § 161 odst. 2 a 6 školského zákona z finanční rezervy vytvořené za účelem financování vzdělávání dětí se speciálními vzdělávacími potřebami. Ve správním řízení o souhlasu se zřízením a financováním místa asistenta pedagoga pak škola jako účastník řízení musí využít všechny své zákonné prostředky k tomu, aby splnila svou povinnost zajistit podmínky pro vzdělávání dětí se zdravotním postižením (např. odvolat se proti neudělení souhlasu, zahájit jednání s krajem o získání dalších finančních prostředků).

ani vyjádřit nemohly.³¹⁸ Lze doufat, že **nový systém uspokojování speciálních vzdělávacích potřeb podle novely školského zákona přispěje k řešení popsaných problémů a že stát i samospráva budou k uspokojování těchto potřeb přistupovat zodpovědněji.**

Právy osob se zdravotním postižením se zabýval i Ústavní soud, a to v souvislosti s platností jejich právních úkonů. V prvním případě byl pár nevidomých, resp. slabozrakých manželů zneužit tak, že peníze z půjčky, kterou si vzali svým jménem, byly skrze smlouvu převedeny na cizí účet, což si však nemohli ověřit, neboť se smlouvou nebyli nijak seznámeni.³¹⁹ Ačkoliv tedy půjčku nemohli využít, byli nuceni jí splácet a následně se dostali i do finančních problémů a byli obžalováni i z úvěrového podvodu. **Ústavní soud uvedl, že u osob, které z důvodů svého zdravotního postižení nemohou číst a psát, je třeba vždy pečlivě zkoumat, zda se skutečně seznámily s obsahem písemného právního úkonu, a nikoliv se spoléhat na formální prohlášení a okolnosti, že tak mohly učinit.** Jelikož tyto osoby se objektivně nemohou samy přesvědčit o souladu své vůle s jejím písemným projevem navenek, je nutné jim poskytnout obzvláštní ochranu³²⁰, obzvláště pokud se prokáže rozpor vůle osoby s písemným zněním projevu. **Po těchto osobách nelze spravedlivě požadovat stejnou míru kontroly nad projevy své vůle jako po ostatních osobách, neboť slepý člověk si logicky nikdy nemůže písemný projev vůle zkontrolovat a je odkázán na kontrolu druhým.** Nelze je za jejich handicap postihovat tím, že nebudou chráněny před snahami o zneužití jejich postižení.

Druhý případ pak pojednával o osobě s duševním postižením, která napadala platnost směnky podepsané v duševní poruše, která jej činila neschopného tohoto jednání.³²¹ Její nemoc sice byla prokázána, nebylo však bezpečně prokázáno, že nemoc skutečně ovlivnila dané jednání osoby a činila jí neschopnou daného jednání.³²² **Ústavní soud ve světle i obecných důkazních principů poukázal na to, že žádnou skutečnost nelze zpětně prokázat se 100% jistotou.**³²³ **Proto nelze toto požadovat ani po osobě s duševním postižením při posuzování platnosti jejího právního úkonu, která je tak na základě svého postižení diskriminována.** Ústavní soud si však rovněž uvědomuje, že jednající osoby v běžném styku nejsou schopny zjistit, zda jejich protistrana trpí či netrpí duševní poruchou, která může ovlivnit platnost vzájemného právního jednání a která je navíc posuzována z povahy věci zpětně a zasahuje tím do právní jistoty stran. **Duševní poruchu či jinou okolnost ovlivňující platnost právního jednání je tak nutno prokázat s vysokou mírou pravděpodobnosti.** Úmluva o právech osob se zdravotním postižením vyžaduje umožnění samostatného rozhodování a jednání osoby se zdravotním postižením bez zásahů do její svéprávnosti a naopak poskytnutí adekvátní podpory a ochrany při jejím samostatném jednání.³²⁴ **Cílem je, aby jednání osoby se zdravotním postižením bylo zajištěno pomocí a podporou tak, aby bylo pokud možno platné a aby osoba byla vedena i k tomu, uvědomovat si následky svého jednání a přejímat za ně odpovědnost.**

³¹⁸ Viz Zpráva za rok 2013, str. 58.

³¹⁹ Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2134/13 ze dne 2. 4. 2014.

³²⁰ Viz § 40 odst. 5 starého občanského zákoníku a § 563 nového občanského zákoníku.

³²¹ Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 173/13 ze dne 20. 8. 2014.

³²² § 38 odst. 2 starého občanského zákoníku a § 581 nového občanského zákoníku.

³²³ Viz § 153 odst. 1 občanského soudního řádu ve znění zákona č. 171/1993 Sb. s účinností od 1. 9. 1993, kdy se pro rozhodování soudu vyžaduje pouze zjištění *skutkového* stavu věci a nikoliv *skutečného* stavu věci, tj. materiální pravdy. Podobně viz § 2 odst. 5 trestního řádu, který v trestním řízení také nevyžaduje zjištění skutečného stavu, ale pouze stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti.

³²⁴ Čl. 12 Úmluvy.

5.6. Diskriminace na základě sexuální orientace

Významným problémem u osob se stejnopohlavní sexuální orientací zůstávalo i v roce 2014 právní uznání různých aspektů rodinného života. **Nový občanský zákoník účinný od 1. ledna 2014 sice registrovaným partnerům přiznává rovná práva jako manželům ve věcně-právních i obligačních věcech, ale v samotném rodinném právu s nimi vůbec nepočítá.**³²⁵ Registrované partnerství jako právní institut osobního statusu nadále upravuje zvláštní zákon o registrovaném partnerství, ačkoliv nový občanský zákoník měl být „kodifikace upravující postavení osob a jejich soukromá práva a soukromé povinnosti vznikající z jejich vzájemného styku“ včetně právě práva rodinného upravujícího statusové otázky a vztahy mezi osobami na základě příbuzenství.³²⁶ **Tímto je dáváno nadále koncepčně najevo, že registrované partnerství jako trvalý právní svazek dvou osob stejného pohlaví s vzájemnými právy a povinnostmi do rodinného práva a rodinných věcí nepatří.**³²⁷ Rovněž novela zákona o matrikách, jménu a příjmení, která přesunula do tohoto zákona veškerý proces vstupu do registrovaného partnerství³²⁸, nebyla využita k tomu, aby odstranila některá omezení při procesu vstupu do partnerství jako volba společného příjmení partnerů, možnost vstupu do partnerství jen na stanovených matričních úřadech³²⁹ či celkový spíše úřední charakter obřadu spočívající v prohlášení partnerů o vstupu do partnerství před matrikářem. Jakkoliv je možné stále zachovávat rozdíly mezi manželstvím jako svazkem dvou osob opačného pohlaví a partnerstvím jako svazkem osob stejného pohlaví, měly by tyto rozdíly být vždy přiměřené a směřovat k legitimním cílům a nikoliv naopak partnerství znevýhodňovat či degradovat. Pak by se totiž mohlo jednat i o diskriminaci na základě sexuální orientace.

Nevyřešenou otázkou stále zůstávají i rodiny partnerů stejného pohlaví s dětmi. **Poslanecké sněmovně byl v roce 2014 předložen opět návrh novely zákona o registrovaném partnerství, který má za cíl umožnit osvojení dítěte registrovaným partnerem jeho rodiče.**³³⁰ Návrh však dosud nebyl Poslaneckou sněmovnou projednán ani v 1. čtení. Na ochránkyni se obrátila i dvojice registrovaných partnerů, která projevila zájem o zápis do evidence žadatelů o osvojení, avšak byla odmítnuta.³³¹ Ochrádkyně konstatovala, že úřady nepostupovaly protiprávně, neboť právě zákon o registrovaném partnerství osvojení partnery zakazuje. **Pro tento zákaz však podle ochránkyně neexistuje žádný legitimní důvod, neboť není nikde prokázáno, že by osvojení a výchova dítěte registrovanými partnery byly a priori v rozporu s jeho nejlepším zájmem.**³³² Rodiny partnerů stejného pohlaví přitom reálně existují a právo s nimi i počítá, neboť uzavření partnerství není (a ani

³²⁵ § 3020 občanského zákoníku. Registrovaným partnerům se pouze přiznává postavení osoby blízké podle § 22 občanského zákoníku.

³²⁶ Viz důvodová zpráva k novému občanskému zákoníku, sněmovní tisk č. 362, 6.volební období, obecná část, str. 573. V obecné části důvodové zprávy je ostatně na mnohých místech poukazováno na koncepční chybnost speciální kodifikace rodinného práva mimo právo občanské (str. 554, 557, 560)

³²⁷ Viz rovněž Zpráva za rok 2008, str. 85.

³²⁸ Zákon č. 312/2013 Sb., 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, účinný od 1. 1. 2014.

³²⁹ Jedná se o tzv. registrující matriční úřad, kterým je podle vyhlášky č. 207/2001 Sb., kterou se provádí zákon č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení a o změně některých souvisejících zákonů, vybraný matriční úřad v každém kraji a hl. m. Praze. V každém kraji je přitom takový úřad pouze 1.

³³⁰ Sněmovní tisk č. 320, VII. volební období, předložený 11. 9. 2014.

³³¹ Zpráva o šetření ve věci diskriminace z důvodu sexuální orientace v oblasti osvojení dítěte sp. zn. 2977/2014/VOP/PPO ze dne 1. 7. 2014.

³³² Viz čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte. Tyto důvody přitom nevplynuly ani z důvodové zprávy k zákonu o registrovaném partnerství (sněmovní tisk č. 969, IV. volební období), ani z parlamentní debaty k návrhu, ani z následné odborné debaty po skoro 10 letech účinnosti.

nemůže být) překážkou výkonu jejich rodičovských práv a rodičovské zodpovědnosti a naopak partner má povinnost starat se o dítě svého partnera.³³³ V tomto směru tedy sám zákonodárce uznává fakt, že péče registrovaných partnerů není v jakémkoliv apriorním rozporu s nejlepším zájmem dítěte. Při neexistenci rozumných důvodů však nemůže v právu existovat zákaz založený pouze na libovůli či předsudcích a v rozporu s ústavními principy rovnosti a zákazu diskriminace a úcty k lidské důstojnosti každého jedince.³³⁴ I registrovaní partneři tedy mají právo na to, aby byla individuálně posouzena jejich schopnost péče o dítě v jeho nejlepším zájmu právě i s ohledem na práva tohoto dítěte. I každé dítě má totiž právo, aby bylo v jeho nejlepším zájmu posouzeno, zda je péče stejnopohlavního páru pro něj ta nejvhodnější či nikoliv, a to jak když tento pár již o něj pečuje, tak když jej chce získat do své péče. **Pokud není důvodné osobu v registrovaném partnerství jako uchazeče o osvojení odmítnout na základě jejích individuálních charakteristik v souladu s nejlepším zájmem dítěte, jedná se o diskriminaci na základě sexuální orientace.** Pokud je zákaz osvojení registrovanými partnery v zákoně o registrovaném partnerství diskriminací na základě sexuální orientace, odporuje tedy podle ochránkyne ústavnímu pořádku i mezinárodním úmluvám. **Ochránkyne doporučila dvojici podat správní žalobu s návrhem Ústavnímu soudu na zrušení tohoto zákazu.** K tomu nakonec v roce 2015 došlo, avšak ve věci nebylo dosud rozhodnuto.³³⁵

5.7. Diskriminace na základě náboženského přesvědčení

Novým, avšak poměrně diskutovaným tématem se v roce 2014 stala diskriminace na základě náboženského přesvědčení, konkrétně případ muslimské dívky nosící šátek ve škole. Jelikož školní řád zakazoval pokrývání hlavy, dívka nakonec studia zanechala. Následně se případem zabývala i ochránkyne³³⁶, která konstatovala, že **nošení náboženských symbolů ve školách (ale ani jinde) není zákonně nijak upraveno a je proto nutné vycházet z ústavního pořádku a mezinárodních úmluv.**³³⁷ Ty umožňují omezit projevy náboženského přesvědčení, ale pouze v nezbytné míře a z legitimních určených důvodů jako ochrana veřejné bezpečnosti a pořádku, zdraví a mravnosti či morálky nebo práv a svobod druhých.³³⁸ Tento výčet důvodů nezahrnuje „dodržování společenského chování“ a proto nelze náboženské projevy z tohoto důvodu omezit.³³⁹ Proto školní řády nejen že nemohou z tohoto důvodu náboženské projevy přímo zakázat, ale zároveň nesmí obsahovat pravidla, která na základě tohoto důvodu náboženské projevy nepřímě omezí, čímž budou vyznavači určitých náboženství nepřímě diskriminováni. **V daném případě tedy**

³³³ § 13 odst. 1 a 3 zákona o registrovaném partnerství.

³³⁴ Čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny a bohatá judikatura Ústavního soudu ČSFR a ČR (např. nálezy sp.zn. Pl. ÚS 22/92 ze dne 8. 10. 1992, Pl. ÚS 4/95 ze dne 7. 6. 1995, Pl. ÚS 15/02 ze dne 21. 1. 2003, Pl. ÚS 42/03 ze dne 28. 3. 2006 či Pl. ÚS 42/04 ze dne 6. 6. 2006). Podobně i judikatura Evropského soudu pro lidská práva k čl. 8 a 14 Úmluvy ve věcech *Fretté proti Francii* ze dne 26. 2. 2002, stížnost č. 36515/97 a E. B. proti Francii z 22.1.2008, stížnost č. 43546/02.

³³⁵ Řízení bylo zahájeno pod sp zn. Pl. ÚS 7/15.

³³⁶ Zpráva o šetření ve věci zákazu nošení pokrývek hlavy ve střední zdravotnické škole sp. zn. 173/2013/DIS/EN ze dne 2. 7. 2014.

³³⁷ Obecně lze na tuto situaci použít § 7 antidiskriminačního zákona, který umožňuje rozdílné zacházení z důvodu náboženského vyznání, víry či světového názoru v přístupu ke vzdělání, pokud je toto rozdílné zacházení objektivně odůvodněno legitimním cílem a prostředky k jeho dosažení jsou přiměřené a nezbytné. Přitom je však nutné respektovat ústavní pořádek i mezinárodní úmluvy.

³³⁸ Čl. 16 odst. 4 Listiny, čl. 9 odst. 2 Úmluvy a čl. 18 odst. 4 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech. Např. tedy při praxi v medicínsky chráněném prostředí lze zakázat určité doplňky náboženské povahy právě z důvodu ochrany zdraví osob. Naopak např. při tělesné výchově lze využít pokrývky hlavy pro sport.

³³⁹ Společenské chování přitom nelze při nutnosti restriktivního výkladu podřadit pod pojmy mravnost či morálka, které zahrnují normy chránící zásadní zásady fungování moderní společnosti.

ředitelka školy nejen že nemohla muslimské dívce šátek jako náboženský symbol zakázat z důvodu dodržování společenského chování, ale ani nebyla oprávněna jí povolit jeho nošení jako projevu jejího náboženského cítění, neboť jí žádný zákon k tomu neopravňoval a navíc by se toto přičilo povaze náboženské svobody.³⁴⁰ Její povinností bylo umožnit dívce jeho nošení, pokud by nenastaly důvody pro jeho zákaz předpokládané ústavním pořádkem či mezinárodními úmluvami.

Zmíněný případ byl prvním velkým projevem setkání české společnosti s náboženskou jinakostí běžnou v současné Evropě na západ od našich hranic a je nyní na ní, jak bude na tuto jinakost reagovat. Samozřejmě lze náboženské projevy zákonně regulovat. Jakákoliv zákonná regulace musí být v souladu s ústavním pořádkem a mezinárodními závazky ČR popsány výše. Jakákoliv náboženská menšina si zaslouží ochranu před diskriminací a nesnášenlivostí. V případě ohrožení či kolize s veřejným zájmem nebo právy a svobodami druhých je pak vždy nutné postupovat tak, aby do náboženské svobody bylo zasaženo co nejméně a byla respektována její podstata a smysl.³⁴¹

³⁴⁰ Z čl. 4 odst. 2–4 Listiny plyne, že výkon základních práv a svobod se může omezovat, ale nepodléhá povolení.

³⁴¹ Čl. 4 odst. 4 Listiny.

6. Práva dětí

6.1 Ochrana práv dětí v novém občanském právu

Nabytí účinnosti rekodifikace soukromého práva³⁴² přineslo některé důležité nové prvky právní ochrany dítěte nebo posílení prvků již existujících. Občanský zákoník obsahuje právní úpravu osvojení, svéprávnosti a zletilosti, vzájemných povinností a práv mezi rodiči a dítětem a dalšími osobami či jiných forem péče o dítě. Tyto právní normy jsou základem pro návaznou úpravu všech dalších právních odvětví jako např. sociální ochrany (péče) v oblasti sociálního zabezpečení, umístění dítěte v dětském domově, veřejnou podporu pěstounské péče či poskytování zdravotních služeb, vzdělávání a v dalších oblastech.

Občanský zákoník byl veden ideou posílení postavení dítěte jako subjektu práva a rozšířil možnosti jeho samostatného právního jednání. Obecná způsobilost nezletilého dítěte k právním úkonům je dána jeho rozumovou a volní vyspělostí přiměřenou jeho věku.³⁴³ Zákonný zástupce může nezletilému povolit samostatně jednat ve vymezených záležitostech.³⁴⁴ Zákoník zavedl možnost přiznání plné svéprávnosti nezletilému staršímu 16 let rozhodnutím soudu, pokud je osvědčena jeho schopnost sám se žít a obstarat si své záležitosti. Tato tzv. emancipace je z vážných důvodů možná i bez souhlasu zákonného zástupce.³⁴⁵ Nezletilý nad 15 let může uzavřít pracovní smlouvu, přičemž do 16 let může jeho zákonný zástupce okamžitě rozvázat jeho pracovní poměr, pokud to je nutné v zájmu vzdělávání, vývoje nebo zdraví nezletilého. Navíc novela zákoníku práce zavedla požadavek souhlasu soudu s rozvázáním pracovního poměru, tj. soudní kontrolu jednání zákonného zástupce.³⁴⁶ Vystává pak otázka, jak mají tato ustanovení prakticky zajistit ochranu autonomie nezletilého zaměstnance a proč je naopak tato činnost zákonného zástupce podrobována ještě soudní kontrole. Naopak u ostatních smluv zákonní zástupci žádné oprávnění odstoupit od smlouvy nevýhodné pro své nezletilé děti nemají a děti tedy mohou odstoupit od smlouvy pouze ze zákonných důvodů a v zákonných lhůtách.³⁴⁷ Zde by v praxi obzvláště u některých typů smluv možnost rozvázání nevýhodné smlouvy rovněž zákonným zástupcem nezletilého (případně s jeho souhlasem) představovala nejrychlejší a nejúčinnější řešení ochrany dítěte před možnými neuváženými následky jeho jednání a nijak by přitom nenarušovalo obecnou úpravu spotřebitelského práva. Právní úprava je tak tedy poněkud nevyvážená a není vedena jasným a jednotným cílem.

V jiných oblastech zákon podporuje autonomii nezletilého. Podle zákoníku se má za to, že je dítě od svých 12 let schopné přijmout informace a sdělit svůj názor v řízeních, která se jej týkají.³⁴⁸ Posílení právního postavení starších nezletilých se projevuje i ve stanovení věkové hranice 14 let, od které se může nezletilý bránit zásahu do své tělesné

³⁴² Dne 1. 1. 2014 nabyly účinnosti především zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, zákon č. 293/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, a zákon č. 303/2013 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím rekodifikace soukromého práva. Byl zrušen nejen občanský zákoník z r. 1964, ale také zákon o rodině z r. 1963 a rovněž tak úprava nesporného civilního soudního řízení v dosavadním občanském soudním řádu z r. 1963, která obsahovala též úpravu „péče soudu o nezletilé“.

³⁴³ § 31 občanského zákoníku.

³⁴⁴ § 32 a 33 občanského zákoníku.

³⁴⁵ § 37 občanského zákoníku.

³⁴⁶ § 56a odst. 1 zákoníku práce.

³⁴⁷ Např. u běžných spotřebitelských smluv jde podle § 1829 odst. 1 občanského zákoníku o lhůtu 14 dnů od uzavření smlouvy.

³⁴⁸ § 867 odst. 2 občanského zákoníku.

nebo duševní integrity např. v oblasti zdravotní péče i proti vůli zákonného zástupce. Povolit zákrok může v takovém případě pouze soud, je-li zásah pro dítě prospěšný. Soud by přitom měl dítě osobně vidět.³⁴⁹ **Občanský zákoník výrazně posílil i ochranu před domácím násilím v případě nezletilých.** Nezletilý může v některých situacích k soudu podat návrh sám nebo prostřednictvím advokáta, nebo tak může učinit jménem dítěte orgán sociálně-právní ochrany dětí. K posílení práv nezletilých starších 16 let došlo i v dědickém právu. V navazující úpravě byla možnost zasahování orgánů sociálně-právní ochrany dětí do soukromé sféry nezletilých, které soud emancipoval, podmíněna respektem k vůli těchto dětí (emancipované dítě tak může spolupráci odmítnout a orgán sociálně-právní ochrany dětí mu nemůže svou pomoc vnucovat).

V zastoupení dítěte a opatrovnictví nebo poručenství dítěte byla zakotvena řada nových pravidel, která dítě chrání. Provozovatel ústavu nebo jeho zaměstnanec nemůže být nově poručníkem dítěte pro předpokládanou kolizi zájmů. Současně došlo ke stanovení nových povinností soudem jmenovaného opatrovníka nebo poručníka dítěte. Ten např. nemůže odejmout dítěti věc zvláštní obliby, má povinnost projevovat o dítě skutečný zájem včetně povinnosti pravidelného styku.³⁵⁰ Občanský zákoník umožnil ustavení poručenské rady složené z osob blízkých dítěti, která by měla dohlížet na činnost poručníka.

K významnému posílení práv dětí došlo i v oblasti osvojení. V prvé řadě byly zpřísněny podmínky pro souhlas rodiče s osvojením dítěte. Souhlas je možné dát pouze před soudem, nikoli před městským úřadem, kde by mohla hrozit určitá manipulace zranitelného rodiče k tomu, aby souhlas dal. V situaci, kdy se nevyžaduje souhlas rodiče, neboť zanedbává své povinnosti vůči dítěti, musí být prokázáno, že byl orgánem sociálně-právní ochrany dostatečně poučen a že mu byla nabídnuta efektivní pomoc. **Zákoník posílil hlediska zachování identity dítěte, neboť péče v širší rodině má přednost před osvojením.**³⁵¹ **Je-li dítě osvojeno, musí ho osvojitel nejpozději před nástupem do školy informovat o tom, že bylo osvojeno. Ve 12 letech se pak může seznámit s matričním zápisem a listinami.** V případě utajení osvojení má dítě možnost seznámit se se spisy o osvojení vždy nejpozději po dosažení svéprávnosti. Po nabytí svéprávnosti může osvojené dítě nahlížet i do spisů vedených orgány sociálně-právní ochrany dětí.

V náhradní rodinné péči (pěstounství) byla zakotvena jednoznačná přednost příbuzenské péče před svěřením dítěte do péče cizího člověka. O svěřením dítěte do péče konkrétní fyzické osoby (pěstoun) nebo právnické osoby (ústav) nově rozhoduje výlučně soud a rozhodování ve správním řízení bylo zrušeno. **Výkon rozhodnutí odebráním dítěte z dosavadního prostředí má být výjimečný, neboť pro dítě představuje velkou psychickou zátěž a přednost mají mít jiné prostředky (např. pokuty).** Zákon o zvláštních řízeních soudních nově směřuje k tomu, aby nebylo možné zastoupení dítěte orgánem sociálně-právní ochrany dětí v řízeních o odebrání z rodiny, pokud takové řízení uvedený orgán inicioval, protože jeden subjekt nemůže vystupovat jako navrhovatel a samostatný účastník řízení a současně zastupovat dítě jako jiného účastníka téhož řízení, podobně jako nemůže dítě v řízení zastoupit ani rodič, který je současně také účastníkem řízení.³⁵² Současné

³⁴⁹ § 100 a 102 občanského zákoníku.

³⁵⁰ § 459 a 466 občanského zákoníku.

³⁵¹ Jsou známy případy, kdy matka dítěte, jehož otcovství odmítla určit souhlasným prohlášením, souhlasila s adopcí bez vědomí biologického otce, který byl nucen podat k soudu žalobu na určení otcovství a než o ní bylo rozhodnuto, bylo dítě pravomocně osvojeno. Osvojení pak již otec nemohl nijak napadnout a byl tak zbaven jakýchkoli práv i povinností vůči dítěti, aniž by takovou skutečnost mohl jakkoli ovlivnit.

³⁵² § 469 zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních.

řešení je však neúplné, jelikož v takovýchto případech jmenování jiného opatrovníka musí být soudu teprve navrženo, ať už někým z ostatních účastníků řízení (např. rodiči), nebo samotným orgánem. Důsledné vyřešení tohoto problému je navrhováno v rámci podnětu Rady vlády ČR pro lidská práva k některým aspektům soudních řízení ve věcech rodinně-právních.³⁵³ Podnět navrhuje, aby zákon striktně a jednoznačně zakázal soudu jmenovat opatrovníkem dítěte ten orgán sociálně-právní ochrany dětí, který podal soudu návrh nebo podnět na zahájení řízení nebo návrh na nařízení předběžného opatření v dané věci.

6.2 Systém ochrany práv dětí

V roce 2014 nedošlo mimo změny v oblasti občanskoprávní úpravy k žádným dalším podstatným změnám v oblasti institucionálního nastavení systému ochrany práv dětí. Nadále tak platí, že **kompetence jsou roztrženy mezi několik rezortů**³⁵⁴. I pro rok 2014 tak platí také shrnutí Zprávy za rok 2013, která uváděla: „přestože úlohou hlavního koordinátora bylo v minulosti pověřeno Ministerstvo práce a sociálních věcí³⁵⁵, je třeba stejně jako v předchozích letech³⁵⁶ poukázat na nezbytnost posílení jeho role, aby bylo řízení politiky státu v této oblasti reálně sjednoceno pod jeden orgán. **Po rozsáhlém prověření systému péče o ohrožené děti v ČR dospěl ke stejnému závěru i veřejný ochránce práv.**³⁵⁷

Organizační a koncepční roztržitost lze dobře demonstrovat především v zajišťování územní dostupnosti služeb pro ohrožené děti, neexistence jejich jednotného metodického řízení, kontroly kvality a nekoordinovaného financování. Úprava těchto služeb stejně jako jejich řízení je totiž řešena v rozdílných zákonech, které mezi sebou nejsou nijak provázány. Na celostátní úrovni tyto služby spadají do působnosti různých ministerstev – **Ministerstva práce a sociálních věcí, Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy a Ministerstva zdravotnictví**, na krajské úrovni pak zpravidla do působnosti různých útvarů krajského úřadu.

V současnosti je stanovena zákonná povinnost kraje zpracovávat **střednědobý plán rozvoje sociálních služeb na dobu 3 let**, který má být výsledkem aktivního zjišťování potřeb osob na území kraje a hledání způsobů jejich uspokojování s využitím dostupných zdrojů³⁵⁸. **Kraj má dále povinnost určovat síť sociálních služeb na území kraje**³⁵⁹ tak, aby sociální služby v dostatečné kapacitě, náležitě kvalitě a s odpovídající místní dostupností napomáhaly řešit nepříznivou sociální situaci osob na území kraje a byly v souladu se zjištěnými potřebami osob na území kraje a dostupnými finančními a jinými zdroji³⁶⁰. Kraj³⁶¹ má pak povinnost zajišťovat dostupnost poskytování sociálních služeb na svém území v souladu se

³⁵³ Viz str. 8 této zprávy.

³⁵⁴ Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstvo zdravotnictví, Ministerstvo vnitra, Ministerstvo spravedlnosti.

³⁵⁵ Viz usnesení vlády č. 4 ze dne 4. ledna 2012 a č. 530 ze dne 4. května 2012.

³⁵⁶ Viz Zpráva za rok 2011, s. 60, či Zpráva za rok 2012, s. 59.

³⁵⁷ Viz Standardy péče o ohrožené děti a jejich rodiny, druhá revidovaná verze z dubna 2013, dostupné na: http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ochrana_osob/ZARIZENI/Ustavni_vychova/Standardy_pece_o_ohrozene_deti_WEB.pdf.

³⁵⁸ § 3 písm. h), § 95 písm. d) zákona o sociálních službách.

³⁵⁹ Zákon č. 254/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, s účinností od 1. 1. 2015.

³⁶⁰ Srov. § 3 písm. i) a § 95 písm. h) zákona o sociálních službách.

³⁶¹ § 95 písm. g) zákona o sociálních službách.

střednědobým plánem rozvoje sociálních služeb a na to je pak navázáno rovněž financování sociálních služeb³⁶².

Plánování rozvoje sociálních služeb a vytváření jejich celokrajské sítě se však týká pouze druhů služeb vyjmenovaných v zákoně o sociálních službách³⁶³. Dětské domovy či střediska preventivně výchovné péče jsou však upravena ve školských a zdravotnických předpisech. Regulace a povinnosti kraje se proto z hlediska pobytových služeb pro ohrožené děti vztahuje výlučně k domovům pro osoby se zdravotním postižením, které však představují pouze zlomek lůžkových kapacit zařízení nutných pro péči o ohrožené děti. Speciální zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc také nejsou v úzkém slova smyslu sociální službou³⁶⁴ a nemusí tak být do střednědobého plánu rozvoje sociálních služeb a do krajské sítě sociálních služeb zahrnována. Současně však plánování rozvoje těchto zařízení ani jejich síťování s dalšími službami není upraveno žádným jiným předpisem.

Základním problémem je absence úpravy odpovědnosti za zajištění územní a časové dostupnosti odpovídajících služeb pro ohrožené děti. V oblasti školských služeb, jako např. dětské domovy, diagnostické ústavy, je kompetence kraje podobná plánování a síťování sociálních služeb stanovena pouze ve vztahu k zařízením, která kraj sám zřizuje. Z krajské sítě služeb tak zcela vypadávají zařízení státní. Státu však zákon odpovědnost za dostupnost služeb a její plánování neukládá. V případě zdravotnických dětských domovů pro děti do tří let (tj. dříve kojenecké ústavy) není povinnost plánování a vytváření sítě dostupných služeb stanovena nikomu, neboť zajišťovat dostupnost zdravotních služeb ukládají zákonné předpisy zdravotní pojišťovně. Jelikož však služby dětského domova pro děti do tří let jsou z úhrady ze zdravotního pojištění zákonem zcela vyloučeny, neplánují ani zdravotní pojišťovny žádnou síť takových služeb. Mnohé důvody k pobytu dětí vykazované dětskými domovy pro děti do 3 let věku jako důvody zdravotní jsou navíc ze své věcné podstaty důvody sociálně-ekonomické – bytové podmínky, zneužívání návykových látek u matky, syndrom opuštěného dítěte, nemoc či hospitalizace rodičů, onemocnění v rodině, respitní a úlevná péče, syndrom týraného, zanedbávaného a zneužívaného dítěte (CAN) apod. Dochází tak k nesystémovému překrývání služeb zdravotních a sociálních. Pro nahrazení ústavní péče o děti do 3 let věku péčí v rodinném prostředí tak bude třeba v oblasti zdravotních služeb rozšířit a zkvalitnit síť ambulantních služeb pro rodiny a náhradní rodinou péči.³⁶⁵

Podle občanského zákoníku soud dbá při umístění dítěte do ústavu na umístění dítěte co nejbližší bydlišti rodičů nebo jiných osob dítěti blízkých.³⁶⁶ Díky zcela roztržité právní úpravě však uvedený soukromoprávní nárok dítěte bude v mnoha případech jen obtížně naplnitelný, aniž by přitom bylo možné stanovit, kdo by měl být za zajištění možnosti jeho naplnění odpovědný. Řešení územní dostupnosti pobytových služeb pro ohrožené děti není tedy vůbec komplexně zajištěno. Dostupnost jednotlivých druhů služeb v území je v gesci zcela odlišných subjektů nebo její zajišťování dokonce není

³⁶² § 101a a násl. zákona o sociálních službách.

³⁶³ § 32 -70 zákona o sociálních službách. Jde v současnosti o cca 30 typů služeb, počínaje osobní asistencí a pečovatelskou službou přes domovy pro seniory, azylové domy, intervenční centra až po sociální rehabilitaci.

³⁶⁴ Jedná se o samostatný druh služby upravený v § 42 a násl. zákona o sociálně-právní ochraně dětí; úprava nedeclaruje svou specialitu vůči zákonu o sociálních službách a je formulována jako výlučná.

³⁶⁵ Jedná se např. o možnost rozšíření indikací úhrad domácí ošetrovatelské péče z veřejného zdravotního pojištění, posílení mobilní paliativní péče o děti a o rozšíření ambulantních forem psychiatrických služeb (včetně rozšíření počtu ambulantních dětských klinických psychologů) s návazností na oblast sociální péče.

³⁶⁶ § 971 odst. 4 věta třetí občanského zákoníku.

zákonem jako povinnost stanovena vůbec nikomu.³⁶⁷ Stejná situace panuje i u specializovanějších pobytových zařízení a do určité míry i v případě některých ambulantních a terénních služeb pro ohrožené děti.

Pozitivně lze vnímat, že v oblasti ochrany práv dětí došlo na konci roku 2014 k zavedení standardů výkonu sociálně-právní ochrany dětí na správních úřadech. Standardy určující úroveň kvality poskytování sociálně-právní ochrany obsahují principy a bodové hodnocení výkonu sociálně-právní ochrany, standardy sociální práce s klientem, standardy personálního a organizačního zajištění výkonu sociálně-právní ochrany a technicko-provozní zajištění sociálně-právní ochrany.

Tyto a další problémy péče o děti by měla řešit nová právní úprava sjednocující legislativní úpravy podpory rodin, náhradní rodinné péče a systému péče o ohrožené děti a zahrnující též jednotnou úpravu realizace individuálních (pěstounství) i kolektivních (ústavní péče) forem péče o dítě. Tato úprava předpokládaná strategickými vládními materiály (Národní strategie ochrany práv dětí – Právo na dětství³⁶⁸, Akční plán k naplnění Národní strategie ochrany práv dětí³⁶⁹) však do konce roku 2014 nebyla předložena. Předložení popsaného záměru se proto předpokládá během roku 2015. **Nedošlo ani k ustavení mechanismu nezávislého monitoringu implementace Úmluvy o právech dítěte, tzv. dětského ombudsmana.** Do značné míry sice plní její roli veřejný ochránce práv³⁷⁰, svou činností však nepokrývá všechna práva zaručovaná Úmluvou o právech dítěte a naplňování Úmluvy o právech dítěte systematicky nekontroluje.

6.3. Násilí na dětech

V roce 2014 bylo na dětech (osobách do 18 let věku) spácháno celkem 3826 trestných činů, z toho 1140 násilných trestných činů a 1086 mravnostních trestných činů. **K potírání dětské pornografie by měla přispět novela trestního zákoníku.**³⁷¹ Touto novelou byly zavedeny dvě nové skutkové podstaty trestných činů, a to trestný čin účast na pornografickém představení³⁷² a trestný čin navazování nedovolených kontaktů s dítětem³⁷³. Zároveň byl zpřesněn trestný čin výroba a jiné nakládání s dětskou pornografií, kdy je trestné i získání přístupu k dětské pornografii prostřednictvím informační nebo komunikační technologie. **Zákaz jakýchkoliv fyzických trestů dětí nebyl doposud přijat.**

Ministerstvo vnitra pokračovalo v roce 2014 v realizaci projektu **Národní koordinační mechanismus pátrání po pohřešovaných dětech**, jehož cílem je rychlé a úspěšné nalezení pohřešovaných dětí. Mechanismus byl ze strany policie aktivován v roce 2014 16 krát. Koncem roku 2013 se stalo dalším partnerem projektu občanské sdružení **Ztracené dítě, které je provozovatelem evropské krizové linky pro pohřešované děti 116 000**. V lednu 2014 byla podepsána dohoda o partnerské spolupráci mezi **Národním koordinačním mechanismem a evropskou platformou pro pohřešované děti AMBER Alert Europe**,

³⁶⁷ To vše vede k zásadním disproporcím, kdy např. na celém území tzv. Velké Prahy (1,2 mil. obyvatel) existují pouze dvě zařízení dlouhodobé pobytové péče pro děti starší 3 let bez závažnějšího zdravotního postižení, zatímco např. v okrese Pelhřimov (72 tis. obyv.) jsou taková zařízení čtyři apod.

³⁶⁸ <http://www.mpsv.cz/files/clanky/14309/NSOPD.pdf>

³⁶⁹ http://www.mpsv.cz/files/clanky/14311/APN_NSOPD_2012-2015.pdf

³⁷⁰ Veřejný ochránce práv se ostatně v roce 2012 dobrovolně přihlásil k naplňování úkolů dětského ombudsmana a potvrdil svoji otevřenost dětem vytvořením internetové stránky www.deti.ochrance.cz a zřízením speciálního emailu deti@ochrance.cz.

³⁷¹ Zákon č. 141/2014 Sb.

³⁷² § 193a trestního zákoníku.

³⁷³ § 193b trestního zákoníku.

čímž se národní mechanismus stal součástí přeshraniční sítě subjektů, jež mohou v případě potřeby spolupracovat v rámci některých pátracích úkonů, vyměňovat si zkušenosti či se podílet na zefektivňování pátracích systémů v jednotlivých zemích EU. **Ministerstvo vnitra rovněž dlouhodobě podporuje budování speciálních výslechových místností, které jsou určeny především pro děti, které se staly obětí závažného trestného činu, ale také pro ostatní zvláště znevýhodněné oběti. V současné době je v ČR 58 speciálních výslechových místností.**

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

Nový občanský zákoník zdůraznil právo dítěte na péči obou rodičů i v případě, že rodiče žijí odděleně, zejména v souvislosti s rozvodem manželství. Dítě, které je v péči jen jednoho rodiče, má právo stýkat se s druhým rodičem v rozsahu, který je v zájmu dítěte, stejně jako tento rodič má právo stýkat se s dítětem, ledaže soud takový styk omezí nebo zakáže. Soud může také určit podmínky styku rodiče s dítětem. **Rodič, který má dítě v péči, je povinen dítě na styk s druhým rodičem řádně připravit, styk dítěte s druhým rodičem řádně umožnit a při výkonu práva osobního styku s dítětem v potřebném rozsahu s druhým rodičem spolupracovat.**³⁷⁴ Nová úprava nejenže zdůrazňuje právo na styk s dítětem jako vzájemné, ale upravuje v obecné rovině i možnosti stanovení podmínek takového styku v rozhodnutí soudu. Stejná pravidla platí i pro nezletilé rodiče. **Dítě má navíc nově právo požadovat styk nejen s rodičem, který ho nemá v péči, s prarodiči a sourozenci, ale s jakoukoli blízkou osobou (i nepříbuzným), pokud k ní má citové pouto. Přetrvává nepřípustnost dovolání v některých rodinně-právních řízeních, mimo jiné také v řízeních o úpravě výchovy a výživy dítěte a o styku dítěte s rodičem.** Judikatura obecných soudů tedy zůstává velmi roztržistěná a v případě protiprávního rozhodnutí krajského soudu strany prakticky nemají možnost dosáhnout změny.

V roce 2014 se mediálně diskutovaným tématem stala střídavá péče nezletilých dětí. Tuto diskuzi vyvolaly dva nálezy Ústavního soudu³⁷⁵. **Ústavní soud se svými nálezy snaží obecné soudy zavázat, aby pohlížely na střídavou péči jako na prioritní model výchovy nezletilých dětí.** V jednom z rozhodnutí³⁷⁶ Ústavní soud uvádí, že za situace, kdy se oba rodiče o své děti aktivně zajímají, jsou stejnou měrou schopni a ochotni pečovat o jejich zdraví a tělesný, citový, rozumový a mravní vývoj a kdy děti mají k oběma rodičům stejně hluboký citový vztah, nelze střídavou výchovu vyloučit jen na základě hodnocení vztahů mezi rodiči. Obecné soudy tudíž musí při svém rozhodování o péči rodičů, kteří se rozvádějí nebo ukončili společné soužití, vycházet z premisy, že **zájmem dítěte je, aby bylo především v péči obou rodičů.** Druhé rozhodnutí se zabývá vzdáleností mezi bydlišti rodičů ve vztahu ke střídavé péči, kdy Ústavní soud uvádí, že velká vzdálenost mezi bydlišti obou rodičů sama o sobě není důvodem, který by a priori vylučoval vhodnost střídavé výchovy nezletilého dítěte. Při posuzování tohoto hlediska je naopak třeba přihlídnout k dalším okolnostem daného případu, zejména pak k tomu, zda dítě není převozem a pobytem ve zcela odlišném prostředí příliš fyzicky či psychicky zatěžováno a zda je v možnostech rodičů ve stanoveném intervalu tuto vzdálenost překonávat³⁷⁷. V obou rozhodnutích Ústavní soud zdůrazňuje zájem dítěte, který je při rozhodování o péči o nezletilé nejdůležitější.

³⁷⁴ § 888 občanského zákoníku.

³⁷⁵ Konkrétně se jedná o nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2482/13 ze dne 26. 5. 2014 a nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1506/13 ze dne 30. 5. 2014. Obě rozhodnutí byla vyhlášena dne 5. 6. 2014.

³⁷⁶ Nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2482/13 ze dne 26. 5. 2014.

³⁷⁷ Nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1506/13 ze dne 30. 5. 2014.

K problematice střídavé péče se vyjádřil svým stanoviskem rovněž Výbor pro práva dítěte Rady vlády pro lidská práva na svém zasedání dne 14. 10. 2014.³⁷⁸ Mimo jiné ve svém stanovisku uvedl, že střídavá péče nemůže být využívána jako forma „spravedlivého“ podělení dítěte mezi dvěma znesvářenými rodiči, bez ohledu na zájem a potřeby konkrétního dítěte. Podle Výboru je proto nejlepší zájem dítěte třeba hledat v každém jednotlivém případě zvlášť, nikoli podle jakéhokoli předem daného schématu. Musí být minimalizovány negativní důsledky pro dítě. Výbor rovněž vytyčil několik podmínek, za nichž může střídavá péče naplňovat potřeby dítěte, mimo jiné citová a emocionální zralost rodiče a jeho schopnost odhlédnout od neshod a konfliktů ve prospěch dítěte či že je dítě vybaveno přiměřenými adaptačními schopnostmi, na něž střídavá péče klade zvýšené nároky. V neposlední řadě musí být dle Výboru naplňován princip **participace dítěte na rozhodnutí, které se ho dotýká.³⁷⁹ **Nutné je rovněž zohlednit dopad střídavé výchovy na všechny aspekty života dítěte, včetně např. vzdělávání.** Školní vzdělávací programy jednotlivých škol se i přes závaznost obecného rámcového vzdělávacího programu mohou významně lišit, neboť jednotné jsou pouze klíčové kompetence a dosažení očekávaných výstupů za určité období. Školy tedy nemusejí vyučovat ve stejné době shodnou učební látku a na každé škole mohou používat různé způsoby výuky, různé metody a formy apod. To vše může být pro dítě velice zatěžující a může se to podepsat nejen na jeho výkonech, ale i na jeho psychice. Stejně zatěžující může být střídání kolektivu a přístupu vyučujících. Proto by soudy měly při ukládání střídavé výchovy postupovat tak, aby tyto negativní dopady na dítě byly minimalizovány.**

Do oblasti práva dítěte na styk s rodičem, který je nemá v péči, zasáhla judikatura ESLP. Z významnějších rozhodnutí precedenčního charakteru lze zmínit rozsudek ESLP³⁸⁰, v němž soud na základě stížnosti, kterou podal stěžovatel jménem svým a své nezletilé dcery, došel jednomyslně k závěru, že nepřijetím dostatečných opatření k zajištění rodinných vazeb mezi stěžovateli došlo k porušení jejich práva na rodinný život³⁸¹. **Soud kritizoval přístup vnitrostátních orgánů, které nerozhodly o žádostech stěžovatele o dočasném propuštění dítěte ze zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc (Klokánek), případně jim nevyhověly, aniž by vydaly rozhodnutí, ani o jeho návrzích na úpravu styku s nezletilou.** Nedošlo ke komplexnímu posouzení situace nezletilé. Stěžovatel byl prakticky zbaven možnosti se s dcerou vídat a pozitivně rozvíjet jejich vztah, navíc bez soudní kontroly. Dítě bylo do Klokánku svěřeno v roce 2007. Zpočátku dítě jevilo ochotu se s otcem stýkat, v roce 2011 však začalo otce zcela odmítat. Soudy ve věci jednaly však zejména až po roce 2011, když se odmítavé reakce dítěte vystupňovaly, nicméně nevynaložily nezbytnou péči v období, kdy se dcera ještě chtěla s otcem vídat. První rozhodnutí o omezení styku bylo vydáno až v červnu 2013, a to ještě formou předběžného opatření. Soud dospěl k závěru, že nedostatečná soudní kontrola nad Klokánkem a skutečnost, že se soudy zdráhaly vydat konečné rozhodnutí o právu na styk stěžovatele s dcerou, přispěly rozhodujícím způsobem ke ztrátě jakékoliv možnosti sloučení rodiny v případě stěžovatelů. Došlo tak k porušení článku 8 Úmluvy.

Naopak v dalším rozsudku³⁸² ESLP dospěl k závěru, že nedošlo k porušení práva stěžovatele na respektování rodinného života omezením jeho práva na styk se synem a následným

³⁷⁸ <http://www.vlada.cz/cz/ppov/rlp/aktuality/usneseni-vyboru-pro-prava-ditete-ze-dne-14--rijna-2014-123450/>

³⁷⁹ Čl. 12 Úmluvy o právech dítěte.

³⁸⁰ Rozsudek ESLP ve věci *T. proti České republice* ze dne 17. července 2014, stížnost č. 19315/11. Rozsudek se týká nejen popisované oblasti práva dítěte na život v rodině a na styk s oběma rodiči, ale rovněž problematiky náhradní péče o dítě, popsané v následujícím oddíle této Zprávy.

³⁸¹ Čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

³⁸² Rozsudek ESLP ve věci *Drenk proti České republice* ze dne 4. září 2014, stížnost č. 1071/12.

postupem státních orgánů při zajištění tohoto styku. ESLP v první řadě zohlednil, že stěžovatelovo právo na styk s dítětem bylo po celou dobu řízení v zásadě uznáno a upraveno předběžnými opatřeními. Dle ESLP **vnitrostátní orgány uvedly relevantní důvody na podporu svých rozhodnutí ohledně úpravy styku, mj. konfliktní vztahy mezi rodiči, stěžovatelovo nevhodné chování, i to, že si nezletilý ve věku 7/8 let na kontakt se stěžovatelem již odvykl.**³⁸³ ESLP dospěl k závěru, že rozhodnutí o styku byla dostatečně odůvodněna a skutečnost, že si soudy nevyžádaly revizi znaleckého posudku, sama nezakládá porušení práv otce. Stěžovatel rovněž namítal, že mu státní orgány nezajistily účinný styk s dítětem, a to zejména svou nečinností ve vztahu k jeho návrhům na výkon rozhodnutí a k postojí matky, která dle něj styku bránila. **ESLP však souhlasil s tím, že styk syna s otcem nebyl vynucován, neboť to nebylo v jeho nejlepším zájmu.**

Rozhodovací praxe ESLP poukázala v první řadě na problém **vyřizování žádostí rodičů a dalších osob na styk s dětmi v zařízeních sociálně-právní ochrany se zřetelnými prvky libovůle.** K těm však docházelo před přijetím novelizované úpravy provozu těchto zařízení v roce 2012, jež by popisovaným excesům měla napříště bránit, neboť např. **o zamítnutí dočasného propuštění dítěte do domácí péče bude muset ředitel zařízení vydat rozhodnutí ve správním řízení, které je na základě odvolání přezkoumatelné ze strany nadřízeného krajského úřadu.**³⁸⁴ Zejména pak ale rozhodovací praxe ESLP poukázala na **setrvalý problém délky trvání soudních řízení ve věcech péče o děti, která je v mnoha případech nepřiměřeně dlouhá.** I tím je nepřímě porušována povinnost státu činit pozitivní opatření pro rozvoj vztahů dítěte a rodiče, kteří žijí odloučeně, s cílem jejich opětovného spojení. **Současně však z judikatury ESLP vyplývá, že ani povinnost činit „vše“ pro sloučení dítěte a rodiče není bezbřehá a nelze ji pojímat dogmaticky.** To platí zejména pro tzv. rodičovské spory, kdy dítě není zbaveno rodičovské péče jako takové, ale je separováno pouze od jednoho rodiče. Dítě nelze s druhým rodičem slučovat násilně. **Vždy je třeba vzít v potaz nejlepší zájem dítěte.**

6.5. Náhradní péče o dítě

Přes určité obavy ze zpřísnění úpravy podmínek osvojení nedošlo k natolik radikálnímu omezení využití tohoto právního institutu, jako se původně předpokládalo. **V minulosti byl institut osvojení (adopce) chápán jako prioritní nástroj náhradní rodinné péče a byly zřetelné snahy o zmírňování podmínek pro osvojení dítěte, především rozšiřováním možnosti osvojit dítě bez souhlasu jeho rodičů.** V současnosti je však akcentována spíše statusová povaha osvojení, které již není pojímáno jako institut náhradní rodinné péče. **K zajištění osobní individuální péče o dítě, o které nemohou pečovat rodiče, slouží primárně jiné instituty, které neznamenají nutný zánik všech dosavadních příbuzenských vazeb dítěte (tedy pěstounství, popř. poručenství).** Proto v občanském právu došlo i k určitému zpřísnění podmínek pro možnost osvojení dítěte včetně podrobnější procesní úpravy. Protože však nadále přetrvávají představy o ideálnosti institutu osvojení k řešení situace, kdy nemohou rodiče o své dítě pečovat, zejména jde-li o novorozence nebo malé děti, panovaly obavy, že nová úprava osvojení jeho využití prakticky znemožní, což by mohlo být vnímáno jako porušování práv dítěte na stabilní výchovné prostředí. Počet rozhodnutí o osvojení, který klesl z 504 v roce 2013 na 300 v roce 2014, však takové obavy nepotvrzuje. Spíše lze mít za to, že k osvojení dítěte se přistupuje skutečně pouze v odůvodněných případech, kdy je takové řešení v nejlepším zájmu dítěte.

³⁸³ V tomto směru je vhodné poznamenat, že otec k některým setkáním přizýval i média na svou podporu, což chlapce traumatizovalo.

³⁸⁴ § 42a odst. 3 a 4 zákona o sociálně-právní ochraně dětí.

V souvislosti s reformami v oblasti pěstounské péče, která oproti osvojení neznamená zánik práv a povinností dítěte a jeho přirozených rodičů a může být zrušena ve prospěch obnovení rodičovské péče, došlo v uplynulých letech k postupnému nárůstu žádostí o zprostředkování svěřením cizího dítěte do péče. Zatímco v letech 2008 – 2011 se počet žádostí konstantně pohyboval, podobně jako v případě osvojení, okolo 600 – 700 žádostí ročně, v roce 2012 se zvýšil počet žádostí na 1 152. V roce 2013, kdy nabyla účinnosti novela zákona o sociálně-právní ochraně dětí garantující větší rozsah podpory pěstounství³⁸⁵, se zvýšil počet žádostí na 1 756. V roce 2014 pak počet žádostí klesl na 1 156, tj. na úroveň roku 2012. V roce 2014 naopak zaniklo 842 pěstounských péčí, z toho nejvíce ovšem zletilostí dítěte (584, tedy 70%), na návrh nebo podnět orgánu sociálně-právní ochrany dětí pouze 13 (tedy 1,5%).³⁸⁶ **Z uvedených údajů nevyplynou některé obavy z častého střídání pěstounských domácností či ze selhávání pěstounské péče. Rovněž tyto údaje vyvracejí některé veřejně prezentované obavy z omezení doby trvání pěstounské péče na přechodnou dobu³⁸⁷ na jeden rok, které by mohlo vést k tomu, že budou děti „vraceny“ do ústavů.** Údaj 1,7% je z tohoto hlediska zcela marginální a zmíněné obavy se nenaplní. Jde-li o pěstounskou péči, je pečující osobou nejčastěji v polovině případů prarodič dítěte, 15% pak představují další příbuzní. 35% pak připadá na cizí osoby. **Z uvedeného je zřejmé, že v oblasti náhradní rodinné péče je zřejmá preference vlastní, byť širší rodiny, a úplné zachování práva na identitu dítěte, což odpovídá zásadám vyjádřeným občanským zákoníkem.** Důležité je i zajistit, aby v případě, kdy rodiče nespolečně pečují, mohli osoby pečující o dítě v rámci pěstounské péče efektivně pečovat o práva a zájmy dítěte např. přihlásit dítě k povinné školní docházce, získávat informace o výsledcích jeho vzdělávání apod., a to bez závislosti na souhlasu jeho rodičů. Komunikace osob pečujících o dítě se školou či jiným podobným zařízením je v případě nespolečné péče rodičů velice ztížená a zdlouhavá.

Postupně také dochází ke snižování počtu dětí ve školských zařízeních pro výkon ústavní výchovy (7878 ve školním roce 2009/10, 6549 ve školním roce 2013/14 a 6495 ve školním roce 2014/15). Počet soudem nařízených ústavních výchov však oproti roku 2013 stoupl z 1575 v roce 2013 na 1787 v roce 2014. Do dočasné formy ústavní péče v tzv. zařízeních pro děti vyžadující okamžitou pomoc bylo oproti roku 2013 (607 rozhodnutí) svěřeno 642 dětí. Celkem tak činila dětská populace v těchto speciálních zařízeních k 31. 12. 2014 1059 svěřenců. **V kolektivních formách péče mimo zařízení zdravotnická a domovy pro osoby se zdravotním postižením je tak stále umístěno více jak 7,5 tisíce dětí, zpravidla starších 3 let, které jsou buď zdravé, nebo jejich zdravotní stav nevyžaduje umístění ve specializovaném zařízení.** Toto číslo lze považovat stále za vysoké vzhledem k negativům, které kolektivní formy péče provázejí. Tato negativa jsou o to závažnější u dětí do 3 let, kterých k 1. 1. 2014 bylo v ústavní péči v dětských domovech 1233. **Odborná veřejnost přitom dlouhodobě upozorňuje na nevhodnost a nepříznivé důsledky kolektivní formy**

³⁸⁵ 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, s účinností od 1. 1. 2013.

³⁸⁶ Podobné údaje jsou i o pěstounské péči na přechodnou dobu, ze které odešlo v roce 2014 celkem 180 dětí, z toho 28 (15,5%) zpět k přirozeným rodičům, 72 (40%) do jiné formy náhradní péče bez zániku rodičovských práv a povinností a 71 (39%) do osvojení. Pouze 3 děti (1,7%) odešly do péče ústavní. Zletilostí zanikla pěstounská péče na přechodnou dobu v jednom případě a v 5 případech z jiného důvodu.

³⁸⁷ § 27a odst. 9 zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí. V ostatních případech může pěstounská péče trvat do doby, dokud nepominou důvody pro svěřením dítěte do pěstounské péče, nejdéle pak do dosažení zletilosti dítěte (viz § 970 občanského zákoníku).

péče o tyto děti.³⁸⁸ ČR je přitom posledním státem ve středoevropském prostoru, který umožňuje dlouhodobou kolektivní péči o tyto děti. Zahraniční zkušenosti přitom ukazují, že deinstitucionalizace péče o takové děti je možná a vhodná.

6.6. Práva dítěte v soudním řízení

Posílení procesních práv dítěte v roce 2014 alespoň v určitém rozsahu přinesla rekodifikace soukromého práva. Novou zákonnou úpravu však v roce 2014 významným způsobem doplnila též judikatura Ústavního soudu. V jednom z nálezů³⁸⁹ Ústavní soud mj. konstatoval, že chápe právo dítěte na slyšení širěji. **Zdůraznil, že dítě není pouhý objekt, o kterém rozhodují jiní a že nemůže stačit, pokud soud komunikuje pouze s ustanoveným opatrovníkem, neboť tím dítěti jako účastníkovi upírá právo být přítomen jednání a vyjadřovat se ke své věci.** V dalším nálezu³⁹⁰ pak Ústavní soud fakticky dále posunul hranici 12 let věku dítěte, kdy má soud jednat přímo s dítětem, když **dosažení 12 let považuje za nejzazší možnou hranici a konstatuje, že nelze například vyloučit, že i devítileté dítě bude natolik rozumově a emocionálně vyspělé na to, aby bylo vyslechnuto přímo před soudem, přičemž většina dětí je schopna se vyjádřit ke svému budoucímu výchovnému uspořádání již po dosažení věku 10 let.**

Otázkami práv dítěte v soudním řízení se rovněž zabývala i Rada vlády ČR pro lidská práva v podnětu k některým aspektům soudních řízení ve věcech rodinně-právních. V něm se Rada zaměřila na problematiku délky řízení, zjišťování názoru dítěte, zastoupení dítěte, nepřipustnosti dovolání či problematiku tzv. rychlých předběžných opatření. **Rada navrhla zakotvení pořádkových lhůt k rozhodnutí, které již existují v některých typech řízení, jako obecného opatření³⁹¹.** Toto opatření by mělo směřovat k řešení problému nepřiměřeně dlouhých řízení, v jejichž důsledku může dojít např. k tomu, že již není možné opětovně sloučit dítě s jeho rodiči nebo jen velmi obtížně. Dále Rada poukázala na potřebu **zajištění metodické podpory soudců při zjišťování názoru dítěte, neboť výslech dítěte nelze vést standardními postupy jako výslech dospělého.** Při výslechu musí být zjištěn skutečný názor dítěte, aniž by byl zkreslován nevhodně či návodně kladenými otázkami. Rada poukázala i na potřebu **vyloučení orgánu sociálně-právní ochrany dětí jako procesního opatrovníka dítěte v případě, že podal návrh nebo podnět k omezení rodičovské odpovědnosti, neboť v takovém řízení vystupuje jako účastník z pozice navrhovatele a současně by měl zastupovat dítě jako jiného účastníka a hájit jeho zájmy.** S tím souvisí i požadavek **ustanovování advokáta jako opatrovníka dítěte ve složitějších, zejména majetkoprávních kauzách,** neboť ustanovením orgánu sociálně-právní ochrany dětí není v takových případech postaráno o skutečné právně odborné zastoupení zájmů dítěte. **Opatrovníci a další zástupci dítěte by měli mít jasně vymezenou povinnost informovat dítě a projednat s ním otázky související se řízením, kterého se dítě účastní, což dosud nebylo běžné.** Rada také doporučila **zakotvení okamžité vykonatelnosti druhostupňového rozsudku rušícího ústavní výchovu, neboť jím je nezměnitelně deklarováno, že důvody pro omezení práva na rodinný život a osobní svobody dítěte pominuly** a nelze tak akceptovat jakékoli faktické prodlužování držení dítěte v ústavu z důvodu vyhotovování rozsudku a jeho doručování. **Rada rovněž doporučila rozšíření**

³⁸⁸ „Konec umísťování dětí do tří let v ústavech – výzva k akci“ od UNICEF uvádí, že rané dětství, tj. období do 3 let věku, je nejdůležitější vývojovou fází v životě http://www.unicef.org/ceecis/UNICEF_A_call_to_action_En_Web%281%29.pdf

³⁸⁹ Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3304/13 ze dne 19. 2. 2014.

³⁹⁰ Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2482/13 ze dne 26. 5. 2014.

³⁹¹ Návrh vychází, obdobně jako platné slovenské právo, z obecné 6 měsíční lhůty k vyřízení věci.

přípustnosti dovolání v rodinně-právních věcech a zpřísnění podmínek pro předběžnou úpravu poměrů dítěte tzv. rychlým předběžným opatřením, aby skutečně nedocházelo k odebrání dětí z rodin z nepřiměřených, zejména sociálních důvodů. Podnět je dosud vládou projednáván.

Zákon o výkonu ústavní a ochranné výchovy³⁹² stanovuje jako zásadu, že výchovné ústavy jako nejprísnejší pobytová kolektivní zařízení pro děti, o které nemohou pečovat rodiče, se zřizují pro děti svěřené do náhradní péče soudem odděleně od zařízení pro mladistvé a děti, které spáchaly protiprávní čin a byla jim uložena ochranná výchova jako trestní sankce. Zákon však dovoluje výjimky, jejichž důsledkem je, že ani po 12 letech platnosti zákona neexistuje zařízení pro výkon ochranné výchovy, v němž by současně nemohly být umístěny i děti, které žádné provinění nespáchaly. Tyto děti jsou tak podrobeny v zásadě stejnému režimu jako pachatelé trestných činů nebo činů jinak trestných, jimž byla uložena trestní sankce. Výbor pro práva dítěte Rady vlády ČR pro lidská práva k tomu konstatoval, že účel a smysl ochranné výchovy je zcela zásadně odlišný od účelu a smyslu ústavní výchovy. Výbor považuje rozšířenou praxi, kdy je řízení vedené podle zákona o soudnictví ve věcech mládeže a opatření podle něho ukládané nahrazováno opatřeními rodinného práva, za rozpornou se zásadami nejlepšího zájmu dítěte i s obecnou lidskoprávní zásadou, že není trestu bez zákona. **Odstranění všech aspektů popsaného nežádoucího stavu lze dle názoru Výboru docílit pouze důsledným legislativním i faktickým oddělením výkonu obou tak odlišných právních institutů. Výbor proto navrhl, aby byl předložen návrh legislativního a technického provedení oddělení realizace ústavní výchovy od výkonu ochranné výchovy.**

³⁹² 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.

7. Práva a postavení cizinců

K 31. 12. 2014 mělo v ČR evidovaný přechodný či trvalý pobyt 451 923 cizinců³⁹³ a tvořilo 4,28³⁹⁴ % populace, přičemž více než 50 % byli cizinci s trvalým pobytem.

7.1. Vstup a pobyt cizinců na území České republiky

Návrh nové právní úpravy vstupu a pobytu cizinců na území ČR v roce 2014 předložen nebyl. **Současná právní úprava je s ohledem na neustálé a často rozsáhlé změny velmi komplikovaná. Znalost jejich práv je pro cizince často velmi komplikovaná a proto potřeba vytvořit jednodušší a přehlednější právní úpravu nadále trvá.** Absenci srozumitelné úpravy právního postavení cizinců v současnosti z velké části řeší poměrně dobře a srozumitelně sepsané základní informace o druzích pobytů a požadavcích na ně na stránkách Ministerstva vnitra ČR (dále jen „MVČR“).³⁹⁵

Systém VISAPPOINT je opakovaně³⁹⁶ předmětem zájmu Zpráv. Tato webová aplikace je bez zákonného podkladu v několika³⁹⁷ zemích jedinou možností registrace pro podání žádosti o vízum. Opakujícím se problémem je nedostatečná kapacita některých zastupitelských úřadů přijmout počet žádostí odpovídající nadměrně velkému zájmu o víza (pobyty), což znamená, že je cizinci fakticky odepřena možnost podat žádost o vízum (pobyt) správnímu orgánu.³⁹⁸ Jelikož bez možnosti zaregistrovat se v systému VISAPPOINT, resp. podat správnímu orgánu žádost, není možné dosáhnout projednání žádosti a rozhodnout o právech žadatele, jde o porušení práva na spravedlivý proces.³⁹⁹

V určitých případech má navíc cizinec podle práva EU nárok o pobyt nejen požádat, ale rovněž nárok na jeho udělení. Konkrétně jde o dlouhodobý pobyt za účelem sloučení rodiny či za účelem studia.⁴⁰⁰ Cizinec, který pobývá legálně na území ČR po určitou dobu, má právo (nárok) na to, aby mohla jeho rodina přijet za ním a při splnění požadavků směrnice je povinností ČR povolení k dlouhodobému pobytu vydat a tudíž i na podání žádosti o něj.⁴⁰¹

V roce 2014 bylo se zavedením nového pobytového titulu, tzv. „zaměstnanecké karty“,⁴⁰² upraveno omezení podávání žádostí o dlouhodobá víza na vybraných zastupitelských úřadech ČR.⁴⁰³ Podrobnější informace o tom, o které zastupitelské úřady jde, potažmo o datech a vyhodnocení daného opatření, není k dispozici, neboť informace o podrobnostech

³⁹³ Srov. Přehled za rok 2014, stav k 31. 12. 2014, dostupný na stránkách Ministerstva vnitra ČR <http://www.mvcr.cz/clanek/cizinci-s-povolenym-pobytem.aspx?q=Y2hudW09Mg%3d%3d>.

³⁹⁴ Srov. počet obyvatel ČR k 31. 12. 2015 (10 538 275), údaj dostupný na stránkách Českého statistického úřadu https://www.czso.cz/csu/czso/obyvatelstvo_lide.

³⁹⁵ Viz <http://www.mvcr.cz/clanek/jak-na-to.aspx>

³⁹⁶ Srov. Zpráva za rok 2013, s. 71, Zpráva za rok 2012, s. 69-70, Zpráva za rok 2011, s. 69.

³⁹⁷ Srov. stránky Ministerstva zahraničních věcí ČR [www.mzv.cz](http://www.mzv.cz/jnp/cz/informace_pro_cizince/obecne_vizove_informace/visapoint/obecne_informace/obecne_informace.html) http://www.mzv.cz/jnp/cz/informace_pro_cizince/obecne_vizove_informace/visapoint/obecne_informace/obecne_informace.html (informace jsou dle webové stránky aktualizované 14. 11. 2014).

³⁹⁸ Tento problém pro některé typy žádostí přetrvával zejména v Kazachstánu, Ukrajině a Vietnamu a to přes posílení kapacit konzulárních úseků některých zastupitelských úřadů. Srov. Souhrnná zpráva za rok 2014, s. 56.

³⁹⁹ Čl. 36 Listiny. Srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 90/2011 ze dne 30. srpna 2012.

⁴⁰⁰ Srov. kupříkladu Směrnici 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny.

⁴⁰¹ Veřejný ochránce práv podal ve věci VISAPPOINT v roce 2012 podnět k Evropské komisi pro možné porušení práva EU. Následně bylo ze strany EU v roce 2013 zahájeno řízení EU Pilot, které bylo v roce 2014 ukončeno.

⁴⁰² Viz bod 7.2.

⁴⁰³ K omezení nabírání žádostí o dlouhodobá víza došlo poprvé v roce 2009 usnesením vlády ze dne 16. září 2009 č. 1205, praxe pak byla potvrzena usnesením ze dne 13. listopadu 2013 č. 862. K omezení nabírání žádostí přestalo docházet v souvislosti se zavedením zaměstnaneckých karet v polovině roku 2014.

systému jsou předmětem utajení.⁴⁰⁴ Důvodem pro uvedené kroky jsou ochrana bezpečnosti a vnitřního pořádku ČR před cizinci z migračně rizikových států a ochrana české ekonomiky před přílivem cizích zaměstnanců.⁴⁰⁵ **Nadále tedy trvá problém možného porušování práva na spravedlivý proces kvůli nemožnosti podání žádosti, netransparentnosti celého systému a absence právní jistoty žadatele⁴⁰⁶ a nezákonnosti, neboť vláda není zákonem zmocněna omezit nabírání žádostí o víza ani počet vydávaných víz.**⁴⁰⁷

Pobytové otázky rodinných příslušníků občanů ČR byly nadále předmětem šetření ochránkyň. V roce 2014 šlo kupříkladu o otázku, kdy má cizinec pobyť v ČR na základě práva rodinného příslušníka. V daném případě žádal rodinný příslušník občana ČR, který sám nebyl občanem EU, o povolení k trvalému pobytu. V době žádosti o tento trvalý pobyt pobýval na území ČR na základě tzv. fikce pobytu, která mu byla v cestovním dokladu potvrzena tzv. překlenovacím štítkem. Tento štítek osvědčoval oprávněnost jeho pobytu v ČR na základě zmíněné fikce pobytu, ale nebyl sám o sobě přímo povolením k pobytu. Cizinec se informoval o možnosti odjet mimo schengenský prostor a bylo mu řečeno, že bude k návratu potřebovat vstupní vízum, protože překlenovací štítek ho ke vstupu na území neopravňuje. Ochránkyň však upozornila, že pojem „povolení k pobytu“ podle Schengenského hraničního kodexu je nutno vykládat eurokonformně a v souladu s judikaturou Soudního dvora Evropské unie. Podle ochránkyň je tak nutno i na překlenovací štítek nahlížet jako na povolení k pobytu opravňující k pobytu na území podle Schengenského hraničního kodexu. Rodinnému příslušníku občana ČR (EU), který sám není občanem ČR (EU), je proto nutno umožnit cestovat mimo schengenský prostor a zpět bez víza i v době, kdy čeká na povolení k trvalému pobytu. **Ministerstvo vnitra ČR změnilo na základě doporučení ochránkyň svoji praxi a začalo namísto vydávání překlenovacích štítků prozatímně prodlužovat platnost pobyťových karet rodinných příslušníků ČR (EU). Umožnilo tak těmto osobám vstup na území schengenského prostoru bez nutnosti vstupního víza.**

Mediálně intenzivně vnímaným tématem bylo přesídlení krajanů, tj. osob s prokázaným českým původem žijících v zahraničí, z Ukrajiny. Již v minulosti česká vláda přesídlila krajanů z Kazachstánu a Ukrajiny⁴⁰⁸ a zákon o pobytu cizinců i nadále umožňuje zvýhodněný režim získání trvalého pobytu osobám, které český původ prokáží, neboť nemusejí splnit podmínku pěti let pobytu na území ČR.⁴⁰⁹ **Nově pak byly vládou přijaty v roce 2014 Zásady politiky vlády ČR ve vztahu k přesídlování cizinců s prokázaným českým původem (krajanů) žijících v zahraničí a schválen rozsah asistence poskytované krajanům v odůvodněných případech.**⁴¹⁰ Důkazní břemeno ohledně prokázání příslušnosti ke krajské komunitě je na straně žadatele. **Český stát jim nabízí jak pomoc pro přesídlení v podobě asistence na místě a při transferu, tak po přesídlení, kde jde zejména o dočasné**

⁴⁰⁴ Usnesení vlády č. 862/V ze dne 13. listopadu 2013 – Pokračování v omezeném nabízení žádostí o dlouhodobá víza na vybraných zastupitelských úřadech České republiky – vyhodnocení situace a další postup je klasifikováno stupněm utajení „vyhrazené“.

⁴⁰⁵ Srov. Rozhodnutí Úřadu vlády ČR o odmítnutí poskytnutí uvedených usnesení dostupné na http://www.vlada.cz/assets/urad-vlady/poskytovani-informaci/poskytnute-informace-na-zadost/15361_viza_sloucene.pdf.

⁴⁰⁶ Při aplikaci kvót není možné dohledat, kolik žádostí se celkem přijímá a zda již počet žádostí dosáhl svého limitu a konkrétní žádost bude přijata či nikoliv.

⁴⁰⁷ Viz Zpráva za rok 2013, str. 72.

⁴⁰⁸ Srov. usnesení vlády ze dne 17. ledna 1996 č. 72, o Zásadách politiky vlády České republiky ve vztahu k přesídlování cizinců s prokázaným českým původem (krajanů) žijících v zahraničí.

⁴⁰⁹ § 66 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců,

http://www.mzv.cz/jnp/cz/udalosti_a_media/fakta_a_data_k_aktualitam/x2014_10_03_krajan_e_na_ukrajine.html

⁴¹⁰ Usnesení vlády ČR ze dne 8. prosince 2014 č. 1014.

bezúplatné ubytování, asistenci při hledání nájemného bydlení i zaměstnání, uznávání kvalifikace, jazykový kurs, jednorázovou finanční výpomoc a pomoc při integraci (doprovod při jednání s úřady, úhradu správních poplatků, zajištění lékařské péče, předškolního vzdělávání, povinné školní docházky a středoškolského vzdělání).⁴¹¹ Téma přesídlení je zajímavé i proto, že bylo mediálně implicitně vnímáno jako určité „splnění“ povinnosti a převzetí určitého dílu potřebných uprchlíků na bedra českého státu.⁴¹² **Česká společnost tak mohla dospět k názoru, že pomohla na mezinárodním poli určité skupině v nouzi a nyní již jiným skupinám, které k ní nemají takové vazby (např. uprchlíci z Afriky či Blízkého východu) pomáhat nemusí.** Zde však dochází ke směřování dvou nesourodých problematik, a to jednak přesídlování cizinců dle standardních podmínek kladených na povolení k trvalému pobytu zákonem o pobytu cizinců a problematiky uprchlíků posuzovaných dle zákona o azylu. Právo na azyl podle Listiny⁴¹³ i mezinárodních úmluv navíc musí být posuzováno stejně ve všech případech a nelze si proto vybírat, jakým skupinám uprchlíků bude uděleno a jakým nikoliv.

Nejvyšší správní soud řešil i v roce 2014 řadu otázek spojených s otázkami pobytů cizinců. Zejména se zabýval otázkami respektování soukromého a rodinného života, resp. otázkami spojenými se slučováním rodin tvořených cizinci ze třetích států, občany EU, potažmo ČR a cizinci ze třetích států. Judikoval mimo jiné, že je nutno zohledňovat procesní závazky, které z práva na respektování soukromého a rodinného života vyplývají.⁴¹⁴ Ve vztahu k žádosti o odkladný účinek podle soudního řádu správního⁴¹⁵ doložil dále povinnost soudu přihlídnout při rozhodování o správním vyhoštění k hrožící újmě související s právem na spravedlivý proces a k právu na respektování soukromého.⁴¹⁶ V průběhu rozhodování o možnosti setrvání cizince na území ČR musí být tyto práva rovněž zajištěna.

Otázka sloučení rodiny může být v některých případech zneužita, neboť rodinné vazby nemusejí být vždy skutečné, anebo mohou sloužit k pokusu o setrvání na území ČR, když ostatní způsoby selhaly. Tyto případy je nicméně těžké určit, neboť je nemožné posoudit motivaci člověka. Nejvyšší správní soud zde dal vodítko, jak v takovýchto případech postupovat, když uvedl, že **rozhodnutí o správním vyhoštění pouze výjimečně zasahuje do práva na soukromý a rodinný život v případě, že cizinec založil svůj rodinný život v ČR s vědomím, že je jeho pobyt od počátku neoprávněný.**⁴¹⁷ Může se jednat například o situace, kdy cizinec pobýval na území ČR nelegálně a bylo mu správním orgánem uloženo vyhoštění, avšak cizinec požádal o mezinárodní ochranu a v průběhu řízení o ní se oženil. Do manželství tak vstupoval s vědomím, že jeho pobyt je v ČR neoprávněný. Soud ve svém rozhodnutí dovodil, že rozhodnutí o správním vyhoštění v takovýchto případech nebude obvykle porušením práva na ochranu soukromého a rodinného života, resp. že v takových případech bude toto právo porušeno jen výjimečně.

⁴¹¹ Srov. přílohu 2 k usnesení vlády č. 1014 z 8. 12. 2014 stanovující rozsah asistence.

⁴¹² Srov. například formulaci zprávy České televize, <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/294021-prijme-cr-bezence-ze-syrie-podle-chovance-otazka-pro-obcany/>.

⁴¹³ Čl. 43 Listiny.

⁴¹⁴ Osoba musí mít dostatečnou možnost chránit své zájmy i při rozhodování o odkladném účinku dle § 107 odst. 1 ve spojení s § 73 odst. 2 soudního řádu správního.

⁴¹⁵ Srov. § 107 soudního řádu správního.

⁴¹⁶ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Azs 160/2014 ze dne 19. 11. 2014.

⁴¹⁷ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 102/2013 ze dne 28. 02. 2014,

7.2. Zaměstnávání cizinců

V roce 2014 byl zaveden nový institut tzv. „zaměstnanecké karty“.⁴¹⁸ V této souvislosti jsou dosud vydávané zelené karty postupně nahrazovány duálními zaměstnaneckými kartami.⁴¹⁹ Institut zelené karty byl zrušen, stále však dobíhá platnost některých dříve vydaných zelených karet. Veškeré zaměstnávání je realizováno zásadně prostřednictvím zaměstnanecké karty nebo modré karty. Vydání dlouhodobého víza a povolení dlouhodobého pobytu za účelem zaměstnání již není možné.⁴²⁰ Na hodnocení fungování zaměstnaneckých karet v praxi je zatím příliš brzo. Přetrvává podmíněnost statutu uchazeče o zaměstnání trvalým pobytem na území a vyloučení uchazečů o práci z veřejného zdravotního pojištění.⁴²¹

V lednu 2014 zavedl Státní úřad inspekce práce v oblasti nelegálního zaměstnávání a pracovněprávních vztahů na oblastních inspektorátech práce specializaci inspektorů (cca 2 inspektoři na jeden oblastní inspektorát práce), kteří se zaměřují na kontrolu zaměstnávání cizích státních příslušníků (občanů EU a občanů tzv. třetích zemí). Vybraní inspektoři jsou školeni a dále vzdělávání zejména v oblasti rovného zacházení, diskriminace, vysílání pracovníků a seznamování s aktuálními legislativními změnami v těchto oblastech. Pokračovala činnost Meziresortního orgánu pro potírání nelegálního zaměstnávání cizinců, který v roce 2014 zasedal dvakrát a během těchto zasedání byly podány pravidelně sdělované informace o výsledcích kontrol jednotlivých členských institucí a informace o legislativních změnách v oblasti nelegálního zaměstnávání cizinců.

V roce 2014 provedl Státní úřad inspekce práce celkem 15 081 kontrol v oblasti dodržování ustanovení zákona o zaměstnanosti, zaměřených na nelegální zaměstnávání.⁴²² Při těchto kontrolách bylo zjištěno nelegální zaměstnávání u 636 kontrol. Z celkového počtu 1 847 zjištěných nelegálně zaměstnaných osob se v 1 116 případech jednalo o občany ČR. V 558 případech se jednalo o cizince ze třetích zemí, z tohoto počtu 232 cizinců vykonávalo práci mimo pracovněprávní vztah, 302 bez či v rozporu s povolením k zaměstnání nebo zaměstnaneckou nebo modrou kartou, 48 bez povolení k pobytu (někteří i v kombinaci více těchto nedostatků). Ve 173 případech se jednalo občany států EU/EHP a Švýcarska. **Státní úřad inspekce práce v roce 2014 uložil celkem 178 pokut za umožnění výkonu nelegální práce v souvislosti s nelegálním zaměstnáváním cizinců ze třetích zemí v celkové výši 60 221 000 Kč.** Z tohoto počtu je pravomocných 108 pokut ve výši 41 046 000 Kč. Dalších 268 pokut je v současnosti navrženo k uložení. Za přestupek výkon nelegální práce byly uloženy fyzickým osobám – cizincům ze třetích zemí 3 pokuty ve výši 27 000 Kč, z tohoto počtu jsou 2 pokuty v celkové výši 6 000 Kč pravomocné, dalších 20 pokut je navrženo k uložení.

⁴¹⁸ Zákon č. 101/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území české republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, jehož obsahem byla zejména nová úprava pobytu cizinců na území české republiky za účelem zaměstnání. Tato úprava implementuje směrnici 2011/98/EU o jednotném povolení k pobytu a práci, která zjednodušuje postup pro ekonomické migranty ze třetích zemí.

⁴¹⁹ Zaměstnanecká karta, která má duální charakter opravňuje cizince jak k dlouhodobému pobytu, tak k výkonu práce na území České republiky. Oproti tomu zaměstnanecká karta s neduálním charakterem je pouze povolením k pobytu a je vydávána u cizince, který má buď právo volného vstupu na trh práce, nebo i nadále podléhá povinnosti získat povolení k zaměstnání vydávané Úřadem práce ČR.

⁴²⁰ V některých případech pracovníků postačí povolení k zaměstnání vydané krajskou pobočkou Úřadu práce ČR spolu s platným povolením k pobytu na území – viz § 89 a násl. zákona o zaměstnanosti.

⁴²¹ Srov. Zpráva za rok 2013, s. 74, která upozornila na kritiku nestátních organizací pracujících s migranty, zmocněnkyně pro lidská práva i veřejného ochránce práv.

⁴²² Což je výrazný pokles oproti roku 2013, kdy bylo provedeno 36 101 kontrol zaměřených na odhalování nelegálního zaměstnávání

Státní úřad inspekce práce se i v roce 2014 opakovaně zaměřil na kontroly agentur práce a jejich uživatelů (včetně subjektů, které se dopouštějí skrytého agenturního zaměstnávání, tedy bez patřičného povolení realizují některou z forem zprostředkování zaměstnání). Bylo provedeno celkem 317 těchto kontrol. Za zjištěné nedostatky bylo uloženo 31 pokut v celkové výši 1 256 000,- Kč.

Postavení specificky zranitelné skupiny pracovníků a zejména pracovníků v cizích domácnostech⁴²³ bylo v loňském roce předmětem historicky prvního výzkumu v ČR na téma domácí práce migrantek jak z hlediska ekonomických dopadů a přínosů, tak i z hlediska sociálního začlenění a dopadů práce na postavení migrantek, potažmo jejich rodin, v zemích původu⁴²⁴. Výsledky výzkumu ukázaly, že systém, kdy je právo na pobyt cizinců vázáno na pracovní povolení, je problematický, neboť cizinci pak často pracují za podmínek, které jsou nevyhovující, ale zároveň nemohou ze zaměstnání odejít, aby jim nebyl odejmut pobyt.⁴²⁵ Opakovaně lze tedy doporučit, aby ČR zvážila, zda jsou domácí pracovníci vnitrostátním právem dostatečně chráněni, a zda přistoupit k Mezinárodní úmluvě o ochraně migrujících pracovníků a jejich rodinných příslušníků a úmluvě Mezinárodní organizace práce č. 189 o pracovnících v cizí domácnosti.

7.3. Integrace cizinců do společnosti

Integrace cizinců je v současnosti vedena ve dvou liniích. První je ukotvená v pravidelně aktualizované vládní koncepci integrace cizinců, druhá je integrace azylantů na základě zákona o azylu. Dokument Postup při realizaci aktualizované koncepce integrace cizinců – Společné soužití v roce 2014⁴²⁶ ohraničuje činnost státu, která „směřuje k zajištění oboustranně přínosného nekonfliktního soužití cizinců a majoritní společnosti“.⁴²⁷ Integrovaná opatření jsou cílena na cizince ze třetích zemí, nikoli na občany EU.⁴²⁸ Dokument deklaruje, že je aktualizován na základě podnětů z mnoha zdrojů, kromě jiných i obcí, Center na podporu integrace cizinců, nevládních organizací, či Výboru pro práva cizinců Rady vlády pro lidská práva, což by mu mělo dávat potenciál reagovat na aktuální výzvy.⁴²⁹ V roce 2014 v něm byla akcentována informovanost. Stát využívá možnosti zveřejňovat podstatné informace na webových stránkách, ať již těch, které směřují k informování o zkouškách z českého jazyka (www.cestina-pro-cizince.cz), anebo k otázkám integrace (www.cizinci.cz), otázkám pobytovým (www.imigracniportal.cz) či zaměstnávání cizinců (https://portal.mpsv.cz/sz/zahr_zam). Pro cizince, kteří nemají přístup k internetu, jsou informace k dispozici i v tištěné podobě či skrze terénní práci a poradenství. S informovaností je spojený i důraz na výuku českého jazyka i nad rámec úrovně A1 požadované pro získání trvalého pobytu.

Koncepce integrace je materiálem politickým. Její jazyk svědčí o tom, že ČR vnímá integraci jako otázku potřebnou, ba nutnou. **Zdá se však, že ČR nevidí vztah společnosti a cizince zcela rovnoprávně a tato nerovnováha je vidět například v neuspokojivém řešení přístupu cizinců ke zdravotní péči (např. praktická nemožnost zdravotně pojiřit**

⁴²³ Srov. Zpráva za rok 2013, s. 76, a Zpráva za rok 2012, s. 72.

⁴²⁴ Na výzkumu spolupracovali Sdružení pro migraci a integraci a Člověk v tísni s výzkumníky a výzkumnicemi z Akademie věd a Fakulty humanitních studií Karlovy Univerzity.

⁴²⁵ Výsledky výzkumu ke stažení zde: <http://www.pracovnicevdomacnosti.cz/pro-zeny-cizinky/aktuality/vysledky-vyzkumu-migrantky-a-najemna-prace-v-domacnosti-v-cr.html>

⁴²⁶ Schválen usnesením vlády č. 60 ze dne 22. 1. 2014.

⁴²⁷ Srov. s. 2 Postupu při realizaci aktualizované koncepce integrace cizinců – Společné soužití v roce 2014.

⁴²⁸ Tamtéž, s. 1.

⁴²⁹ Tamtéž, s. 6.

novorozence či starší osoby) či v restriktivním pojetí přístupu cizinců ze třetích zemí k volebnímu právu. Přístup k volebnímu právu je sice rovněž otázkou politickou a z ochrany lidských práv přímo neplyne. Postoj k této otázce svědčí ale v této souvislosti o tom, jak je vnímána integrace, tedy **zda integrace znamená i podílení se na věcech veřejných. Po cizincích je na jednu stranu očekávána integrace, na druhou stranu je jim upíráno podílet se a moci ovlivnit fungování společnosti, do které se mají integrovat.** V roce 2011 byla otázka volebního práva koncepcí integrace zmiňována, a to dokonce v kontextu spíše pozitivním,⁴³⁰ následně se o něm již ale materiály nezmiňují.

Zákon o azylu zajišťuje skrze státní integrační program pomoc azylantům a osobám požívajícím doplňkové ochrany při zajištění jejich začlenění do společnosti.⁴³¹ Tato pomoc spočívá v poskytnutí bezplatného jazykového kursu a v zajištění bydlení. Zajištěním bydlení se rozumí poskytnutí finančního příspěvku z prostředků Ministerstva vnitra na úhradu nájemného, resp. na úhradu pobytu v pobytových zařízeních sociálních služeb.⁴³² Tato forma pomoci se obecně jeví jako adekvátní pro možnost dotčených osob získat zázemí pro své začlenění se do společnosti. Poměrně žádoucí podmínkou je zde pomoc nestátních neziskových organizací, které azylantům a osobám s doplňkovou ochranou napomohou v začátcích, kupříkladu při prvotním hledání bydlení.

V předchozích zprávách⁴³³ se opakovala výtku směřující k existující legislativní bariéře dané účasti cizinců na veřejném a politickém životě. **V postoji k volebnímu právu pro cizince dochází opakovaně ke střetu dvou přístupů. Přístup první je otevřen participaci cizinců na politickém životě, zatímco přístup druhý je založen na občanské vazbě jednotlivce se státem, kde právo podílet se na správě věcí veřejných mají jen státní občané.** Podle současné právní situace občané EU nemají aktivní a pasivní volební právo s výjimkou obecních voleb, resp. voleb do Evropského parlamentu, kde mohou volit a být voleni. Cizinci ze třetích zemí nemají možnost volit a být voleni vůbec. Cizinci nedisponují právem sdružovat se v politických stranách a politických hnutích⁴³⁴. Občané jiného státu EU, kteří by chtěli být voleni do obecních zastupitelstev, se sice mohou účastnit těchto voleb jako nezávislí kandidáti či jako kandidáti bez politické příslušnosti na kandidátních listinách politických stran a hnutí, avšak tato cesta jim stále neumožňuje plně se zúčastnit veřejného dění na stejné úrovni jako občané ČR. Občan jiného státu EU se navíc v případě zvolení do obecního zastupitelstva nemůže stát ani starostou a místostarostou⁴³⁵ ani členem rady hlavního města Prahy⁴³⁶. **Přístup v současnosti je tedy spíše restriktivní.**

Restriktivní přístup ČR k možnosti cizinců získat aktivní a pasivní volební právo se v roce 2014 projevil i v praxi. Vláda předložila Parlamentu **návrh na ratifikaci Úmluvy o účasti cizinců na veřejném životě na místní úrovni**⁴³⁷, avšak s výhradou spočívající v tom,

⁴³⁰ Srov. příloha k usnesení vlády ČR č. 99 ze dne 9. 2. 2011 k aktualizované Koncepci integrace cizinců na území České republiky a k návrhu dalšího postupu v roce 2011.

⁴³¹ Srov. § 68 odst. 2 zákona o azylu.

⁴³² Srov. Zásady pro poskytování dotací z rozpočtové kapitoly Ministerstva vnitra ve prospěch obcí prostřednictvím krajů na zajištění bydlení osob s udělenou mezinárodní ochranou formou azylu nebo doplňkové ochrany v roce 2014 a v následujících letech, které jsou přílohou usnesení vlády ze dne 30. října 2013 č. 818 o změně usnesení vlády ze dne 14. května 2008 č. 543, o zabezpečení integrace azylantů a osob požívajících doplňkové ochrany v roce 2008 a v následujících letech, ve znění usnesení vlády ze dne 3. května 2010 č. 321.

⁴³³ Např. Zpráva za rok 2011, s. 72-73, a Zpráva za rok 2012, s. 73-74.

⁴³⁴ § 1 odst. 1 zákona o sdružování v politických stranách a v politických hnutích.

⁴³⁵ § 103 odst. 2 zákona o obcích (obecní zřízení).

⁴³⁶ § 69 odst. 1 zákona o hlavním městě Praze.

⁴³⁷ Již v roce 2000 vyjádřila vláda souhlas s podpisem a návrhem na ratifikaci Úmluvy (viz bod I usnesení vlády ze dne 29. března 2000 č. 311). Vláda však návrh na ratifikaci Parlamentu ČR předložila až v roce 2014.

že ČR deklaruje právo neaplikovat ustanovení kapitol B a C této úmluvy obsahující ustanovení, která dávají cizincům „právo volit ve volbách do místních orgánů“ a „právo zřizovat poradní orgány k zastupování usídlených cizinců na místní úrovni“.⁴³⁸ Poslanecká sněmovna i Senát s ratifikací v této omezené míře vyjádřily souhlas a úmluva byla dána k ratifikaci prezidentu republiky.⁴³⁹

Otázce volebního práva cizinců se věnovala i Rada vlády pro lidská práva. V debatě na Radě se střetly právě výše uvedené pohledy – pohled otevřený i státoobčanský. **Rada se nakonec přiklonila ke státoobčanskému pohledu a nenavrhla vládě rozšířit volební právo cizinců mimo občany EU ani úplnou ratifikaci Úmluvy o účasti cizinců na veřejném životě na místní úrovni ve všech kapitolách.**⁴⁴⁰ Navrhla však vládě **jednak umožnit cizincům členství v politických stranách a hnutích a přiznat jim obecně práva občanů obce či kraje.**⁴⁴¹ Vláda následně do aktualizované Koncepce integrace cizinců – Společné soužití v roce 2015 vložila úkol pro ministra vnitra upravit možnost členství v politických stranách a hnutích i výkon práv občanů obce či kraje i občanům Evropské unie, kteří mají na území ČR povolen trvalý pobyt. **I když tedy vláda nepřijala doporučení Rady v plné míře, jde alespoň o určité rozšíření práv a politické participace cizinců.**

Ač výše popsaná platná legislativa umožňuje občanům EU volit, zároveň toto právo limitovala na ty občany EU, kteří mají v ČR trvalý pobyt. Po občanech EU totiž požaduje registrace do volebních seznamů v návaznosti na jejich trvalý pobyt, což je ale pojem v cizineckém právu⁴⁴², nikoli evidenční úkon jako u českých občanů⁴⁴³. Právo volit tak je u občanů EU limitováno tím, zda pobývají na území ČR po dobu obvykle pěti let, po jejímž uplynutí jim může teprve být udělen trvalý pobyt. Právo EU nicméně hovoří o bydlišti a nikoliv o trvalém pobytu.⁴⁴⁴ Podmínkou pro umožnění práva volit by proto mělo být reálné bydliště a zdržování se občana EU v ČR na základě jakékoliv formy oprávněného pobytu na území, nikoli druh pobytového statusu podle vnitrostátního práva. **V roce 2014 se v souvislosti s komunálními volbami došlo k tomu, že občanům EU žijícím v ČR nebylo umožněno volit do obecních zastupitelstev, pokud v obci neměli trvalý pobyt.** Věcí se zabývala i ochránkyně⁴⁴⁵, která na svých stránkách poskytla návod⁴⁴⁶ k uplatnění volebního práva občany EU na základě přímé aplikace práva EU.⁴⁴⁷ Její názor byl

⁴³⁸ Srov. znění kapitol B a C Úmluvy o účasti cizinců na veřejném životě na místní úrovni, české znění lze najít na webových stránkách Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=375&CT1=0>.

⁴³⁹ Sněmovní tisk č. 375, senátní tisk č. 21, <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=375>. V Poslanecké sněmovně dokonce zazněly hlasy o zbytečnosti ratifikací této úmluvy. Viz usnesení zahraničního výboru PS č. 70 ze dne 29. 1. 2015 <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&ct=375&ct1=1>.

⁴⁴⁰ Viz zápis ze zasedání dne 26. 11. 2014 přístupný zde <http://www.vlada.cz/cz/ppov/rpl/cinnost-rady/zasedani-rady/zasedani-rady-dne-26--listopadu-2014-126900>.

⁴⁴¹ Podle § 17 obecního zřízení, § 13 krajského zřízení a § 9 odst. 1 zákona o hl.m. Praze má práva občana obce, kraje či hl.m. Praze i osoba s trvalým pobytem v obci či kraji za podmínky, že tak stanoví mezinárodní smlouva.

⁴⁴² § 65 a násl. zákona o pobytu cizinců.

⁴⁴³ § 10 – 12 zákona o evidenci obyvatel.

⁴⁴⁴ Čl. 20 odst. 2 písm. b) Smlouvy o fungování Evropské unie a Směrnice Rady 93/109/ES ze dne 6. prosince 1993, kterou se stanoví pravidla pro výkon práva volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu občanů Unie, kteří mají bydliště v některém členském státě a nejsou jeho státními příslušníky.

⁴⁴⁵ <http://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2014/obcane-eu-zijici-v-cr-maji-pravo-ucastnit-se-politickeho-zivota/>.

⁴⁴⁶ Srov. Postup pro občany EU při uplatnění volebního práva ve volbách do obecních zastupitelstev, dostupný na http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/VOP/Tiskove_zpravy_prilohy/volebni-pravo-cizinci-postup.pdf.

⁴⁴⁷ Srov. tiskovou zprávu Veřejné ochránkyně práv ze dne 8. 9. 2014, dostupné na <http://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2014/eurobcane-mate-pravo-ucastnit-se-komunalnich-voleb/>.

následně shledán jako správný i Krajským soudem v Brně, který rozhodl o nutnosti zápisu občana EU do seznamu voličů právě na základě přímého účinku práva EU.⁴⁴⁸

Podle rozhodnutí soudu ČR musí umožnit výkon aktivního volebního práva i občanům jiných členských států EU, kteří mají na území ČR přechodný pobyt a kteří jinak splňují všechny zákonem stanovené podmínky. V návaznosti na toto rozhodnutí změnila svou praxi Státní volební komise,⁴⁴⁹ resp. MV,⁴⁵⁰ a umožnilo dopsání do dodatku stálého seznam voličů těm občanům jiných členských států EU, kteří mají na území ČR přechodný pobyt.

7.4. Přístup ke zdravotní péči

Nadále přetrvává problematický přístup některých skupin cizinců vyloučených z veřejného zdravotního pojištění ke zdravotní péči, na který upozorňovaly předchozí Zprávy.⁴⁵¹ Výbor OSN pro hospodářská, sociální a kulturní práva doporučil České republice, aby zpřístupnila svůj systém zdravotního pojištění pro všechny osoby a důrazně vyzval, aby zajistila neodepírání přístupu ze strany poskytovatelů komerčního zdravotního pojištění k jejich produktům.⁴⁵² Skupina poslanců předložila v červnu roku 2014 návrh zákona o soukromém zdravotním pojištění cizinců při pobytu na území ČR. Tento návrh byl kritizován ze strany nevládních organizací i ochránkyně. **Podle ochránkyně nemůže být řešením problému pouhá úprava systému komerčního zdravotního pojištění cizinců, jakkoliv by např. zajistil cizinci nárok na pojištění, ale je nutná novela zákona o veřejném zdravotním pojištění, kterou by byly po určité době pobytu některé kategorie dlouhodobě pobývajících cizinců zařazeny do systému veřejného zdravotního pojištění.** Jde hlavně o osoby samostatně výdělečně činné, rodinné příslušníky občanů ČR, cizinců s trvalým pobytem a cizinců, kteří jsou v ČR výdělečně činní, a cizinci, kteří ukončili výdělečnou činnost, jsou však příjemci dávek nemocenského pojištění nebo rodičovského příspěvku.⁴⁵³ Rovněž vláda ve svém stanovisku⁴⁵⁴ vyslovila s tímto návrhem zákona nesouhlas, neboť jej shledala jako nekoncepční, vnitřně rozporný a neslučitelný s právem EU. Návrh zákona byl následně vzat zpět. **Vláda konečně koncem roku uložila ministru vnitra ve spolupráci s ministrem financí a ministrem zdravotnictví vypracovat a vládě předložit do 30. 9. 2015 návrh nové právní úpravy povinného zdravotního pojištění cizinců. Nová právní úprava by měla mj. vymezit kategorie cizinců, na které se bude vztahovat systém veřejného zdravotního pojištění a kategorie cizinců, na které se bude vztahovat povinnost mít sjednáno zdravotní pojištění cizinců.**⁴⁵⁵ Přitom by však vláda neměla pomíjet výše uvedené doporučení OSN, stejně jako stanovisko ochránkyně, a zajistit tak cizincům na území České republiky rovný a efektivní přístup ke zdravotní péči.

⁴⁴⁸ Usnesení Městského soudu v Brně sp. zn. 64 A 6/2014–20 ze dne 19. září 2014 http://www.nssoud.cz/files/EVIDENCNI_LIST/2014/64A_6_2014_20140919133208_prevedeno.pdf.

⁴⁴⁹ Srov. tiskovou zprávu na stránkách Ministerstva vnitra ČR, dostupná na <http://www.mvcr.cz/clanek/volit-ve-volbach-do-zastupitelstev-obci-mohou-i-obcane-eu-s-prechodnym-pobytem.aspx>.

⁴⁵⁰ Srov. Vyjádření Ministerstva vnitra k volebnímu právu občanů EU s přechodným pobytem v ČR ve volbách do zastupitelstev obcí z 22. září 2014, dostupné kupříkladu na stránkách jednoho z pražských obvodů, http://www.praha7.cz/files/=58382/volebn%C3%AD_pr%C3%A1vo_ob%C4%8Dan%C5%AF_EU.pdf.

⁴⁵¹ Srov. Zpráva za rok 2013, s. 78; Zpráva za rok 2012, s. 74; Zpráva za rok 2011, s. 72.

⁴⁵² Srov. Committee on Economic, Social and Cultural Rights. Concluding observations on the second periodic report of the Czech Republic, E/C.12/CZE/CO/2.

⁴⁵³ Srov. Souhrnná zpráva za rok 2014, s. 13.

⁴⁵⁴ Stanovisko vlády rozesláno poslancům jako tisk 243/1.

⁴⁵⁵ Srov. usnesení vlády ze dne 1. 12. 2014 č. 992.

7.5. Přístup ke vzdělání

Na děti-cizince pobývající v České republice se vztahuje povinná školní docházka. V ČR však dosud chyběl jednotný systém podpory cizinců ve vzdělávání. Lze tedy přivítat záměr MŠMT vytvořit ve spolupráci s Národním institutem pro další vzdělávání systém odborné podpory pedagogických pracovníků vzdělávajících žáky-cizince zaměřený na předškolní, základní a střední vzdělávání, jehož cílem je mj. součinnost a koordinace aktivit, propagace, zpřístupňování informací a metodická a vzdělávací podpora školám, pedagogickým pracovníkům i samotným rodinám dětí/žáků cizinců.⁴⁵⁶

Přetrvává problém nedostatečných podpůrných opatření pro studenty-cizince při výuce českého jazyka.⁴⁵⁷ Změna vyhlášky o vzdělávání dětí, žáků a studentů se speciálními vzdělávacími potřebami a dětí, žáků a studentů mimořádně nadaných, která vstoupila v platnost v květnu 2011⁴⁵⁸, však umožňuje poskytovat vyrovnávací opatření žákům znevýhodněným nedostatečnou znalostí vyučovacího jazyka. Na základě této vyhlášky mohou základní školy žádat o finanční prostředky na platy asistentů pedagoga pro žáky-cizince z rozvojového programu MŠMT „Financování asistentů pedagoga pro děti, žáky a studenty se zdravotním postižením a děti, žáky a studenty se sociálním znevýhodněním“. Dotacemi z rozvojových programů MŠMT na výuku češtiny pro žáky cizince jsou podporovány i mateřské a základní školy.

7.6. Mezinárodní ochrana

V roce 2014 byl MVČR představen návrh rozsáhlé novely zákona o azylu. Novela byla po schválení vládou předložena 15. dubna 2015 Parlamentu ČR⁴⁵⁹ a bude tedy předmětem Zprávy za rok 2015.

V roce 2014 byla vedena rozsáhlá debata o tom, zda má ČR přijmout uprchlíky ze Sýrie či jiných mimoevropských zemí. Oproti dřívějším letům se tato debata stala celospolečenským tématem, a to vzhledem k množství uprchlíků směřujících především do států jižní Evropy jako Itálie či Řecko. Tyto státy již přestávaly svým azylovým systémem tento příliv zvládat, a proto se otázka uprchlíků začala velice diskutovat i na půdě orgánů EU, neboť vzhledem k absenci hraničních kontrol se tyto uprchlíci dříve nebo později mohou dostat i do jiných evropských států. Proto se na úrovni EU jedná zejména o pomoc těmto státům a převzetí spoluzodpovědnosti za zvládání příchozu velkého množství uprchlíků a řešení této otázky spravedlivě na celoevropské úrovni. Česká republika dávala najevo nesouhlas zejména s případnými povinnými kvótami určenými na úrovni EU.⁴⁶⁰ Z hlediska mezinárodního práva má ČR závazky či povinnosti především vůči uprchlíkům, kteří se ocitnou na jejím území. Přitom pozemní hranice ČR nejsou vnějšími hranicemi EU, a tudíž do ČR přichází přímo z mimoevropského prostoru jen minimum osob. Pokud by chtěly překročit pozemní hranici, přicházely by již z jiného státu EU, který by přitom podle pravidel na úrovni EU⁴⁶¹ musel již sám zahájit a vést řízení o

⁴⁵⁶ Srov. informaci Národního institutu pro další vzdělávání, <http://cizinci.nidv.cz/>.

⁴⁵⁷ Srov. Zpráva za rok 2013, s. 78.

⁴⁵⁸ Vyhláška č. 147/2011 Sb., kterou se mění vyhláška č. 73/2005 Sb., o vzdělávání dětí, žáků a studentů se speciálními vzdělávacími potřebami a dětí, žáků a studentů mimořádně nadaných

⁴⁵⁹ Srov. sněmovní tisk č. 463 (<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=463>).

⁴⁶⁰ Srov. zprávu v České televizi (<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/294154-referendum-nebude-cr-neni-pripravena-na-syrske-uprchliky/>).

⁴⁶¹ Srov. nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (tzv. Nařízení Dublin III).

udělení mezinárodní ochrany, neboť v něm osoba vstoupila na území EU.⁴⁶² **Počet osob, které žádají v ČR o mezinárodní ochranu, se navíc velmi zmenšil, když na počátku 21. století dosahovaly počty i 18 000 osob ročně oproti současným cca 700 osobám. ČR by tedy určitě měla finanční i materiální kapacity určitý počet uprchlíků z jiných evropských zemí převzít po dobu řízení o udělení mezinárodní ochrany. ČR přitom deklaruje, že chce zaměřit pomoc do oblastí vedle domovských států uprchlíků, pomáhat blízko zemí původu, a nechce osoby přemísťovat do Evropy. Pokud bude tento postoj podporovat dostatečnými finančními prostředky, je možné s ním souhlasit i z hlediska ochrany lidských práv. Je však nutné zároveň zajistit pomoc i těm, kteří se již na území EU dostali a také zajistí bezpečnost těch, kdo se o příjezd nebezpečnou cestou po moři pokoušejí. Právě v tomto se ostatně projevuje i jednotnost Evropy jako kontinentu, která by měla společně čelit tomuto problému. ČR nakonec několik syrských uprchlických rodin přijala, i když se jednalo se o poměrně malý počet cca 70 osob.**⁴⁶³

7.7. Navracení cizinců

Systém navracení cizinců byl detailně popsán ve Zprávě za rok 2013.⁴⁶⁴ **Ochránkyně nadále sleduje vyhošťování cizinců a v rámci této kompetence shledala některé nedostatky. Jednalo se o neinformování cizince o datu a čase jeho předání do jiného státu, který pak neměl možnost se na předání připravit a kontaktovat rodinu, právního zástupce, podporující organizace apod.**⁴⁶⁵ **Ochránkyně doporučila Ministerstvu vnitra cizince informovat o datu, čase a důvodu jeho odchodu z azylového zařízení či zařízení pro zajištění cizinců.**⁴⁶⁶ Povinnost ministerstva nebo policie informovat cizince o odchodu z azylového zařízení či ze zařízení pro zajištění cizinců nejpozději 24 hodin předem byla zapracována do návrhu novely zákona o azylu a zákona o pobytu cizinců.

Nejvyšší správní soud se ve svých rozsudcích zabýval otázkou zajištění cizince za účelem jeho vycestování, resp. jeho „přezajištění“ dle různých ustanovení zákona za různými účely. Soud limitoval možnost nového zajištění cizince podle zákona o pobytu cizinců, který byl již v minulosti zajištěn dle zákona o pobytu cizinců a posléze požádal o mezinárodní ochranu, a v jehož případě už uplynula maximální doba povinnosti setrvat v zařízení pro zajištění cizinců podle zákona o azylu. Podle soudu je nutno doby zajištění podle rozdílných právních úprav sčítat.⁴⁶⁷ **Dle názoru soudu maximální dobu zajištění nelze prodlužovat tím, že cizinec bude nově zajištěn v režimech různých zákonů, aniž by pro přechody mezi zajišťovacími režimy a pro sčítání maximálních lhůt omezení osobní svobody existovala dostatečně kvalitní, přesná a předvídatelná zákonná úprava. Dokončení celé úpravy zajišťovacích institutů v ČR v souladu s požadavky zejména unijních směrnic a judikatury Soudního dvora EU by měla přinést výše zmíněná novela zákona o azylu a zákona o pobytu cizinců. V dalším rozhodnutí Nejvyšší správní soud uvedl, že počátek zajištění je nutno počítat od prvního omezení osobní svobody cizince (v tomto případě podle zákona o Policii ČR), tedy nikoli až od počátku zajištění v režimu zákona o pobytu cizinců, a u opakovaných zajištění ze stejných důvodů je nutné omezení maximální doby**

⁴⁶² Proto v případě uprchlíků plujících přes Středozemní moře jde právě o jižní státy EU, zejména Itálie a Řecko, kde jsou počty uprchlíků v řádu desítek tisíc, neboť na jejich území vstoupili do EU.

⁴⁶³ Srov. usnesení vlády č. 18 ze dne 14. 1. 2015 o realizaci přesídlení malé skupiny syrských uprchlíků - 15 rodin s dětmi - z Jordánského hášimovského království.

⁴⁶⁴ Zpráva za rok 2013, str. 81 a násl.

⁴⁶⁵ Srov. Souhrnná zpráva za rok 2014, s. 95.

⁴⁶⁶ Tamtéž, s. 96.

⁴⁶⁷ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 146/2013 ze dne 02. 04. 2014.

zajištění na 180 dnů, tj. doby zajištění se zde sčítají.⁴⁶⁸ Dále soud uvedl, že v souladu s platnou právní úpravou nesmí **zajištění za účelem vycestování v žádném případě přesáhnout celkovou délku 180 dnů a možnost prodloužení na celkem 545 dnů je zde vyloučena.**

7.8. Nová úprava nabývání státního občanství České republiky

Od 1. ledna 2014 je účinný nový zákon o státním občanství ČR, který znamená zásadní změnu v dosavadním přístupu k nabývání státního občanství.⁴⁶⁹ Nová právní úprava opouští princip jediného státního občanství a umožňuje existenci dvojího či vícero státního občanství. Dopady této změny je zatím obtížné posuzovat v době, kdy není potřeba pevnost státoobčanského pouta prověřovat v ozbrojeném konfliktu. Zajímavou otázkou může být uplatňování diplomatické ochrany u osob s dvojím/vícero občanstvím, pokud tak bude ČR činit.⁴⁷⁰

V oblasti nabývání státního občanství České republiky udělením **zůstává zachováno, že na udělení státního občanství ČR není právní nárok. Zároveň se zvýšily zákonné požadavky na integraci cizince a posouzení, zda je žadatel o udělení integrován do společnosti, zůstává na uvážení správního orgánu s možností přezkumu ve správním či soudním řízení.** Zejména má být posuzováno **pracovní, rodinné a sociální začlenění⁴⁷¹ vedle nutnosti prokázat znalost českého jazyka a znalost ústavního systému a základní orientace v kulturně-společenských, zeměpisných a historických realitách.** U žádosti, u nichž vyjde najevo na základě stanoviska Policie České republiky nebo zpravodajské služby, které obsahuje utajované informace, že žadatel ohrožuje bezpečnost státu, jeho svrchovanost a územní celistvost, demokratické základy, životy, zdraví, nebo majetkové hodnoty, nejsou stanoviska Policie ČR nebo zpravodajské služby ČR součástí spisu a v odůvodnění rozhodnutí se pouze uvede, že k zamítnutí žádosti došlo z důvodu ohrožení bezpečnosti státu. Zároveň jsou rozhodnutí o zamítnutí těchto žádostí vyloučena z přezkoumání soudem.

Zákon rovněž stanoví pro získání občanství u dětí, které se narodí matce-občance třetího státu, povinnost prokázat otcovství českého občana genetickou zkouškou formou znaleckého posudku. Úprava zřejmě reaguje na účelové uznávání otcovství, kterému by se dalo čelit i zpětně obnovou řízení vedoucí k zániku státního občanství, ale v případě dítěte by odnětí státního občanství muselo být hodnoceno z hlediska nejlepšího zájmu dítěte dle Úmluvy o právech dítěte, a odnětí občanství by mohlo být velmi sporné. Zároveň jde však o rozdílný přístup k určitým matkám, resp. dětem, neboť matky-občanky EU uvedené náležitosti nedokládají. Vzhledem ke krátké době účinnosti zákona však tyto a další otázky dosud nebyly závazně posouzeny soudy.

⁴⁶⁸ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 115/2013 ze dne 10. 04. 2014.

⁴⁶⁹ Srov. zákon č. 186/2013 Sb., o státním občanství ČR.

⁴⁷⁰ Diplomatickou ochranou je míněna ochrana fyzické či právnické osoby tím, že její domovský stát na sebe přebírá závazky či nároky, které má tato osoba vůči jinému státu, a tyto následně na úrovni mezinárodního práva sám vymáhá.

⁴⁷¹ Srov. ust. § 13 zákona o státním občanství. Podle důvodové zprávy „bude přihlíženo k integraci žadatele do české společnosti, zejména pokud jde o integraci pracovní (uplatnění žadatele na trhu práce), rodinnou (intenzita a počet rodinných a osobních vazeb žadatele na státní občany ČR, resp. jiné osoby trvale žijící v ČR) a sociální (např. podíl na fungování společnosti, činnost v občanských sdruženích, a míra jeho zapojení do společenského života, přijetí kulturních tradic). Všechny tyto skutečnosti mohou mít vliv při prokázání, zda osoby žádající o udělení českého státního občanství prokáží plnou integraci do české společnosti; k prokázání integrace však bude postačovat naplnění i pouze jednoho předpokladu“.