

Zpráva o stavu lidských práv v České republice v roce 2016

OBSAH

I. OBECNÁ ČÁST	
1. Úvod.....	4
2. Instituce ochrany lidských práv	4
3. Mezinárodní a evropská dimenze lidských práv	6
3.1. OSN	6
3.2. Rada Evropy	7
3.3. Implementace závěrů mezinárodních lidskoprávních orgánů v ČR	8
3.4. Evropská unie	9
1. Občanská a politická práva	11
1.1 Vlastnické právo a ochrana majetku.....	11
1.2 Ochrana soukromí a osobních údajů	11
1.3 Svoboda slova.....	15
1.4 Právo na informace	16
1.5 Právo shromažďovací	17
1.6 Právo volební.....	19
2. Právo na soudní a jinou právní ochranu.....	20
2.1. Občanské soudní řízení.....	20
2.2. Právo na projednání věci bez zbytečných průtahů	21
2.3. Trestní řízení.....	22
2.4. Exekuční řízení a insolvence	23
2.5. Ochrana slabší strany v soudním řízení.....	25
3. Zacházení s osobami omezenými na svobodě	28
3.1. Vězeňství	28
3.2. Policie a bezpečnostní složky	31
3.3. Zacházení s osobami ve zdravotnických zařízeních.....	33
3.4. Zásahy do tělesné integrity	34
3.5. Sociální služby.....	35
4. Hospodářská, sociální a kulturní práva	38
4.1. Pracovní právo a zaměstnanost.....	38
4.2. Sociální zabezpečení a sociální ochrana.....	39
4.3. Sociální začleňování	41
4.4. Právo na bydlení	42
4.5. Právo na ochranu zdraví	45
4.6. Právo na vzdělání.....	47
4.7. Právo na příznivé životní prostředí.....	48
5. Diskriminace	51
5.1. Antidiskriminační zákon v praxi	51
5.2. Diskriminace na základě rasy či etnického původu.....	53
5.3. Diskriminace na základě pohlaví.....	54
5.4. Diskriminace na základě věku	55
5.5. Diskriminace osob se zdravotním postižením	56
5.6. Diskriminace na základě sexuální orientace.....	58
5.7. Diskriminace na základě náboženského přesvědčení	60
6. Práva dítěte.....	61
6.1. Respekt k názorům dítěte	61
6.2. Násilí na dětech	62
6.3. Systém ochrany práv dětí	64

6.4.	Náhradní péče o děti	66
6.5.	Přístup k předškolnímu vzdělávání.....	68
7.	Práva a postavení cizinců	69
7.1.	Vstup a pobyt cizinců na území ČR	69
7.2.	Nelegální migrace a zajišťování cizinců.....	71
7.3.	Mezinárodní ochrana	75
7.4.	Integrace cizinců do společnosti	76
7.5.	Zaměstnávání cizinců	76
7.6.	Obchodování s lidmi.....	78
II.	SHRNUTÍ	

I. OBECNÁ ČÁST

1. Úvod

Zprávu o stavu lidských práv v České republice (dále jen „Zpráva“)¹ vypracovává každoročně sekretariát Rady vlády pro lidská práva (dále jen „Rada“) již od roku 1998. Zpráva je sestavena z příspěvků jednotlivých ministerstev, nevládních organizací a členů Rady a jejích výborů. Zpráva informuje o platné i navrhované legislativě a navazující judikatuře, o zjištěních veřejné ochránkyně práv (dále jen „ochránkyně“) a o dodržování a naplňování lidských práv v České republice (dále jen „ČR“). Zpráva akcentuje nedostatky a problémy, ale i případy dobré praxe a úspěšného řešení lidskoprávních otázek. Jejím posláním je poskytnout vládě informace o stavu ochrany lidských práv potřebné pro rozhodování o krocích v této oblasti (byť samozřejmě nemůže být vyčerpávající). Vedle toho Zpráva poskytuje odborné i laické veřejnosti informace o stavu lidských práv a jejich reálném dodržování v české společnosti.²

Zpráva navazuje na Zprávy z let minulých a věnuje větší pozornost těm oblastem, kde docházelo v roce 2016 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 2016. Zpráva se snaží propojit různé pohledy na ochranu lidských práv a zároveň být jazykově a formulačně přístupná při zachování odbornosti a kvality a faktické věrnosti.

Vedle Zprávy o stavu lidských práv publikuje vláda každoročně další souhrnné zprávy, které zpracovávají sekretariáty jiných poradních orgánů vlády či jiné orgány a které se zabývají rasismem, xenofobií a extremismem, postavením žen a mužů, postavením národnostních menšin včetně menšiny romské, obchodováním s lidmi či domácím násilím.³ Tato Zpráva se proto těmito tématy zabývá jen stručně a pro podrobnější informace odkazuje na tyto zvláštní zprávy.

2. Instituce ochrany lidských práv

Rada vlády pro lidská práva se v roce 2016 zabývala opětovně zřízením tzv. dětského ombudsmana na základě analýzy zpracované sekretariátem Rady. Analýza se zabývá obecnými principy fungování národních institucí na ochranu lidských práv (NHRI)⁴ i specifických institucí pro děti, dále analyzuje systém ochrany práv dětí v ČR, popisuje fungování dětských ombudsmanů v jiných evropských zemích a konečně přináší návrhy, jak by tato instituce mohla fungovat i v ČR.⁵ Na základě analýzy Rada podpořila vznik institutu dětského ombudsmana v ČR, ale výslovně nedoporučila žádné konkrétní řešení.

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, Zprávu o stavu obchodování s lidmi atd.

⁴ NHRI – National Human Rights Institution, jejíž standardy fungování určují tzv. Pařížské principy (rezoluce VS OSN 48/134 ze dne 20. 12. 1993 přístupná zde: <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/StatusOfNationalInstitutions.aspx>)

⁵ Analýza je přístupná zde: http://www.vlada.cz/assets/ppov/rfp/cinnost-rady/zasedani-rady/Analyza_detsky-ombudsman.docx

Druhým velkým tématem, kterému se Rada v roce 2016 věnovala, bylo rozšíření dozoru státního zastupitelství v místech omezení osobní svobody.⁶ Státní zástupci již dnes vykonávají dozor nad dodržováním právních předpisů ve věznicích, detenčních ústavech a zařízeních pro výkon ústavní a ochranné výchovy. Ve všech těchto zařízeních státní zastupitelství, které je nezávislé na orgánech je provozujících, může vykonávat dozor nad legalitou omezení osobní svobody, zacházením s umístěnými osobami a dodržováním dalších zákonných podmínek a pravidel. K tomu má pravomoci zjišťovat informace a hodnotit fakta, čemuž odpovídá povinnost zařízení a jejich zaměstnanců se státním zastupitelstvím spolupracovat. V případě zjištění problémů může státní zástupce přikázat provedení opatření k nápravě včetně např. propuštění neoprávněně zadržované osoby. Všemi těmito kroky státní zastupitelství významně přispívá k dodržování právních předpisů včetně ochrany osob v zařízeních před špatným zacházením.⁷ Proto Rada ve svém podnětu vládě doporučuje rozšířit tento dozor na další zařízení, kde jsou osoby omezovány na osobní svobodě, aby tak byl efektivní nezávislý dozor státních zástupců zajištěn skutečně ve všech místech omezení osobní svobody. Konkrétně jde o zařízení pro zajištění cizinců, přijímací střediska pro žadatele o mezinárodní ochranu, zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc či zdravotnická zařízení, kde se vykonává hospitalizace pacienta bez souhlasu. Rada rovněž doporučuje vládě zhodnotit, zda současné postupy státních zástupců při výkonu dozoru nad dodržováním zákazu špatného zacházení splňují standardy ochrany před špatným zacházením, jak plynou především z judikatury ESLP, a provést případné nutné změny.⁸ Podnět je ke dni schválení Zprávy vládou projednáván.

Dne 8. prosince 2016 se u příležitosti Dne lidských práv konalo setkání členů Rady a jejích Výborů a dalších zástupců občanské společnosti se zástupci státní správy, jehož tématem bylo hodnocení plnění doporučení udělených ČR během 2. kola Univerzálního periodického přezkumu v roce 2012. Doporučení byla pro účely jednání rozdělena do tematických bloků. Na začátku každého bloku zástupce státní správy představil kroky učiněné k naplnění jednotlivých doporučení a v následné diskuzi účastníci tyto kroky hodnotili a vyjadřovali se k nim. Z diskuze vyplynulo, že některé věci se podařilo alespoň částečně splnit (inkluzivní vzdělávání, ratifikace mezinárodních úmluv) či učinit pozitivní kroky (romská integrace, rovnost žen a mužů), ale v některých případech naplňování doporučení bohužel moc nepokročilo (odškodnění protiprávně sterilizovaných osob). Během roku 2016 byla Rada rovněž informována o dalším postupu v přípravě ČR na 3. kolo Univerzálního periodického přezkumu, který proběhne v listopadu 2017.

Činnost ostatních poradních orgánů vlády v oblasti lidských práv je popsána v příslušných výročních zprávách uveřejněných na stránkách Úřadu vlády.⁹ Činnost ochránkyně je pak podrobně popsána v její vlastní výroční zprávě.¹⁰ Ústavní soud¹¹ či Nejvyšší soud¹² vydávají

⁶ Čl. 8 Listiny základních práv a svobod, čl. 5 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a čl. 9 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech.

⁷ Čl. 7 Listiny základních práv a svobod, čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a čl. 7 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech.

⁸ Podnět je přístupný zde: <http://www.vlada.cz/cz/ppov/rp/cinnost-rady/zasedani-rady/jednani-rady-dne-22--listopadu-2016-155104/>

⁹ <http://www.vlada.cz/cz/pracovni-a-poradni-organy-vlady/>

¹⁰ Výroční zpráva za rok 2016 je přístupná zde: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Vyrocnizprava-2016_web.pdf

¹¹ Ročenka za rok 2016 je přístupná zde: http://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/ustavni_soud/www/Aktualne_prilohy/Ustavni_soud_Rocenka_2016_nahled.pdf

svou ročenku, kde shrnují svá hlavní rozhodnutí. Všechny vrcholné soudní orgány pak vydávají Sbírky rozhodnutí¹³. Významná rozhodnutí či závěry a doporučení jsou pak zahrnuty přímo v textu Zprávy.

3. Mezinárodní a evropská dimenze lidských práv

3.1. OSN

V roce 2016, resp. počátkem roku 2017 se ČR stala smluvní stranou další lidskoprávní úmluvy – Mezinárodní úmluvy o ochraně všech osob před nuceným zmizením.¹⁴ Úmluva se věnuje nucenému zmizení, které chápe jako zbavení osobní svobody státní mocí nebo s tolerancí státní moci spojené s tím, že ta odmítne fakt zbavení osobní svobody uznat nebo jej utají včetně místa pobytu zmizelé osoby. Tím se taková osoba ocitá mimo ochranu zákona, neboť jí stát nepřizná právní ochranu, když podle něj oficiálně nedošlo ke zbavení osobní svobody. Tato osoba je pak často dlouhodobě vězněna, podrobována mučení či špatnému zacházení a v krajním případě i tajně zabita. Byť se tento popsany fenomén v ČR v nejnovějších dějinách prakticky nevyskytoval, v mnoha evropských i mimoevropských zemích byl během 20. století velmi aktuální, obzvláště během válečných konfliktů a interních rozbrojů.¹⁵ I v současnosti bohužel ve světě dochází k nuceným zmizením osob, a to i nedaleko ČR.¹⁶ Proto ČR přistoupila k této úmluvě, která byla vypracována s úmyslem posílit mezinárodní spolupráci mezi státy při přijímání účinných opatření pro prevenci a trestání nuceného zmizení, které může být v extrémních případech chápáno jako jeden ze zločinů proti lidskosti.¹⁷

Projednání periodické zprávy České republiky o plnění Úmluvy o odstranění všech forem diskriminace žen

Dne 23. února 2016 projednal Výbor OSN pro odstranění diskriminace žen 6. periodickou zprávu ČR o plnění závazků vyplývajících z Úmluvy o odstranění všech forem diskriminace žen. Projednávaná zpráva pokrývala vývoj v plnění závazků vyplývajících z Úmluvy v ČR v období 2010 – 2014.

Úmluva je hlavní mezinárodní úmluvou věnující se diskriminaci a právům žen a rovnosti žen a mužů. Úmluva zakazuje diskriminaci na základě pohlaví ze strany státu i ze strany soukromých subjektů a přikazuje státům naopak jakýmkoliv jejím projevům zamezit a náležitě je potrestat. Státy mají zakotvit zásadu rovnosti mužů a žen ve svých národních ústavách nebo jiných příslušných právních předpisech a zajišťovat její praktické uskutečnění prostřednictvím zákonů a jiných vhodných prostředků, bojovat proti genderovým stereotypům a naopak podporovat faktické rovné postavení žen (a to i skrze speciální pozitivní opatření).

¹² Ročenka za rok 2016 je přístupná zde: [http://nsoud.cz/JudikaturaNS_new/ns_web.nsf/0/2D5B82FB4961215BC1258147002C6ACA/\\$file/Vyrocní_zpráva_NS-nahled_cz1.pdfv](http://nsoud.cz/JudikaturaNS_new/ns_web.nsf/0/2D5B82FB4961215BC1258147002C6ACA/$file/Vyrocní_zpráva_NS-nahled_cz1.pdfv)

¹³ Sbírka Nejvyššího správního soudu je přístupná zde: <http://sbirka.nssoud.cz/>, Sbírka Ústavního soudu je přístupná zde: <http://www.usoud.cz/sbirka-nalezu-a-usneseni-us/>, Sbírka Nejvyššího soudu je přístupná zde: <http://sbirka.nsoud.cz/>.

¹⁴ Úmluva byla publikována pod č. 13/2017 Sb. m. s.

¹⁵ Klasickými příklady jsou např. španělská občanská válka, revoluce a diktatury v latinské Americe či z novějších dějin války na Balkáně a na Kavkaze. Definici nuceného zmizení mohou naplnit i některé praktiky války proti teroru USA, např. věznice Guantanamo či praktiky detenčních letů a center v zahraničí.

¹⁶ K mnohým nuceným zmizením došlo i při aktuálních bojích na východní Ukrajině.

¹⁷ Pokud by k nucenému zmizení došlo v ČR, jednalo by se, vedle jasného zneužití pravomoci úřední osoby, o trestné činy zbavení osobní svobody, omezování osobní svobody, zavlčení, případně obchodování s lidmi nebo vydírání. Jednalo-li by se o rozsáhlý či systematický útok, mohlo by jít o trestný čin útoku proti lidskosti.

Ženy mají mít rovné postavení v manželství a v rodině, v majetkových a obligačních právech, ve správě věcí veřejných, volebním právu a dalších politických právech, v hospodářských, sociálních a kulturních právech jako právo na práci a pracovní podmínky včetně speciálních opatření jako mateřská dovolená, v sociálním zabezpečení, zdravotní péči včetně péče související s těhotenstvím a mateřstvím, vzdělávání atd. Ženy mají být chráněny před jakýmkoliv formami násilí včetně např. obchodování.

Výbor na základě předložené zprávy i informací vzešlých z jednání s delegací vydal doporučení, která zaslal ČR. V doporučeních mj. upozornil na nedostatečné povědomí o úmluvě mezi odbornou i širokou veřejností a doporučil proto začlenit ji do vzdělávání pro soudce, státní orgány a další subjekty. Doporučil rovněž posílit postavení obětí diskriminace anebo uplatnit speciální opatření na podporu participace žen v politickém životě a ve vedoucích pozicích a vést kampaně proti genderovým stereotypům např. ve vzdělávání či zaměstnanosti a vědě. V oblasti boje proti násilí na ženách doporučil posílit výcvik policie a služby poskytované obětem násilí a postih pachatelů násilí. Doporučil rovněž věnovat pozornost rozdílům v platech mezi muži a ženami (gender pay gap) či službám péče o děti pro pracující ženy. V oblasti zdraví se doporučení věnují protiprávním sterilizacím, kde Výbor vyzval k poskytnutí podpory a odškodnění obětí nedobrovolných sterilizací, k řádnému vyšetření této praxe, jakož i k zajištění potrestání pachatelů. V oblasti porodnické péče Výbor doporučil přijmout a naplňovat protokoly porodnické péče zajišťující respekt k právům pacientek, omezit zbytečné lékařské zásahy, sledovat kvalitu porodnické péče a povinně vzdělávat všechny zdravotnické pracovníky o právech pacientů. Doporučil i vytvořit system prenatální péče umožňující efektivní hodnocení vhodnosti domácího porodu a zajistit ženám možnost родit doma s využitím služeb porodních asistentek. Z dalších oblastí se doporučení dotýkala např. zdravotního pojištění cizinců či jejich detence v uzavřených zařízeních.

Výboru OSN pro odstranění diskriminace žen byla v roce 2016 podle Opčního protokolu k Úmluvě o odstranění všech forem diskriminace žen¹⁸ předložena stížnost 6 romskými ženami, které si stěžovaly na nedobrovolnou sterilizaci v rozporu s úmluvou a na neposkytnutí odškodnění za utrpěnou újmu. Do konce roku 2016 nebylo projednávání případu Výborem uzavřeno.

3.2. Rada Evropy

Stížnosti na ČR u Evropského soudu pro lidská práva

Evropský soud pro lidská práva (dále jen „ESLP“) v roce 2016 shledal porušení Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) ze strany ČR ve dvou rozsudcích. V prvním se jednalo o porušení práva na ochranu osobní svobody, konkrétně nebyt zbaven svobody bez zákonných důvodů podle čl. 5 odst. 1 Úmluvy, jelikož nedobrovolné umístění stěžovatele do zařízení poskytujícího sociální služby bylo podmíněno pouze souhlasem jeho opatrovníka a nebylo doprovázeno dostatečnými zárukami proti svévoli ve formě soudního přezkumu, dále práva na přezkum zákonnosti zbavení svobody podle čl. 5 odst. 4 Úmluvy, neboť pobyt stěžovatele v zařízení byl kvůli souhlasu opatrovníka považován z hlediska vnitrostátního práva za dobrovolný a stěžovatel se nemohl domoci soudního přezkumu zákonnosti zbavení svobody, a konečně práva na odškodnění za nezákonné zbavení svobody dle čl. 5 odst. 5 Úmluvy, jelikož bez uznání nezákonnosti zbavení svobody se stěžovatel nemohl domoci odškodnění.¹⁹ Druhý rozsudek se týkal práva na spravedlivý proces dle čl. 6 odst. 1 Úmluvy, kdy bylo shledáno porušení práva na kontradiktornost řízení, jelikož

¹⁸ Publikován pod č. 57/2001 Sb. m. s.

¹⁹ Rozsudek ve věci *Červenka proti České republice* ze dne 13. 10. 2016, stížnost č. 62507/12.

stěžovatel neměl příležitost, aby se vyjádřil ke klíčovému důkazu.²⁰ ESLP dále vydal 3 rozsudky, v nichž dospěl k závěru o neporušení Úmluvy. Všechny tyto stížnosti se týkaly práva na respektování soukromého a rodinného života podle čl. 8 Úmluvy v souvislosti s domovní prohlídkou²¹ či prohlídkou jiných prostor²² anebo tzv. domácích porodů, resp. práva na porod v domácím prostředí s využitím služeb porodní asistentky.²³ U 8 nových stížností ESLP českou vládu požádal o vyjádření k přijatelnosti a odůvodněnosti. V dalších 10 případech prohlásil ESLP stížnosti za nepřijatelné.²⁴ Česká znění jednotlivých rozsudků jsou přístupná na stránkách Ministerstva spravedlnosti.²⁵ Opatření k výkonu hlavních rozsudků jsou obsažena v jednotlivých kapitolách části zvláštní.

3.3. Implementace závěrů mezinárodních lidskoprávních orgánů v ČR

Zpráva za rok 2015 upozornila na potřebu systémového zajištění zastupování postojů ČR v rámci lidskoprávních stížnostních mechanismů.²⁶ Tato činnost byla totiž nesystémově a mnohdy ne zcela jasně roztržena mezi několik orgánů.²⁷ Cílem iniciativy bylo nejen zajistit funkční a efektivní zastoupení ČR na mezinárodní úrovni, a tedy kvalitní věcné i právní vystupování v řízeních o projednávání jednotlivých případů, ale rovněž zlepšit předpoklady pro vytváření standardů ochrany lidských práv v jednotlivých oblastech na české i mezinárodní úrovni a podpořit účinnou implementaci závazků, které ČR v jednotlivých úmluvách přijala, a efektivní předcházení možným budoucím porušováním práv. Jak bylo již rovněž naznačeno v minulé Zprávě, pro tyto úkoly byla jako nejvhodnější vyhodnocena kancelář vládního zmocněnce pro zastupování ČR před ESLP při Ministerstvu spravedlnosti. Ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu a předseda Rady spolu s ministry spravedlnosti, zahraničních věcí a ministry práce a sociálních věcí byli proto pověřeni navrhnout systémové řešení zastupování České republiky v řízeních o individuálních a kolektivních oznámeních a stížnostech před mezinárodními kontrolními orgány v oblasti lidských práv.²⁸ Tento návrh byl nakonec schválen a od roku 2017 bylo zastupování ČR v řízeních o individuálních a kolektivních oznámeních a stížnostech před příslušnými mezinárodními kontrolními orgány v oblasti lidských práv sjednoceno v kanceláři vládního

²⁰ Rozsudek ve věci *Colloredo-Mannsfeld proti České republice* ze dne 15. 12. 2016, stížnosti č. 15275/11 a č. 76058/12.

²¹ Rozsudek ve věci *Duong proti České republice* ze dne 14. 1. 2016, stížnost č. 21381/11.

²² Rozsudek ve věci *Maslák a Michálková proti České republice* ze dne 14. 1. 2016, stížnost č. 52028/13.

²³ Rozsudek velkého senátu ve věci *Dubská a Krejzová proti České republice* ze dne 15. 11. 2016, stížnosti č. 28859/11 a č. 28473/12.

²⁴ Rozhodnutí v případech *Ledvina proti České republice* ze dne 23. 2. 2016, stížnost č. 64523/12; *SLOT Group, a.s. proti České republice* ze dne 23. 2. 2016, stížnost č. 65008/13; *Hrazdára proti České republice* ze dne 23. 2. 2016, stížnost č. 62565/14; *Meissner a ostatní proti České republice* ze dne 31. 5. 2016, stížnost č. 34827/11; *Štulíř a ostatní proti České republice* ze dne 31. 5. 2016, stížnost č. 24654/12; *Sedlák proti České republice* ze dne 30. 8. 2016, stížnost č. 4835/12; *Amade proti České republice* ze dne 13. 9. 2016, stížnost č. 22796/16; *Adylova a Senese proti České republice* ze dne 4. 10. 2016, stížnost č. 55392/14 a *Žirovnický proti České republice* ze dne 15. 11. 2016, stížnosti č. 60439/12 a č. 73999/12.

²⁵ <http://portal.justice.cz/Justice2/MS/ms.aspx?j=33&o=23&k=390>. Viz rovněž databáze rozsudků ESLP <http://eslp.justice.cz/>

²⁶ Viz Zpráva za rok 2015, str. 11n.

²⁷ Vedle Ministerstva spravedlnosti podle zákona č. 186/2011 Sb., o poskytování součinnosti pro účely řízení před některými mezinárodními soudy a jinými mezinárodními kontrolními orgány, šlo především o Ministerstvo práce a sociálních věcí a do určité míry i Ministerstvo zahraničních věcí.

²⁸ Viz usnesení vlády ČR ze dne 24. srpna 2016 č. 740.

zmocnění pro zastupování ČR před ESLP při Ministerstvu spravedlnosti.²⁹ Ta bude zastupování vykonávat i u nově přijímaných mechanismů.³⁰

3.4. Evropská unie

V roce 2016 byl předložen návrh nového víceletého rámce Agentury EU pro základní práva (dále jen „FRA“).³¹ FRA je základní odbornou agenturou EU pro otázky lidských, resp. základních práv v souladu s Listinou základních práv EU.³² Jejím úkolem je poskytovat odborné poradenství o otázkách základních práv orgánům EU a členským státům při provádění práva EU tak, aby základní práva plně dodržovaly. Za tímto účelem shromažďuje a analyzuje informace, zpracovává studie, zprávy a tematická stanoviska ke konkrétním problémům či vydává výroční zprávy o dodržování základních práv v EU.³³ FRA nevydává právně závazná rozhodnutí, nezná vynucovací mechanismy, nezabývá se individuálními stížnostmi na porušení základních práv ani nijak sama neurčuje politiku či postupy EU či členských států v otázkách základních práv. Pouze poskytuje pomoc a stanoviska jiným orgánům oprávněným přijímat závazná rozhodnutí a postupy. Její funkce je čistě poradní a expertní.

Konkrétní tematické oblasti, kterým se FRA bude při své činnosti věnovat, jsou stanoveny prostřednictvím víceletého programového rámce Radou EU na návrh Evropské komise a po konzultaci Evropského parlamentu vždy na období 5 let.³⁴ Víceletý rámec určuje tematické oblasti činnosti agentury, které musí zahrnovat boj proti rasismu, xenofobii a s nimi spojené netoleranci, řádně zohledňovat finanční a lidské zdroje FRA, musí být v souladu s prioritami EU a být komplementární s činností dalších orgánů, úřadů a agentur EU, Rady Evropy a dalších mezinárodních organizací působících v oblasti základních práv.³⁵ Nový víceletý rámec navazuje ve výběru tematických oblastí na předchozí víceleté rámce³⁶ a tím zachovává kontinuitu činnosti FRA a umožňuje jí dlouhodobě sledovat vývoj v konkrétních oblastech. FRA by se tedy nadále měla zabývat právy obětí trestných činů³⁷, bojem proti diskriminaci³⁸, rasismu, xenofobii a s nimi spojené nesnášenlivosti³⁹, ochranou osobních údajů⁴⁰, integrací uprchlíků a migrantů, právy dítěte⁴¹ či integrací Romů⁴², nově spolu s důrazem na jejich

²⁹ Viz usnesením vlády ze dne 27. února 2017 č. 155.

³⁰ Viz např. návrh na ratifikaci Opčního protokolu k Úmluvě o právech osob se zdravotním postižením (sněmovní tisk č. 1140, senátní tisk č. 163, str. 12).

³¹ Dokument KOM (2016) 442 v konečném znění přístupný zde: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex:52016PC0442>

³² Listina je dostupná např. zde: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2016.202.01.0389.01.CES&toc=OJ:C:2016:202:TOC

³³ Viz čl. 4 odst. 1 nařízení Rady (ES) č. 168/2007 o zřízení Agentury Evropské unie pro základní práva.

³⁴ Viz čl. 5 odst. 1 téhož nařízení. Proces přijímání víceletého rámce konkrétně probíhá tzv. zvláštním legislativním postupem podle čl. 352 Smlouvy o fungování EU, který vyžaduje jednomyslné schválení Radou EU a souhlas Evropského parlamentu.

³⁵ Viz čl. 5 odst. 2 nařízení.

³⁶ Viz rozhodnutí Rady 2008/203/ES, kterým se provádí nařízení (ES) č. 168/2007, pokud jde o přijetí víceletého rámce na období 2007-2012 pro Agenturu Evropské unie pro základní práva, a rozhodnutí Rady 252/2013/EU, kterým se stanoví víceletý rámec na roky 2013–2017 pro Agenturu Evropské unie pro základní práva.

³⁷ Viz např. zde: <http://fra.europa.eu/en/project/2012/victim-support-services-eu-overview-and-assessment-victims-rights-practice>

³⁸ Viz např. zde: http://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_non_discrimination_CES.pdf

³⁹ Viz např. zde: <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/discrimination-and-hate-crime-against-jews-eu-member-states-experiences-and>

⁴⁰ Viz např. zde: <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/surveillance-intelligence-services>

⁴¹ Viz např. zde: <http://fra.europa.eu/en/project/2012/children-and-justice>

⁴² Viz např. zde: <http://fra.europa.eu/en/project/2011/eu-midis-european-union-minorities-and-discrimination-survey> a <http://fra.europa.eu/en/publication/2012/eu-midis-main-results-report>

sociální začleňování. Komise původně navrhla, aby se FRA věnovala i policejní a justiční spolupráci v trestních věcech, neboť činnosti v těchto oblastech ovlivňují řadu základních práv jako např. právo na ochranu osobních údajů⁴³, procesní práva účastníků trestního řízení⁴⁴, osobní svoboda⁴⁵ a vlastnické právo⁴⁶. Proto i těmto otázkám by se FRA měla věnovat, neboť její analýzy a zjištění mohou poskytnout odborné návody k řešení konfliktů vznikajících při ochraně a naplňování základních práv a dalších veřejných statků jako např. veřejná bezpečnost či boj proti kriminalitě, a to obzvláště v současné situaci v Evropě. Nicméně nad tímto krokem nebyla dosažena jednomyslná shoda v orgánech Rady EU a proto byly obě tyto oblasti z návrhu vypuštěny.⁴⁷ V této podobě dokument pak schválil i Evropský parlament.⁴⁸ Vypuštění policejní a justiční spolupráce bylo ovšem v Evropském parlamentu předmětem kritiky, neboť ten je považuje rovněž za důležité a významné pro celkovou ochranu základních práv v EU.⁴⁹ Evropský parlament proto vyzval Komisi, aby po provedení externího hodnocení činnosti FRA v roce 2017 předložila návrhy změn směřujících ke zlepšení jejího fungování a rovněž k umožnění zahrnutí policejní a justiční spolupráce v trestních věcech do působnosti FRA.⁵⁰ Lze tedy doufat, že oblasti policejní a justiční spolupráce budou do víceletých rámců FRA zahrnuty.

Další vývoj v EU s dopadem na situaci lidských práv v ČR je uveden dále ve věcných kapitolách.⁵¹

⁴³ Čl. 8 Listiny základních práv EU a např. směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/681 o používání údajů jmenné evidence cestujících (PNR) pro prevenci, odhalování, vyšetřování a stíhání teroristických trestných činů a závažné trestné činnosti.

⁴⁴ Viz čl. 47 a násl. Listiny základních práv EU a např. směrnice Evropského parlamentu a Rady 2016/343/EU, kterou se posilují některé aspekty presumpce nevinny a právo být přítomen při trestním řízení před soudem, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/13/EU o právu na informace v trestním řízení či směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/64/EU o právu na tlumočení a překlad v trestním řízení.

⁴⁵ Čl. 6 Listiny základních práv EU a např. rámcové Rozhodnutí Rady 2002/584/SVV o evropském zatýkacím rozkazu a postupech předávání mezi členskými státy.

⁴⁶ Čl. 17 Listiny základních práv EU a např. směrnice Evropského parlamentu a Rady o evropském vyšetřovacím příkazu v trestních věcech či rámcové rozhodnutí Rady 2008/978/SVV o evropském důkazním příkazu k zajištění předmětů, listin a údajů pro účely řízení v trestních věcech.

⁴⁷ Srovnej čl. 2 návrhu rozhodnutí Rady ve znění předloženém Komisí v dokumentu KOM (2016) 442 a ve znění schváleném Radou EU v dokumentu č. 14423/16 přístupném zde: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_14423_2016_INIT&from=CS

⁴⁸ Viz legislativní usnesení Evropského parlamentu ze dne 31. 5. 2017 přístupné zde: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT%20TA%20P8-TA-2017-0238%200%20DOC%20XML%20V0//cs>

⁴⁹ Pokud nejsou tyto oblasti zahrnuty ve víceletém rámci, může se jím FRA v souladu s čl. 5 odst. 3 nařízení č. 168/2007 věnovat jen na žádost Komise, Rady či Evropského parlamentu. V minulosti však tak již učinila (viz např. zde: <http://fra.europa.eu/en/opinion/2014/fra-opinion-proposal-establish-european-public-prosecutors-office> či zde: <http://fra.europa.eu/en/opinion/2017/impact-proposal-revised-eurodac-regulation-fundamental-rights>).

⁵⁰ Viz usnesení Evropského parlamentu přístupné zde: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0239+0+DOC+XML+V0//CS>

⁵¹ Např. kapitoly 1.2 či 7.2.

II. ZVLÁŠTNÍ ČÁST

1. Občanská a politická práva

1.1 Vlastnické právo a ochrana majetku

V oblasti ochrany vlastnictví se stále vracejí obdobná témata – regulace nájemného, restituce, vyvlastňování. Soudy řešily i několik sporů, které se týkaly nakládání s veřejným majetkem.

Regulací nájemného se týkalo i několik sporů před Ústavním soudem. Kromě technických otázek vyčíslování náhrady⁵² soud rozhodl, že stát se při těchto žalobách nemůže bránit námitkou promlčení, protože nebylo jasné, od kdy promlčecí lhůta běží. Vzhledem k tomu, že stát tento stav svou nečinností sám vyvolal, byla by námitka promlčení v rozporu s dobrými mravy.⁵³ České právo se i po 27 letech nadále vypořádává s dědictvím minulého režimu. Dnes Listina přiznává každému vlastníkovu stejnou ochranu, ale v minulosti mělo vlastnictví družstevní přednost před osobním. To se promítlo do vyplácení náhrad za majetek zanechaný na Podkarpatské Rusi po jejím postoupení SSSR. Zatímco vyhláška z roku 1959 přiznávala náhradu pouze zemědělcům v JZD, dnes už takový výklad neobstojí. Právo starého režimu, jakkoliv se formálně nezměnilo, musí být vykládáno v souladu s moderní Ústavou. V konkrétní věci Ústavní soud rozhodl, že diskriminační vyhláška nemá být aplikována.⁵⁴

Vlastnické právo všech osob má stejný obsah i ochranu.⁵⁵ Avšak někteří vlastníci jsou z povahy věci ve specifickém postavení – stát, kraje a obce jednak vlastní majetek, jednak vykonávají veřejnou správu i vůči svému majetku. Každá obec je ze zákona vlastníkem pozemních komunikací na svém území⁵⁶ a zároveň je silničním správním úřadem. Tyto dvě role není možné směřovat, nelze například občanskoprávní žalobou nutit obec, aby vydala určité správní rozhodnutí, v tomto případě omezení provozu na jí vlastněné komunikaci.⁵⁷ Není však možný ani opačný postup, tedy že by obec samosprávným aktem (vyhláškou) upravovala provoz na pozemní komunikaci. To náleží obecnímu úřadu, který rozhoduje jako orgán státní správy.⁵⁸

1.2 Ochrana soukromí a osobních údajů

V roce 2016 došlo k zásadní legislativní změně v oblasti ochrany osobních údajů. Vzhledem k vývoji vědy a techniky se dosavadní úprava ukázala jako zastaralá. Internet a internetové podnikání nerespektují hranice států, je tedy žádoucí úprava na úrovni EU.

Obecné nařízení o ochraně osobních údajů⁵⁹ má sjednotit podmínky ochrany a zpracování osobních údajů v celé Evropské unii. Mimo jiné zajišťuje efektivní dozor nad podniky

⁵² Viz např. nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 3219/15 ze dne 7. června 2016, ve kterém soud podpořil metodu výpočtu náhrady škody tzv. metodou konstanty. Otázkou výše náhrady majetkové škody za regulaci nájemného bez právního základu v letech 2002–2006, čímž došlo k porušení práv majitelů domů na ochranu majetku ve smyslu článku 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, se zabývá rovněž Evropský soud pro lidská práva.

⁵³ Nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 2062/14 ze dne 25. října 2016.

⁵⁴ Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3964/14 ze dne 13. 6. 2016.

⁵⁵ Čl. 11 odst. 1 Listiny.

⁵⁶ § 9 zákona 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.

⁵⁷ Nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 2144/14 ze dne 4. 2. 2016.

⁵⁸ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 18/16 ze dne 19. 7. 2016.

⁵⁹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů).

působícími ve více státech a posiluje spolupráci mezi úřady jednotlivých států. Výslovně upravuje i „právo být zapomenut“, tedy právo v určitých situacích dosáhnout výmazu svých údajů z databází zpracovatele. Pro velké zpracovatele zavádí částečně povinné vnitřní kodexy chování a povinnost ustanovit zaměstnance odpovědného za ochranu zpracovávaných údajů a komunikaci se subjekty těchto údajů. Určuje rozdělení povinností, pokud je zpracováním dat pověřen třetí subjekt. Výrazně posiluje ochranu při přenosu dat do třetích zemí a zavádí jednotné prostředky nápravy, včetně citelných sankcí. Vzhledem k rozsáhlosti a novému pojetí celé úpravy nabývá nařízení účinnosti až v květnu 2018. Spolu s nařízením byla přijata i nová směrnice⁶⁰, která řeší ochranu údajů v policejní a justiční oblasti.

Kromě nové úpravy ochrany dat vznikla v roce 2016 řada návrhů zákonů, které mohou mít závažné dopady na soukromí osob. Jedná se zejména o zákony určené pro boj s terorismem a kybernetickou kriminalitou. Tyto návrhy s sebou však zákonitě nesou rizika pro lidská práva.

Byla projednávána změna zákona o Vojenském zpravodajství, která měla z této instituce učinit hlavní orgán kybernetické obrany ČR.⁶¹ Bude-li zákon schválen, dojde k podstatnému rozšíření pravomocí zpravodajské služby, která bude nově moci „při zajišťování kybernetické obrany využívat technické prostředky kybernetické obrany, kterými jsou věcné technické prostředky vedoucí k předcházení, zastavení nebo odvrácení kybernetického útoku ohrožujícího zajišťování obrany ČR.“⁶² To znamená, že Vojenské zpravodajství bude moci i aktivně zasáhnout proti útočníkům. „Běžnou“ agendu kybernetické obrany obstarává Národní bezpečnostní úřad a v roce 2017 ji má převzít samostatné Národní centrum kybernetické bezpečnosti. Vojenské zpravodajství nastoupí ve chvíli, kdy bude ČR čelit přímé hrozbě kyberútoku. Vztah těchto dvou útvarů lze tedy přirovnat ke vztahu policie a armády. Zákon prozatím nebyl schválen, protože některá jeho ustanovení vzbudila kontroverze. To se týká zejména povinnosti poskytovatelů služeb elektronických komunikací umožnit připojení „technických prostředků kybernetické obrany“ ke svým sítím.⁶³ Tím jsou myšlena zařízení, která umožní Vojenskému zpravodajství monitorovat provoz sítí. Podle kritiků zákona zejména není dostatečně definováno, jak budou tato zařízení fungovat. Budou pouze monitorovat, nebo i ovlivňovat? Pokud monitorovat, pak co všechno? Zákon také pouze velmi obecně stanoví podmínky pro monitoring sítí, respektive není jasné, k čemu bude třeba souhlas soudu a k čemu pouze schválení vládou. Konečně kritici upozorňují na rizika zneužití tohoto systému, pokud by byl ovládnut třetí osobou.

Z povahy činnosti tajných služeb i speciálních útvarů pro kybernetickou bezpečnost vyplývá, že při své činnosti musí občas zasáhnout do soukromí či jinak omezit práva osob. Nástroje, kterými disponují tajné služby, musejí být přizpůsobeny novým hrozbám, musejí však být přiměřené a musí existovat prostředky, které zabrání zneužívání či nadužívání pravomocí. Novela zákona o zpravodajských službách zavádí kontrolu tajných služeb novým orgánem nezávislé kontroly, který má být složen z odborníků jmenovaných Poslaneckou sněmovnou.⁶⁴ Ani tento zákon nebyl zatím schválen.

⁶⁰ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/680 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů příslušnými orgány za účelem prevence, vyšetřování, odhalování či stíhání trestných činů nebo výkonu trestů, o volném pohybu těchto údajů a o zrušení rámcového rozhodnutí Rady 2008/977/SVV.

⁶¹ Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 289/2005 Sb., o Vojenském zpravodajství, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony (sněmovní tisk č. 931)

⁶² § 16a odst. 2 zákona o Vojenském zpravodajství dle návrhu.

⁶³ § 98a odst. 1 zákona o Vojenském zpravodajství dle návrhu.

⁶⁴ Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (sněmovní tisk 855/0)

Používání vyšetřovacích a zpravodajských prostředků řeší pravidelně i soudy. Obžalovaný se může bránit v rámci trestního řízení, je však třeba poskytnout prostředek ochrany i těm, kdo byli odposloucháváni, aniž by jejich odposlech vyústil v trestní obžalobu. Takovým osobám musí státní zástupce či policie sdělit, že byli odposloucháváni⁶⁵, a odposlouchávaná osoba se pak může domáhat přezkumu zákonnosti odposlechu Nejvyšším soudem⁶⁶. Tento prostředek však lze uplatnit až po skončení trestního řízení, které může trvat mnoho let. Ústavní soud nepovažuje takové řešení přímo za protiústavní, avšak vnímá jej jako problematické, zejména u dlouhých trestních řízení.⁶⁷ Zákodárce by měl zvážit, jak chránit proti nezákonným odposlechům i v případě, že řízení trvá delší dobu.

Sběr osobních údajů je významný i ve zdravotnické oblasti. 1. července 2016 nabyla účinnosti novela zákona o zdravotních službách⁶⁸, kterou se zavádějí nové registry, které povede Ústav zdravotnických informací a statistiky. Jedná se o Národní registr zdravotnických pracovníků, Národní registr hrazených zdravotních služeb, Národní registr reprodukčního zdraví, Národní diabetologický registr a Národní registr intenzivní péče. Od shromažďování informací v těchto registrech si Ministerstvo zdravotnictví slibuje lepší přehled o fungování zdravotnictví a v důsledku lepší řízení zdravotnictví a vyšší kvalitu zdravotní péče. Vyskytly se však i obavy spojené s ochranou informací v těchto registrech, jelikož z povahy věci jde o informace velmi citlivé povahy.

Další oblastí, která se možná dočká legislativní úpravy, je uchovávání profilů DNA pro účely policejní kriminalistické identifikace. Soudy rozhodují nejednotně o tom, zda pouhý pokyn policejního prezidenta je dostatečným právním základem pro jejich uchovávání.⁶⁹ Vznikla proto novela, která měla stanovit podmínky a lhůty pro uchování.⁷⁰ Ani ta však nebyla v roce 2016 schválena Parlamentem.

Již tradičně se objevuje otázka, nakolik lze při vyhledávání a usvědčování pachatele nakládat s tajně pořízenými snímky a nahrávkami. Nejvyšší soud v roce 2016 rozhodl, že osoba, která neoprávněně vstoupila na cizí pozemek a tam byla vyfocena, se práva na soukromí dovolávat nemůže.⁷¹ Avšak v jiné, velmi podobné věci, Nejvyšší správní soud uznal pokutu pro prodejce, který na Facebooku zveřejnil fotografie zloděje ve svém obchodě. Podle rozsudku mají být tyto fotografie předány policii, nikoliv zveřejňovány.⁷² Vzhledem k tomu, že zejména druhý citovaný rozsudek vyvolal živou odbornou debatu⁷³, téma nelze považovat za uzavřené a v budoucnu se můžeme dočkat dalšího vývoje. Zaznamenávání, ať už kamerovým systémem na ulici či nahrávacím zařízením při jednání, je přípustné, pokud slouží jako prevence před konkrétním nebezpečím a pouze v nezbytném rozsahu. Takový záznam lze pak použít i jako zákonně získaný důkaz v soudním řízení. Naopak není možné získaný záznam

⁶⁵ § 88 odst. 8 a 9 trestního řádu.

⁶⁶ § 314l trestního řádu.

⁶⁷ Nález Ústavního soudu III. ÚS 3457/14 ze dne 26. 4. 2016

⁶⁸ Zákon č. 147/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), ve znění pozdějších předpisů

⁶⁹ Rozsudky Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 As 168/2013 ze dne 30. 4. 2014, Městského soudu v Praze sp. zn. 10 A 30/2010 ze dne 10. 9. 2013 nebo Městského soudu v Praze sp. zn. 5 A 321/2011 ze dne 26. 11. 2015 se kloní k názoru, že stávající stav je vyhovující, zatímco například rozsudky Městského soudu v Praze sp. zn. 6 A 5/2013 ze dne 13. 4. 2016 a sp. zn. 30 C 70/2012 jej za vyhovující nepovažují.

⁷⁰ Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 341/2011 Sb., o Generální inspekci bezpečnostních sborů a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk 1004/0).

⁷¹ Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 3198/2015 ze dne 12. 1. 2016.

⁷² Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3 As 118/2015 ze dne 8. 6. 2016.

⁷³ Například Ježková, Z. a Mrákota, O.: Nejvyšší správní soud k ochraně osobních údajů a kamerovým systémům, Soudce, 2017 (1), s. 37.

používat k jinému účelu než k ochraně práv či jej používat nad rámec nezbytně nutný (např. jej dále zveřejňovat a šířit a tím vlastně nahrazovat práci orgánů činných v trestním řízení). Stále však není úplně jasné, jak se stavět k tajně pořízeným nahrávkám například při soukromém jednání, na pracovišti, nebo v situaci, kdy není hrozící nebezpečí zcela zřejmé.

I v oblasti ochrany soukromí se musel Ústavní soud vypořádávat s dědictvím minulých režimů, konkrétně s archivy jejich bezpečnostních složek. V archivech jsou citlivé informace nejen o příslušnících a spolupracovnících bezpečnostních složek, ale i o osobách, které byly tajně sledovány – často z povahy věci informace velmi citlivé a osobní. Dnes může kdokoli navštívit Archiv bezpečnostních složek a do spisů nahlížet. V souzené věci reportérka České televize natočila o žalobci reportáž, která obsahovala mimo jiné informace ze spisu StB vedeného na žalobce. Žalobce požadoval náhradu újmy nejen po České televizi, ale i po Archivu bezpečnostních složek, který spis zpřístupnil. Nejvyšší soud došel k názoru, že zákon, který zcela zpřístupňuje archivy bezpečnostních složek veřejnosti, je v rozporu s Ústavou, respektive s požadavkem na ochranu soukromí a osobnosti. Předložil proto věc Ústavnímu soudu. Vyhověl-li by soud návrhu, muselo by se o nahlížení vést řízení, osoby zmiňované ve svazcích by byly žádány o souhlas, případně by osobní údaje musely být „začerněny“ – což by, vzhledem k objemu materiálů, omezilo bádání historiků. Ústavní soud rozhodl, že archivy ponechá otevřené. Zdůraznil však, že i když jsou archiválie přístupné, neznamená to, že osoby v nich jmenované přicházejí o ochranu. Odpovědnost se posouvá do další fáze a nese ji badatel, který nesmí se získanými informacemi nakládat tak, že by dotýčeného poškodil.⁷⁴

Osobní údaje je třeba chránit nejen soudní cestou, ale i v každodenní úřední činnosti. Ochránkyně se často setkala se situací, kdy při hromadném doručování veřejnou vyhláškou na úřední desce bylo zveřejněno víc informací, než bylo nezbytně nutné. Ve spolupráci s Ministerstvem vnitra byla tedy upravena příslušná metodika – doporučuje se uvádět jméno, příjmení a například stručné vymezení věci, nebo jakýkoliv jiný údaj, ze kterého adresát pozná, že se jedná o něj. Není nutné uvádět datum narození, rodné číslo či úplnou adresu.

Vývoj vědy a techniky od základů změnil rozsah a způsob sběru, používání a přenosu osobních údajů a přístupu k nim. V této souvislosti se objevily zcela nové fenomény, k nimž patří i tzv. „big data“ a „open data“. Kategorii big data se rozumí rozsáhlé a různorodé soubory dat, které jsou inovativně zpracovávány. Analýzy datových souborů mají využití v oblasti zdraví či zdravotní politiky, dopravy a marketingu, lze je využít ke sledování obchodních trendů, boji s nemocemi či se zločinem. Jsou základem výzkumu v nejrůznějších oborech. Shromažďování velkých dat je dnes snadné a levné díky zařízením jako jsou mobily, kamery, mikrofony, zařízení rádio-frekvenční identifikace (RFID) a bezdrátové sítě. Zpracování dat má mnohdy velký význam pro společnost jako celek a některé problémy bude možno řešit pouze tímto způsobem. S termínem big data souvisí termín open data vycházející z myšlenky, že některá data by měla být dostupná k volnému užití a publikaci.

Pokud data neobsahují osobní informace, nepředstavují žádná rizika z pohledu ochrany osobních údajů (např. technická data přístrojů). Ovšem většina v současnosti generovaných dat zahrnuje osobní údaje a rozsáhlé datové soubory zvyšují rizika pro lidské soukromí a ochranu osobních údajů. Zejména internetové společnosti dokáží tato data shromažďovat a mají značný zájem je analyzovat a využívat. Výsledky analýz lze využít ve prospěch jednotlivců i ve veřejném zájmu, ale lze je také zneužít. Shromažďování velkých dat nabízí příležitosti pro vědecký a technický rozvoj, zejména pokud jde o zdraví, vědecký výzkum, produkty na míru a vyspělá technická zařízení. Přináší ale i rizika pro oblast soukromí a

⁷⁴ Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 3/14 ze dne 20. 12. 2016.

ochrany osobních údajů. Na některá se již upozorňuje, některá ani neumíme předvídat. Mohou spočívat v manipulaci prostřednictvím vnucování produktů a předvídání poptávky. Hovoří se o tom, že by mohlo docházet dokonce k manipulaci demokratických procesů, např. voleb. Může se jednat o zdroj represe (např. v pracovních vztazích). Při shromažďování velkého objemu dat tak nesmí dojít k opomenutí etických otázek či lidské individuality.

Citované obecné nařízení EU zmiňuje velká data jako jedno z možných rizik. Obsahuje celou řadu nástrojů, jak tato rizika zmenšit či eliminovat – je zde zvýšená odpovědnost správce i zpracovatele dat, snadnější možnost domáhat se nápravy, i když ke zpracování dochází v zahraničí, právo na snadnou přenositelnost osobních údajů a tedy snadné opuštění zpracovatele, který by s daty nakládal nežádoucím způsobem, ostatně i zmíněné „právo být zapomenut“. Důležité je i právo nebýt předmětem rozhodnutí založeného na automatickém zpracování dat, což se již dnes týká třeba jednoduchých správních řízení nebo „profilování“ pasažérů na letištích – vždy zde musí být právo, aby rozhodnutí algoritmu přezkoumal člověk. Klíčová však bude jeho správná aplikace a provázání s českým právním řádem.

1.3 Svoboda slova

V roce 2016 neproběhly zásadnější legislativní změny s dopadem na svobodu slova a projevu. O to zajímavější byl vývoj v praxi – v rozhodovací činnosti soudů a správních úřadů. Rada pro rozhlasové a televizní vysílání v roce 2016 řešila na podnět ochránkyně, k čemu mohou média nabádat děti a mládež: Jedno z rádií uspořádalo soutěž pro studenty, jejímž cílem bylo natočit učitele v zinscenovaných nepříjemných situacích. Rada shledala, že vysílání zaměřené na mládež musí počítat se snazší ovlivnitelností této skupiny. Podobné soutěže nelze omezit či zakázat, ale výzva musí být formulována tak, aby nedocházelo ke zbytečnému ponižování a urážení, jak se mohlo v tomto případě stát.

Jedním z nástrojů, jak odčinit zásahy do práv, je uveřejnění omluvy v periodickém tisku. Jak se však postavit k situaci, kdy omluva je doprovázena komentářem, ze kterého plyne, že není myšlena tak úplně vážně? V souzené věci se žalovaná (obchodní společnost) musela omluvit žalobci za to, že v denním tisku šířila nepravdivé informace o jeho údajných dlužích. Omluva byla skutečně otištěna. Na stejné straně pod textem omluvy byl však otištěn text advokáta žalované, že tato s omluvou nesouhlasí a podává proti rozsudku dovolání. Nejvyšší soud⁷⁵ rozhodl, že taková omluva vlastně žádnou omluvou není, protože „omluva musí svým obsahem, způsobem uveřejnění a formálními náležitostmi odpovídat svému vymezení v exekučním titulu a musí být z celkového kontextu uveřejnění omluvy nepochybné, že je míněna vážně...“. Omluva byla tedy doprovodným textem „znehodnocena“ a povinnost uveřejnit omluvu stále trvá. Soud neuznal ani argument, že komentář nechala v novinách otisknout jiná osoba (advokát žalované), protože ta zjevně jednala jako zástupce žalované. Rovněž neuznal ani to, že komentář byl na stránce graficky oddělen rámečkem. Podstatné je, jak text vnímal běžný čtenář, kterému muselo být jasné, že jeden text reaguje na ten druhý.

Osoby veřejně činné a vykonávající vysoké ústavní funkce mají z hlediska svobody projevu a ochrany osobnosti zvláštní postavení. Na jedné straně musejí snášet vyšší úroveň kritiky ze strany veřejnosti a taktéž určitá omezení své vlastní svobody projevu. Na druhou stranu požívají vyšší úroveň ochrany, která plyne z jejich úřadu a ze zájmu na zachování vážnosti jejich funkce. Oba tyto aspekty se v roce 2016 projevily v rozhodování Ústavního soudu. V prvním z nálezů Ústavní soud potvrdil pokutu za extrémně urážlivé výroky na adresu soudkyně. Soud vzal v úvahu, že autor výroků jednal jako zmocněnec (byť ne advokát), od kterého se očekává jistá profesionalita, dále že urážky se netýkaly ani projednávané věci, ale

⁷⁵ Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 20 Cdo 3729/2016 ze dne 13. 10. 2016.

směřovaly přímo osobně proti soudkyni, a že byly podány písemně, tedy s rozmyslem.⁷⁶ V jiné věci soudy potvrdily, že s funkcí soudce přicházejí omezení i v soukromém životě. Soudce nejdříve před volbami distribuoval do schránek ve městě leták, ve kterém komentoval kampaň. Poté se v místním tisku vyjadřoval k povolební situaci, že určitý kandidát má na funkci lepší předpoklady, a nebude-li zvolen, „městu hrozí katastrofa“. Podle kárného senátu tím soudce „ohrozil důstojnost soudcovské funkce a zneužil funkci soudce k prosazování soukromých zájmů“. Ústavní soud toto rozhodnutí potvrdil.⁷⁷

1.4 Právo na informace

V oblasti přístupu k informacím došlo k několika legislativním změnám. Patrně největší dopad mělo spuštění registru smluv 1. července 2016. Vyjmenované veřejné instituce jsou povinny publikovat velkou část svých smluv, jejichž hodnota plnění přesáhne 50 000 Kč. Od 1. července 2017 smlouvy, které nebudou uveřejněny v registru, nebudou účinné a nebude tedy možno z nich plnit. Za rok 2016 bylo v registru publikováno 226 499 smluv v celkové hodnotě téměř 1,2 bilionu korun. S daty v registru již začínají pracovat jak programátoři, kteří tvoří různé aplikace pro jejich zpracování⁷⁸, tak i novináři. Registr smluv však budí i kontroverze spojené s ochranou obchodního tajemství a tržního postavení státem vlastněných podniků. Ačkoliv obsahuje řadu ustanovení sloužících k ochraně (umožňuje řadu informací „začernit“, některé typy smluv jsou vyloučeny zcela), panují pochyby o její dostatečnosti.

Nejde však o jediný projekt v oblasti otevírání veřejné správy. Česká veřejná správa se snaží následovat aktuální světové trendy a z vlastní iniciativy zveřejňovat data, která mohou být pro veřejnost užitečná. Novelou zákona o svobodném přístupu k informacím⁷⁹ byla výslovně zakotvena „otevřená data“ jako zákonný pojem. Vláda nařízením určí, která data veřejné správy budou publikována ve strojově čitelné a zpracovatelné podobě. Aktuální verze vládního nařízení obsahuje 11 položek⁸⁰, nařízení však má být každý rok aktualizováno. Byl zřízen web⁸¹ obsahující metodiky pro veřejnou správu i rady pro uživatele dat. Veřejnost zde může navrhnout další datové sady ke zveřejnění. Ne vždy jsou však zveřejňovány veškeré informace - například databáze rozsudků soudů nižších stupňů⁸² stále obsahuje jen minimální počet rozhodnutí. Podle instrukce ministra spravedlnosti se ve vnitřním, jakož i vnějším systému neevidují a tudíž ani nezveřejňují ta rozhodnutí, jež nebyla k uveřejnění doporučena předsedou soudu, popř. evidenčním senátem. Dostupnost těchto rozhodnutí přitom může být výhodou jak pro odbornou veřejnost, tak i pro soudy samé, neboť by mohla přispět k větší jednotnosti judikatury. Je proto vhodné, aby i nižší soudy zveřejňovaly rozsudky v co nejširším rozsahu.

Právo na informace je důležitým nástrojem k informování veřejnosti o činnosti veřejné správy a má nezanedbatelný význam při kontrole veřejné moci občany. Stále častěji se však objevují případy zneužívání žádostí o informace. Vedle žádostí takzvaně „šikanózních“, motivovaných například osobními spory s úřadem, se objevují i snahy za žádostí maskovat jiný záměr,

⁷⁶ Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 750/15 ze dne 19. ledna 2016.

⁷⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 16 Kss 7/2014-92 ze dne 11. 6. 2015 a nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2617/15 ze dne 5. 9. 2016.

⁷⁸ Například www.hlidacsmluv.cz

⁷⁹ Zákon č. 298/2016 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce, zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění pozdějších předpisů, s účinností od 19. 9. 2016.

⁸⁰ Nařízení vlády č. 425/2016 Sb. o seznamu informací zveřejňovaných jako otevřená data.

⁸¹ <https://opendata.gov.cz/>

⁸² Dostupná na http://www.nsoud.cz/Judikaturans_new/judikatura_vks.nsf/uvod

například snaha získat právní výklad či stanovisko nebo přimět povinný subjekt k prošetření či „znovuotevření“ jisté věci. Takové žádosti lze odmítat například s poukazem na to, že povinnost poskytovat informace se netýká dotazů na názory, budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací.⁸³

Zdárnému fungování systému poskytování informací ale brání i povinné subjekty. Výkladové spory o tom, kdo je či není povinným subjektem, přetrvávají i v roce 2016. Zejména se týkají obchodních společností vlastněných státem či samosprávou. Nejvyšší správní soud, tak jako už mnohokrát v minulosti, uznal společnost ČEZ a. s. za povinný subjekt. Za základní kritérium považuje efektivní ovládání společnosti státem.⁸⁴ Dalším přetrvávajícím nedostatkem je obstrukční chování některých povinných subjektů, které trvale nerespektují názor nadřízeného orgánu a odmítají poskytnout informaci. Dílčí řešení nabídl Nejvyšší správní soud, když výjimečně připustil přímo žalobu k soudu, pokud prvostupňový orgán nerespektuje názor nadřízeného orgánu, respektive žádosti opakovaně odmítá, i když nadřízený orgán rozhodnutí ruší. Soud došel k závěru, že v takovém případě není třeba trvat na podání odvolání, protože by bylo zjevně bezúčelné. Soudní žaloba naopak může „zabránit nekonečnému koloběhu správních rozhodnutí“.⁸⁵ Řešením může být zavedení „informačního příkazu“, který by byl vykonatelný exekučně. Ministerstvo vnitra zvažuje tyto problémy řešit obsáhlou novelou, jejíž vznik plánuje na příští volební období. Možným řešením by mohl být i orgán, který by sjednocoval výklad zákona. Ten by mohl rovněž rozhodovat o určitých dílčích otázkách (například zda je žádost „kverulační“). I o jeho zřízení Ministerstvo vnitra uvažovalo, z důvodů vysokých nákladů od něj však zatím upustilo.

Informace však veřejná správa poskytuje i podle jiných zákonů než podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Například podle zákona o obcích má každý občan obce právo nahlížet do rozpočtu a do některých dalších materiálů.⁸⁶ Zastupitelé pak mají právo na veškeré informace, které souvisejí s funkcí zastupitele. Zákon o obcích však nestanoví proces, jak se o podané žádosti rozhoduje. Již v minulosti došel soud k názoru, že je třeba přiměřeně použít zákon o svobodném přístupu k informacím jako zákon svým smyslem a účelem nejbližší.⁸⁷ V roce 2016 vydala ochránkyně stanovisko, že podobně se má postupovat i v dalších situacích, kdy má obec poskytovat informace⁸⁸, a s tímto závěrem se ztotožnilo i Ministerstvo vnitra.⁸⁹ Tím dochází ke sjednocení a zpřehlednění úpravy a v důsledku toho k posílení právní jistoty obou stran.

1.5 Právo shromažďovací

Byla přijata novela shromažďovacího zákona⁹⁰, která přináší několik změn:

- V oznámení o shromáždění je třeba uvést kontakt na svolavatele, který nově musí být přítomen na svém shromáždění.
- Zakazuje pyrotechniku na shromážděních.

⁸³ § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím.

⁸⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 155/2015-84 ze dne 16. 3. 2016.

⁸⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 As 289/2015 – 29 ze dne 21. 9. 2016.

⁸⁶ § 16 odst. 2 zákona 128/2000 Sb., o obcích.

⁸⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 Aps 5/2012 ze dne 19. 2. 2013.

⁸⁸ Zpráva o šetření sp. zn. 3208/2015/VOP ze dne 23. 11. 2015 a závěrečné stanovisko v téže věci ze dne 9. 5. 2016.

⁸⁹ Stanoviska odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra č. 1/2016 a 2/2017, obě dostupná zde: <http://www.mvcr.cz/odk2/>

⁹⁰ Zákon č. 252/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů.

- Umožňuje úřadu stanovit přiměřené podmínky pro konání shromáždění, pokud by hrozilo ohrožení veřejného pořádku či např. střet s jiným shromážděním, jako například vymezení pro shromáždění část náměstí či upravit trasu průvodu.
- Rozšiřuje možnost ukládat pokyny účastníkům shromáždění přímo na místě.

Naopak zůstal zachován zákaz maskování na shromáždění, který v praxi například může komplikovat karnevalové průvody či satirická shromáždění s maskami politiků. Není však znám případ, kdy by policie či úřady tento zákaz vymáhali v situaci, kdy to nebylo nutné k ochraně pořádku.

I v roce 2016 se konalo několik demonstrací, na kterých se střetávala ochrana svobody shromažďovací a svobody projevu s ochranou veřejného pořádku. Podobné situace mohou klást vysoké nároky zejména na policisty, kteří musejí na místě samém v reálném čase posoudit nepřehlednou situaci. Velké pozornosti se začátkem roku 2016 dostalo demonstracím spojeným s návštěvou čínského prezidenta, a dále několika demonstracím proti imigraci, islámu a Evropské unii, které se konaly 6. února 2016. V těchto věcech stále probíhají soudní řízení a vyšetřování a je tedy třeba vyčkat na jejich závěr. Ochrádkyně však ve věci provedla vlastní šetření.⁹¹ Ochrádkyně došla k závěru, že hlavní pochybení policie spočívalo v neodhadnutí síly demonstrace, respektive neschopnosti zajistit v místě konfliktu dostatek policistů ke zvládnutí situace. Také se nepotvrdily informace o „policejních provokatérech“ v řadách extremistů – ačkoliv policista označovaný jako agent provokatér⁹² ve skupině skutečně byl, dostupné záznamy naopak prokázaly jeho správný postup při zklidňování situace. V závěrečné zprávě ze šetření ochrádkyně stojí, že „z gest i některých zaznamenaných slov policisty je zřejmé, že se snažil mírnit agresi.“

Nejzásadnější otázky, které zmíněné události vyvolaly (zejména přiměřenost celého policejního zásahu, uzavření Hradčanského náměstí, odmítání pomoci při napadení přenosového vozu ČRo) však musejí posoudit jiné orgány – Generální inspekce bezpečnostních sborů a soudy. Soud rozhodl, že uzavření Hradčanského náměstí bylo v souladu s právem.⁹³ Soud došel k závěru, že právo shromažďovací bylo skutečně omezeno, avšak toto omezení bylo přípustné, neboť v prostoru se nacházela skupina chráněných osob. K omezení tak došlo v zájmu bezpečnosti státu a ochrany života a zdraví osob. Soud dále uznal, že sledovaného cíle nebylo efektivně možno dosáhnout jinak. Nebylo ani možné omezit shromáždění v menším rozsahu. Uzavření části náměstí by bylo podle soudu riskantní, protože by to znemožnilo chránit příslušnou část Hradu jako celek. Soud se mimo jiné odvolával i na mezinárodní právo, podle kterého je povinností státu učinit všechna vhodná opatření k ochraně osob požívajících mezinárodní ochrany. Byla však podána kasační stížnost⁹⁴, na konečný výrok tedy čekáme.⁹⁵

Došlo také k rozpuštění několika shromáždění z důvodu, že jejich účastníci vyjadřovali nenávisť vůči náboženství islámu a vůči cizincům a v průběhu shromáždění docházelo

⁹¹ Zejména zpráva o šetření sp. zn. 881/2016/VOP/MK ze dne 16. 6. 2016.

⁹² Mediálně přezdívaný „muž v hnědé bundě“.

⁹³ Rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 6A 82/2016 ze dne 16. 3. 2017.

⁹⁴ Vedená pod spisovou značkou 3 As 121/2017.

⁹⁵ Ústavní soud nálezem Pl. ÚS 21/16 ze dne 27. 6. 2017, rozhodl, že použitá právní úprava není sama o sobě protiústavní, v každém jednotlivém případě je však třeba posoudit, zda zásah do práva shromažďovacího je přiměřený. Ke konkrétní situaci se však soud nevyjadřoval.

k zesměšňování náboženských symbolů a k podněcování nenávisti.⁹⁶ Proti rozpuštění obou shromáždění byly podány námitky k soudu, který o nich dosud nerozhodl.

1.6 Právo volební

V roce 2016 se konaly volby do zastupitelstev krajů a třetiny Senátu. Volební proces nebyl narušen zásadními nedostatky, s výjimkou senátních voleb v obvodu Most. V důsledku vnitřních sporů jedné z kandidujících stran nebylo ve fázi registrace kandidátů jasné, kdo za stranu jedná, a Městský úřad v Mostě tak nesprávně posoudil žádost strany o stažení kandidatury. Nejvyšší správní soud rozhodl, že volby neproběhly v souladu se zákonem. Vzhledem k tomu, že k chybě došlo už ve fázi registrace kandidátů, nebylo možné chybu zhojit například přepočtem a volby se tedy musely opakovat.⁹⁷ Volby se opakovaly v lednu 2017, tentokrát bez větších komplikací, avšak za rekordně nízké účasti.

Došlo k rozsáhlé novelizaci zákona o sdružování v politických stranách a jednotlivých volebních zákonů. Jsou zavedeny limity výdajů na volební kampaně, povinné transparentní účty, podrobnější vykazování darů a dárců. Strany musí nově vykazovat na standardizovaném formuláři a ve strojově čitelné podobě. Cílem je zvýšení čistoty a férovosti volebního procesu. Pravidlům je podřízena i kampaň vedená třetími osobami, ať už ve prospěch či neprospěch kandidátů. Kampaň třetích osob musí být registrována u výše zmíněného úřadu a podléhá výdajovým limitům. Veškeré propagační materiály musí být označeny identifikačním číslem zadavatele, z veřejné databáze pak může kdokoliv zjistit, kdo kampaň platí. Byl zřízen nový Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a hnutí, který má dohlížet na účetnictví stran, na financování kampaně, dodržování limitů a pravidel. Dosud byla tato agenda rozdělena mezi kontrolní výbory komor Parlamentu, soudy a finanční úřady. Zájem na svobodě politického projevu se zde dostává do střetu se zájmem na férové a čisté politické soutěži v širším smyslu. Bude na novém úřadu, aby zákon aplikoval rozumně bez zbytečných omezení ústavních práv. Hlavně bude nutné vymezit, co spadá pod pojem „volební kampaň“.

Přetrvávajícím problémem je nízká volební účast zejména ve volbách do Senátu. Ačkoliv volba je právo, nikoliv povinnost, nízká volební účast a nezájem občanů o správu věcí veřejných je negativním a nežádoucím jevem. Stát by se mu měl snažit předcházet, například posílením občanského vzdělávání. Rovněž tak se v ČR neuvažuje o snížení věkové hranice pro aktivní volební právo, ačkoliv některé země Evropy umožňují volit již šestnáctiletým.

⁹⁶ Jednalo se zejména o shromáždění pořádané Hnutím za naši kulturu a bezpečnou zem (26. 3. 2016) a aktivisty Martinem Vítkem a Martinem Konvičkou (11. 9. 2016).

⁹⁷ Rozsudky Nejvyššího správního soudu sp. zn. Vol 4/2016 a Vol 8/2016 ze dne 10. 11. 2016.

2. Právo na soudní a jinou právní ochranu

2.1. Občanské soudní řízení

V roce 2016 byla předložena jedna významná novela procesních předpisů.⁹⁸ Jejím cílem bylo mj. upravit možnosti dovolání ke snížení zátěže Nejvyššího soudu při jejich projednávání. Dovolání tedy nebude moci být podáno proti mnohým procesním rozhodnutím jako rozhodnutí o nákladech řízení, osvobození od soudního poplatku či ustanovení opatrovníka. Dovolání také nebude moci být podáno proti kasačním rozhodnutím odvolacího soudu, kdy rozhodnutí zruší a věc vrátí soudu prvního stupně k dalšímu řízení. Dovolání tak bude možné až proti konečnému rozhodnutí odvolacího soudu, které již nebude v řízení nijak měněno. To lze považovat za logické a nijak to nezasahuje do práv účastníků, která budou v řízení vždy řádně slyšena.

Z dalších prvků novela reaguje na kritiku ESLP, který shledal, že pokud předběžná opatření, která mohou významně zasáhnout do práv osob, jsou zrušena či zaniknou z jiného důvodu než rozhodnutím odvolacího soudu (např. uplynutím času či splněním účelu), nelze se domáhat ochrany proti nim, resp. odškodnění za újmu jimi způsobenou, neboť zde chybí autoritativní rozhodnutí, že tato opatření byla nezákonná.⁹⁹ Proto se nyní navrhuje, aby odvolací soud mohl i u zaniklého předběžného opatření posoudit jeho legalitu a případně vydat rozhodnutí o jeho nezákonnosti, na jehož základě by se pak účastník mohl domáhat odškodnění. Novela rovněž naplňuje doporučení ochránkyně snížit soudní poplatek za žalobu ve věcech diskriminace na 1 000 Kč.¹⁰⁰

Ústavní soud se v roce 2016 v několika případech věnoval institutu rozsudku pro uznání¹⁰¹, který se dá využít v případě, že jedna ze stran nereaguje vůbec na soudní výzvy a nijak neobhájí svůj postoj v řízení¹⁰². Samotný institut shledal Ústavní soud ústavně konformním, neboť soudy potřebují prostředky, jak přimět účastníky řízení k činnosti a bránit tak zdržování a průtahům v řízení.¹⁰³ Mnozí soudci však vyslovili pochybnosti o skutečném souladu současné právní úpravy s ústavním pořádkem, když umožňuje fakticky fiktivně presumovat postoj strany v řízení, čímž jí může být upíráno právo na spravedlivý proces. Pasivita účastníka může samozřejmě ovlivnit výsledek sporu pro něj, ale nemůže nahradit jeho postoj k nároku. Soud si nemůže ulehčovat práci tím, že vezme za své, že se účastníci shodli, když se ve skutečnosti shodnout nemuseli. Urychlení řízení a zabránění průtahům mohou stejně dobře zajistit instituty koncentrace řízení¹⁰⁴ či rozsudek pro zmeškání¹⁰⁵, který nijak nepresumuje ani nenahrazuje vůli účastníka řízení. Ústavní soud však alespoň v následujících nálezech korigoval některé excesivní důsledky uplatňování rozsudku pro uznání, když upozornil, že formální¹⁰⁶ či obsahové¹⁰⁷ nedostatky podání účastníků není rozhodně možné řešit jejich

⁹⁸ Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony (sněmovní tisk č. 987, VII. volební období), v současnosti ve 2. čtení (přístupný zde: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&T=987>).

⁹⁹ Naposled v rozsudku Hanzelkovi proti ČR ze dne 11. 12. 2014, stížnost č. 43643/10.

¹⁰⁰ Viz Souhrnná zpráva za rok 2012, str. 18.

¹⁰¹ § 153a občanského soudního řádu.

¹⁰² § 114b odst. 5 a § 114c odst. 6 v kombinaci s § 153a odst. 3 občanského soudního řádu.

¹⁰³ Viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 13/15 ze dne 31. 5. 2016 (č. 211/2016 Sb.).

¹⁰⁴ Vedle § 114b a 114c i např. § 118b občanského soudního řádu.

¹⁰⁵ § 153b občanského soudního řádu.

¹⁰⁶ Viz např. nálezy sp. zn. IV. ÚS 842/16 ze dne 19. 7. 2016, kdy advokátka omylem odeslala datovou schránkou pouze 1. stranu podání.

¹⁰⁷ Viz např. nálezy sp. zn. I. ÚS 1024/15 ze dne 1. 8. 2016.

neuznáním a následným rozsudkem pro uznání nároku. V takovém případě je naopak nutné účastníky o nedostatech aktivně poučit a poskytnout jim prostor pro nápravu¹⁰⁸ včetně např. možnosti požádat o ustanovení zástupce na náklady státu¹⁰⁹.

2.2. Právo na projednání věci bez zbytečných průtahů

Ministerstvo spravedlnosti provedlo v roce 2016 řadu prověrek civilní i trestní soudní agendy. Civilní soudy byly poměrně úspěšné, neboť při nižším nápadu se jim podařilo věci vyřizovat včas a snížit počet nedodělků. K určitým nárůstům došlo pouze u elektronických platebních rozkazů a v exekučních a insolvenčních řízeních. Podobně i v trestních věcech došlo k poklesu počtu případů i nevyřízených věcí. K určitému zrychlení řízení před Nejvyšším soudem má přispět i výše popsaná novela právě jeho odbřemeněním.

V průběhu roku 2016 nicméně vyvstaly určité pochybnosti o efektivnosti nejen samotného zajišťování práva na projednání věci bez zbytečných průtahů v ČR, ale i následné nápravy újmy způsobené těmito průtahy. Celkem v 9 stížnostech u ESLP¹¹⁰ totiž stěžovatelé tvrdí, že systém odškodnění nastavený v ČR zákonnou úpravou¹¹¹ není efektivním prostředkem nápravy újmy způsobené průtahy v řízení podle čl. 13 Úmluvy, neboť v samotném řízení, ve kterém má být přiznáno toto odškodnění, dochází k dalším průtahům. V návaznosti na to vypracovala kancelář vládního zmocněnce pro zastupování před ESLP při Ministerstvu spravedlnosti Analýzu souladu kompenzačního prostředku nápravy nepřiměřeně dlouhých řízení dle zákona č. 82/1998 Sb. s relevantní judikaturou ESLP s návrhy opatření k zefektivnění stávajícího systému.¹¹² Analýza ukázala, že problém s průtahy v odškodňovacím řízení skutečně existuje, a proto navrhuje různé kroky k jejich řešení¹¹³. V roce 2017 ESLP prohlásil první dvě z uvedených stížností za nepřijatelné, neboť shledal, že české soudy správně uznaly, že se stěžovatelé stali oběťmi průtahů a poskytly jim za to adekvátní odškodnění, a tudíž již nejsou oběťmi porušení Úmluvy.¹¹⁴ ESLP však upozornil, že pokud dochází k průtahům i v odškodňovacím řízení, musí být řešeny buď efektivními pravidly pro jejich eliminaci, anebo adekvátním navýšením celkového odškodnění. Otázku tedy bude nutné řešit i nadále.

¹⁰⁸ § 118a odst. 1 občanského soudního řádu.

¹⁰⁹ § 30 odst. 1 občanského soudního řádu.

¹¹⁰ Jde o stížnosti č. 60702/11 ve věci *DOMIRA spol. s r. o. proti České republice* ze dne 21. 11. 2011, č. 59633/12 ve věci *Alena Meluzínová proti České republice* ze dne 12. 9. 2012 a soubor stížností ve věci *Albert Žirovnický proti České republice* (č. 10092/13 ze dne 5. 2. 2013, č. 20708/13 ze dne 13. 3. 2013, č. 22455/13 ze dne 26. 3. 2013, č. 61245/13 ze dne 11. 9. 2013, č. 61482/13 ze dne 24. 9. 2013, č. 22520/14 ze dne 9. 4. 2014 a č. 13258/15 ze dne 11. 3. 2015).

¹¹¹ Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

¹¹² Analýza je přístupná zde: <http://www.justice.cz/Justice2/soubor.aspx?id=133051> v rámci podkladů pro druhé jednání Kolegia expertů k výkonu rozsudku ESLP (str. 79 a následně).

¹¹³ Vypuštění některého z opravných prostředků či zkrácení lhůt pro jejich podání, vydání sjednocujícího stanoviska Nejvyššího soudu, stanovování odškodnění za průtahy vzniklé v samotném odškodňovacím řízení, zpoplatnění odškodňovacího řízení soudním poplatkem, povinné využití opatření na zrychlení řízení, přednostní projednávání odškodňovacích žalob, lhůty pro rozhodování soudů, koncentrace řízení, změna místní příslušnosti anebo přiznávání odškodnění Ústavním soudem v některých případech.

¹¹⁴ Rozhodnutí ze dne 30. 3. 2017 ve věcech *DOMIRA spol. s r. o. proti České republice*, stížnost č. 60702/11 a *Alena Meluzínová proti České republice*, stížnost č. 59633/12.

2.3. Trestní řízení

V roce 2016 byly přijaty novely trestních předpisů zmíněné v minulé Zprávě, které mají posílit ochranu obětí trestných činů.¹¹⁵ Novela upravila informační povinnost orgánů činných v trestním řízení vůči obětem trestných činů, která má být více šitá na míru jejich situaci. Nově mají rovněž být poskytovány informace o zdravotních a pobytových sociálních službách, které oběť může využít. Novela rovněž rozšířila skupinu zvláště zranitelných obětí mj. o oběti trestných činů z nenávisti a o seniory. Všechny zvláště zranitelné oběti mají v trestním řízení nárok na právní pomoc poskytovanou zmocněncem bezplatně. Podle odborníků by pak praktická ochrana práv obětí měla být posílena vzděláváním orgánů činných v trestním řízení v citlivém zacházení s oběťmi, jednotnými a jednoduchými dokumenty a formuláři pro oběti či snadným přístupem k informacím o právech a poskytovatelích pomoci.¹¹⁶

Práva obětí trestných činů rovněž významně posílí nový zákon o použití peněžních prostředků z majetkových trestních sankcí uložených v trestním řízení.¹¹⁷ Tento zákon má umožnit, aby nároky poškozených trestným činem mohly být uspokojeny z majetku, který byl postižen sankcemi v trestním řízení (např. peněžitý trest, propadnutí věci, zabránění věci či propadnutí majetku). Soudní rozhodnutí totiž často může poškozenému přiznat nárok na náhradu škody, nemajetkové újmy nebo na vydání bezdůvodného obohacení, ale ten se jej nemusí reálně domoci, neboť pachatel již žádný majetek nemá. Pokud mu však byly uloženy majetkové sankce a ty byly úspěšně vykonány, mohou být takto získané peníze využity právě na uspokojení nároků poškozených. Vyplacené prostředky pak místo poškozeného po pachateli vymáhá stát. K účinnějšímu výkonu peněžitého trestu by mělo přispět zavedení možnosti zajistit výkon tohoto trestu už v průběhu trestního řízení¹¹⁸ a nové ochranné opatření zabránění části majetku by pak mělo umožnit zabránění dalšího majetku využitelného pro poškozené.¹¹⁹

K významným změnám došlo i v trestní odpovědnosti právnických osob. Novela z roku 2016 obrátila základní princip trestní odpovědnosti právnických osob tak, že místo výčtu trestných činů, za které právnické osoby budou trestně odpovědné, zavedla naopak výčet trestných činů, za které odpovědné nebudou.¹²⁰ Za ostatní trestné činy pak právnické osoby odpovědné budou. Určitou debatu v tomto směru vzbudilo, že právnické osoby mají být stíhány i za pomluvu, kde existovaly obavy ze zneužívání tohoto trestního postihu jako cenzurního zásahu proti médiím apod. Tato otázka se ostatně otvírá u trestného činu pomluvy jako takového, neboť i fyzické osoby mohou být jeho existencí zastrašeny a odrazeny od svých projevů. Svobodný tisk a média, která většinou fungují jako právnické osoby, jsou jedním ze základů nejen svobody projevu, ale demokracie jako takové, byť ta musí poskytnout ochranu i osobnostním právům a dobré pověsti. Mezi oběma zájmy je tedy nutné najít určitou

¹¹⁵ Zákon č. 56/2017 Sb., který mění zákon č. 45/2013 Sb., o obětech trestných činů a o změně některých zákonů (zákon o obětech trestných činů), ve znění zákona č. 77/2015 Sb. s účinností od 1. 4. 2017.

¹¹⁶ Viz např. Praktická a legislativní doporučení zohledňující návrh technické novely zákona č. 45/2013 Sb. organizace In-Iustitia, která se ochraně obětí trestných činů dlouhodobě věnuje, přístupná zde: <http://www.in-ius.cz/dwn/praktalegdopo/zotc-web-final.pdf>

¹¹⁷ Zákon č. 59/2017 Sb., o použití peněžních prostředků z majetkových trestních sankcí uložených v trestním řízení a o změně některých zákonů s účinností od 1. 1. 2018.

¹¹⁸ Viz zákon č. 86/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 279/2003 Sb., o výkonu zajištění majetku a věcí v trestním řízení a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, s účinností od 1. 6. 2015.

¹¹⁹ Viz zákon č. 55/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, s účinností od 18. 3. 2017.

¹²⁰ Zákon č. 183/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, ve znění pozdějších předpisů, s účinností od 1. 12. 2016.

rovnováhu a respektovat jejich podstatu a smysl.¹²¹ Jakkoliv tedy samotná existence trestného činu pomluvy není v rozporu se svobodou projevu, je nutné tuto právní úpravu používat v souladu s uvedenými principy, aby neměla právě vůči médiím příliš rdousící efekt.

2.4. Exekuční řízení a insolvence

V roce 2016 došlo k dlouho diskutovanému snížení exekutorského tarifu.¹²² Snížení nakonec nebylo tak rozsáhlé, neboť došlo pouze ke snížení minimální odměny z 3 000 Kč na 2 000 Kč. Jelikož základní sazba odměny činí stále 15 % z vymáhané částky, dotkne se v praxi snížení odměny pouze exekucí na částku do 20 000 Kč. Ovšem právě u exekucí na nízké částky byla výše odměny vnímána jako nejexcesivnější. Navíc právě menším dlužníkům může její snížení nejvíce pomoci. Druhým přínosem novely je motivace pro povinného u náhrady hotových výdajů. Pokud povinný splní vymáhaný nárok na základě výzvy soudního exekutora ve lhůtě 30 dnů, bude muset zaplatit pouze polovinu standardní paušální náhrady hotových výdajů, tedy 1 750 Kč, a to bez ohledu na výši vymáhané částky. Lze doufat, že novela v praxi pomůže malým dlužníkům a neomezí nijak práva a zájmy dalších účastníků.

V roce 2016 byl připraven i návrh novely insolvenčního zákona, která má usnadnit cestu k oddlužení především pro ty nejchudší osoby, které nemohou své závazky splácet.¹²³ V současné době může o takzvaný osobní bankrot žádat osoba, která je schopná splatit alespoň 30 % nezajištěných pohledávek¹²⁴ během 5 let¹²⁵. I to je však mimo možnosti řady dlužníků, kteří mají např. vícero exekucí¹²⁶ či se jednou půjčkou snaží splatit jiný dluh apod.¹²⁷ Dlužníci s vícenásobnými exekucemi přitom nedokáží většinou v exekuci uspokojit většinu svých věřitelů, kteří tak za současných podmínek své pohledávky (zejména s horším pořadím uspokojování) stejně v plné výši nevymohou.¹²⁸ Navrhovaná novela proto doplňuje podmínku uspokojení 30 % nezajištěných pohledávek tím, že zavádí určité „odstupňování“ povinností pro dlužníka. Dlužník musí splatit buď 50 % nezajištěných pohledávek během 3 let nebo 30 % nezajištěných pohledávek během 5 let nebo jakoukoliv část nezajištěných pohledávek během 7 let.¹²⁹ Během této doby bude dlužník odvádět věřitelům část svých příjmů stejně jako dnes. Splácení dluhů bude tedy trvat maximálně 7 let, ale dlužník je motivován splnit část svých dluhů dříve a pak může dosáhnout i dřívějšího ukončení oddlužení a návratu do běžného života bez omezení. Věřitelé mají v oddlužení rovněž větší šanci získat alespoň část plnění na své pohledávky, neboť na rozdíl od exekuce věřitelé se stejným ekonomickým postavením (např. nezajištění věřitelé) mají v insolvenčním řízení

¹²¹ Viz rovněž čl. 4 odst. 4 Listiny.

¹²² Vyhláška č. 441/2016 Sb., kterou se mění vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 330/2001 Sb., o odměně a náhradách soudního exekutora, o odměně a náhradě hotových výdajů správce podniku a o podmínkách pojištění odpovědnosti za škody způsobené exekutorem, ve znění pozdějších předpisů s účinností od 1. 4. 2017.

¹²³ Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk č. 1030, nyní v I. čtení).

¹²⁴ Viz § 392 odst. 1 písm. c), § 395 odst. 1 písm. b), § 406 odst. 2 písm. c) a odst. 3 písm. c) a § 415 insolvenčního zákona. Před zaplacením nezajištěných pohledávek (jde o pohledávky, které nejsou zajištěny ve smyslu § 2 písm. g) insolvenčního zákona, tedy např. zástavním právem) musí dlužník uhradit přednostní pohledávky.

¹²⁵ § 398 odst. 3 a § 406 odst. 3 písm. a) insolvenčního zákona.

¹²⁶ Podle údajů Ministerstva spravedlnosti za rok 2015 je více exekucí (2 a více) nařízeno v případě až 75 % dlužníků v exekuci a až 95,9 % vedených exekucí jsou vícečetné exekuce. Viz závěrečná zpráva z hodnocení dopadu regulace k návrhu, str. 49 a 50.

¹²⁷ Podle údajů Ministerstva spravedlnosti takto na současné podmínky oddlužení nedosáhne až 90 % dlužníků v exekuci, což je cca 655 000 osob. Viz tamtéž, str. 5.

¹²⁸ Např. v exekučních řízeních zahájených v roce 2011 činí míra uspokojení vymáhaných pohledávek dosažená do 4 let od nařízení exekuce v průměru 31,1%. Viz tamtéž, str. 51.

¹²⁹ Viz § 412a odst. 1 dle návrhu.

právo na stejnou míru uspokojení. Navíc nově je rovněž splácení dluhu ve splátkách doprovázeno zpeněžením dlužníkovy majetku s výjimkou jeho obydlí či majetku malé hodnoty. Tím se má jednak urychlit oddlužení a také posílit nároky věřitelů, aby dlužník nemohl majetek např. vyvést mimo majetkovou podstatu. Systém by tedy měl být výhodný pro všechny strany a měl by pomoci snížit celkovou zadluženost obyvatelstva.¹³⁰

Další změny právní úpravy výkonu rozhodnutí byly v minulém roce pouze ve fázi příprav. Mezi řešené problémy patří např. slučování vícečetných exekucí a sjednocení exekucí vedených vůči jednomu povinnému u jednoho exekutora (určitý náznak teritoriality), čímž by slučování exekucí mělo být více podporováno v praxi a naopak by měly být omezeny náklady exekuce. Dále jsou hledány cesty k minimalizaci nevymožených, resp. nevymahatelných exekucí skrze např. zálohu na náklady exekuce, což by mělo oprávněné motivovat ke zvážení, zde se vzhledem k majetku a poměrům povinného exekuce vyplatí či nikoliv a zprostředkovaně zda povinnému půjčovat peníze či nikoliv. Je rovněž zvažováno, že pokud by se dluh nepodařilo vymoci do určité doby, byla by exekuce automaticky zastavena, aby se síly exekutora a jeho finance společně s penězi oprávněného co nejvíce šetřily.

Významnou otázkou, jejíž řešení je v současnosti hledáno, je ochrana peněžitých prostředků na bankovním účtu, které nepodléhají výkonu rozhodnutí, ať již proto, že na nich předtím proběhly srážky ze mzdy¹³¹ či jiného podobného příjmu¹³² a prostředky by tedy již logicky měly zůstat povinnému na základní živobytí¹³³ anebo proto, že mají být z výkonu rozhodnutí úplně vyloučeny¹³⁴. Pokud se však tyto prostředky dostanou na bankovní účet, jsou zde rovněž obstaveny a následně přikázány oprávněnému jako jakékoliv jiné prostředky.¹³⁵ Jejich ochrana, resp. určení pro povinného na jeho výživu a výživu dalších osob tak úplně mizí.¹³⁶ Pokud si chce povinný tyto peněžní prostředky, které mu mají zůstat k dispozici, zachovat pro svou potřebu, musí je kompletně „vyvést“ z bankovního systému a přijímat je jiným způsobem (v hotovosti, poštovní poukázkou apod.), případně žádat o částečné zastavení exekuce.¹³⁷ Tyto procesy jsou však jednak namáhavé¹³⁸ a jednak vlastně nesmyslné vzhledem k tomu, že moderní společnost a její ekonomika jsou de facto založeny na využívání bankovních služeb.¹³⁹ Zatímco dříve bankovní účty sloužily fyzickým osobám většinou na cílené spoření částek do budoucna vedle běžného provozu domácnosti, dnes jim de facto spravují veškeré finance, které jsou na nich ukládány a následně využívány pro veškerou ekonomickou aktivitu. Proto je nelogické nutit některé osoby je nevyužívat, protože způsoby výkonu rozhodnutí nejsou na tento moderní vývoj nastaveny. Nepříjemnost této situace navíc konstatoval i Ústavní soud, když uvedl, že ani vložení na účet neztrácí peněžní prostředky funkci mzdy či příjmu, který má pro povinného vyživovací funkci, a pokud má podle práva

¹³⁰ K zadluženosti a exekucím v ČR nejnověji viz <http://mapaexekuci.cz/>.

¹³¹ § 276 a násl. občanského soudního řádu.

¹³² § 299 odst. Občanského soudního řádu.

¹³³ Toto je i smysl základní nezabavitelné částky podle § 278 občanského soudního řádu.

¹³⁴ § 317 odst. 2 občanského soudního řádu.

¹³⁵ § 303 a násl. občanského soudního řádu.

¹³⁶ Podle § 304b občanského soudního řádu si povinný z účtu může pouze jednorázově vybrat částku ve výši dvojnásobku životního minima, což v současnosti činí 6 820 Kč.

¹³⁷ Viz např. zde: <http://www.penize.cz/exekuce/298857-ministerstvo-spravedlnosti-chysta-pro-dluzniky-ucty-chranene-pred-exekutory>

¹³⁸ Např. částečné zastavení exekuce by muselo být žádáno de facto každý měsíc,

¹³⁹ Bankovní služby jsou pro nakládání s penězi považovány za nejdůvěryhodnější a nejbezpečnější, což dokazuje právní řád i tím, že např. určité částky lze převádět pouze bankovním převodem.

tento příjem být povinnému zachován, je nutné jej zachovat i na bankovním účtu.¹⁴⁰ Řešením je naopak zajistit na bankovních účtech takový režim, který umožní zachovat ochranu nezabavitelných částek a jejich využívání povinným pro živobytí a zároveň zajistí oprávněnému vymození jeho pohledávky.

2.5. Ochrana slabší strany v soudním řízení

V roce 2016 se před Ústavním soudem objevily dva případy omezování svéprávnosti.¹⁴¹ V obou případech byla přezkoumávána svéprávnost osob, které byly původně svéprávnosti (resp. způsobilosti k právním úkonům) úplně zbaveny. Okresní soud proto jejich svéprávnost nijak neomezil, neboť podle něj by ponechání svéprávnosti neznamenal pro dotčené osoby nebezpečí závažné újmy. Jelikož posuzované osoby trpěly mentální retardací, která jim bránila v právním jednání, jmenoval jim město, na jehož území osoby pobývaly, jako opatrovníka, který byl oprávněn a povinen je zastupovat ve všech právních jednáních s tím, že k právním jednáním v běžných záležitostech každodenního života jsou oprávněni i opatrovanci.¹⁴² Město následně podalo proti tomuto rozhodnutí odvolání, neboť nesouhlasilo s tím, aby nebyla omezena svéprávnost opatrovanců. Odvolací soud pak nejdříve městu naznačil, že v souladu s novou právní úpravou občanského zákoníku a svou rozhodovací praxí se ztotožňuje s rozsudkem okresního soudu a proto jej nezruší. Když město přesto své odvolání nestáhlo, krajský soud konstatoval střet zájmů mezi ním a opatrovanci, když navrhuje omezovat jejich práva, a jmenoval jim kolizního opatrovníka. Ten následně vzal odvolání jménem opatrovanců zpět a rozhodnutí okresního soudu tak nabylo právní moci. Město si u Ústavního soudu stěžovalo na porušení svých procesních práv jako účastník řízení i na porušení práv opatrovanců, když se krajský soud konfliktem zájmů, který podle něj neexistoval, de facto vyhnul posouzení věci a zanedbal ochranu práv opatrovanců. Ústavní soud se s tímto názorem ztotožnil a rozhodnutí krajského soudu v obou případech zrušil. Pokud krajský soud vnímal konflikt zájmů mezi městem a opatrovanci, nemělo město opatrovance zastupovat ani v řízení u okresního soudu a kvůli této vadě mělo být jeho rozhodnutí zrušeno a celé řízení zopakováno, aby v něm opatrovanci byli řádně zastoupeni. Odvolací soud neměl pouze jmenovat kolizního opatrovníka v odvolacím řízení a pak jej nechat vzít odvolání zpět a tak se vyhnout projednání případu.

Jakkoliv se Ústavní soud primárně vyjadřoval k procesnímu postupu odvolacího soudu, z obou rozhodnutí plyne, že se neztotožňuje ani se závěrem, že pro dané osoby bylo opatrovnictví bez omezení svéprávnosti skutečně nejlepším řešením. Výslovně říká, že nelze „vycházet z premisy, že primárním zájmem dotčené osoby je vždy omezení svéprávnosti v co možná nejmenší míře.“¹⁴³ Tento závěr je však v jistém rozporu se současnými přístupy k právní osobnosti osob s duševním a mentálním postižením, které plynou z Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením, která je od roku 2009 součástí českého právního řádu¹⁴⁴, ale která v žádném z obou nálezů není vůbec zmíněna¹⁴⁵. Čl. 12 této úmluvy výslovně deklaruje právo osoby se zdravotním postižením na právní způsobilost ve všech oblastech života na rovnoprávném základě s ostatními, tj. s osobami bez zdravotního postižení. To podle výkladu Výboru pro práva osob se zdravotním postižením, který je pověřen výkladem

¹⁴⁰ Viz nález sp. zn. IV. ÚS 121/16 ze dne 20. 10. 2016. Podobně i nález sp. zn. IV. ÚS 1351/16 ze dne 6. 4. 2017.

¹⁴¹ Nálezy sp. zn. II. ÚS 866/16 ze dne 24. 11. 2016 a sp. zn. IV. ÚS 1580/16 ze dne 5. 12. 2016

¹⁴² Soud postupoval podle § 465 občanského zákoníku, který umožňuje jmenovat opatrovníka osobám, které ze zdravotních důvodů nejsou schopny činit právní jednání při současném neomezení těchto osob ve svéprávnosti.

¹⁴³ Viz nález IV. ÚS 1580/16 ze dne 5. 12. 2016, bod 16.

¹⁴⁴ Publikována pod č. 10/2010 Sb. m. s. a v platnosti pro ČR od 28. 9. 2009.

¹⁴⁵ Mezinárodní smlouvy o lidských právech, mezi které tato úmluva určitě patří, jsou přitom podle Ústavního soudu součástí ústavního pořádku. Viz nález sp. zn. Pl. ÚS 36/01 (403/2002 Sb.).

úmluvy, znamená, že jakékoliv zdravotní postižení omezující schopnost osoby rozhodovat se a právně jednat nemůže být důvodem pro omezení svéprávnosti.¹⁴⁶ V tomto směru je tedy česká právní úprava umožňující omezení svéprávnosti podle názoru Výboru dokonce v rozporu s úmluvou.¹⁴⁷ Proto by soudy v souladu s Úmluvou o právech osob se zdravotním postižením, která má přednost před zákonem¹⁴⁸, měly svéprávnost osob se zdravotním postižením co nejvíce respektovat a primárně ji neomezovat. Tento přístup přitom nemusí být nijak v rozporu s dalšími premisami Ústavního soudu. Podle něj ochrana práv osob vyžaduje, aby obecné soudy všechny případy týkající se svéprávnosti osob řádně a komplexně projednaly, neboť otázka svéprávnosti se „byť otázkou týká práv a povinností člověka a...ochrany jeho ústavně zaručených práv a svobod.“¹⁴⁹ Obecné soudy jsou povinny citlivě zkoumat okolnosti každé konkrétní věci a přistoupit právě k takovému omezení svéprávnosti, které je v nejlepším zájmu daného člověka.¹⁵⁰ Základní problém však je, že Ústavní soud nemluví obecně o opatření, ale přímo o omezení svéprávnosti. Říká tak již dopředu, že je nutné osobu na svéprávnosti omezit a soud by měl jen řešit, do jaké míry.

V jednom nálezu Ústavní soud popisuje situaci opatrovankyně, která byla „předtím po takřka 35 let zbavena způsobilosti k právním úkonům,... nabyté dovednosti nijak nerozvíjí, spíše je pozvolna ztrácí. ... (V) podstatě celý život strávila v ústavní péči, na kterou je adaptovaná. Sama není schopna své záležitosti obstarat, ba naopak samostatným jednáním by si mohla přivodit závažnou újmu. (Není ani) schopna zajistit své základní životní potřeby ani finančního hospodaření, nerozumí povaze příjmů a výdajů, pojmu majetku, jeho správě ani přijímání závazků...“¹⁵¹ Tento stav však spíše ukazuje, jaké byly výsledky minulých přístupů k osobám se zdravotním postižením, kterým byla právě svéprávnost omezována či dokonce úplně odebírána a byly z nich tak činěny naprosto nesamostatné osoby neschopné běžného společenského života. Uvedené zjištění by tak nemělo být důvodem v praxi omezení svéprávnosti pokračovat, ale spíše se maximálně pokusit s klientkou pracovat a naučit ji dovednostem, které by jí umožnily alespoň určité základní schopnosti každodenního života zvládat s případným využitím podpůrných opatření.¹⁵² Ústavní soud naopak správně poznamenává, že závěr obecného soudu, že opatrovankyni nehrozí žádná újma, neboť v ústavní péči je chráněna před případným zneužitím své situace, není udržitelný mj. proto, že žena nemusí být v ústavní péči navždy a že i v jejím rámci právně jedná, neboť ústav ji neizoluje plně od světa. Tento přístup je naopak plně v souladu s Úmluvou o právech osob se zdravotním postižením a s respektem k jejich lidské důstojnosti¹⁵³, osobní svobodě¹⁵⁴ a právem žít nezávisle v komunitě¹⁵⁵. Podobně jako výše však je problém opět nutno řešit prakticky a pomocí klientce naučit se žít mimo ústav v komunitě.

¹⁴⁶ Viz Obecný komentář Výboru pro práva osob se zdravotním postižením č. 1 k čl. 12 Rovnost před zákonem přístupný zde: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/031/20/PDF/G1403120.pdf?OpenElement>

¹⁴⁷ Viz Závěrečná doporučení Výboru pro práva osob se zdravotním postižením k první periodické zprávě ČR o naplňování úmluvy, odst. 22 a 23., přístupná zde: http://www.mpsv.cz/files/clanky/28419/Zaverecna_doporuceni_Vyboru_OSN_pro_prava_osob_se_ZP_CZ.pdf

¹⁴⁸ Čl. 10 Ústavy.

¹⁴⁹ Viz nálezy IV. ÚS 1580/16 ze dne 5. 12. 2016, bod 11.

¹⁵⁰ Viz nálezy IV. ÚS 1580/16 ze dne 5. 12. 2016, bod 16.

¹⁵¹ Viz nálezy IV. ÚS 1580/16 ze dne 5. 12. 2016, bod 12.

¹⁵² Nápomoc při rozhodování podle § 45 a násl. občanského zákoníku, zastoupení členem domácnosti podle § 49 a násl. občanského zákoníku nebo využití jiných způsobů podpory, ať již formální či neformální.

¹⁵³ Viz čl. 3 písm. a) Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením.

¹⁵⁴ Viz čl. 14 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením.

¹⁵⁵ Viz čl. 19 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením.

Celkově lze tedy říci, že Ústavní soud správně upozornil na to, že při rozhodování o svéprávnosti člověka by obecné soudy měly řádně a detailně zhodnotit okolnosti případu a rozhodovat vždy v zájmu dané osoby, avšak zatím nedostatečně vymezil hodnotový rámec, ve kterém se mají pohybovat, tj. že mají osobnost člověka maximálně respektovat, svéprávnost omezovat pouze tehdy, pokud práva člověka nedokáží ochránit jiným způsobem, a dávat přednost podpůrným opatřením, která umožní člověku jednat bez omezení svéprávnosti. Neznamená to, že svéprávnost nebude omezena nikdy, ale mělo by k tomu docházet pouze ve výjimečných případech.¹⁵⁶ Na státu a celé společnosti je pak pomáhat situaci osob se zdravotním postižením změnit tím, že budou vytvářet takový systém péče a podpory, který jim umožní žít pokud možno samostatně a maximálně zvládat každodenní život tak, aby dokázaly svá práva a zájmy chránit samy a nemusel je za ně chránit někdo jiný.

V jiném případě naopak Ústavní soud připomněl, že osoby se zdravotním postižením a další zranitelné skupiny musí v soudních řízeních obdržet dostatečnou procesní ochranu a pomoc od soudů, které musí dbát na to, aby zranitelná osoba mohla v řízení plně uplatnit svá práva stejně jako jiní účastníci řízení.¹⁵⁷ V případě osoby s mentálním či duševním postižením to znamená, že tato osoba bude i v jednoduchých právních věcech potřebovat právní pomoc a pokud si ji nemůže sama obstarat, musí jí být soudem ustanoven zástupce pro řízení z řad advokátů, tak aby byla náležitě zajištěna ochrana jejich práv¹⁵⁸, což je podle Ústavního soudu určitým minimálním přiměřeným opatřením¹⁵⁹ pro tyto osoby. Navíc pokud na jedné straně obecný soud řekne, že takováto osoba kvůli jednoduchosti sporu nepotřebuje odborné právní zastoupení, neměl by pak protistraně v řízení, obzvláště pokud jde o státní instituce, přiznat náhradu takového právního zastoupení jako účelně vynaložených nákladů řízení.¹⁶⁰ Státní instituce těžko může potřebovat právní zastoupení advokátem více než jednotlivec s duševním či mentálním postižením. I ukládat takové osobě povinnost uhradit protistraně soudní poplatek, od kterého byla předtím osvobozena, je poměrně pochybné. V dalším případě pak Ústavní soud připomněl, že ani při výkonu rozhodnutí by exekuční soudy neměly pomíjet realitu a vymáhat např. pokutu za jízdu bez dokladu od osoby, která je na základě svého postižení oprávněna jezdit zadarmo, neboť takový výkon je v rozporu s principy právního státu a základními právními zásadami a musí proto být zastaven, neboť je zjevně absurdní.¹⁶¹

¹⁵⁶ To ostatně plyne i z judikatury Nejvyššího soudu – viz např. rozsudky sp. zn., 30 Cdo 232/2014 ze dne 19. 2. 2014, sp. zn. 30 Cdo 4467/2014 ze dne 17. 12. 2014 či sp. zn. 30 Cdo 944/2016 ze dne 25. 5. 2016.

¹⁵⁷ Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2933/15 ze dne 9. 2. 2016.

¹⁵⁸ § 30 odst. 2 občanského soudního řádu.

¹⁵⁹ Viz čl. 13 odst. 1 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením.

¹⁶⁰ Viz § 142 odst. 1 občanského soudního řádu.

¹⁶¹ Nález Ústavního soudu sp. zn. II. US 2230/16 ze dne 1. 11. 2016.

3. Zacházení s osobami omezenými na svobodě

V roce 2016 pokračovaly v rámci Výboru proti mučení Rady odborné diskuse na téma adekvátního právního rámce postihu špatného zacházení podle článku 3 Úmluvy, který je nezbytný pro naplnění požadavku účinného vyšetřování zakázaných forem zacházení, tj. mučení, nelidského a ponižujícího zacházení.¹⁶² S ohledem na komplexnost celé otázky vznikly v průběhu roku 2016 tři studie, jejichž cílem bylo důkladněji popsat jednotlivé oblasti dané problematiky. Studie se zaměřily na analýzu závazků, které pro stát při trestněprávním stíhání špatného zacházení vyplývají z mezinárodních závazků, zejména potom z Úmluvy OSN proti mučení a z článku 3 Úmluvy. Studie byly doplněny zprávou Kanceláře veřejného ochránce práv, která zachycovala podněty, ve kterých se veřejná ochránkyně práv obrátila se svými zjištěními ohledně špatného zacházení v místech, kde jsou osoby omezeny na osobní svobodě, na orgány činné v trestním řízení či správní orgány, spolu s jejich reakcí na tyto podněty. Studie pak byly podrobeny oponentskému zhodnocení pod úhlem vnitrostátního trestního práva. Na základě závěrů studií pak Výbor projednával jednotlivé otázky a během roku 2017 ve věci připravil podnět.

3.1. Vězeňství

České vězeňství se po delší dobu potýká s řadou problémů, jako jsou přeplněné věznice, nevhodné podmínky výkonu vazby a trestu odnětí svobody, nedostatečné materiální vybavení věznic, problémy týkající se resocializace pachatelů trestné činnosti atd. Tento nepříznivý stav se dotýká i úrovně dodržování a ochrany lidských práv vězněných osob. Z těchto důvodů byla počátkem roku 2016 schválena Koncepce vězeňství do roku 2025, která rozpracovává různé tématicky, jimiž je třeba se zabývat. Jedná se o zaměstnávání vězňů, zdravotní péči ve věznicích, vzdělávání, programy zacházení a souhrnná analýza rizik a potřeb odsouzených, legislativní změny v oblasti vězeňství, řešení problematiky drog a ostatních návykových látek, financování vězeňství, resocializace propouštěných vězňů, návaznost na prevenci a postpenitenciární péči a bezpečnost ve věznicích. Společně s Koncepcí byl zpracován a schválen Akční plán Koncepce pro rok 2016, kde jsou již uvedeny jednotlivé úkoly. Mezi cíli, které se podařilo naplnit, je např. zvýšení zaměstnanosti odsouzených osob o 20 %, uskutečnění různých vzdělávacích kurzů, vybavení vazebních cel novým nábytkem atd.

Dále byl přijat zákon upravující vnější diferenciaci věznic¹⁶³, o jehož návrhu hovořila už Zpráva z minulého roku¹⁶⁴. Zákon redukuje dosavadní čtyři typy věznic pro dospělé odsouzené na dva typy (věznice s ostrahou a věznice se zvýšenou ostrahou) a stanoví vnitřní členění věznic s ostrahou na oddělení s nízkým, středním a vysokým stupněm zabezpečení. Tato změna patří k nejvýznamnějším změnám českého vězeňského systému posledních let a je dlouhodobě poptávána ze strany jak Vězeňské služby, tak i ostatní odborné veřejnosti, včetně ochránkyně či Evropského výboru pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (dále jen „CPT“). O zařazení do oddělení bude nově rozhodovat Vězeňská služba, která je schopná lépe posoudit bezpečnostní a jiná hlediska u jednotlivých odsouzených. Zároveň diferenciací umožní v jednotlivých věznicích lepší organizaci programů zacházení s odsouzenými, což může přispět k efektivnějšímu zacházení s odsouzenými a jejich úspěšnější reintegraci do společnosti a v dlouhodobém důsledku ke

¹⁶² Viz Zpráva za rok 2015, str. 25.

¹⁶³ Zákon č. 58/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 293/1993 Sb., o výkonu vazby, ve znění pozdějších předpisů, s účinností od 1. 10. 2017.

¹⁶⁴ Zpráva o stavu lidských práv v České republice v roce 2015, str. 28.

snížování rizik recidivy.¹⁶⁵ Dále byla schválena novela trestních předpisů, díky které lze rozhodnout o nahrazení vazby elektronickým sledováním pohybu obviněného.¹⁶⁶

Otázkou vězeňství se zabývá i podnět Rady, který schválila vláda svým usnesením č. 80 dne 3. 2. 2016. Podnět navrhl řadu systémových změn a opatření k řešení dlouhodobých problémů vězeňství jako je zacházení s odsouzenými, vzdělávání obviněných a odsouzených, zdravotní péče o ně, uspokojování jejich duchovních potřeb atd.

Jisté zlepšení situace lze vidět v otázce zaměstnávání odsouzených osob. Zaměstnavatelé tyto osoby vnímají jako nespolehlivé, nekvalifikované, se špatnými pracovními návyky. Kromě společenského stigma jsou zde však i překážky objektivního charakteru: časté exekuce, požadavek čistého trestního rejstříku pro určitá povolání, nízká praxe způsobená dlouhým pobytem ve vězení.¹⁶⁷ Díky ekonomickému růstu je zájem po zaměstnávání odsouzených osob silný zejména v oblasti nekvalifikovaných prací. Další snahy se týkají zaměstnávání osob propuštěných z výkonu trestu a osob se záznamem v rejstříku trestů. Byl např. přijat Seznam opatření, která mají napomoci osobám po výkonu trestu odnětí svobody začlenit se do pracovního procesu. Seznam se soustředí na přípravu na vstup na trh práce během výkonu trestu odnětí svobody, odstranění bariér při výstupu z vězení, zlepšování postavení osob se záznamem v rejstříku trestů na trhu práce a prevenci zadluženosti, bezdomovectví a sociálního vyloučení osob propuštěných z výkonu trestu. Doporučuje se např. rozšířit možnosti rekvalifikace, profesní kvalifikace a přípravy na vstup na trh práce během výkonu trestu, spolupracovat s nevládními subjekty na integraci vězňů na trh práce, motivovat zaměstnavatele k zaměstnávání osob se záznamem v rejstříku trestů, zajistit provázanost dlouhového poradenství s poradenstvím ke vstupu na pracovní trh, rozšířit možnost oddlužení a usnadnit pracovní život lidem v exekuci (např. chráněným účtem). Opatření zohledňují i výchozí podmínky, charakteristiky, potřeby a specifika odsouzených žen.

Nicméně snaha o valorizaci odměn odsouzených se stále nedaří. Ochrádkyně ve své zprávě z roku 2016¹⁶⁸ uvedla, že průměrná reálná měsíční výše odměny odsouzeného činí 3 725 Kč, zatímco minimální mzda činila v roce 2016 9 900 Kč a od roku 2017 činí 11 000 Kč. Od roku 2000 nedošlo k valorizaci odměn odsouzených, na což upozorňoval i zmíněný podnět Rady ČR pro lidská práva. Ani v roce 2016 není zvyšování odměn odsouzených bohužel prioritou. Byl spíše kladen důraz na maximalizaci počtu zaměstnaných vězňů a vytvoření efektivního systému zaměstnávání odsouzených. Teprve po dosažení tohoto cíle má být zpracována analýza možné valorizace pracovních odměn odsouzených.

Dalším přetrvávajícím problémem, o kterém již informovala i Zpráva o stavu lidských práv z roku 2015, je přeplněnost věznic. Na trvalou přeplněnost věznic poukazuje i ochrádkyně ve své zprávě ze systematických návštěv z roku 2016. Na jednoho odsouzeného má připadnout ubytovací plocha alespoň 4 m². Nicméně v současné situaci byla v souladu se zákonnou výjimkou ubytovací plocha v mnoha věznicích snížena na 3m², což je nežádoucí a v rozporu

¹⁶⁵ Důvodová zpráva ke sněmovnímu tisku č. 588, VII. volební období, s. 4.

¹⁶⁶ Zákon č. 150/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 218/2003 Sb., o odpovědnosti mládeže za protiprávní činy a o soudnictví ve věcech mládeže a o změně některých zákonů (zákon o soudnictví ve věcech mládeže), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, s účinností od 1. 7. 2016.

¹⁶⁷ Viz studie Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí „Pilotní analýza ke zjištění systémových překážek a podmínek pro zaměstnávání osob po výkonu i ve výkonu trestu odnětí svobody“: http://praha.vupsv.cz/Fulltext/ul_2035.pdf

¹⁶⁸ Zpráva ze systematických návštěv veřejného ochránce práv: Věznice, str. 6 a 23. Zpráva je přístupná zde: http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ochrana_osob/ZARIZENI/Veznice/Veznice-2016.pdf

se standardy CPT.¹⁶⁹ Ochrádkyně konstatovala přetrvávající negativní důsledky přeplněnosti v některých navštívených věznicích a to předimenzované hromadné ubytování na celách, častější uzamykání odsouzených na celách, přeplněnost návštěvních místností, dlouhé čekací lhůty na telefonování a lékařské ošetření, krátká doba pro konzumaci stravy atd.

Ochrádkyně znovu upozornila i na problém hromadného ubytování, kdy je na jednom pokoji ubytováno i více než 10 odsouzených. Na systému hromadného ubytování jsou bohužel české věznice vystavěny a i přes upozorňování na jeho negativní důsledky (nedostatek soukromí, hrozba v podobě zastrášení, rozvoj kriminálních subkultur) jsou na tomto systému budovány i věznice nové. Přeplněnost má dále negativní důsledky dopadající na rodinné vazby, kdy často není možné odsouzeného umístit do věznice nacházející se v blízkosti rodiny. Ochrádkyně proto doporučila Generálnímu ředitelství Vězeňské služby ČR v rámci rekonstrukcí stávajících ubytoven či eventuální výstavby nových ubytoven směřovat k ubytování odsouzených po 1 až 2 a zohledňovat standardy CPT k velikosti ubytovací plochy na vězně.¹⁷⁰ Na přeplněnost věznic je však podle ní nutné reagovat především systémovým řešením, a to změnou trestní politiky a zaváděním prvků restorativní justice. Upozorňuje i na doporučení CPT, podle nějž mají být častěji využívány alternativní tresty a uvěznění odsouzeného má být až krajním opatřením, které povede k jeho nápravě a ochraně společnosti.¹⁷¹ K úspěšné resocializaci vězňů může přispívat i projekt „otevřené věznice“, který má vězně učit životu na svobodě v souladu se společenskými pravidly.

V neposlední řadě ochrádkyně upozornila na nutnost reformy systému zdravotní péče ve věznicích. Problém spočívá v nedostatečném zajištění dostupné a kvalitní péče, což je způsobeno i nedostatkem lékařů motivovaných k práci ve věznicích. I přes práci na potřebných změnách v pracovní skupině Ministerstva spravedlnosti reforma přijata nebude, jelikož není propojení vězeňského a civilního zdravotnictví preferováno.¹⁷² Ministerstvo spravedlnosti usiluje alespoň o zlepšování finančních, materiálně technických a personálních podmínek vězeňské zdravotní péče a zajištění její vysoké kvality.

Ochrádkyně nadále upozornila na problémy spojené s podmínkami výkonu trestu osob s tělesným postižením či duševní poruchou. Ve věznicích jsou stále smíseni lidé, kteří mají různé potřeby, zejména důchodci a lidé s hendikepem. Podmínky zacházení na odděleních specializovaných pro odsouzené v ochranném léčení jsou dle posledních návštěv ochrádkyně provedených v roce 2016 dobré. Problematická je nicméně situace odsouzených, kteří se na specializované oddělení nedostanou z kapacitních důvodů a musí tak vykonávat trest na běžných odděleních.¹⁷³ Tam se pak setkávají s problémy plynoucími z nedostatečně přizpůsobeného fyzického prostředí a nedostatečné osobní asistence a podpory. Ochrádkyně rovněž doporučila u těchto odsouzených posuzovat pro účely jejich potřeb jejich celkový zdravotní stav a nikoliv jen schopnost práce. Primárním kritériem při stanovení specifik v programu zacházení přitom tedy musí být zdravotní stav vězně. Ochrádkyně dále doporučila

¹⁶⁹ Standardy CPT k velikosti ubytovací plochy ve vězeňských zařízeních, odst. 9, dostupné online: <http://www.cpt.coe.int/en/working-documents/cpt-inf-2015-44-eng.pdf>.

¹⁷⁰ Viz Zpráva ze systematických návštěv veřejného ochránce práv: Věznice, s. 18.

¹⁷¹ Tamtéž, str. 19-20. Viz rovněž ŠABATOVÁ, Anna: Proč máme stále přeplněné věznice? Zamyšlení nad trestní politikou ČR; in: Fórum sociální politiky. 2012, č. 2, s. 71–79.

¹⁷² Zpráva veřejné ochrádkyně práv jako národního preventivního mechanismu: Ochrana před špatným zacházením 2016, s. 10. Zpráva je přístupná zde: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ochrana_osob/Zpravy-vyrocní/2016-DET-vyrocní-zprava.pdf

¹⁷³ Tamtéž, s. 11.

řádně adaptovat prostory a podmínky ve věznicích pro jejich potřeby či zajistit vězňům nutnou osobní asistenci ve věznicích stejně jako rehabilitaci a nutné zdravotní pomůcky.¹⁷⁴

V roce 2016 dále došlo ke změně vnitřního předpisu o pravidlech provádění důkladných osobních prohlídek. Vězeňská služba tak učinila v důsledku podání stížnosti k Evropskému soudu pro lidská práva jedním odsouzeným. Ten svou stížností poukazoval na systémový problém ve způsobu a četnosti prováděných osobních prohlídek osob ve výkonu vazby a trestu odnětí svobody. Stěžovatel byl ve výkonu vazby podrobován důkladným osobním prohlídkám, a to vždy před a po návštěvě např. obhájce, orgánu činného v trestním řízení atd. Stěžovatel se musel svlékat do naha, následně byl podroben prohlídce genitálií a konečníku, musel se otočit zády k příslušníkům vězeňské služby a udělat tři dřepy. Stížnost byla ESLP vyškrtuta, jelikož došlo k smírnému urovnání mezi vládou a stěžovatelem.

Na základě stížnosti byl přepracován vnitřní předpis upravující provádění důkladných osobních prohlídek¹⁷⁵ tak, aby byl plně v souladu s požadavky čl. 3 Úmluvy. Nová úprava provádění osobních prohlídek vychází z judikatury ESLP. Důkladné osobní prohlídky nesmí být prováděny automaticky a rutinně a pro jejich provedení musí existovat konkrétní individualizované závažné podezření, že dotčená osoba skrývá zakázané předměty či látky, přičemž toto podezření musí být založeno na konkrétních skutečnostech vztahujících se k dotčené osobě. Vykonání důsledné prohlídky musí být nezbytné k dosažení legitimního cíle (např. zajištění bezpečnosti) a musí být usilováno o zachování důstojnosti prohlížené osoby, aby nebyl překročen stupeň utrpení a ponížení, který je s osobní prohlídkou spjat.¹⁷⁶ I ochránkyně již dříve upozorňovala na nutnost provádět prohlídky přiměřeně a tak, aby byla maximálně šetřena lidská důstojnost.¹⁷⁷

3.2. Policie a bezpečnostní složky

V květnu 2016 vydal Ústavní soud nález¹⁷⁸, v němž shledal porušení zákazu nebýt podroben ponižujícímu zacházení¹⁷⁹, a to porušením povinnosti vést účinné vyšetřování. Stalo se tak ve věci známého protestu proti kácení stromů v Národním parku Šumava v srpnu 2011, kdy se stěžovatel připoutal ke stromu určenému k pokácení. Následně byl policií z místa odstraněn a odvezen na policejní služebnu. Ještě na služebně oznámil, že utrpěl zranění a žádá lékařské vyšetření. Byl s ním sepsán úřední záznam o podání vysvětlení, v němž mj. uvedl, že byl policisty škrcen. Dvě trestní oznámení proti postupu policistů byla odložena, stěžovateli nebylo umožněno ani nahlédnutí do spisu. Ústavní soud v nálezu připomenul požadavky minimálního standardu kladené na vyšetřování orgány činnými v trestním řízení – důkladnost, dostatečnost a rychlost, nezávislost, nestrannost a přístup poškozené osoby do spisu. Orgány činné v trestním řízení z pohledu Ústavního soudu nedostály v této věci ani jednomu z vytčených požadavků. V případě, že poškozený vznese hájitelné tvrzení, že byl podroben špatnému zacházení, je povinností státu provést účinné vyšetřování, přičemž hájitelné tvrzení je takové, které není zcela nedůvěryhodné a nepravděpodobné, je možné i časově, je dostatečně konkrétní a v čase neměnné. V demokratické společnosti je nepřípustné, aby případy nelidského a ponižujícího zacházení zůstaly nepotrestány. Proto je dle Ústavního soudu nezbytné, aby orgány činné v trestním řízení věnovaly šetření namítaného špatného

¹⁷⁴ Viz Zpráva ze systematických návštěv veřejného ochránce práv: Věznice, str. 32 – 41.

¹⁷⁵ § 89 nařízení generálního ředitele Vězeňské služby č. 23/2014 o vězeňské a justiční stráží.

¹⁷⁶ Rozhodnutí ve věci Miroslav Maslák proti České republice ze dne 31. 5. 2016, stížnost č. 15835/14.

¹⁷⁷ Zpráva veřejné ochránkyně práv jako národního preventivního mechanismu 2016, s. 11.

¹⁷⁸ Viz nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1042/15 ze dne 24. 5. 2016.

¹⁷⁹ Viz čl. 7 odst. 2 Listiny a čl. 3 Úmluvy.

zacházení zvláštní pozornost, aby bylo skutečně důkladné a splňovalo i další výše uvedené požadavky na účinné vyšetřování.

V letech 2015 a 2016 soudy projednávaly i kauzy takzvaného squattingu. Jednalo se o případ vyklizení squatu Milada v roce 2012. V případě rozhodl nejdříve Městský soud v Praze, že jednání squatterů nepožívalo ochrany shromažďovacího práva a zásah policistů byl přiměřený okolnostem.¹⁸⁰ Nejvyšší správní soud však tento rozsudek zrušil, neboť podle něj dostatečně nezohlednil všechny aspekty případu.¹⁸¹ Především obsazení budovy mohlo být výkonem práva shromažďovacího jako práva ústavně i mezinárodně chráněného¹⁸², což by kladlo vyšší nároky na obhájení zásahu policie. Shromáždění může být i neohlášené a také může spočívat i v okupaci určitého prostoru.¹⁸³ Pokud je takové shromáždění pokojné, není legitimním důvodem proti němu zasahovat. I kdyby navíc byl důvod proti shromáždění zasáhnout, musí tak policie činit z legitimních důvodů¹⁸⁴ a přiměřeným způsobem¹⁸⁵ vzhledem k situaci a chráněné hodnotě. Nejvyšší správní soud si konkrétně položil otázku, zda bylo nutné vyklízet překotně během noci vily v prakticky dezolátním stavu, kde nebyl prakticky žádný majetek k ochraně, kterou navíc squatteři slibovali ráno vyklidit. Policie totiž ani svou autoritu nesmí prosazovat pro autoritu samotnou, ale vždy za účelem dosažení legitimního zákonného cíle. Ani okamžitý zásah není vždy tím nejlepším a jediným zákonným řešením stejně jako použití donucovacích prostředků. Nejvyšší správní soud rovněž připomněl, že policie stejně jako každý jiný bezpečnostní sbor vynucující právo odpovídá za život, zdraví a tělesnou integritu osob ve své moci a pokud se tyto osoby dostanou do její moci zdravé, avšak utrpí během zadržení či zásahu zranění, je na státu, aby prokázal, že tato zranění jeho orgány nezpůsobily či že k nim došlo z legitimních důvodů, jinak se vystavují podezření ze špatného zacházení.¹⁸⁶ Proto je ostatně policii doporučováno pořizovat ze svých zákroků videozáznamy, aby se vyhnula možné důkazní nouzi, což při zásahu ve squatu neučinila. Nejvyšší soud proto přikázal dokazování doplnit.

Městský soud následně projednal případ znovu a dospěl ke stejnému výsledku jako prvně.¹⁸⁷ Shromažďovací právo squatterů podle něj nebylo dotčeno, neboť do vily vnikli násilím bez souhlasu jejího vlastníka a při pobytu v ní navíc nijak jasně nedávali najevo, že se zde společně shromáždili za účelem výkonu práva shromažďovacího. Jejich následné argumenty o uspořádání shromáždění tak působily naopak spíše účelově. Především však se během pobytu ve vile chovali násilně vůči policii před jejím zásahem i během něj a tudíž své shromažďovací právo nevykonávali poklidně, a proto se nemohli odvolávat na jeho ochranu. Násilná povaha jejich jednání spolu s hrozbou konfliktu mezi policií a squattery a jejich příznivci pak odůvodnila i okamžitý zásah policie proti nim směřující k vyklizení vily. Squatterům se pak nepodařilo prokázat, že zranění, na která si stěžovali, utrpěli během samotného zásahu policie, neboť k nim mohlo stejně pravděpodobně dojít během jejich pobytu ve vile vzhledem k jejímu stavu i jejich chování. Jejich charakter navíc nebyl nijak extrémní i vzhledem k tomu, že kladli policii aktivní odpor, který musela přiměřeně překonat. Přes tento závěr se však policie měla snažit ze zásahu pořídít videozáznam, aby důkazní situace byla jasnější. Nejvyšší správní soud toto rozhodnutí potvrdil.¹⁸⁸

¹⁸⁰ Rozsudek Městského soudu v Praze č.j. 9 A 153/2012-245 ze dne 25. 6. 2015.

¹⁸¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 255/2014 ze dne 25. 5. 2015.

¹⁸² Viz čl. 19 Listiny, čl. 11 Úmluvy a čl. 21 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech.

¹⁸³ Viz např. rozsudek ESLP ve věci Cissé proti Francii ze dne 9. 2. 2002, stížnost č. 51346/99.

¹⁸⁴ Viz § 2 zákona o Policii ČR.

¹⁸⁵ Viz § 11 téhož zákona.

¹⁸⁶ Viz čl. 3 Úmluvy a rozsudek ESLP ve věci Ribitsch proti Rakousku ze dne 4. 12. 1995, stížnost č. 18896/91.

¹⁸⁷ Rozsudek Městského soudu v Praze č.j. 9 A 153/2012-444 ze dne 24. 6. 2015.

¹⁸⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu 6 As 256/2016 ze dne 1. března 2017.

Snaha najít rovnováhu mezi ochranou práv a efektivitou je úkolem jak pro zákonodárce, tak pro soudy. Ve sporu z ledna 2016 se stěžovatelka domáhala vyslovení nezákonnosti zásahu, který spočíval v „legitimování“ policistou během akce zaměřené proti cizincům bez povolení k pobytu. Stěžovatelka tvrdila, že z okolností bylo zřejmé, že není cizinka (vzhled, jazyk bez přízvuku, znalost českého práva). Podle soudu ale z těchto skutečností nelze dovozovat, zda daný člověk je či není občanem, či zda na území ČR pobývá legálně. V současné době globalizace nelze na základě vzhledu dovozovat ani pravděpodobnou informaci o státním občanství. Stejně tak češtinu a české právo se lze časem naučit. A naopak i osoba jiného než střeoevropského vzezření může být státním občanem ČR. Naopak prosté předložení průkazu či pouhé sdělení jména a osobních údajů je dostatečným důkazem a výzva policie tedy byla přiměřená. Odvedení na policejní služebnu pak bylo logickým následkem jejího neuposlechnutí.¹⁸⁹

3.3. Zacházení s osobami ve zdravotnických zařízeních

Zpráva o stavu lidských práv z roku 2015 informovala o připravovaném návrhu zákona o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek, jehož součástí byla i novela používání omezovacích prostředků podle zákona o zdravotních službách.¹⁹⁰ Tento návrh zákona byl schválen a nabude účinnosti 31. května 2017. Dle novely zákona o zdravotních službách bude možné omezovací prostředky použít teprve poté, co byl neúspěšně použit mírnější postup, s výjimkou případu, kdy by použití mírnějšího postupu zjevně nevedlo k odvrácení bezprostředního ohrožení života, zdraví nebo bezpečnosti pacienta nebo jiných osob. V takovém případě musí být zvolen nejméně omezující prostředek odpovídající účelu jeho použití. Poskytovatel zdravotních služeb je povinen zajistit, aby každé použití omezovacího prostředku, včetně důvodu jeho použití, bylo zaznamenáno do zdravotnické dokumentace vedené o pacientovi. Poskytovatel bude nově také povinen vést centrální evidenci použití omezovacích prostředků, která bude obsahovat souhrnné údaje o počtech případů použití omezovacích prostředků za kalendářní rok, a to pro každý omezovací prostředek zvlášť. Návrh ochránkyně, aby byly v centrální evidenci uvedeny i identifikační údaje pacientů, u kterých byly omezovací prostředky použity, vyslyšen nebyl a takové údaje v centrální evidenci uvedeny nebudou. V návaznosti na výše zmíněnou novelu je připravován nový metodický pokyn k používání omezovacích prostředků u pacientů ve zdravotnických zařízeních. Podkladem metodického pokynu jsou i doporučení ochránkyně nebo CPT.

Kontrola v souvislosti s omezováním osobní svobody a špatným zacházením u jednotlivých poskytovatelů zdravotních služeb je prováděna zejména příslušnými správními orgány, kterými jsou krajské úřady. Podoba kontroly používání omezovacích prostředků je upravena i v novém metodickém pokynu.¹⁹¹ V této souvislosti je nicméně vhodné uvést, že Rada navrhuje ve svém podnětu¹⁹² zavést kontrolu dodržování právních předpisů ve zdravotnických ústavech prostřednictvím státního zastupitelství. Státní zastupitelství by mělo např. oprávnění prověřit, zda postupy zaměstnanců poskytovatele odpovídají zákonům a jiným právním předpisům, vydávat příkazy k přijetí opatření vedoucích k odstranění stavu, který odporuje právním předpisům, nebo nařídit, aby byl pacient, který je hospitalizován bez vykonatelného

¹⁸⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 10 As 236/2015 ze dne 28. ledna 2016.

¹⁹⁰ Zákon č. 65/2017 Sb., o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek, s účinností od 31. 5. 2017.

¹⁹¹ Kontrolu používání omezovacích prostředků u poskytovatelů zdravotních služeb upravuje metodický pokyn Ministerstva zdravotnictví ze dne 1. 7. 2016, č. j. MZDR 19085/2016-26/PRO, zveřejněné na webových stránkách zde: http://www.mzcr.cz/Odbornik/dokumenty/metodika-ministerstva-zdravotnictvi-ke-kontrolam-pouzivani-omezovacich-prostredk 13021_3266_3.html.

¹⁹² Podnět Rady vlády ČR pro lidská práva k rozšíření dozoru státního zastupitelství nad dodržováním právních předpisů v místech omezování osobní svobody. Podnět je přístupný zde: <https://www.vlada.cz/cz/ppov/rp/cinnost-rady/zasedani-rady/jednani-rady-dne-22-listopadu-2016-155104/>

právního titulu, ihned propuštěn. Dozor státního zastupitelství by se vztahoval zejména na psychiatrické nemocnice, kde jsou hospitalizovány duševně nemocné osoby. Tyto osoby jsou dle ESLP i Ústavního soudu zvlášť zranitelné, jsou více ohroženy porušováním svých práv a zároveň méně schopné tato práva hájit.

K porušování práv duševně nemocných osob v psychiatrických nemocnicích skutečně někdy dochází, jak konstatoval Ústavní soud ve svém nálezu v roce 2015¹⁹³, když shledal, že byla porušena procesní práva stěžovatelky na spravedlivý proces a tím i její právo na osobní svobodu, když v řízení o přípustnosti dalšího držení v ústavu, kde se rozhoduje o zbavení osobní svobody umístěného člověka (což je závažný zásah do jeho základních práv), nebyly dodrženy vysoké standardy ochrany procesních práv (nedostatečné odůvodnění soudního rozhodnutí, nedošlo k osobnímu zhlédnutí stěžovatelky soudem, nebylo jí umožněno se vyjádřit a seznámit se s rozhodnutím). Zavedení dozoru státního zastupitelství v psychiatrických nemocnicích by jistě práva duševně nemocných osob posílilo. Podnět je v současné době projednáván v meziresortním připomínkovém řízení, je nicméně otázkou, zda a případně v jaké podobě bude vládou schválen.

Návrh novely zákona o specifických zdravotních službách, která je projednávána v Poslanecké sněmovně¹⁹⁴, umožní vykonávat ústavní ochranné léčení během výkonu trestu odnětí svobody formou stacionární péče. Dále budou poskytovatelé zdravotní péče zajišťující ochranné léčení povinni hlásit Policii ČR, že pacient nenastoupil k výkonu ochranného léčení nebo jinak porušil podmínky nařízeného ochranného léčení. Navrhovaná úprava by tak měla snížit riziko ohrožení společnosti pacienty, kteří nařízené podmínky ochranného léčení neplní. Návrh však bohužel neobsahuje právní úpravu oznamování známek špatného zacházení příslušným orgánům ze strany lékařů při jejich zjištění bez ohledu na svolení pacienta, což bylo přitom ČR přislíbeno CPT při jeho návštěvě v roce 2014.¹⁹⁵ Právě včasné zachycení následků špatného zacházení na těle v podobě zranění či jiných stop spolu se všemi souvisejícími informacemi od oběti a jejich následné oznámení příslušným orgánům bez ohledu na případný strach či nesouhlas oběti mohou významně přispět k odhalení špatného zacházení a tím i k jeho prevenci. Tento úkol přitom vláda ministru zdravotnictví výslovně uložila při schválení vyjádření.¹⁹⁶ Přesto tento úkol nebyl do konce roku 2016 splněn.¹⁹⁷

3.4. Zásahy do tělesné integrity

V roce 2016 byl předložen návrh změny zákona o specifických zdravotních službách, který by měl kromě jiného změnit podmínky provádění chirurgických kastrací sexuálních delikventů.¹⁹⁸ Návrh zákona rozšiřuje možnost provádění kastrací o pacienty, u nichž nelze jiné léčebné metody použít a dále navrhuje snížení věkové hranice pro provedení kastrace z 25 let věku na 21 let. Dle vyjádření lékařů je hranice 21 let dostatečná s ohledem na rozumovou vyspělost jedince obvyklou pro tento věk. Dále je navrhováno, aby ve zvlášť odůvodněných případech bylo možné provést kastraci pacientovi, který nespáchal násilný

¹⁹³ Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1974/14 ze dne 23. 3. 2015.

¹⁹⁴ Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 373/2011 Sb., o specifických zdravotních službách, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony (sněmovní tisk č. 874, senátní tisk č. 120, nyní projednáván Senátem).

¹⁹⁵ Viz Vyjádření vlády České republiky ke Zprávě o návštěvě České republiky, kterou vykonal Evropský výbor pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (CPT) ve dnech 1. až 10. dubna 2014, str. 11. Vyjádření je přístupné zde: <https://rm.coe.int/168069568f>

¹⁹⁶ Viz usnesení vlády ze dne 29. července 2015, č. 607.

¹⁹⁷ Následně došlo bohužel k jeho zrušení usnesením vlády ze dne 25. ledna 2017 č. 59.

¹⁹⁸ Zákon č. 202/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 373/2011 Sb., o specifických zdravotních službách, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, s účinností od 1. 11. 2017.

sexuálně motivovaný trestný čin a u něhož má prokázaná parafrilní porucha závažný negativní dopad na kvalitu jeho života. Takový zákrok je možné provést jen na žádost pacienta a rozhodujícím kritériem je jeho zdravotní stav.

Za provádění chirurgických kastrací je ČR dlouhodobě kritizována CPT. Ve zprávě z mimořádné návštěvy v roce 2008 věnované výhradně kastracím CPT kastraci označil za mrzačící zákrok a v souvislosti s kastrací sexuálních delikventů omezovaných na svobodě ji považoval za ponižující zacházení. CPT v této zprávě vyzval české orgány, aby okamžitě ukončily používání chirurgické kastrace v kontextu léčby sexuálních delikventů.¹⁹⁹ Obdobný požadavek CPT zopakoval i v rámci návštěv v letech 2009, 2011 a 2014. Na tuto skutečnost upozorňuje zejména ochránkyně.²⁰⁰ Dle ochránkyně je terapeutický účel chirurgických kastrací nejistý a existují také pochybnosti o skutečném naplňování zásady svobodného a informovaného souhlasu pacientů s tímto zákrokem. Konkrétně byla dále kritizována snaha o snížení věkové hranice z 25 na 21 let, jelikož člověk ve věku 21 let není schopen dostatečně posoudit charakter a důsledky chirurgické kastrace. Tuto jistotu dle ochránkyně věková hranice 25 taktéž nenabízí, zvyšuje však pravděpodobnost, že ve 25 letech již člověk bude natolik vyzrálý, aby se mohl svobodně a informovaně rozhodnout a svého zákroku v budoucnu nelitoval. Zůstává otázkou, zda a do jaké míry budou výhrady CPT nebo ochránkyně při schválení návrhu zákona nakonec zohledněny a případně v jaké podobě.

3.5. Sociální služby

Od 1. srpna 2016 jsou účinné změny²⁰¹, které zpřesnily pravidla nedobrovolného pobytu v zařízení sociálních služeb. Byť se pobyt v zařízeních sociálních služeb odehrává primárně na základě smlouvy, může nastat situace, kdy člověk nesouhlasí se svým pobytem, ale na druhou stranu není prakticky možné pobyt hned ukončit a pak jsou tyto osoby v zařízení drženy proti své vůli. Bývá to především u osob s duševním či mentálním postižením, které jsou omezeny ve své svéprávnosti a do zařízení se dostaly většinou se souhlasem svého opatrovníka. Na jedné straně je vhodné a často i nutné zajistit těmto osobám adekvátní péči, na straně druhé mají i tyto osoby právo na osobní svobodu se všemi právními garancemi včetně jasné zákonné úpravy a soudního přezkumu omezení.²⁰²

Do přijetí uvedeného zákona se tak dělo bez zákonných pravidel a tudíž v rozporu s pravidly pro zásahy do lidských práv člověka. ČR za to v konkrétním případě odsoudil ESLP.²⁰³ Dle stěžovatele bylo porušeno jeho právo na svobodu a osobní bezpečnost²⁰⁴. ESLP v první řadě shledal, že stěžovatelovo zbavení svobody umístěním do zařízení sociální péče bylo z pohledu Úmluvy protizákonné, jelikož česká právní úprava neobsahovala dostatečné záruky proti svévoli. Stěžovatel neměl k dispozici účinnou soudní žalobu, kterou by se mohl domoci propuštění ze zařízení a neproběhl ani včasný soudní přezkum z úřední povinnosti. Tyto kritizované nedostatky byly novelou odstraněny. Novela stanovila podrobné podmínky, kdy lze bez souhlasu osoby uzavřít smlouvu o poskytování pobytové sociální služby. Může

¹⁹⁹ Evropský výbor pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání. Zpráva CPT o návštěvě České republiky provedené ve dnech 25. března až 2. dubna 2008. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/assets/ppov/rlp/dokumenty/zpravy-plneni-mezin-umluv/report-cpt--czech-rep--2008-czech.pdf>.

²⁰⁰ Připomínka ochránkyně k návrhu novely zákona č. 373/2011 Sb.

²⁰¹ Zákon č. 189/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění zákona č. 87/2015 Sb., a zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), ve znění pozdějších předpisů.

²⁰² Viz čl. 8 Listiny a především čl. 5 Úmluvy.

²⁰³ Rozsudek ESLP ve věci Červenka proti České republice ze dne 13. 10. 2016, stížnost č. 62507/12.

²⁰⁴ Viz právě čl. 5 Úmluvy.

k tomu dojít pouze v případě, kdy by neposkytnutí okamžité pomoci osobě při řešení nepříznivé sociální situace kvůli nepříznivému zdravotnímu stavu způsobenému duševní poruchou ohrozilo její život nebo vážně poškodilo její zdraví anebo by totéž hrozilo osobám v jejím okolí a nezbytnou podporu a pomoc jí nelze zajistit mírnějším a méně omezujícím způsobem. Pokud následně osoba projeví s pobytem v zařízení vážně míněný nesouhlas, oznámí to zařízení neprodleně soudu a ten rozhodne o přípustnosti držení člověka v zařízení.²⁰⁵ Novela je vítaným krokem, který je nicméně nutné přenést do praxe, aby s ním byli poskytovatelé sociálních služeb a opatrovníci náležitě obeznámeni.²⁰⁶ Z tohoto důvodu byla zahájena příprava doporučeného postupu pro detence v zařízeních sociálních služeb. Dokument bude vydán v letošním roce.

V roce 2016 byl dále zpracován návrh tzv. systémové novely zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, který byl již projednán vládou a předložen Poslanecké sněmovně.²⁰⁷ Novela má především zlepšit postih špatného zacházení v pobytových zařízeních sociálních služeb. Zjištění ochránkyně i inspekčních orgánů ukazují, že v zařízeních bohužel může docházet např. k verbálnímu ponižování, urážkám, strkání a třesení, neposkytnutí doprovodu na toaletu, nezajištění ochrany před pádem, napadení, poskytování nedůstojného oděvu či ponechávání v něm, zásahům do soukromí, které nejsou nezbytné, zakazování či znemožňování partnerského života, nezajištění pobytu na vzduchu, hromadnému sprchování a jiným zásahům do důstojnosti člověka.²⁰⁸ Tyto jevy sice nemusí dosahovat závažnosti trestného činu, ale pro splnění povinnosti státu chránit osoby závislé na péči před špatným zacházením je nutné je stíhat alespoň ve správním trestání. Proto bude nově precizována povinnost poskytovatelů sociálních služeb respektovat důstojnost, soukromí a integritu osoby, které poskytují sociální službu²⁰⁹ a tomu bude odpovídat správní delikt²¹⁰ s odpovídající sankcí až 250 000 Kč²¹¹. Dodržování práv klientů bude rovněž stanoveno jako jeden ze standardů kvality, v rámci nichž pak bude hodnoceno a kontrolováno.²¹² Opatření omezující pohyb osob mají být rovněž samostatně evidována, aby inspekce poskytování sociálních služeb mohla snadněji kontrolovat jejich používání.²¹³ Dalším pozitivním krokem je povinnost obecních úřadů cíleně vyhledávat nelegální poskytovatele sociálních služeb bez oprávnění a informovat o zjištěných nelegálních poskytovatelích krajský úřad²¹⁴, který by následně měl jejich klientům zajistit poskytnutí registrované a kvalitní sociální služby²¹⁵. Tyto kroky lze jednoznačně přivítat, byť je otázka, zda novela bude vzhledem ke konci volebního období schválena.

Ochránkyně upozornila na problém nedostatečného mechanismu vyřizování stížností na poskytování sociálních služeb. Pokud nejsou sociální služby poskytovány dle základních zásad zákona o sociálních službách v souladu s lidskými právy a svobodami klientů, musí mít každý z nich možnost efektivní obrany svých práv.²¹⁶ Klienti sociálních služeb jsou navíc snadno zranitelnou skupinou osob a nedostatečná kvalita poskytované péče může v některých

²⁰⁵ Viz rovněž Zpráva za rok 2015, str. 35.

²⁰⁶ Viz Zpráva veřejné ochránkyně práv jako národního preventivního mechanismu 2016, s. 14.

²⁰⁷ Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony (sněmovní tisk č. 1081, VII. volební období, nyní ve 2. čtení).

²⁰⁸ Viz rovněž Závěrečná zpráva z hodnocení dopadu regulace k návrhu, str. 59.

²⁰⁹ Viz § 88 písm. e) zákona o sociálních službách dle návrhu.

²¹⁰ Viz § 107 odst. 2 písm. p) zákona o sociálních službách dle návrhu.

²¹¹ Viz § 107 odst. 7 písm. d) zákona o sociálních službách dle návrhu.

²¹² Viz § 99 odst. 1 zákona o sociálních službách dle návrhu.

²¹³ Viz § 89 odst. 6 zákona o sociálních službách dle návrhu.

²¹⁴ Viz § 91d písm. c) a § 92 písm. e) zákona o sociálních službách dle návrhu.

²¹⁵ Viz § 93 písm. a) zákona o sociálních službách dle návrhu.

²¹⁶ Viz čl. 13 Úmluvy.

případech dosáhnout i špatného zacházení ve smyslu ústavního i mezinárodního práva, jak bylo popsáno v předchozím odstavci. Instituty zákona o sociálních službách, které mají přispět k ochraně práv klientů, však nejsou podle ochránkyne dostatečné. Klient si může stěžovat poskytovateli sociálních služeb, ale proti jeho vyřízení stížnosti již není možno podat opravný prostředek k nezávislému subjektu.²¹⁷ Inspekce kvality sociálních služeb kontroluje plnění povinností a kvalitu poskytování služby, ale nemá povinnost prošetřovat individuální podněty klientů či jiných osob.²¹⁸ Krajský úřad pak dohlíží pouze na plnění podmínek registrace poskytovatele sociální služby.²¹⁹ Ochranu práv uživatelů sociálních služeb je třeba zajistit prostřednictvím nezávislého stížnostního mechanismu.²²⁰ Ochránkyne proto doporučila Poslanecké sněmovně takovýto nezávislý stížnostní mechanismus zřídit.²²¹

Další problém, kterému se ochránkyne věnovala, se týká nepropojení sociálních a zdravotních služeb.²²² Dlouhodobě nemocní lidé mají často jak zdravotní potřeby uspokojované zdravotní péčí ve zdravotnických zařízeních, tak sociální potřeby uspokojované sociální péčí v zařízeních sociálních služeb. V léčebnách, které jsou zdravotnickým zařízením, jsou někteří lidé pouze na doléčení. Tito lidé, i když sociální péči potřebují, ji mají k dispozici pouze v omezené míře. Důvodem je především nedostatečné financování jednoho typu služeb v zařízeních druhého typu, tj. zdravotní péče v zařízeních sociálních služeb a sociální péče ve zdravotnických zařízeních. Ve zdravotnických zařízeních mají sociální pracovníci nízké úvazky, které nejsou dostatečně finančně ohodnoceny. Naopak v zařízení sociálních služeb, kde jsou například i lidé s Alzheimerovou chorobou, veřejné zdravotní pojištění pokrývá pouze náklady na zdravotní služby – tedy jen přibližně 2/3 skutečných nákladů na pobyt klientů v těchto zařízeních, a např. rehabilitační péče je proplácena pouze na základě lékařské indikace. Někteří poskytovatelé pak své klienty z těchto důvodů zanedbávají. Ochránkyne proto poslance upozornila na problematickou situaci v příloze své čtvrtletní zprávy a doporučila ji systémově řešit, tj. zajistit propojení obou oblastí péče a jejich řádné a dostatečné financování. Vláda v reakci připravila návrh, který by měl vytvořit novou sociální službu tzv. ošetřovatelského domu, který by zajistil na jednom místě kompletní péči, tedy jak zdravotní, tak i sociální, a který by byl financován jak ze systému veřejného zdravotního pojištění, tak z plateb klientů a dotací na sociální služby. Tento návrh však dosud nebyl vládou schválen.

²¹⁷ Viz § 88 písm. e) zákona o sociálních službách.

²¹⁸ Viz § 97 odst. 2 zákona o sociálních službách.

²¹⁹ Tamtéž.

²²⁰ Viz Zpráva veřejné ochránkyne práv jako národního preventivního mechanismu: Ochrana před špatným zacházením 2016, s. 14.

²²¹ Viz Výroční zpráva za rok 2016, str. 9.

²²² Viz Deset let ombudsmana jako národního preventivního mechanismu (příloha ke Zprávě za 1. čtvrtletí 2016, s. 1nn). Zpráva je přístupná zde: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Ctvrtletky/2016/2016_1_Q-10-let-NPM.pdf

4. Hospodářská, sociální a kulturní práva

4.1. Pracovní právo a zaměstnanost

Největší legislativní změnou v oblasti pracovního práva by měla být rozsáhlá novela zákoníku práce, kterou vláda projednala v srpnu 2016.²²³ Mezi hlavní body návrhu patří přísnější úprava hromadného propouštění. Zaměstnavatel by měl mít nově povinnost vypracovat tzv. sociální plán, ve kterém stanoví opatření ke snížení sociálních dopadů propouštění. Zaměstnanci pracující na dohody by měli nově požívat silnější ochrany, zejména pokud jde o odměňování a o dobu odpočinku. Má se změnit metodika výpočtu dovolené. Další navrhovanou změnou je zákaz jednostranného převedení zaměstnance na jinou práci. Diskutovanou změnou byla pravidla pro práci z domova a na dálku. Návrh konkretizoval současné povinnosti zaměstnavatelů vůči zaměstnancům pracujícím mimo pracoviště zaměstnavatele.²²⁴ Na základě dohody sociálních partnerů vládní návrh novely zákoníku práce zavádí např. povinné hrazení nákladů spojených s touto prací s možností sjednat si paušální úhradu, zajištění technického vybavení zaměstnavatelem, povinnost zaměstnavatele zajišťovat sociální kontakt s dalšími zaměstnanci apod., přičemž uvedená pravidla se nepoužijí, je-li práce z domova vykonávána jen výjimečně. Jakkoliv je tento návrh dobře motivován, je zároveň kritizován pro přílišnou formálnost, náročnost a zátěž pro zaměstnavatele, a proto je předmětem mnoha pozměňovacích návrhů poslanců za účelem zúžení povinností, které jsou na zaměstnavatele výslovně kladeny. Konečně v zákoně má přibýt nová povinnost chránit zaměstnance před stresem. Formulace této nové povinnosti je však velmi obecná a až praxe ukáže, jaký bude mít reálný dopad.

Ochránkyně narazila při své činnosti na několik případů nesprávné správní praxe, která se dotýkala pracovních práv. Především řešila nejednotný postup Úřadů práce v souvislosti s rozhodováním o rekvalifikaci, přesněji při odmítání žádosti o rekvalifikaci. Rekvalifikace se poskytuje na základě smlouvy, o jejím poskytnutí se nerozhoduje ve správním řízení a není na ni právní nárok. To však neznamená, že Úřad práce má zcela volnou úvahu a může rozhodovat zcela neformálně. Stále se jedná o určitou formu výkonu veřejné správy, kterou úřad práce vykonává na základě zákona.²²⁵ Z toho plynou určité požadavky na činnost Úřadu. Jedním z nich je i povinnost odůvodnit odmítnutí rekvalifikace. Toto odůvodnění nemusí mít všechny formální náležitosti a nemusí být tak podrobné jako odůvodnění formálního správního rozhodnutí, musí však zajistit umožnit žadateli seznámit se s důvody, proč mu nebylo vyhověno, a umožnit mu se případně bránit.²²⁶ Ochránkyně rovněž zintenzivnila spolupráci s inspekcí práce ve věcech odhalování a potlačování šikany na pracovišti. Nejtěžší je v této oblasti dokazování. Ochránkyně proto doporučuje využívat co nejširší paletu důkazních prostředků – použít lze i nahrávky z pracoviště či výpovědi bývalých zaměstnanců.²²⁷

²²³ Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (sněmovní tisk č. 903). V současné době je návrh zákona ve 2. čtení v Poslanecké sněmovně, konečná podoba se bude odvíjet od jednání v Parlamentu.

²²⁴ Viz § 317 zákoníku práce.

²²⁵ Ke stejnému závěru ostatně došel už dříve Nejvyšší správní soud, když konstatoval, že proti neposkytnutí rekvalifikace se nelze bránit žalobou proti rozhodnutí, připustil však žalobu proti zásahu veřejné správy. Viz usnesení sp. zn. 6 Ads 133/2012 ze dne 3. 4. 2013.

²²⁶ Zpráva o šetření sp. zn. 5556/2013/VOP ze dne 14. 4. 2016.

²²⁷ Kulatý stůl „Šikana na pracovišti“ pořádaný ochránkyní dne 15. listopadu 2016. Závěry ze semináře lze najít ve Výroční zprávě Veřejného ochránce práv ze rok 2016, str. 29.

Další otázkou, kterou musel Ústavní soud v roce 2016 řešit, byly účelové výpovědi a šikanózní jednání zaměstnavatele.²²⁸ V dané věci byl učitel střední školy poprvé propuštěn zdánlivě pro nadbytečnost. Spolu s jeho propuštěním byla však přijata nová učitelka a reálně tak došlo pouze k přerozdělení úvazků. To soudy posoudily jako účelové jednání, jehož cílem byla výměna jednoho zaměstnance za jiného, a proto byla výpověď neplatná. Zaměstnavatel reagoval tak, že učiteli po jeho návratu přidělil výuku předmětů, ke kterým neměl kvalifikaci. Učitel odmítl na přidělené hodiny docházet, na což bylo reagováno další výpovědí pro závažné porušování povinností. Tato výpověď již byla (byť po několika odvoláních a dovoláních) uznána jako platná. Ústavní soud se však s tímto závěrem neztotožnil. Jelikož podle zákona je zaměstnanec slabší stranou, musí být námitky „účelovosti“ jednání posouzeny zvláště pečlivě. Je třeba vážit, zda uváděné důvody pro organizační změny jsou reálné a zda vůbec vedou k cíli (pokud se např. přes potřebu úspor počet zaměstnanců nijak nezměnil). Je třeba také porovnat, jak je nakládáno s ostatními zaměstnanci (pokud je např. učitel propuštěn kvůli nedostatečnému vzdělání, ale ostatní učitelé se stejnou kvalifikací dále zůstávají zaměstnanci).

V souvislosti se zvyšováním minimální mzdy vystoupil do popředí problém výpočtu náhrady za ztrátu na výdělku po skončení pracovní neschopnosti (renty) u zaměstnanců, kterým se snížila schopnost výdělku v důsledku pracovního úrazu nebo nemoci z povolání. Tato náhrada se vypočítává jako rozdíl mezi výší průměrného výdělku před vznikem škody a výdělkem dosahovaným po pracovním úrazu nebo nemoci z povolání, s připočtením případného invalidního důchodu poskytovaného z téhož důvodu. Problém však nastává u zaměstnanců, kteří jsou nezaměstnaní a jsou vedeni v evidenci Úřadu práce jako uchazeči o zaměstnání. Zde se renta vypočítá jako rozdíl mezi průměrným výdělkem před vznikem škody a minimální mzdou. Pokud tedy minimální mzda roste, renta klesá. Pokud minimální mzda překročí mzdu zaměstnance před škodní událostí, což je v důsledku inflace a růstu cenové hladiny pravděpodobné, nárok na rentu pak zaniká. Takovýto výpočet preferuje Česká pojišťovna, a.s., oproti Kooperativě pojišťovně, a.s., která při výpočtu náhrady zohledňuje minimální mzdu ve výši, která byla platná v den zařazení zaměstnance do evidence uchazeče o zaměstnání, i když mezi tím došlo k jejímu zvýšení. Tento problém dvojího výpočtu je třeba řešit novelizací § 271b zákoníku práce a změnou metody výpočtu. Na tento problém upozornila Poslaneckou sněmovnu ochránkyně, která tak reagovala na četné podněty od lidí, kteří takto o rentu přišli, nebo jim byla výrazně snížena.²¹⁴ Novela zákoníku práce výše uvedený problém řeší v § 271b, kde je jednoznačně stanoven způsob výpočtu náhrady za ztrátu na výdělku se zohledňováním výše minimální mzdy uchazeče o zaměstnání tak, aby již při zvyšování minimální mzdy ke snížení renty nedocházelo.

4.2. Sociální zabezpečení a sociální ochrana

Jako každý rok, i v roce 2016 docházelo k úpravám a zvyšování dávek ze sociálního systému. Zvýšen byl například příspěvek na bydlení, což souvisí s růstem nákladů.²²⁹ Významnou změnou bylo zvýšení příspěvku na péči o 10 % od 1. srpna 2016.²³⁰

²²⁸ Nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 3713/15 ze dne 30. 6. 2016

²²⁹ Nařízení vlády č. 395/2015 Sb., kterým se pro účely příspěvku na bydlení ze státní sociální podpory pro rok 2016 stanoví výše nákladů srovnatelných s nájemným, částek, které se započítávají za pevná paliva a částek normativních nákladů na bydlení.

²³⁰ Zákon č. 189/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění zákona č. 87/2015 Sb., a zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), ve znění pozdějších předpisů.

V roce 2016 došlo k nové úpravě veřejné služby. Povinná veřejná služba nezaměstnaných byla v roce 2012 zrušena Ústavním soudem, který došel k závěru, že nutit nezaměstnané vykonávat neplacenou práci pod hrozbou trestu vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání je v rozporu s právem na odměnu za práci a se zákazem nucených prací.²³¹ Veřejná služba zůstala v právním řádu jako dobrovolná. Senátní novela zákona o hmotné nouzi zavádí možnost zvýšení podpory v hmotné nouzi výkonem veřejné služby.²³² Kdo bude vykonávat veřejnou službu minimálně 20 hodin měsíčně, projeví tím snahu o zvýšení příjmu vlastní prací²³³, a tím pádem mu částka živobytí neklesne na částku životního minima²³⁴. Toto se nebude týkat osob, u kterých se možnost zvýšit si příjem vlastní prací nezkoumá, např. senioři, invalidní důchodci, nezaopatřené děti a rodiče o ně pečující apod.²³⁵ Pokud bude osoba veřejnou službu vykonávat po minimálně 30 hodin měsíčně, může si částku živobytí ještě zvýšit o polovinu rozdílu mezi životním minimem jednotlivce a existenčním minimem (v současnosti 605 Kč). Na jednu stranu lze vítat snahu motivovat dlouhodobě nezaměstnané k pracovní činnosti a tím naplňovat jejich životní seberealizaci jako jeden ze smyslů práce.²³⁶ Na druhou stranu by však systém měl především poskytovat dostatek možností výkonu veřejné služby, aby ji všichni zájemci mohli vykonávat a dosáhnout tak zachování či dokonce zvýšení podpory. Těm, co pak veřejnou službu vykonávat nebudou, by měla být i tak zachována taková podpora, která jim umožní lidsky důstojný život.²³⁷

Další důležitou změnou předloženou v roce 2016 byla novela zákona o státní sociální podpoře, která zvyšovala flexibilitu při čerpání rodičovského příspěvku.²³⁸ Novela navrhla zrušit horní hranici dávky a umožnit tak přizpůsobit si rychlost čerpání dávky potřebám rodiny. Vyšší flexibilitu měli získat i rodiče, kteří si nehradí nemocenské pojištění (studenti, některé OSVČ, nezaměstnaní), kteří si dosud rychlost čerpání volit nemohli. Původně mělo být zrušeno omezení pro docházku dětí mladších dvou let do jeslí či jiného předškolního zařízení, avšak toto omezení zůstalo v důsledku poslaneckého pozměňovacího návrhu zachováno.²³⁹

Řada problémů v sociální oblasti neplyne přímo ze zákona, ale z jeho nejasného či nejednotného výkladu způsobeného různými postupy jednotlivými orgány. Nedostatky se daří odstraňovat výkladovými stanovisky a metodikami Ministerstva práce a sociálních věcí nebo činností ochránkyně. V roce 2016 byl například sjednocen postup při zvyšování dávky pomoci v hmotné nouzi pro těhotné a kojící ženy. Zatímco některé úřady ji zvyšovaly vždy, jiné jen ženám se zdravotními problémy. Nově bude přiznávána vždy, když tento druh dietního stravování potvrdí příslušný odborný lékař.²⁴⁰ Sjednocen byl i výklad „nesprávného úředního postupu při výpočtu důchodů“, čímž se otevírá snadnější cesta pro zpětné vyplacení

²³¹ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 1/12 ze dne 27. 11. 2012 (č. 437/2012 Sb.).

²³² Zákon č. 367/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů.

²³³ Viz § 12 odst. 2 písm. c) zákona pomoci v hmotné nouzi.

²³⁴ Viz § 24 odst. 1 písm. f) in fine zákona pomoci v hmotné nouzi.

²³⁵ Viz tamtéž ve spojení s § 11 odst. 3 a § 3 odst. 1 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi.

²³⁶ Viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 1/12.

²³⁷ Viz čl. 30 odst. 2 Listiny, čl. 11 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech či čl. 13 Evropské sociální charty.

²³⁸ Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk č. 854, senátní tisk č. 115).

²³⁹ Během projednávání v Poslanecké sněmovně byla předložena řada pozměňovacích návrhů, které směřovaly např. ke změně rozhodného období pro zjišťování rozhodného příjmu v rodině, ke zvýšení rodičovského příspěvku pro rodiče dvoj- a vícčrat, odměny pěstouna a příspěvku na úhradu potřeb dítěte v pěstounské péči či přídatku na dítě pro děti pracujících rodičů o 300 Kč.

²⁴⁰ Viz Stanovisko Ministerstva práce a sociálních věcí č. j. 2016/9615-442 ze dne 26. února 2016. Viz rovněž výroční zpráva za rok 2016, str. 32.

důchodů přiznaných v nesprávné výši.²⁴¹ Konečně v systému Úřadu práce se nově budou evidovat i setkání s klienty, která nevyústila v podání formální žádosti, ale toliko v neformální radu či doporučení. Dosud o takových poradách žádný záznam neexistoval, což vedlo k problémům například v případě stížností. Nadřízený orgán měl v případě řešení stížnosti k dispozici pouze tvrzení stěžovatele a úředníka, často velmi rozdílná.²⁴²

Jako v předchozích letech, i v roce 2016 řešily úřady a soudy řadu komplikovaných sporů s cizím prvkem. V jednom z nich byl při převodu platby z ciziny stržen poplatek za mezinárodní platbu v cizí měně. V důsledku toho na účet zdravotní pojišťovny nedorazila potřebná částka. Pojišťovna chybějící částku evidovala jako nedoplatek, který poté potvrdil i soud²⁴³, který vyšel z teze, že je v zásadě na úvaze plátců, jakou formou platby budou plnit své povinnosti.²⁴⁴ Není však možné nutit zdravotní pojišťovnu, aby nesla dodatečné náklady spojené s touto metodou a je to klient, kdo musí zajistit, aby byly prostředky připsány na účet v plném rozsahu. V dalším případě řešeném Nejvyšším správním soudem se žadatel domáhal vyplacení jednorázové dávky mimořádné okamžité pomoci. Svou žádost odůvodnil tak, že mu byl po dobu 2 měsíců neoprávněně odebrán příspěvek na péči o nezletilého syna, který byl zpětně vyplacen, avšak až po jisté době. Tím došlo ke snížení životní úrovně jak žadatele, tak syna, kterou chtěl žadatel přelomenout právě pomocí dávky mimořádné okamžité pomoci. Úřad mu dávku nepřiznal a soud toto rozhodnutí potvrdil.²⁴⁵ Zatímco příspěvek na péči je dávkou opakující se a má zajistit určitou životní úroveň, mimořádná okamžitá pomoc slouží k jednorázovému překlenutí určité tíživé životní situace. Ta však nenastala, protože v daném případě se ani po odebrání příspěvku příjmy nesnížily pod životní minimum.

4.3. Sociální začleňování

V roce 2016 se před Nejvyšší správní soud vrátil případ práva na přístup k sociálním službám.²⁴⁶ Nejvyšší správní soud v roce 2014 uložil krajskému soudu projednat žalobu na nezákonný zásah v podobě pobytové sociální služby ve vzdáleném ústavním zařízení a posoudit, zda nabízená sociální služba je pro osobu se zdravotním postižením v souladu s její lidskou důstojností, právem na rovný přístup a zákazem svévole.²⁴⁷ Žalobci, tj. děti s poruchou autistického spektra a jejich rodiče, se následně domáhali, aby soud určil, že tato forma sociální služby je s lidskou důstojností v rozporu, a proto se jedná o nezákonný zásah do práv žalobců, a že kraj má naopak zajistit celoroční terénní sociální službu v komunitě, tj. v nejméně omezujícím prostředí.²⁴⁸ Krajský soud však žalobu zamítl, neboť v činnosti kraje směřující k rozšiřování kapacit ústavního zařízení nespatoval nezákonný zásah do práv žalobců. I když se možná nejedná o ideální řešení pro všechny dotčené osoby, jde o řešení, které je ekonomicky i organizačně efektivní a může rovněž uspokojit potřeby žalobců a dalších dotčených osob a zajistit jim důstojnou a kvalitní péči v souladu s jejich právy. Klient nemá právo na konkrétní podobu sociální služby, pouze na to, aby mu nějaká služba byla v přiměřené podobě zajištěna.

²⁴¹ Tamtéž, str. 33.

²⁴² Tamtéž. Dále k tomu viz Instrukce č. 19/2016, Minimální standard rozsahu sociální práce na Úřadu práce České republiky v kontextu zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi http://www.mpsv.cz/files/clanky/30660/Instrukce_19-2016.pdf

²⁴³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 3 Ads 102/2015 – 34 ze dne 10. února 2016.

²⁴⁴ V tomto případě šlo o příkaz typu SHARE podle § 77 odst. 2 zákona o platebním styku.

²⁴⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 6 Ads 22/2016 - 17 ze dne 13. července 2016.

²⁴⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 Ads 85/2015 ze dne 27. 1. 2016. Viz Zpráva za rok 2014, str. 48.

²⁴⁷ Rozsudek sp. zn. Ads 134/2014 ze dne 30. 10. 2014. Viz rovněž Zpráva za rok 2014, str. 48.

²⁴⁸ Viz čl. 19 Úmluvy OSN o právech osob se zdravotním postižením a § 38 zákona o sociálních službách.

Nejvyšší správní soud tento názor potvrdil. Neztotožnil se s názorem, že z Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením by plynul přímo zákaz ústavní péče o osoby se zdravotním postižením či že by to byla péče automaticky nevhodná a nekvalitní. Ústavní péče je možná a pro některé osoby se zdravotním postižením i vhodná, pokud si ji klient svobodně zvolí a pokud probíhá v důstojných podmínkách. Pak i ústavní péče může být přirozeným prostředím pro tyto lidi. Navíc žalobci měli vedle možnosti ústavní péče k dispozici i péči terénní. Pokud byla zajištěna dostatečná péče v různých formách a byla poskytována v důstojných podmínkách, nebylo zasaženo do esenciálního obsahu práva osob se zdravotním postižením na pomoc od státu.²⁴⁹ Zajištění kombinace pobytových i terénních sociálních služeb, které jsou k dispozici osobám se zdravotním postižením podle jejich situace a se zachováním volby konkrétní služby, je racionálním postupem státu při naplňování tohoto práva, přičemž úkolem soudu zde není hledat řešení optimální, ale řešení z pohledu práva rozumné a přijatelné. Konkrétní nejvhodnější řešení pak musí najít zákonodárce, exekutiva a územní samospráva jako aktéři v procesu sociálních služeb, a to při hodnocení práv a zájmů všech dotčených osob s různými typy potřeb a zájmů. K tomu jim soud musí ponechat dostatečný prostor k uvážení.

I když soudy připustily možnost soudního řešení podoby poskytování sociálních služeb a s tím souvisejících otázek deinstitucionalizace, kvality apod., nakonec se nepřiklonily k jejich autoritativnímu řešení a ponechaly ji na politickém a strategickém uvážení. Zdůraznily přitom důležitost vzájemného dialogu veřejné moci s dotčenými osobami. Na jednu stranu lze pochopit, že soudy nemají určovat konkrétní podobu poskytovaných sociálních služeb. Na druhou stranu Nejvyšší správní soud opomenul zohlednit interpretaci čl. 19 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením Výborem OSN pro práva osob se zdravotním postižením, který vykládá tuto úmluvu a její ustanovení a hodnotí její naplňování státy.²⁵⁰ Tento výbor přitom ve svých závěrečných doporučeních státům k plnění úmluvy již několikrát naznačil, že ústavní péče není v souladu s čl. 19 této úmluvy.²⁵¹ Úmluva naopak vyžaduje umožnit všem osobám s jakýmkoliv typem zdravotního postižení začlenit se do běžné komunity a nenutit je žít ve specifickém prostředí.²⁵² Stát k tomu má poskytnout adekvátní podmínky včetně nutné podpory²⁵³ a dát každému možnost volby konkrétních opatření.²⁵⁴ Je tedy pravda, že rozhodující pro posouzení adekvátnosti konkrétních opatření je jejich dostatečná forma a možnost volby mezi různými opatřeními, ale Úmluva o právech osob se zdravotním postižením, která je součástí právního řádu a má tedy přednost před zákonem, směřuje k deinstitucionalizaci ústavní péče a zajištění komunitní péče o osoby se zdravotním postižením. I když do toho nebudou soudně nuceny, měly by stát i samospráva při poskytování sociálních služeb postupovat tímto způsobem.

4.4. Právo na bydlení

Na základě vládou schválené Koncepce sociálního bydlení²⁵⁵ byly v roce 2016 zahájeny práce na novém zákoně o sociálním bydlení, který by stanovil právní rámec pro systém sociálního bydlení.²⁵⁶ Podle zákona má být základním principem sociálního bydlení zajištění přístupu a udržení kvalitativně standardního, právně jistého a prostorově nesegregovaného nájemního

²⁴⁹ Viz čl. 30 odst. 1 Listiny a čl. 19 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením.

²⁵⁰ Viz čl. 35, 36 a 39 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením.

²⁵¹ Toto plyne vedle závěrečných doporučení pro ČR z roku 2015 (CRPD/C/CZE/CO/1, odst. 38) i z doporučení udělených např. Rakousku (CRPD/C/AUT/CO/1, odst. 36), Číně (CRPD/C/CHN/CO/1, odst. 31) a mnoha dalším státům.

²⁵² Viz čl. 19 písm. a) Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením.

²⁵³ Viz čl. 19 zejm. písm. c) Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením.

²⁵⁴ Viz čl. 19 zejm. písm. b) Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením.

²⁵⁵ Viz usnesení vlády ze dne 12. 10. 2015 č. 810 a Zpráva za rok 2015, str. 40n.

²⁵⁶ Konečná podoba viz vládní návrh zákona o sociálním bydlení (sněmovní tisk č. 1065, nyní v 1. čtení).

bydlení pro všechny osoby včetně těch, které jsou v současnosti z bytového trhu vyloučeny na základě své sociální situace, etnického původu, zdravotního postižení apod.²⁵⁷ Sociální bydlení je nájemní bydlení určené pro osoby v bytové nouzi nebo osoby bytovou nouzí ohrožené, které jim má pomoci předcházet sociálnímu vyloučení. Má být poskytováno ve formě sociálního bytu s regulovaným nájemným nebo sociálního bytu s podporou sociální práce, která má klienta naučit uchovat si běžné bydlení a získat či obnovit sociální návyky nutné pro své sociální začlenění. Návrh předpokládá, že osoba požádá obecní úřad podle místa bydliště nebo krajskou pobočku Úřadu práce o přiznání statusu bytové nouze. Následné sociální bydlení by primárně měly poskytovat obce osobám bydlícím na svém území. Obce budou zřizovat sociální bytový fond z vlastních bytů (vlastněných, koupených či nově postavených) nebo z bytů získaných na základě smlouvy o poskytnutí bytu do sociálního bytového fondu. Pokud tak nebudou činit (např. nebudou mít k dispozici sociální byty anebo se do systému nezapojí), mohou se osoby v bytové nouzi obrátit na Státní fond rozvoje bydlení, který bude vytvářet sociální bytový fond stejným způsobem jako obce a byty v něm bude poskytovat osobám v bytové nouzi. Součástí systému bude rovněž posílení kapacit sociální služby azylového domu pro krátkodobé ubytování osob v bytové nouzi před zajištěním sociálního bydlení.

Cílem a přínosem zákona má být sjednocení systému podpory sociálního bydlení, který již v ČR na mnoha místech úspěšně funguje²⁵⁸, aby osoby v bytové nouzi měly všude stejnou možnost sociálního bydlení získat a nebyly závislé na tom, zda obec poskytuje sociální bydlení či nikoliv. Obce by rovněž měly dostat finanční zdroje na provoz sociálního bydlení, ať již výstavbou nových bytů či koupí nebo pronájmem, případně rekonstrukcí bytů stávajících, což by je mělo motivovat k zapojení do systému.²⁵⁹ Podpora by však na rozdíl od současných systémů byla navázána na výstavbu a udržování sociálních bytů pro osoby v bytové nouzi na základě zákonných standardů kvality. Posílit by se měla rovněž sociální práce obcí, aby mohly s osobami v bytové nouzi dostatečně pracovat. Celý systém by tedy byl takto provázán k maximální efektivitě. Konečně se má současný příspěvek na bydlení jako dávka státní sociální podpory a doplatek na bydlení jako dávka podpory v hmotné nouzi sjednotit do jedné dávky příspěvku na bydlení, který bude mít parametry spíše dávky v hmotné nouzi, tj. vedle příjmových kritérií zde budou i další kritéria majetková, sociální apod.²⁶⁰ Příspěvek by měl být přitom poskytován pouze do bytů, které budou splňovat standardy kvality sociálního bydlení, aby tak veřejné finance byly vynakládány účelně.

Sociální bydlení je tedy pojímáno v souladu s vládní Konceptí prevence a řešení problematiky bezdomovectví v ČR do roku 2020²⁶¹ nikoliv jako jen bydlení pro osoby, které již jsou bez domova, ale pro všechny osoby, které nebydlí v kvalitním, standardním a právně zajištěném bydlení či které na bydlení vydávají více než 40 % svých příjmů a je tedy možné, že jej mohou rovněž ztratit. Těmito osobami jsou např. osoby bydlící na ubytovnách s krátkodobými smlouvami na ubytování, osoby bydlící v azylových domech, osoby žijící v bytech, které neodpovídají standardnímu bydlení či/a které je příliš finančně zatěžují (např.

²⁵⁷ Mnohé z těchto osob ostatně budou mít postavení zranitelných osob, které by sociální byty měly dostávat přednostně a co nejdříve.

²⁵⁸ Příkladem dobré praxe je projekt města Brna „Rapid Re-Housing“ či podobné projekty v Ostravě. Viz rovněž Zpráva za rok 2015, str. 41.

²⁵⁹ Tato finanční podpora by měla fungovat vedle stávajících podpůrných titulů Ministerstva pro místní rozvoj a Státního fondu rozvoje bydlení, ale měla by být širší a zároveň více zacílená na podporu osob v bytové nouzi.

²⁶⁰ Srovnaj podmínky nároku příspěvku na bydlení dle § 24 zákona o státní sociální podpoře, kde se zkoumají jen příjmy a výše nákladů na bydlení, a podmínky nároku doplatku na bydlení podle § 33 spolu s § 2, 3 a 9 – 16 zákona o pomoci v hmotné nouzi, kde se zkoumají i poměry majetkové, rodinné, možnosti si majetek zvýšit atd.

²⁶¹ Viz usnesení vlády ze dne 28. 8. 2013 č. 666 a Zpráva za rok 2013, str. 43n.

senioři, neúplné rodiny), osoby v sociálně-vyloučených lokalitách, a další, neboť u těch všech výrazně hrozí, že na základě své situace a jejího možného náhlého zhoršení (např. náhlý výpadek příjmu, zadlužení) o bydlení skutečně přijdou. Podobně ohroženy jsou např. osoby opouštějící věznice a ústavní zařízení, které se často nemají kam vrátit a mají rovněž problémy si bydlení zajistit, stejně tak oběti domácího násilí. Zákon je tedy stejně jako obě koncepce založen na principu „Housing first“, který zajištění stabilního a vhodného bydlení bere jako základ pro sociální začlenění a sociální život ve společnosti.²⁶²

Předložení návrhu lze proto vnímat jako jednoznačné pozitivum. Současná situace na bytovém trhu ukazuje, že se některé osoby i přes podporu ve formě dávky na základě různých příčin nedostanou ke kvalitnímu přiměřenému bydlení a naopak se propadají do sociálního vyloučení a sociálních problémů. Příčiny jsou často např. ve společenských předsudcích a diskriminaci. Dávková podpora sama o sobě tudíž kvalitní bydlení nezajistí. Tyto osoby pak končí např. na ubytovnách, kde platí nepřiměřené částky za podstandardní bydlení. Koncentrace těchto osob v některých místech a obcích bez dostatečné sociální práce pak vytváří sociální problémy v podobě vyloučených lokalit, dále je kumuluje a nepomáhá daným osobám řešit jejich problémy. Jejich sociální vyloučení se naopak stává předmětem podnikatelských aktivit na úkor jich samotných i ostatních obyvatel obce. Pokud se již navíc podaří těmto osobám skrze sociální práci získat potřebné sociální návyky, nedostanou se často do běžného bydlení díky výše zmíněným předsudkům a nemají proto možnost se sociálně integrovat zpět do společnosti. Končí tedy opět ve vyloučených lokalitách, azylových domech, ubytovnách apod., čímž se sociální problém nadále prohlubuje.

Tyto jevy jsou sice společností vnímány jako negativní a jsou předmětem již poměrně intenzivní společenské debaty, ale nabízená řešení jsou zatím spíše nedostatečná anebo rovnou nepřijatelná. Řešení se hledá v omezení podpory bydlení v podstandardních bytech a ve zpřísnění hygienických či jiných norem pro bydlení.²⁶³ Další řešení jsou hledána v politické regulaci možnosti poskytování podpory lidem bydlícím v podstandardním bydlení, u nichž by tedy obec rozhodovala, zda jim podpora bude přiznána či nikoliv.²⁶⁴ Tento přístup je však již na hraně ústavního pořádku, neboť jednak představuje politické zasahování do správního rozhodování o sociální podpoře a jednak může být i diskriminační. Jsou hledány i cesty složitějšího zkoumání vztahu osoby k obci na základě ekonomických, sociálních či jiných faktorů, které jsou však opět uplatňovány jen u osob žádajících podporu v podstandardním bydlení, takže rovněž mohou vést k diskriminačním výsledkům.²⁶⁵ Nejnovější možnost vyhlásit v obci opatřením obecné povahy oblast se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů, ve které nebudou moci být poskytovány doplatky na bydlení do jiných prostor než bytů, fakticky oficiálně deklaruje, že v obci je vyloučená lokalita, aniž by však byly činěny další kroky k řešení situace.²⁶⁶ Všechna tato řešení však především ignorují, že lidé žijící na ubytovnách či v jiném podstandardním bydlení tam často nežijí dobrovolně, ale z nedostatku jiných možností. Pokud jim budou nabídnuty finančně dostupné a kvalitní byty spolu se sociální prací, lze se domnívat, že valná většina z nich se úspěšně sociálně začlení a nebude mít důvod žít v předraženém podstandardním bydlení ve vyloučených lokalitách, čímž tento „obchod s chudobou“ ztratí ekonomické základy.

²⁶² Tamtéž.

²⁶³ Viz § 33a a 33b zákona o pomoci v hmotné nouzi ve znění zákona č. 252/2014 Sb.

²⁶⁴ Viz § 33 odst. 6 zákona o pomoci v hmotné nouzi ve znění zákona č. 252/2014 Sb.

²⁶⁵ Viz § 33c zákona o pomoci v hmotné nouzi ve znění zákona č. 98/2017 Sb.

²⁶⁶ Podle § 33 odst. 9 zákona o pomoci v hmotné nouzi ve znění zákona č. 98/2017 Sb. může obec vyhlásit opatřením obecné povahy oblast se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů. Po jeho vyhlášení ve vymezené oblasti nebudou moci být nově poskytovány žádné doplatky na bydlení, a to do žádných prostor (tedy ani standardních bytů). Je však možno pokračovat v poskytování stávajících doplatek.

Systém sociálního bydlení má právě za cíl nabídnout sociálně vyloučeným osobám s bytovými problémy kvalitativně a cenově přijatelné bydlení spolu s případnou sociální prací, které jim pomůže získat základní životní jistotu v podobě bydlení a znovu „nastartovat“ jejich život. Osoby úspěšně bydlící si následně mohou hledat práci a řešit další problémy (dluhy, exekuce apod.). Díky své ekonomické aktivitě pak budou do ekonomiky aktivně přispívat svou činností a spotřebou a nikoliv z ní pasivně těžit.²⁶⁷ Jejich děti se mohou vzdělávat a mohou především zůstat v rodinné péči a nebýt odebírány do péče ústavní v souladu s judikaturou českých i mezinárodních soudů. Sociální bydlení má ostatně sloužit i osobám se zdravotním postižením či dětem opouštějícím ústavní péči a tak také přispět k jejich začlenění do společnosti v souladu s jejich právy. Z ekonomického hlediska bude rovněž zajištěno, že státní podpory bydlení budou vypláceny do skutečně kvalitních bytů a ve výši přiměřené jejich velikosti, typu a umístění. Konečně i obce získají sociálním bydlením a sociální prací větší kontrolu nad svými obyvateli, po čemž ostatně často volají. Pokud bude obec přidělovat sociální byty, bude moci zároveň rozhodovat o související sociální práci a skrze ni pak působit na nájemce bytů a rozvíjet jejich sociální schopnosti. Osoby v bytové nouzi jsou přitom povinny plnit uložený individuální plán podpory²⁶⁸, a pokud tak nečiní či nespolupracují, může jim být status bytové nouze odebrán a nájem v sociálním bytě ukončen.²⁶⁹ Obec tak může pracovat s lidmi na svém území a aktivně tak předcházet problémům ve společenském soužití. Její činnost však nebude represivní, ale naopak proaktivní a bude naplňovat jednu z hlavních úloh obce zajistit bydlení všem svým občanům stejně jako povinnost státu zajistit bydlení všem osobám na svém území v souladu s mezinárodními závazky ČR.²⁷⁰

Návrh lze tedy vnímat jako velký pokrok v dosahování práva na bydlení, a to i přes některé jeho nedostatky. Hlavním nedostatkem zřejmě je, že obce se do systému sociálního bydlení nebudou zapojovat povinně, ale dobrovolně.²⁷¹ Pozice obce v systému sociálního bydlení ve světle jejího ústavního práva na samosprávu²⁷², ale i s povinností zajišťovat bydlení svých občanů²⁷³ byla předmětem dlouhých diskusí, které nakonec vyústily v tento kompromis a ve zřízení zachytného systému Státního fondu rozvoje bydlení. Lze tedy doufat, že po přijetí zákona se do systému budou obce i dobrovolně co nejvíce zapojovat. Motivací jim může být jednak finanční podpora a jednak také právě možnost kontroly sociálního chování obyvatel na svém území. I další drobné nedostatky budou moci být odstraněny během projednávání návrhu.²⁷⁴ Důležité je především jeho co nejrychlejší schválení, aby mohl systém sociálního bydlení co nejdříve začít fungovat.

4.5. Právo na ochranu zdraví

V roce 2016 vstoupila do popředí otázka kontrol a prošetřování stížností na zdravotní péči. Vzhledem k tomu, že otázky stížností na poskytování zdravotní péče se v agendě ochránkyň

²⁶⁷ V tomto směru má systém do budoucna dokonce šetřit více finančních prostředků než vlastní náklady.

²⁶⁸ Viz § 9 odst. 3 zákona o sociálním bydlení dle návrhu.

²⁶⁹ Viz § 25 odst. 5 zákona o sociálním bydlení dle návrhu.

²⁷⁰ Viz čl. 11 odst. 1 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, čl. 16 Evropské sociální charty a čl. 4 Dodatkového protokolu k Chartě v souladu s nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/2000 ze dne 21. 6. 2000.

²⁷¹ Viz § 2 odst. 2 zákona o sociálním bydlení dle návrhu.

²⁷² Viz čl. 100 odst. 1 Ústavy.

²⁷³ Viz § 35 odst. 2 obecního zřízení.

²⁷⁴ Např. podle § 25 odst. 4 platí rozhodnutí o bytové nouzi po 2 roky a pak je přezkoumáváno. Přitom Státní fond rozvoje bydlení má mít podle § 25 odst. 3 na zajištění sociálního bytu lhůtu 3 let. Může tak dojít k přezkumu ještě nerealizovaného rozhodnutí, což bude osoby v bytové nouzi zbytečně zatěžovat. Rovněž odebrání nerealizovaného statutu pak působí přinejmenším nespravedlivě.

objevují poměrně často, uspořádala ochránkyně 30. září 2016 kulatý stůl k tomuto tématu. Na kulatém stole byly zdůrazněny klíčové požadavky na kvalitní vyřízení stížnosti – průběžná komunikace se stěžovatelem, přizvání nezávislého odborníka, umožnění účasti stěžovatele při jednání, vypořádání se se všemi námitkami, rozhodnutí psané srozumitelným jazykem.

Velké pozornosti odborné i laické veřejnosti se dočkal rozsudek velkého senátu ESLP ve věci domácích porodů.²⁷⁵ Stěžovatelky se obrátily na soud se stížností, podle které je porušeno jejich právo na soukromý a rodinný život, jelikož jim stát neposkytuje zázemí k provedení domácího porodu, resp. zakazuje porodním asistentkám při domácím porodu asistovat. Velký senát potvrdil předchozí rozhodnutí.²⁷⁶ Konstatoval, že jednotlivé státy mají značnou volnost pro úpravu pravidel porodů. Výběr místa a způsobu porodu spadá do práva na ochranu soukromého života²⁷⁷, zásah do tohoto práva však může být odůvodněn ochranou života a zdraví novorozence i matky. ČR nastolila spravedlivou rovnováhu mezi oběma soupeřícími zájmy, a proto k zásahu do práva na respektování soukromého a rodinného života nedošlo. ESLP však opětovně připomněl, že oblast medicíny se vyvíjí a právní předpisy je třeba přizpůsobovat vývoji společnosti i poznatkům lékařské vědy. Tento závěr lze přitom považovat za součást rozsudku, který je pro strany rovněž závazný, jakkoliv porušení Úmluvy shledáno nebylo.²⁷⁸ Výše uvedenou výzvu Soudu je tak třeba chápat jako autoritativní a poměrně konkrétní doporučení dalšího postupu vnitrostátních orgánů v oblasti porodnictví. Proto by ČR měla této otázce nadále věnovat pozornost, sledovat odborný vývoj v oblasti porodnictví a dbát na soulad své právní úpravy a praxe s právy žen i dětí a na adekvátní podmínky ve zdravotnických zařízeních. Lze proto uvítat, že Ministerstvo zdravotnictví činí v tomto směru kroky jako analýza dat od jednotlivých poskytovatelů zdravotní služeb v oblasti porodnictví, která budou zveřejňována na Národním portálu reprodukčního zdraví, dále vytváření doporučeného klinického postupu pro fyziologický porod, který bude následně doplněn o relevantní právní aspekty včetně práv rodiček během porodu, či podpora vzniku center porodní asistence v areálech porodnic.

I v roce 2016 proběhlo před českými soudy několik sporů o náhradu škody způsobené zanedbáním lékařské péče. V několika případech byla žaloba odmítnuta z důvodu promlčení, jelikož byla podána více jak 2 roky po škodní události. Ústavní soud se však s takovým postupem neztotožnil. Promlčecí lhůta podle soudu začne běžet až ve chvíli, kdy se poškozený dozví o všech relevantních skutečnostech – tedy nikoliv ve chvíli, kdy se začne projevovat nepříznivý zdravotní stav, ale až ve chvíli, kdy je zřejmé, že jeho příčinou je zanedbání péče na straně poskytovatele.²⁷⁹ Oba nálezy se přitom týkaly ještě „starého“ občanského zákoníku²⁸⁰. Vzhledem k právní úpravě v novém občanském zákoníku²⁸¹ jsou však tyto závěry použitelné i do budoucna.

Otázka povinného očkování byla řešena před Ústavním soudem i v roce 2016.²⁸² Ve svých dřívějších nálezech Ústavní soud přezkoumával ústavnost povinného očkování z hlediska střetu se silným náboženským přesvědčením. V citovaném nálezu Ústavní soud přezkoumával otázku očkování z hlediska takzvané světské výhrady svědomí. ČR je sekulární stát, tedy stát, který a priori nesmí zvýhodňovat víru či náboženství. Je-li možné ve výjimečných a dobře

²⁷⁵ Viz Zpráva za rok 2014, str. 50nn.

²⁷⁶ Dubská a Krejzová proti České republice, č. 28859/11 a č. 28473/12, rozsudek velkého senátu ze dne 15. listopadu 2016.

²⁷⁷ Např. rozsudek ve věci *Ternovszky proti Maďarsku* ze dne 14. 12. 2010, stížnost č. 67545/09.

²⁷⁸ Viz čl. 46 odst. 1 Úmluvy.

²⁷⁹ Nálezy Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 2946/13 ze dne 28. ledna 2016 a I. ÚS 834/15 ze dne 30. března 2016.

²⁸⁰ § 106 odst. 1 zákona č. 40/1964 Sb.

²⁸¹ § 620 zákona č. 89/2012 Sb.

²⁸² Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1253/14 ze dne 22. prosince 2015, vyhlášen však byl až 20. ledna 2016.

odůvodněných případech odmítnout očkování z důvodu silného náboženského přesvědčení, musí totéž být umožněno i z důvodů nenáboženských. Nejde však o plošnou výjimku – Ústavní soud konstatoval, že stejně jako u náboženské výjimky nelze od povinného očkování upustit plošně, ale pouze v situacích, kdy je přesvědčení rodičů mimořádně silné a opřené o objektivní důvody a argumenty. Takovými může být například předchozí špatná zkušenost s očkováním, či individuální úprava očkovacího plánu, která se opírá o rozumné důvody.

4.6. Právo na vzdělání

V roce 2016 vstoupila k 1. září v účinnost velká inkluzivní novela školského zákona spolu s doprovodnými vyhláškami popsaná v minulé Zprávě.²⁸³ Tato opatření byla doprovázena dalšími proinkluzivními kroky – zavádění nových diagnostických nástrojů a postupů, vzdělávání a metodické vedení pedagogů, školních psychologů, poradenských pracovníků a dalšího personálu či navyšování kapacit poraden. Na řádné fungování systémů bude dohlížet Česká školní inspekce a Národní ústav pro vzdělávání, který bude přezkoumávat doporučení pro vzdělávání žáků. Významným krokem bylo rovněž zrušení přílohy k Rámcovému vzdělávacímu programu Základní vzdělávání pro vzdělávání žáků s lehkým mentálním postižením. Nový Rámcový vzdělávací program je již jednotný a zohledňuje lehké mentální postižení ve stanovení minimálních vzdělávacích výstupů při použití vyšších stupňů podpůrných opatření (např. v individuálním studijním plánu). Je si tedy vědom, že děti s lehkým mentálním postižením nemusí dosáhnout stejných výsledků jako ostatní děti, ale zároveň jim umožňuje jejich vzdělávací potenciál maximálně rozvinout ve stejném prostředí spolu s ostatními dětmi.

Důležitým prvkem reformy je i její propagace a osvěta. Učitelé i ostatní záměstci mohou využít materiály na stránkách Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy²⁸⁴, které je informují o novinkách a jejich uvádění v praxi, ale přináší i příklady z praxe a svědectví jednotlivých škol, učitelů i rodičů. Toto je obzvláště důležité proto, že reformu provázely od počátku určité negativní informace, která ji prohlašovaly za něco negativního a zhooubného pro běžné pedagogy i žáky, pro které budou děti se speciálními vzdělávacími potřebami jen problémem a přítěží.²⁸⁵ Reforma přitom jen řádně uváděla do praxe principy rovnosti, jednotného přístupu a vzdělávání zohledňujícího zájmy a potřeby každého dítěte, které přitom plynou nejen z ústavního pořádku²⁸⁶ a mezinárodních závazků ČR²⁸⁷, ale i ze samotného školského zákona od počátku jeho účinnosti.²⁸⁸ To, že tyto zásady v praxi nebyly vždy dodržovány, jak ukázaly zprávy ochránkyně, mnohé rozsudky či svědectví mnoha organizací či jednotlivců²⁸⁹, neznamená, že je lze nadále ignorovat a rezignovat na jejich naplňování. Děti se speciálními vzdělávacími potřebami mají stejné právo na vzdělání jako ostatní děti a proto jim musí být pomoheno tak, aby stejně jako ostatní mohly své právo a svůj vzdělávací potenciál plně využít. Lze tedy ocenit, že po přijetí příslušných právních změn činí Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy kroky nejen k jejich praktické realizaci, ale snaží se o nutnosti a správnosti společného vzdělávání přesvědčit i veřejnost a ukázat jí, že takové vzdělávání může být přínosem pro všechny.²⁹⁰

²⁸³ Zákon č. 82/2015 Sb. Viz Zpráva za rok 2015, str. 43nn.

²⁸⁴ <http://www.msmt.cz/vzdelavani/spolecne-vzdelavani-1>

²⁸⁵ Viz např. zde: <http://www.msmt.cz/ministerstvo/novinar/reakce-namestka-s-stecha-na-pruzkum-blesku>

²⁸⁶ Čl. 1, čl. 31 odst. 1 a čl. 33 odst. 1 Listiny.

²⁸⁷ Viz čl. 14 Úmluvy a čl. 2 Protokolu č. 1 k Úmluvě či čl. 2 odst. 2 a čl. 13 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech.

²⁸⁸ Viz § 2 odst. 1 písm. a) a b) školského zákona, které od jeho účinnosti 1. 1. 2005 nebyly nijak měněny.

²⁸⁹ Za vše jen Zpráva za rok 2013, str. 58n a Zpráva za rok 2014, str. 62n.

²⁹⁰ Např. <http://www.msmt.cz/ministerstvo/novinar/spolecne-vzdelavani-je-prirozena-vec-v-strenkova>

Uvedené změny mají směřovat také ke splnění mezinárodních závazků ČR souvisejících především s rozsudkem ESLP ve věci D. H. proti ČR z roku 2007. Výbor ministrů Rady Evropy zhodnotil v roce 2016 pokrok v naplňování rozsudku tak, že uvítal stávající opatření²⁹¹, avšak upozornil, že procento romských žáků ve třídách či skupinách pro děti s lehkým mentálním postižením zůstává nepřiměřeně vysoké.²⁹² Šetření České školní inspekce na všech českých základních školách ukázalo, že v roce 2015 bylo podle rámcového vzdělávacího programu Základní vzdělávání – příloha pro vzdělávání žáků s lehkým mentálním postižením vzděláváno celkem 4 359 romských žáků (resp. žáků identifikovaných jako příslušníci romské menšiny), kteří tvořili cca 30 % žáků vzdělávaných podle tohoto programu. Podle rámcového vzdělávacího programu Základní škola speciální určeného pro žáky se středně těžkým a těžkým mentálním postižením, se souběžným postižením, více vadami a s autismem bylo v roce 2015 vzděláváno celkem 628 romských žáků, kteří tvořili necelých 10 % z takto vzdělávaných dětí. Na všech školách přitom bylo zjištěno celkem 34 191 žáků identifikovaných jako příslušníci romské menšiny, kteří tvoří necelá 4 % žáků vzdělávaných na českých základních školách, z nichž je tak 5 167 (tj. cca 15 %) vzděláváno mimo hlavní vzdělávací proud.²⁹³ Zastoupení romských žáků tak přes postupné snižování zůstává především v programech pro žáky s lehkým mentálním postižením stále vysoké a nepřiměřené celkovému zastoupení Romů v české populaci. Výbor rovněž uvítal změny v diagnostických nástrojích, ale zdůraznil, že je třeba dohlížet jak na samotný průběh testování, tak na pozdější zohlednění výsledných doporučení ve vzdělávání dítěte. Proto žákům, kteří přicházejí do běžného vzdělávání, musí být zajištěna nezbytná podpora.

4.7. Právo na příznivé životní prostředí

V roce 2016 byla předložena obsáhlá novela zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, která navazovala na směrnici EU²⁹⁴, kterou byl revidován proces EIA. Tato novela měla nejen reagovat na změny v právu EU a na 25 let zkušeností s fungováním procesu EIA v rámci EU, ale také proces značně zjednodušit. Novela byla přeložena Parlamentu na konci roku 2016.²⁹⁵

V roce 2016 byla také Parlamentem projednána a schválena kontroverzní novela zákona o ochraně ovzduší²⁹⁶, která umožňuje obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností provádět kontroly domácích topenišť, pokud vznikne důvodné podezření, že provozovatel porušuje povinnosti uložené zákonem o ochraně ovzduší. Pokud podezření trvá i po předchozím upozornění, je provozovatel zdroje povinen umožnit provedení kontroly. Jedná se tedy o střet ústavního práva na ochranu zdraví a na příznivé životní prostředí s taktéž ústavně zaručenou ochranou soukromí a domovní svobody. Zákon nabyl účinnosti 1. ledna 2017, zhodnotit jeho praktické dopady tedy bude možné až v příští Zprávě. K věci se pravděpodobně rovněž vyjádří Ústavní soud, jelikož krátce po účinnosti zákona podala skupina senátorů návrh na

²⁹¹ Viz Zpráva za rok 2012, str. 45n, Zpráva za rok 2013, str. 46n a Zpráva za rok 2014, str. 52n.

²⁹² Rezoluce zástupců Výboru ministrů Rady Evropy přístupná zde: [http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=CM/Del/Dec\(2016\)1259/H46-11](http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=CM/Del/Dec(2016)1259/H46-11)

²⁹³ Tematická zpráva České školní inspekce Vzdělávání žáků v jednotlivých vzdělávacích programech a péče poskytovaná v PPP/SPC žákům s LMP <http://www.csicr.cz/cz/Dokumenty/Tematicke-zpravy/Vzdelavani-zaku-v-jednotlivych-vzdelavacich-progra>.

²⁹⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/52/EU ze dne 16. dubna 2014, kterou se mění směrnice Rady 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí.

²⁹⁵ Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk č. 1003, senátní tisk č. 148, nyní vrácen Senátem Poslanecké sněmovně).

²⁹⁶ Zákon č. 369/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, s účinností od 1. 1. 2017.

zrušení předmětného ustanovení. Podle navrhovatelů je zásah do domovní svobody nepřiměřený prospěchu, který zákon přináší.

Na konci roku 2016 byla schválena novela zákona o účetnictví²⁹⁷, která zavádí takzvaný nefinanční reporting. Podniky s více jak 500 zaměstnanci jsou povinny uvádět, buď jako součást běžné výroční zprávy, nebo v samostatné zprávě, určité informace nefinančního charakteru včetně informací o dopadech na životní prostředí. V této zprávě musí podnik uvést hlavní rizika vůči životnímu prostředí, která jeho činnost vyvolává, a popsat, jaká opatření podnik v oblasti ochrany životního prostředí provádí, případně musí vysvětlit, proč žádná opatření neuplatňuje.

Živá debata doprovázela novelu zákona o myslivosti, která měla nově upravit zákaz vstupu do honitby.²⁹⁸ Možnost zakázat vstup do lesa není novinkou a v zákoně o myslivosti již existuje. Změna se týkala jen určitého rozšíření důvodů, pro které jej lze uložit, a také zvýšení pokuty. Problematický však byl nový procesní postup. Zatímco nyní musí být návrh opatření po 30 dní vyvěšen na úřední desce a je možné proti němu podávat námitky, nově by jej bylo možné vydat okamžitě. Tato sporná pasáž však byla z návrhu zákona vypuštěna.

Nejvyšší správní soud²⁹⁹ odmítl aplikovat nařízení o hlukových limitech³⁰⁰, protože ho shledal protiústavním. Podle názoru soudu nařízení stanovovalo natolik přísné limity (které navíc neumožňovaly zohlednit aktuální situaci), že tím vybočovalo ze zákonného zmocnění. Cílem zákona o ochraně veřejného zdraví je sice ochrana zdraví občanů, hlukové limity však fakticky zakazovaly jakoukoliv hudební produkci v zastavěném území obcí, což již účelem zákona není a prováděcí nařízení tak zákonné zmocnění překročilo. Soud nezpochybnul nutnost regulovat nepřiměřený hluk z kulturních akcí, musí se tak však dát zákonem, nikoliv jen nařízením vlády.

Odstraňování nebezpečných staveb je dlouhodobým problémem, který řeší mnoho obcí. Zákonná úprava je jasná: Stavební úřad má pravomoc nařídit vlastníku neodkladné odstranění stavby, pokud tato ohrožuje okolí takovým způsobem, že hrozí zřícením, a dále má pravomoc nařídit provedení nutných zabezpečovacích prací v případě, že není nutné stavbu neodkladně odstranit. Zajistit neodkladné odstranění stavby i provedení nutných zabezpečovacích prací je povinností vlastníka stavby. Pokud však hrozí nebezpečí z prodlení, zajistí odstranění stavby nebo nutné zabezpečovací práce stavební úřad prostřednictvím stavebního podnikatele. Pokud stavební úřad zajistil provedení těchto prací stavebním podnikatelem a pokud se vlastník se stavebním podnikatelem nedohodl na úhradě nákladů, uhradí je obec, jejíž obecní úřad je stavebním úřadem, a na vlastníkově je posléze vymáhá. Takový postup předvídá zákon, v praxi se tak ale často neděje. Příslušná obec to obvykle zdůvodňuje tím, že nemá v rozpočtu peníze na rozsáhlé stavební či demoliční práce a vymožení po vlastníkově je často náročné až nemožné. Na základě úkolu vlády Ministerstvo pro místní rozvoj připravuje pro vládu návrh, ve kterém budou nastíněny možné varianty řešení způsobu poskytování finančních prostředků ze státního rozpočtu na zajišťování výkonů rozhodnutí stavebních úřadů ve veřejném zájmu.³⁰¹ O konkrétním řešení této problematiky poté rozhodne vláda na základě tohoto návrhu.

²⁹⁷ Zákon č. 462/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů.

²⁹⁸ Vládní návrh zákona, kterým se zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti (sněmovní tisk 1073).

²⁹⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu 6 As 44/2014 ze dne 29. března 2016.

³⁰⁰ Nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací.

³⁰¹ Viz usnesení vlády č. 56 ze dne 25. 1. 2017.

Konečně, v roce 2016 byly podány žaloby na programy zlepšování kvality ovzduší ve 4 zónách. Žalobci namítají, že programy neobsahují dostatečně rychlá opatření, aby dostála požadavkům zákona, a že při jejich vydání došlo i k procesním vadám. 3 ze 4 žalob soud zamítl a nyní se čeká na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasačních stížnostech.

5. Diskriminace

5.1. Antidiskriminační zákon v praxi

Ochránkyně v průběhu roku 2016 obdržela 451 podnětů týkajících se diskriminace.³⁰² Diskriminaci shledala v 9 případech: 5 z nich představovalo diskriminaci přímou, 2 nepřímou a ve 2 se jednalo o jiné formy diskriminace jako pronásledování, obtěžování, pokyn k diskriminaci nebo navádění k diskriminaci. Nejčastěji se lidé cítili diskriminováni v oblasti práce a zaměstnání, dále v oblasti přístupu ke zboží a službám či v jiných oblastech než jsou vymezeny antidiskriminačním zákonem.³⁰³ Nejčastějšími důvody diskriminace pak byly důvody jiné než vymezené antidiskriminačním zákonem. Ze zákonem předvídaných důvodů je pak již druhým rokem nejčastějším důvodem zdravotní postižení, které spolu s rasou a etnickým původem předběhlo věk, který byl dříve hlavním diskriminačním důvodem.³⁰⁴ Rovněž se objevilo celkem 29 případů, v nichž byla namítána diskriminace z více diskriminačních důvodů najednou.³⁰⁵ V Poslanecké sněmovně rovněž pokračovalo projednávání obou novel antidiskriminačního zákona popisovaných v minulých Zprávách. Zatímco novela týkající se žalob ve veřejném zájmu prošla 2. a 3. čtením, avšak byla vrácena do čtení 2.³⁰⁶, u novely týkající se práv pracovníků EU nebylo zahájeno ani 1. čtení.³⁰⁷ Projednávání tisků tak bude pokračovat v roce 2017. Z dalších legislativních iniciativ se vláda snaží naplnit jedno z dlouhodobých doporučení ochránkyne snížit soudní poplatek u antidiskriminačních žalob na paušální částku 1 000 Kč bez ohledu na požadované peněžité či nepeněžité nároky.³⁰⁸

Obětem diskriminace nadále poskytuje nejvýznamnější pomoc ochránkyne. Na základě jejího doporučení bylo zahájeno již několik soudních případů, kde obětem často pomáhali advokáti zdarma - pro bono.³⁰⁹ Jeden z těchto případů již byl u soudu dokonce uzavřen a poskytl tak příklad pro postup všech aktérů v diskriminačních věcech.³¹⁰ Případ se týkal přístupu dítěte se zdravotním postižením ke vzdělání, u něhož školské poradenské zařízení doporučilo jeho integraci do běžného vzdělávání při uzpůsobení podmínek a poskytnutí nutné podpory v podobě asistenta pedagoga.³¹¹ Dítě bylo odmítnuto ve spádové škole, neboť ta prý měla naplněné kapacity a nebyla schopná na jeho zdravotní postižení adekvátně reagovat. Dalším důvodem pro nepřijetí byly podle sdělení ředitelky školy i reakce rodičů ostatních dětí, kteří hrozili jejich odchodem ze školy v případě integrace dítěte se zdravotním postižením. Soud považoval toto jednání za přímou diskriminaci na základě zdravotního postižení, neboť to

³⁰² Výroční zpráva za rok 2016, str. 73nn.

³⁰³ Tento trend je v oblasti diskriminace dlouhodobý, jak ukazují statistiky sledované od počátku působnosti ochránce v roce 2010. Viz Výroční zpráva o ochraně před diskriminací 2016, str. 11. Zpráva je přístupná zde: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/DISKRIMINACE/Vyrocní_zpravy/2016-DIS-vyrocní-zprava.pdf

³⁰⁴ Tamtéž, str. 13.

³⁰⁵ Tamtéž, str. 12.

³⁰⁶ Viz sněmovní tisk č. 379 <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&T=379>

³⁰⁷ Viz sněmovní tisk č. 688 <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&T=688>

³⁰⁸ Viz vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony (sněmovní tisk č. 987, nyní ve 2. čtení). Viz již Souhrnná zpráva za rok 2012, str. 18.

³⁰⁹ <https://www.ochrance.cz/diskriminace/pomoc-obetem-diskriminace/bezplatna-pravni-pomoc-obetem-diskriminace/>

³¹⁰ Rozsudek okresního soudu ve Vyškově ve věci sp. zn. 10 C 250/2014 ze dne 18. 3. 2016 přístupný zde: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/DISKRIMINACE/aktuality/Rozsudek-OS-ve-Vyskove.pdf.

Významné je právě zveřejnění rozsudku, což umožňuje jeho hodnocení a inspiraci pro další obdobné situace.

³¹¹ Dítě mělo středně těžkou poruchu autistického spektra.

bylo důvodem pro nepřijetí dítěte ke vzdělávání, a přikázal obci se dítěti mluvit a zaplatit mu odškodné ve výši 50 000 Kč.

Soud v daném případě konstatoval některé skutečnosti, které bohužel nebyly a možná stále ani nejsou ojedinělé. Z provedených důkazů vyplynulo, že ředitelka školy nejenže neučinila žádný pokus zajistit vhodné podmínky pro vzdělávání dítěte ve spádové škole, ale naopak naprosto nepřípadně motivovala své jednání předsudky a názory druhých, které jsou naprosto nerelevantní pro její rozhodování.³¹² Její povinností bylo přitom naopak činit veškeré kroky směřující k tomu, aby jakékoliv dítě s jakýmkoliv postižením mohlo být vzděláváno v běžné spádové škole.³¹³ Konkrétně to znamená informovat se o povaze postižení žáka a o opatřeních, která jeho speciální vzdělávací potřeby vyžadují, pokusit se navýšit kapacitu školy³¹⁴, případně se jako spádová škola pokusit zajistit kapacity jinde, pokusit se získat finance na zajištění asistenta pedagoga či další opatření, vytvořit pro žáka individuální studijní plán či provést ve vyučování další úpravy. Skutečnost, že bylo dítě následně bezproblémově přijato do školy v sousední obci, dokazuje, že nic z tohoto nebylo nemožné. Toto je ostatně i argumentem pro všechny další dotčené osoby, tj. především ostatní děti a jejich rodiče, že integrace dětí se zdravotním postižením do běžného vzdělávání není nutné se bát a neznamená žádnou újmu na vzdělávání ostatních dětí.³¹⁵ V tomto směru však bude nutná další společenská osvěta.

Vedle toho, čeho uvedený rozsudek dosáhl, je však dobré si ukázat, čeho nedosáhl, resp. dosáhnout nemohl. Antidiskriminační žaloba přinesla v souladu s antidiskriminačním zákonem žalobci především morální i materiální satisfakci. Neumožnila mu však dosáhnout přijetí na jeho spádovou školu. Tato otázka totiž v daném případě nemohla být předmětem antidiskriminační žaloby podle občanského práva, ale správní žaloby proti rozhodnutí o odmítnutí přijetí žáka ke vzdělávání.³¹⁶ To ostatně ve stejném případě potvrzuje judikatura Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu.³¹⁷ Podobně antidiskriminační žaloba nemůže nahradit řízení ve věcech služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů, byť by šlo o jednání se znaky diskriminace.³¹⁸ Antidiskriminační žaloba podle antidiskriminačního zákona může zajistit ukončení diskriminace, návrat v předešlý stav a poskytnutí zadosti učinění včetně peněžitého odškodnění.³¹⁹ Nemůže však sloužit k obcházení jiných procesních postupů a tudíž poskytovat komplexní ochranu a nápravu situace v případě, že existují jiné prostředky

³¹² § 36 odst. 5 a 7 školského zákona prakticky neumožňují řediteli spádové školy odmítnout žáka bydlicího ve školském obvodu.

³¹³ Tomu ostatně odpovídala i právní úprava platná před pro-inkluzivními změnami v roce 2015. Tehdy platná úprava rovněž zakládala rovné právo všech dětí na vzdělání bez ohledu na jeho zdravotní stav a naopak zohledňovat individuální situaci a potřeby jednotlivce. Viz § 2 odst. 1 písm. a) a b) a § 16 odst. 6 školského zákona ve znění účinném do 31. 8. 2015.

³¹⁴ K tomuto kroku škola dokonce nakonec přistoupila, ale nikoliv ve prospěch žalobce.

³¹⁵ Z rozsudku na str. 3 a 5 přitom plyne, že pokud rodiče ostatních dětí vystupovali v roli svědků před soudem, své názory na vzdělávání žalobce ve škole a svou roli v celé věci buď bagatelizovali, nebo vůbec nekomentovali. Bylo tedy vidět, že sami vnímali své postoje přinejmenším problematicky.

³¹⁶ Viz str. 4 rozsudku.

³¹⁷ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 Ans 21/2012 ze dne 4. 4. 2013 a usnesení Ústavního soudu sp. zn. IV.ÚS 2093/13 ze dne 5. 3. 2014, obojí rozebíráno ve Zprávě za rok 2013, str. 58. Tato interpretace byla následně potvrzena i ESLP v jeho rozhodnutí o nepřijatelnosti stížnosti č. 62565/14 ve věci Hrazdára proti České republice ze dne 17. 3. 2016.

³¹⁸ Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů rozlišuje správní řízení o rozhodnutích služebních orgánů a soudní řízení o jiných porušeních práv a povinností vyplývajících z rovného zacházení. Viz usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 2686/2015 ze dne 19. 12. 2016.

³¹⁹ Viz § 10 odst. 1 a 2 antidiskriminačního zákona.

ochrany. To platí hlavně v případech správních řízení o veřejných subjektivních právech.³²⁰ Naopak v případě soukromoprávních vztahů bude antidiskriminační žaloba moci uspokojit všechny nároky, neboť zde jiné speciální prostředky většinou nebudou k dispozici.³²¹ Judikatura v antidiskriminačních případech tak může sloužit i k rozvedení výkladu a aplikace antidiskriminačního práva a jeho lepšímu uplatňování v praxi.

5.2. Diskriminace na základě rasy či etnického původu

Bohužel v roce 2016 se ochránkyně opět setkala s diskriminací na základě etnicity při zprostředkování nájmu bytů.³²² Realitní kanceláře se opět zaštiťovaly přáním majitelů nepronajímat byt Romům, avšak jak již bylo uvedeno ve zprávě z minulého roku s odkazem na relevantní judikaturu, nelze toto přání a z něj případně plynoucí smluvní závazek akceptovat, neboť je v rozporu s právním zákazem diskriminace.³²³ Nelze ani argumentovat svobodným výkonem vlastnického práva, neboť i to lze omezit právě právy druhých osob včetně práva na rovné zacházení. Vlastnictví navíc zavazuje a nesmí být neuzito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy.³²⁴ Přístup ochránkyně ostatně potvrdil v několika případech i Nejvyšší soud, když případy situačního testování rovněž posoudil jako diskriminaci a přiznal obětem odškodnění.³²⁵ K tomu ochránkyně vedle již dříve uvedených argumentů³²⁶ dodala, že policejní provokace v trestním řízení, ke které je situační testování často přirovnáváno, se od regulérního vyšetřování liší právě tím, zda pachatel již má v úmyslu spáchat trestný čin či zda je k tomu provokací doveden.³²⁷ Pokud realitní kancelář plnila příkaz majitele bytu nenabízet jej Romům, byl u ní diskriminační úmysl již dán a nebyl teprve „vyprovokován“ testováním.

Diskriminace na základě etnického původu se vyskytovala i ve vzdělávání. Jak bylo již řečeno v minulé zprávě³²⁸, po nastartování systémové inkluze dětí se speciálními vzdělávacími potřebami včetně dětí z etnických menšin do běžného vzdělávacího proudu se začíná objevovat problém vylučování těchto dětí ze společného vzdělávání jiným způsobem. Nejsou již označovány jako postižené či znevýhodněné a přesouvány do speciálních škol, ale k oddělování dochází např. prostorově, kdy na základě výběru škol většinovou a menšinovou populací vznikají čistě či většinově „romské“ školy či třídy, které jsou pak rovněž de facto považovány za méněcenné a méně kvalitní (byť tomu tak ve skutečnosti nemusí být). Určité počáteční znevýhodnění romských dětí (např. nedostatečná docházka do mateřských škol či sociální situace romských rodin) jim pak nemusí umožňovat navštěvovat „nadstandardní“ školy s lepšími výukovými přístupy a doplňkovými službami, které si na základě své „exkluzivity“ stanoví často doplňkové podmínky pro přijetí nespádových dětí³²⁹ (např. přijímací testy) a navíc na nadstandardní služby jejich rodiče nemusí mít peníze. Romští rodiče demotivovaní touto zkušeností pak mohou rovněž aktivně oddělení svých dětí žádat či

³²⁰ Jde např. oblasti sociálního zabezpečení podle § 1 odst. 1 písm. f), poskytování sociálních výhod státem podle písm. g) či právě přístup a poskytování vzdělání podle písm. i).

³²¹ Mezi tyto oblasti patří typicky pracovní právo dle písm. a) – c) či přístup ke zboží a službám podle písm. j). Výjimkou může být třeba žaloba proti ukončení pracovního poměru podle § 72 zákoníku práce.

³²² Viz Zpráva o šetření sp. zn. 6780/2014/VOP/VP ze dne 19. 4. 2016.

³²³ Viz Zpráva za rok 2015, str. 51.

³²⁴ Viz čl. 11 odst. 3 Listiny.

³²⁵ Viz usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 1671/2016 ze dne 16. 11. 2016 a sp. zn. 30 Cdo 2712/2016 ze dne 23. 11. 2016.

³²⁶ Viz Zpráva za rok 2014, str. 58n.

³²⁷ Viz citovaný rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 5 Tdo 1340/2012 ze dne 20. 2. 2013.

³²⁸ Zpráva za rok 2015, str. 44n.

³²⁹ Děti bydlící mimo školský obvod dané školy.

vyhledávat. V rámci běžných škol navíc dochází k postupům a tlakům, které mohou děti z menšinových skupin vylučovat z běžného vzdělávání s ostatními dětmi.

Ochrádkyně se v roce 2016 setkala s několika takovými případy. Jedním z nich bylo zřízení zvláštní třídy v prvním ročníku školy, která byla téměř výlučně romská.³³⁰ Důvodem prý bylo, že romské děti měly na základě testů ověřování školní zralosti horší výsledky a byly proto na základní školu hůře připravené. Pokud však na základě tohoto jakkoliv neutrálního kritéria byly téměř všechny romské děti zařazeny do třídy s horší kvalitou výuky, jedná se o klasický případ nepřímé diskriminace.³³¹ Ochrádkyně doporučila děti ze samostatné třídy rovnoměrně rozdělit do ostatních tříd a jejich integraci zároveň podpořit podpůrnými opatřeními stanovenými poradenským zařízením na základě jejich potřeb. Rozdíly v připravenosti na školní docházku ochrádkyně doporučila snížit doučováním dětí během prázdnin. Jelikož současný stav je velmi ovlivněn předsudky na obou stranách, doporučila ochrádkyně vést v obci i škole dialog se všemi žáky i jejich rodiči o rozdělení romských dětí do běžných tříd, intenzivně je připravovat na společné vzdělávání a následně kontrolovat jeho průběh a především vztahy mezi dětmi (zda nedochází k šikaně apod.). Ochrádkyně rovněž upozornila na to, že vzdělání dětí se sociálně-ekonomickým znevýhodněním je klíčové pro jejich úspěšné začlenění do společnosti a rovněž že každé dítě bez ohledu na svůj původ či rasu má právo na stejně kvalitní vzdělávání v hlavním vzdělávacím proudu.³³² Stejně tak ochrádkyně poukázala na nepřijatelnost odmítání romských dětí školami ze zástupných důvodů jako např. nedostatek věku pro přijetí do mateřské školy³³³, kam jsou jinak děti mladší 3 let běžně přijímány³³⁴, či obavy ze snížení kvality vzdělávání a bezpečnosti ve škole³³⁵, aniž by byla předem hledána adekvátní řešení (např. zvýšení počtu žáků ve třídě³³⁶, úpravy výukových prostor apod.).

5.3. Diskriminace na základě pohlaví

Jedním z hlavních problémů v oblasti rovnosti žen a mužů v ČR je nerovnost v odměňování (tzv. gender pay gap), která podle nejnovějších dat k roku 2015 činí kolem 22 %.³³⁷ Na rozdíly v platech a mzdách jsou navázány další rozdíly v příjmech a ekonomické a sociální situaci jako např. starobní důchody, které byly u žen v roce 2015 průměrně o 15 % nižší než u mužů. Ženy-důchodkyně tvoří podle údajů z roku 2014 skoro 2/3 důchodců ohrožených příjmovou chudobou.³³⁸ Příjmovým rozdílem mezi muži a ženami se chce věnovat Ministerstvo práce a sociálních věcí v projektu 22 % K ROVNOSTI.³³⁹ Cílem projektu je vyrovnávání postavení žen a mužů na pracovním trhu a snižování rozdílu v jejich odměňování. Projekt obsahuje celkem 11 klíčových aktivit. Pro zaměstnance bude k dispozici online mzdová a platová kalkulačka, kde si budou moc spočítat obvyklý příjem pro konkrétní profesi. Manuál vyjednávání o mzdě jim bude následně sloužit pro cílenou argumentaci a podporu. Pro zaměstnavatele je v rámci projektu převáděn do českého jazyka a pracovního prostředí auditní mezinárodně uznávaný nástroj Logib, který slouží pro vnitřní analýzu stavu

³³⁰ Viz případ sp. zn. 16/2017/DIS/LO ze dne 16. 6. 2016.

³³¹ § 3 odst. 1 antidiskriminačního zákona.

³³² Viz základně čl. 3 odst. 1 a čl. 33 Listiny a § 2 odst. 1 písm. a) a b) školského zákona.

³³³ Viz případ sp. zn. 5872/2016/VOP/BKU ze dne 25. 7. 2016.

³³⁴ Viz § 34 odst. 1 školského zákona.

³³⁵ Viz Zpráva o šetření sp. zn. 7857/2014/VOP/VB ze dne 2. 1. 2017.

³³⁶ Viz § 23 odst. 5 školského zákona.

³³⁷ Viz Český statistický úřad: Zaostřeno na ženy a muže 2016: <https://www.czso.cz/documents/10180/32853391/300002164435.pdf/16d703e1-3681-408b-826c-a3157dc184ee?version=1.1>

³³⁸ Viz údaje Českého statistického úřadu přístupné zde: https://www.czso.cz/documents/10180/20541915/33014015_05.pdf/a92f741d-fd31-4090-9f76-bccc4f9c4d6f?version=1.1

³³⁹ Projekt je pojmenován právě po výši gender pay gapu v ČR. Podrobněji viz <http://www.mpsv.cz/cs/28285>

odměňování. Na základě výsledků regresní analýzy budou zaměstnavatelé moci upravit politiky odměňování a odstranit tak případné nerovnosti. Pro inspektoráty práce bude vytvořena Metodika pro kontrolu rovného odměňování a pro Úřady práce Metodika pro genderové metodiky a metodiky trhu práce, kteří budou např. bránit jeho rozdělení na tzv. mužské (lépe placené) a ženské (méně placené) obory. Součástí projektu budou i analýzy rozdílu v odměňování v ČR a jejich příčin stejně jako informační kampaň a návrh případných legislativních změn. Projekt potrvá do roku 2020.

Jeden z případů ochránkyně řešený v roce 2016 se týkal rozlišování mezi otci a matkami v možnosti doprovázet své dítě během hospitalizace. Nemocnice umožňovala pobyt na dětském oddělení matkám a ženským příbuzným, avšak ne otcům.³⁴⁰ Nemocnice vycházela ze své povinnosti odděleně ubytovávat ženské a mužské pacienty.³⁴¹ Pobyt rodiče s dítětem není klasickou hospitalizací³⁴², neboť rodič není nijak nemocen a tudíž není ani pacientem³⁴³. Jedná se však o službu, kterou poskytovatel zdravotní péče umožňuje hospitalizovanému dítěti pobyt spolu s jeho rodičem, pokud to umožňuje vybavení zdravotnického zařízení a nenarušuje poskytování zdravotních služeb.³⁴⁴ Při poskytování této služby je zakázáno jakékoliv odlišování na základě pohlaví, pokud není objektivně odůvodněno legitimním cílem a prostředky k jeho dosažení nejsou přiměřené a nezbytné.³⁴⁵ Nemocnice se primárně sice situaci snažila řešit oddělením mužů a žen i u doprovázejících rodičů kvůli ochraně soukromí a intimity žen, avšak měla ji řešit prakticky, např. dotazem na ženy, které by s otcem byly na pokoji. Pokud by s pobytem nesouhlasily, bylo by na místě situaci řešit jinak. Pokud by však souhlasily, neměla by nemocnice pobytu otce bránit. Nemocnice proto byla vyzvána, aby svůj vnitřní řád změnila a snažila se do budoucna řešit tyto situace předem.

5.4. Diskriminace na základě věku

Zajímavá otázka řešená ochránkyní byla, zda zaměstnavatel při omezení množství finančních prostředků může dát přednost mladým matkám s dětmi před zaměstnanci pobírajícími starobní důchod.³⁴⁶ Zaměstnavatel argumentoval tím, že zatímco pro matky s dětmi je příjem ze zaměstnání jediným, pracující důchodce má vedle mzdy ještě starobní důchod a při ztrátě zaměstnání mu nějaký příjem zůstane. Zaměstnavatel se rovněž zaštiťoval Vládní strategií pro rovnost žen a mužů, která matky s dětmi považuje za jednu ze zranitelných skupin, a jeho kroky byly opatřením na podporu jejich zaměstnávání. Ochránkyně však tento postup odmítla, neboť antidiskriminační zákon neumožňuje při ukončování zaměstnaneckého poměru (na rozdíl od přijímání do zaměstnání) jakkoliv rozlišovat na základě věku. Pokud tak zaměstnavatel činí, dopouští se přímé diskriminace. Ani důvod podpory zaměstnávání matek s dětmi ochránkyně nepřijala, neboť stejně jako ony i seniorky jsou považovány za zranitelnou skupinu. Opatřením na podporu jedné skupiny nelze zároveň znevýhodnit druhou.

V roce 2016 ochránkyně opět řešila poskytování služeb České pošty dětem pod 15 let.³⁴⁷ Pošta argumentovala, že děti pod 15 let nejsou způsobilé dát jí souhlas se zpracováváním

³⁴⁰ Viz Zpráva ve věci sp. zn. 3973/2015/VOP ze dne 22. 12. 2016.

³⁴¹ § 47 odst. 1 písm. a) bod 2 zákona o zdravotních službách.

³⁴² Viz § 3 odst. 4 zákona o zdravotních službách a definice zdravotní služby v § 2 odst. 4 zákona o zdravotních službách. Při klasické hospitalizaci by navíc dle § 47 odst. 1 písm. a) bodu 1 zákona o zdravotních službách musely být odděleni dospělí od dětí.

³⁴³ Viz § 3 odst. 1 zákona o zdravotních službách.

³⁴⁴ Viz § 28 odst. 3 písm. e) bod 1 a § 47 odst. 1 písm. b) zákona o zdravotních službách. Zákon o veřejném zdravotním pojištění pak mluví v § 25 o tzv. pobytu nebo přítomnosti průvodce pojištěnce.

³⁴⁵ Viz § 6 odst. 7 antidiskriminačního zákona.

³⁴⁶ Viz Zpráva ze šetření sp. zn. 8024/2014/VOP/EN A 8027/2014/VOP/EN ze dne 26. 1. 2016.

³⁴⁷ Viz Zpráva ze šetření sp. zn. 4218/2014/VOP/VP ze dne 12. 7. 2016.

osobních údajů, které pro poskytování služeb potřebuje, a proto jim služby nemůže poskytovat. Pošta však v tomto směru postupovala jednak příliš paušálně, neboť mohou existovat děti, které problematice ochrany osobních údajů rozumí natolik, že mohou poskytnout platný souhlas s jejich zpracováním. U ostatních dětí tak může učinit zákonný zástupce, což však pošta rovněž neumožňovala. Proto se dopustila přímé diskriminace na základě věku.³⁴⁸

5.5. Diskriminace osob se zdravotním postižením

Významným krokem v roce 2016 bylo zrušení speciální sazby minimální mzdy pro příjemce invalidních důchodů. Od roku 2017 by tedy minimální mzda měla být pro všechny ve výši 11 000 Kč.³⁴⁹ Z dalších legislativních reforem pokračovalo projednávání novely zákona o Veřejném ochránci práv, která má pověřit ochránce nezávislým monitorováním naplňování Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením³⁵⁰, ale novela nebyla v roce 2016 přijata.³⁵¹

Na základě řešených případů ochránkyň v roce 2016 využila svých oprávnění³⁵² a doporučila vládě vytvořit speciální právní úpravu pro využívání doprovodu psa se speciálním výcvikem osobami se zdravotním postižením³⁵³. Ochránkyň se bohužel v minulosti setkala s mnoha případy, kdy těmto psům nebyl dovolen přístup do určitých míst jako obchody, dopravní prostředky, zdravotnická zařízení, úřady apod. Do všech těchto míst mají běžně psi zakázán vstup. Osoby se zdravotním postižením však tyto psy potřebují pro svůj pohyb či obecně každodenní život. Pro ně jde o pomůcku, která jim pomáhá odstranit, zmírnit nebo překonat následky postižení. Psa se speciálním výcvikem je proto nutno v první řadě chápat jako pomůcku a do určité míry nepostradatelnou součást osoby se zdravotním postižením, která jí umožňuje plně uplatňovat právo na volný pohyb a samostatnost. Nejde tedy jen o společníka či domácího mazlíčka, bez kterého se tato osoba může krátkodobě obejít. Přes vydání doporučení ochránce v roce 2010³⁵⁴ i přes některé dílčí úpravy³⁵⁵ se však stále nedaří zajistit bezproblémový přístup psů pomáhajících osobám se zdravotním postižením do všech prostor, kde jejich pomoc potřebují, čímž tak dochází k omezování jejich přístupu k veřejným statkům. Chybí rovněž obecné standardy pro výcvik a využívání těchto psů. Vláda doporučení vyslyšela a uložila ministryni práce a sociálních věcí, aby ve spolupráci s dalšími členy vlády předložila příslušnou právní úpravu do konce roku 2016.³⁵⁶

Při nárůstu podnětů týkajících se diskriminace na základě zdravotního postižení se ochránkyň setkala s mnohými případy, jejichž společným jmenovatelem může být určitá neochota a někdy bohužel až necitlivost vůči osobám se zdravotním postižením a jejich situaci. Ochránkyň se např. setkala s případem, kdy bytové družstvo odmítlo instalovat

³⁴⁸ Není to ostatně poprvé, co Česká pošta diskriminovala děti pod 15 let odmítáním přístupu ke svým službám. Viz podobně Zpráva o šetření sp. zn. 16/2013/DIS/LOB ze dne 21. 10. 2013 a Zpráva za rok 2013, str. 55n.

³⁴⁹ Nařízení vlády č. 336/2016 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, s účinností od 1. 1. 2017.

³⁵⁰ Čl. 33 odst. 2 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením.

³⁵¹ Třetí čtení novely, jakkoliv vedlo k jejímu vrácení do čtení druhého, ukázalo, že právě toto rozšíření pravomoci ochránce má poměrně silnou politickou podporu, když pro něj ze 153 přítomných poslanců hlasovalo 147 a pouze 2 byli proti. Podrobněji viz zde: <https://www.psp.cz/sqw/hlasysqw?G=63857>

³⁵² § 22 odst. 1 zákona o Veřejném ochránci práv.

³⁵³ Viz https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Zvladni_opravneni/Vlada/asistencni-psi.pdf

³⁵⁴ Doporučení veřejného ochránce práv pro přístup vodičích a asistenčních psů do veřejných prostor přístupné zde: http://www.ochrance.cz/uploads/tx_odlistdocument/31-10-DISJKV_doporuceni.pdf

³⁵⁵ Vstup do zdravotnických zařízení je upraven v § 30 odst. 3 zákona o zdravotních službách. Vstup do stravovacích zařízení je upraven v § 23 odst. 4 zákona o ochraně veřejného zdraví.

³⁵⁶ Viz usnesení vlády ze dne 5. 9. 2016 č. 797.

neslyšící nájemníci videotelefon ke zvonku s tím, že by jej nemohlo pořídit každému nájemci v domě.³⁵⁷ Pořídilo nakonec pouze běžný zvonek se světelnou signalizací. Naprosto přitom ignorovalo nejen svou povinnost poskytnout přiměřené úpravy³⁵⁸ své člene a nájemníci se zdravotním postižením, které poskytuje bydlení jako službu³⁵⁹, ale navíc nelogicky nerozlišovalo mezi specifickými potřebami osoby s postižením a obecnými potřebami osoby bez postižení. Zatímco neslyšící osoba potřebuje videotelefon k tomu, aby poznala, s kým mluví, osoba slyšící jej může poznat již na základě hlasu, a proto u ní žádná potřeba videotelefonu neexistuje a jde maximálně o určité zvýšení uživatelského komfortu. Videotelefon neslyšící osobě zprostředkuje vizuální informace, které jí na základě smyslového posouzení umožní identifikovat návštěvu stejnou měrou jako slyšící osobě hlas v běžném telefonu.³⁶⁰ Přináší jí tedy velkou míru užitku. Navíc jeho pořízení pro bytové družstvo nepředstavovalo žádný výrazný náklad.³⁶¹ Proto se družstvo dopustilo nepřímé diskriminace z důvodu zdravotního postižení.³⁶²

Podobný případ se týkal osoby s pohybovým postižením, které obec odmítla zřídit vyhrazené parkovací místo³⁶³, poněvadž není řidičem ani provozovatelem vozidla ani odkázaná na invalidní vozík³⁶⁴. Využívání pozemní komunikace a parkování na ní je veřejnou službou určenou neurčitému okruhu osob a proto i její vlastník má povinnost přijímat přiměřená opatření pro osoby se zdravotním postižením.³⁶⁵ Ani v tomto případě by zřízení vyhrazeného parkovacího místa pro obec jako vlastníka komunikace nepředstavovalo žádnou nepřiměřenou zátěž, když navíc její povinností bylo jen vyslovit souhlas. Důvodem pro odmítnutí souhlasu přitom nemůže být obecný nedostatek volných parkovacích míst v dané lokalitě, neboť osoba pohybově omezená se nachází v naprosto jiném postavení než ostatní obyvatelé. Překonání kratší či delší vzdálenosti pro takovou osobu může být zdrojem velkých problémů, pokud toho je vůbec schopna, což se zajisté nedá srovnat s určitým diskomfortem zaparkování dále od dveří. Je pravda, že postižení stěžovatelky nesplňovalo obcí stanovená kritéria, která sama o sobě byla legitimní a mohla z nich být udělena výjimka. Obec však nijak neodůvodnila, proč není možné stěžovatelce výjimku udělit, nevyhodnotila individuálně její situaci ani nenabídla žádné jiné uspokojivé řešení. Proto se rovněž dopustila nepřímé diskriminace.³⁶⁶

Ochránkyně se rovněž setkala s případem matky syna se zdravotním postižením, která z důvodů péče o něj požádala zaměstnavatele o práci z domova, ale nebylo jí vyhověno a

³⁵⁷ Viz Zpráva o šetření sp. zn. 2587/2015/VOP/EN ze dne 26. 4. 2016.

³⁵⁸ § 3 odst. 2 – 4 antidiskriminačního zákona.

³⁵⁹ § 1 odst. 1 písm. j) antidiskriminačního zákona.

³⁶⁰ Světelná signalizace v tomto případě pouze zprostředkuje informaci, že někdo zvoní, ale neslyšící člověk nezjistí, kdo. Je to stejné jako by běžný zvonek jen signalizoval a neumožňoval ústní komunikaci přes telefon.

³⁶¹ Podle zjištění ochránkyne mělo bytové družstvo asi 80 členů a náklad na videotelefon činil kolem 8 000 Kč, což bylo o cca 1 500 Kč dražší než běžný zvonek.

³⁶² Podle informací ochránkyne se případ bohužel vyřešit nepodařilo a bude tedy zřejmě nutné podat žalobu. Viz: <https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2017/spolecnost-zatim-neumi-vnimat-potreby-lidi-se-zdravotnim-postizenim/>

³⁶³ Viz Zpráva o zjištění diskriminace sp. zn. 3609/2015/VOP/BKU ze dne 13. 12. 2016.

³⁶⁴ Vozidlo, které stěžovatelka užívala, řídil a provozoval její manžel, který je také osobou se zdravotním postižením, konkrétně s problémy pohybu.

³⁶⁵ Viz rovněž Doporučení veřejného ochránce práv k naplňování práva na rovné zacházení při zřizování vyhrazeného parkování na místních komunikacích přístupné zde: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/DISKRIMINACE/Doporuceni/Doporuceni-parkovani_159-2011.pdf

³⁶⁶ Podle informací ochránkyne obec souhlas s vytvořením parkovacího místa nakonec dala. Viz: <https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2017/spolecnost-zatim-neumi-vnimat-potreby-lidi-se-zdravotnim-postizenim/>

nakonec dostala výpověď.³⁶⁷ Případ je prakticky totožný se slavným rozsudkem Evropského soudního dvora ve věci Coleman, který založil koncept odvozené diskriminace (discrimination by association) právě na případě, kdy matka dítěte se zdravotním postižením byla na základě tohoto faktu znevýhodněna, ačkoliv sama nebyla přímo nositelem diskriminačního znaku.³⁶⁸ Ochrana přičtená soudem obětem odvozené diskriminace však není stejně silná jako u obětí jiných forem diskriminace. Např. oběti odvozené diskriminace na základě zdravotního postižení nemají přímo nárok na poskytnutí přiměřených opatření. Nesmí být pouze na základě zdravotního postižení osoby blízké nijak znevýhodněny (např. pronásledovány či obtěžovány), ale nemohou nárokovat žádné výhody. Situace matky, tj. diskriminační důvod mateřství³⁶⁹ dává právo matce na základě zákoníku práce žádat určité úpravy pracovní doby³⁷⁰, ale ani na tomto základě se nemůže domáhat přímo poskytnutí práce z domova. Právní úprava i judikatura tedy obětem odvozené diskriminace neposkytují stejnou ochranu jako ostatním obětem. Situaci bude možné napravit změnou právní úpravy.³⁷¹

5.6. Diskriminace na základě sexuální orientace

Významným rozhodnutím týkajícím se práv osob s odlišnou sexuální orientací byl nálezk Ústavního soudu týkající se možnosti osvojení registrovanými partnery³⁷², které bylo zákonem výslovně zakázáno a to pro jakoukoliv formu osvojení³⁷³. Ústavní soud zákaz zrušil jako protiústavní. Byť ústavní pořádek ani mezinárodní právo nedává nikomu právo k osvojení dítěte, právní úprava nesmí pro žadatele o osvojení stanovit diskriminační podmínky. Pokud právní úprava umožňuje výjimečně osvojení jednotlivcem³⁷⁴, kterým ale nesmí být osoba v registrovaném partnerství, je s touto osobou nerovně zacházeno. Ústavní soud připomněl, že diskriminace rovněž znamená zásah do lidské důstojnosti jako základního aspektu ochrany lidských práv. Pokud zákon z určitého práva vylučuje osoby v registrovaném partnerství, „činí z nich de facto jakési osoby „druhé řady“ a dává jim bezdůvodně určité stigma, které evokuje představu o jejich méněcennosti, zásadní odlišnosti od ostatních (zřejmě „normálních“) a zřejmě i o neschopnosti se náležitě postarat o děti.“³⁷⁵ Podle Ústavního soudu neexistuje žádný objektivní a racionální důvod, pro který by mělo být registrovaným partnerům znemožněno osvojení, když stát nemůže homosexuálně orientovaným osobám omezit jejich rodičovská práva či úplně zakázat výchovu dětí.³⁷⁶ Pak není logické, aby se vůbec nemohly ucházet o osvojení dětí, a to dokonce jen pokud vstoupí do registrovaného partnerství a tím svou homosexualitu přiznají. Vyloučení skupiny osob z možnosti žádat o osvojení nerespektuje právo na rozvoj jejich soukromého života v dané oblasti. Ústavní soud shledal proto napadené ustanovení rozporným s právem na lidskou důstojnost, právem na soukromý život a se zákazem diskriminace.

Ochranu práv dětí žijících v registrovaném partnerství se snažila řešit i vládní novela zákona o registrovaném partnerství předložená v roce 2016.³⁷⁷ Novela má umožnit při osvojení dítěte

³⁶⁷ Viz Zpráva o šetření sp. zn. 48/2013/DIS/JŠK ze dne 5. 2. 2016.

³⁶⁸ Rozsudek ve věci C-303/06 S. Coleman proti Attridge Law a Steve Law ze dne 17. 7. 2008, 2008 I-05603.

³⁶⁹ § 2 odst. 4 antidiskriminačního zákona.

³⁷⁰ § 241 odst. 1 a 2 zákoníku práce.

³⁷¹ Ochránkyně již ostatně v minulosti doporučovala začlenit do antidiskriminačního zákona koncept odvozené diskriminace. Viz Souhrnná zpráva za rok 2014, str. 11n.

³⁷² Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 7/15 ze dne 14. 6. 2016 (č. 234/2016 Sb.).

³⁷³ § 13 odst. 2 zákona o registrovaném partnerství.

³⁷⁴ Viz § 800 odst. 1 věta druhá občanského zákoníku.

³⁷⁵ Viz bod 46 nálezu.

³⁷⁶ Ke stejnému závěru došel rovněž i ESLP, viz rozsudek ve věci Salgueiro da Silva Mouta proti Portugalsku ze dne 21. 12. 1999, stížnost č. 33290/96.

³⁷⁷ Viz sněmovní tisk č. 957.

jednoho z partnerů druhým partnerem stejně jako manžel může osvojit dítě manžela, aby se tak oba partneři stali plnoprávními rodiči dítěte a mohli tak plně chránit jeho zájmy a práva v každodenním životě. Novela vychází z toho, že stabilní a láskyplné prostředí pro rozvoj dítěte může poskytnout jak rodina založená manželstvím, tak registrovaným partnerstvím. V obou případech jde o stabilní statusové svazky, kde osoby mají rovné postavení a vzájemná práva a povinnosti a mají se vzájemně ctít a respektovat. Jejich uzavření i ukončení je pod státním dohledem a tudíž je zajištěna ochrana vzájemných práv. Stejně jako Ústavní soud a mezinárodní výzkumy přitom uznává, že rozhodující pro výchovu dětí je kvalita vzájemných vztahů v rodině, stabilní a pevné výchovné prostředí a ekonomické a sociální podmínky rodiny, nikoliv sexuální orientace rodičů. U každé žádosti o osvojení ostatně posoudí soud, zda osvojení bude v nejlepším zájmu dítěte a všech dalších dotčených osob – rodiče dítěte, jeho partnera i druhého rodiče dítěte, pokud jej dítě má, který bude muset s osvojením dát souhlas.³⁷⁸ Novela rovněž upravila práva a povinnosti partnerů k dítěti stejně jako u manželů, aby dítě mělo ve všech formách rodiny stejnou právní ochranu. Návrh však dosud Poslaneckou sněmovnou nebyl projednán ani v 1. čtení.

V roce 2016 ochránkyně zkoumala podmínky vstupu do registrovaného partnerství ve srovnání s uzavřením manželství.³⁷⁹ Výsledky ukázaly, že přes určité rozdíly právní úpravy³⁸⁰ příslušné registrující matriční úřady ve většině krajů (celkem 8 ze 14) stanovují pro vstup do registrovaného partnerství stejné nebo velmi podobné podmínky a vychází stejnopohlavním párům vstříc ohledně času, místa a podmínek obřadu včetně poplatků stejně jako snoubencům. Pouze ve 3 krajích se možnost vstupu do partnerství omezuje na obřadní síň úřadu, což lze považovat za nevstřícný přístup ze strany úřadu. Ve 2 krajích mohou partneři do partnerství vstoupit jen v určité dny, což je však v rozporu se zákonem.³⁸¹ Za modifikace času či místa vstupu do partnerství však na rozdíl od vstupu do manželství není vybírán žádný zákonný poplatek. Přesto některé úřady stanovují zvláštní provozní poplatky pro vstup do partnerství, které však v některých případech až trojnásobně převyšovaly poplatky pro snoubence či byly stanoveny za nevýhodných a omezujících podmínek. Ochránkyně doporučila tyto rozdíly odstranit a v případě neexistence explicitní právní úpravy týkající se vstupu do partnerství postupovat podle analogické úpravy uzavírání manželství.³⁸² Úřad však při této analogii nesmí překračovat své pravomoci ani ukládat povinnosti a omezovat práva nad rámec zákona. Zajímavé rovněž je, že v reakci na zjištění ochránkyně se matriční úřady samy vyslovily pro sjednocení či alespoň sblížení podmínek uzavírání manželství a vstupu do registrovaného partnerství jako jsou např. věcná a místní příslušnost, srovnání poplatků či zavedení slavnostní formy vstupu do partnerství. Matriční úřady tudíž samy pragmaticky navrhují sjednotit podmínky obou obřadů a nevnímají je jako zásadně odlišné ani se nestaví k registrovanému partnerství negativně a nechťejí mu stavět do cesty administrativní překážky.³⁸³

³⁷⁸ V souladu s § 818 a násl. občanského zákoníku budou existovat i situace, kdy souhlas rodiče bude moci být nahrazen soudem.

³⁷⁹ Zpráva z výzkumu Uzavírání registrovaného partnerství přístupná zde: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/DISKRIMINACE/Vyzkum/2017-vyzkum-registrovane-partnerstvi.pdf

³⁸⁰ Počínaje možností vstoupit do registrovaného partnerství jen 14 registrujících matričních úřadech (§13a zákona o matrikách) přes neurčení formy vstupu do partnerství (srovnej § 2 a 3 zákona o registrovaném partnerství a § 656-676 občanského zákoníku) až po neurčitost místa a času vstupu do partnerství (srovnej § 11a a § 13a zákona o matrikách).

³⁸¹ § 12 zákona o matrikách a contrario.

³⁸² Viz Zpráva z výzkumu, str. 17.

³⁸³ Odlišnosti mezi podmínkami uzavření manželství a vstupu do registrovaného partnerství mohla odstranit poslední novela zákona o matrikách z roku 2013 (zákon č. 312/2013 Sb.), avšak neučinila tak.

5.7. Diskriminace na základě náboženského přesvědčení

Předmětem jednoho z rozsudků Nejvyššího správního soudu bylo zrušení výuky náboženství na základní škole z důvodů nezajištění odpovídajícího vyučujícího.³⁸⁴ Nejvyšší správní soud dovodil, že nedostatek vyučujícího není důvodem pro odepření výuky náboženství na škole, neboť zákon zajištění patřičného učitele pro výuku náboženství neformuluje jako podmínku pro konání výuky, ale jako povinnost pro školu při jejím konání.³⁸⁵ Výuka náboženství ve škole je totiž součástí náboženské svobody dětí i jejich rodičů³⁸⁶ a zároveň jejich práva na vzdělání a práva na výchovu v souladu s jejich přesvědčením³⁸⁷. Pokud má o výuku náboženství zájem dostatečný počet dětí (minimálně 7) a příslušná registrovaná církev má oprávnění k výuce náboženství na školách³⁸⁸, je povinností školy učinit ve spolupráci s danou církví všechny kroky pro zajištění této výuky, tj. najít vhodného učitele, vyčlenit prostory ve škole a zajistit veškeré další podmínky pro konání této výuky. V opačném případě se rodiče i žáci mohou domáhat naplnění tohoto práva i soudně.

³⁸⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 65/2015 ze dne 21. dubna 2016.

³⁸⁵ Viz § 15 odst. 3 školského zákona, kde jsou vymezeny podmínky pro osobu vyučující náboženství na škole, ve srovnání s podmínkami výuky náboženství v § 15 odst. 2.

³⁸⁶ Viz čl. 15 odst. 1 a čl. 16 odst. 1 Listiny, čl. 9 Úmluvy a čl. 18 odst. 1 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech.

³⁸⁷ Čl. 32 odst. 4 a 33 Listiny, čl. 2 Protokolu č. 1 k Úmluvě, čl. 18 odst. 4 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech a čl. 12 odst. 1 a 3 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech.

³⁸⁸ § 7 odst. 1 písm. a) zákona o církvích a náboženských společnostech.

6. Práva dítěte

V oblasti práv dítěte je možné identifikovat v ČR tři nejpalčivější problémy. Jedná se o nedostatečný respekt k názorům dítěte, jehož právo být slyšeno je zakotveno v Úmluvě o právech dítěte v čl. 12. Druhým problémem je nadměrná institucionalizace péče o děti neboli umísťování velkého počtu dětí do institucionálních zařízení.³⁸⁹ Tento problém je spojen s právem dítěte na ochranu před jakýmkoli tělesným či duševním násilím (čl. 19 Úmluvy o právech dítěte) a právem dítěte žít v rodinném prostředí, či v prostředí nejbližším rodinnému (čl. 20 Úmluvy o právech dítěte). Třetím problémem je násilí na dětech, ke kterému dochází v celé společnosti (páchání trestné činnosti na dětech, násilí mezi dětmi či násilí v rodině). Dítě má přitom právo na ochranu před jakýmkoli tělesným či duševním násilím, urážením nebo zneužíváním, včetně sexuálního zneužívání a zanedbávání nebo nedbalým zacházením, trýzněním nebo vykořisťováním (čl. 19 Úmluvy o právech dítěte). Obzvláště se tyto, ale i další problémy projevují u nejvíce zranitelných dětí, které vyžadují zvláštní ochranu, aby jejich práva byla respektována a naplňována. Jsou to právě děti žijící v institucionální péči, děti se zdravotním postižením, romské děti či děti s jinou než většinovou etnickou příslušností a děti-cizinci, zejména bez doprovodu dospělé osoby.

6.1. Respekt k názorům dítěte

Respekt k názorům dítěte a jeho participace na rozhodování o věcech, které se ho týkají, jsou nezbytné složky k naplnění všech práv dítěte. V praxi je však náročné zjistit, do jaké míry jsou názory dítěte respektovány v každodenním životě. Na problém nedostatečné participace a respektu názorů dětí upozorňují např. Česká školní inspekce,³⁹⁰ ochránkyně³⁹¹ a zabývá se jí i Ústavní soud.³⁹² Česká školní inspekce ve své tematické zprávě uvedla, že v polovině zkoumaných základních a středních škol byl značně zúžen okruh oblastí, které mohou žáci ovlivňovat.³⁹³ Ochránkyně upozornila na případ šestnáctileté dívky, která sama požádala o umístění do zařízení pro děti. Její rodiče s tím však nesouhlasili a dívčin pobyt ukončili. Orgán sociálně-právní ochrany nepožádal soud o umístění dívky do zařízení ani poté, co dívka několikrát zkolabovala. Ochránkyně v závěrečném stanovisku doporučila, aby městský úřad napříště s dívkou hovořil obzvláště citlivě a bez přítomnosti rodičů a projednal s ní možnosti psychologické podpory. Dále doporučila, aby městský úřad v budoucnu zejména děti starší 12 let seznamoval přiměřeně jejich věku i schopnostem s možností jejich účasti u soudních jednání, která se jich týkají.³⁹⁴ Ústavní soud řešil případ jedenáctileté dívky, které soud neoznámil, že proti ní vede řízení, a komunikoval pouze s její matkou. Ta se však o dívku nestarala, načež byla dívka umístěna do dětského domova. Proti dívce bylo vedeno exekuční řízení, o kterém opět nebyla dívka informována. Ústavní soud uvedl, že právo dítěte na slyšení je širší než pouhá možnost vyjádření názoru na projednávanou tematiku a participace dětí v řízení by měla vzrůstat s přibývajícím věkem. V případě komunikace s dítětem skrze zástupce je nanejvýš důležité, aby názory dítěte byly zástupcem tlumočeny

³⁸⁹ Za tato institucionální zařízení lze označit zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc, dětské domovy, dětské domovy se školou, výchovné ústavy, dětské domovy pro děti do 3 let věku, domovy pro osoby se zdravotním postižením.

³⁹⁰ Česká školní inspekce. Tematická zpráva – občanské vzdělávání v základních a středních školách, str. 36. Dostupné na: <http://www.csicr.cz/cz/Dokumenty/Tematicke-zpravy/Tematicka-zprava-Obcanske-vzdelavani-v-zakladnich>

³⁹¹ Výroční zpráva za rok 2016, str. 26.

³⁹² Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3966/14 ze dne 19. 12. 2016.

³⁹³ Školský zákon v § 21 odst. 1 také stanoví, že žáci a studenti mají právo vyjadřovat ke všem rozhodnutím týkajícím se podstatných záležitostí jejich vzdělávání, přičemž jejich vyjádřením musí být věnována pozornost odpovídající jejich věku a stupni vývoje.

³⁹⁴ Závěrečné stanovisko s návrhem opatření k nápravě sp. zn.: 616/2016/VOP/BJ.

správně. Ústavní soud zdůraznil, že hranice, odkdy je dítě schopno chápat konkrétní soudní řízení a svoje práva a povinnosti, nespočívá v dosažení určitého věku, ale této schopnosti se nabývá postupně, vzhledem k individuální vyspělosti konkrétního jedince, jakož i ke zvláštnostem zkoumaného případu.

Zvlášť závažný je tento problém ve vztahu k dětem umístěným v institucionálním zařízení. Podle vyjádření Nejvyššího státního zastupitelství vyplynulo z šetření provedených ve školských zařízeních ústavní a ochranné výchovy v roce 2016, že stížnostní mechanismy zejména v dětských domovech nejsou nebo neodpovídají formě, jakou dnes děti komunikují. Děti se dnes vyjadřují především na sociálních sítích a písemný projev je pro ně netypický. Bylo by tedy vhodné stížnostní mechanismy určené pro děti přizpůsobit jejich způsobu komunikace a pracovat se sociálními sítěmi a elektronickými zařízeními tímto způsobem. Z těchto všech příkladů je zjevné, že nedostatek respektu k názorům dětí a nedostatek jejich participace se týká všech oblastí dětského života: škol, institucionálních zařízení pro děti, orgánů sociálně-právní ochrany i soudů.

Novela procesních předpisů³⁹⁵ na základě podnětů Rady může posílit postavení dětí v soudním řízení. Významným krokem je lhůta pro rozhodování soudů ve věcech péče o nezletilé, která by neměla přesáhnout 6 měsíců, pokud tomu nebrání zvláštní okolnosti případu. Pokud navíc soud rozhodne po této lhůtě, bude muset své průtahy odůvodnit, což jednak ulehčí účastníkovi vymáhání případné náhrady způsobené újmy a také soudní dohled nad projednáváním případů péče o nezletilé. Dítěti se má rovněž dostat řádného poučení o jeho právech a povinnostech v soudním řízení, o všech souvislostech řízení a o jeho právu vyjádřit svůj názor stejně jako o důsledcích jeho přání a kroků. Toto poučení mu má poskytovat nejen soud, ale nově i jeho zákonný zástupce či opatrovník v řízení. Poučení musí být samozřejmě plně uzpůsobeno věku a rozumovým a volným schopnostem dítěte. Poučené dítě se tak může stát aktivnějším a uvědomělejším účastníkem řízení, což ostatně právní úprava i předpokládá. Tímto se posílí participační práva dítěte. Dalším krokem je zamezení konfliktu zájmů u orgánů sociálně-právní ochrany dětí, které nejdříve podaly návrh na omezení či jiný zásah do rodičovské odpovědnosti a pak dítě v řízení samy zastupovaly. Pokud by návrh podával orgán sociálně-právní ochrany v budoucnu, nemohl by se stát již opatrovníkem dítěte v řízení, ale soud by musel určit opatrovníka jiného (jiného příbuzného či osobu blízkou dítěti, advokáta apod.). Přetrvává však nepřípustnost dovolání v tzv. opatrovnických věcech.

6.2. Násilí na dětech

V roce 2016 bylo evidováno³⁹⁶ celkem 9551 trestných činů, které byly spáchány na dítěti. Jedná se o alarmující číslo, když si uvědomíme, že děti jsou obětí trestného činu v 30 % ze všech spáchaných trestných činů.³⁹⁷ Největší skupinu zde tvoří trestný čin zanedbání povinné výživy, na druhém místě jsou však mravnostní trestné činy. Podle statistik Ministerstva spravedlnosti došlo v minulém roce k 111 znásilněním a 322 pohlavním zneužitím dětí – v průměru dochází každý den k jednomu takovému činu. Orgány sociálně-právní ochrany dětí

³⁹⁵ Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony (sněmovní tisk č. 987, VII. volební období), v současnosti ve 2. čtení (přístupný zde: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&T=987>) Viz rovněž kapitola 2.1, str. 19.

³⁹⁶ Tato data pocházejí z databáze justice dostupné na: <http://cslav.justice.cz/InfoData/prehledy-statistickych-listu.html>

³⁹⁷ Ženy jsou obětí 12 458 spáchaných trestných činů, muži 7 976 spáchaných trestných činů a senioři 1 145 spáchaných trestných činů.

evidovaly 2 393 dětí, které byly fyzicky či psychicky týrány nebo sexuálně zneužívány.³⁹⁸ Děti jsou také přítomny domácímu násilí v roli svědků.³⁹⁹

Tělesné tresty v ČR jsou již zákonem zakázány ve školách a v ostatních veřejných zařízeních, avšak přetrvává názor veřejnosti, že tělesné tresty jsou přijatelné k výchově dětí v domácnostech. České právo stanoví, že „výchovné prostředky lze použít pouze v podobě a míře, která je přiměřená okolnostem, neohrožuje zdraví dítěte ani jeho rozvoj a nedotýká se lidské důstojnosti dítěte.“⁴⁰⁰ Zákon tedy výslovně tělesné ani psychické tresty nezakazuje, resp. neřeší podobu trestu, ale pouze jeho míru. Tuto skutečnost kritizoval i Evropský výbor pro sociální práva, podle kterého ČR porušuje své mezinárodní závazky zakotvené v Evropské sociální chartě tím, že stále ve svých zákonech výslovně nezakázala tělesné tresty na dětech.⁴⁰¹ Bylo by tedy vhodné šířit osvětu o nepřijatelnosti tělesných i psychických trestů ve společnosti, aby i dosavadní zákonné znění bylo v praxi naplňováno. Předmětem debat by právě mělo být, jaká výchovná opatření jsou přiměřená okolnostem, neohrožují zdraví dítěte ani jeho rozvoj a nedotýkají se lidské důstojnosti dítěte a jaká nikoliv. Na základě těchto debat by pak měly být formulovány legislativní změny, které by mohly znění zákona upřesnit, aby bylo dítě skutečně chráněno před všemi formami násilí.

Ochránkyně se zabývala šikanou ve školách, resp. tím, zda kyberšikana páchaná v době mimo vyučování spadá do působnosti školy a zda za ní ředitel školy může uložit školní disciplinární opatření.⁴⁰² Ochránkyně konstatovala, že „škola by měla jako školní disciplinární delikt prošetřovat i takové jednání, které byť se neodehrálo během vyučování, týkalo se školy, žáků, zaměstnanců školy či školní komunity a zároveň mělo výrazně negativní dopad do školního prostředí nebo takové narušení intenzivně a bezprostředně hrozí.“⁴⁰³

ČR ratifikovala Úmluvu Rady Evropy č. 201 o ochraně dětí proti sexuálnímu vykořisťování a pohlavnímu zneužívání (tzv. Lanzarotská úmluva), která pro ČR vstoupila v platnost dne 1. 9. 2016.⁴⁰⁴ Lanzarotská úmluva představuje komplexní mezinárodní instrument, který se zaměřuje na preventivní, trestněprávní a procesní aspekty ochrany dětí před sexuálním vykořisťováním a zneužíváním, upravuje pomocné služby a programy pro oběti i pachatele sexuálního zneužívání, stanoví kontrolní mechanismus a principy mezinárodní spolupráce v této oblasti. Cílem Lanzarotské úmluvy je také zohledňovat a postihovat nejnovější formy pohlavního zneužívání dětí, které vznikají při využívání moderních informačních a komunikačních technologií, jako je např. Skype, Facebook, Twitter, Instagram apod.

V souladu se závazky vyplývajícími z Lanzarotské úmluvy se rozšířil okruh trestných činů, u kterých může vzniknout trestní odpovědnost právnické osoby⁴⁰⁵, o trestné činy šíření

³⁹⁸ Roční výkaz o výkonu sociálně-právní ochrany dětí za rok 2016, str. 6. Dostupné na: <http://www.mpsv.cz/cs/7260>.

³⁹⁹ Z výzkumu proFem z roku 2016 vyplynulo, že děti byly svědky domácího násilí mezi partnery ve 45,2 % případů. Pokud se toto číslo zobecní na celou populaci, jedná se o počet 557 000 případů, kdy bylo dítě někdy v životě přítomno domácímu násilí mezi partnery. Z toho v řadě případů byly děti svědky opakovaně. Výzkum je přístupný zde: http://www.proFem.cz/shared/clanky/422/EkonomDopadyDN-Zdravi_WEB.pdf.

O závažnosti dopadu domácího násilí na děti jako svědky domácího násilí vypovídá také např. zpráva UNICEF, dostupná na: <https://www.unicef.org/media/files/BehindClosedDoors.pdf>

⁴⁰⁰ § 884 odst. 2 občanského zákoníku.

⁴⁰¹ Rozhodnutí Evropského výboru pro sociální práva ve věci Association for the Protection of All Children (APPROACH) Ltd. proti České republice, stížnost č. 96/2013.

⁴⁰² Viz Zpráva o šetření sp. zn.: 4400/2013/VOP/VB ze dne 15. 3. 2016.

⁴⁰³ Závěrečné stanovisko s návrhem opatření k nápravě sp. zn.: 4400/2013/VOP/VB.

⁴⁰⁴ Vyhlášena pod č. 59/2016 Sb. m. s.

⁴⁰⁵ Zákon č. 183/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, ve znění pozdějších předpisů, s účinností od 1. 12. 2016.

pornografie⁴⁰⁶ a prostituce ohrožující mravní vývoj dětí⁴⁰⁷. Vedle toho i nadále platí trestní odpovědnost právnických osob za trestné činy v oblasti sexuálního vykořisťování a zneužívání dětí, jako jsou trestné činy obchodování s lidmi, sexuální nátlak, pohlavní zneužití, kuplířství, výroba a jiné nakládání s dětskou pornografií, zneužití dítěte k výrobě pornografie, účast na pornografickém představení, navazování nedovolených kontaktů s dítětem, ohrožování výchovy dítěte nebo svádění k pohlavnímu styku. Vedle legislativních kroků bude pro potřeby účinného provádění a naplňování Lanzarotské úmluvy v ČR nezbytné realizovat zejména následující opatření:

- Zvyšovat povědomí a znalosti o problematice sexuálního vykořisťování a zneužívání dětí mezi dětmi, rodiči, všemi osobami v oblasti výchovy a vzdělávání, zdravotnictví, sociálně-právní ochrany, sociálních služeb, soudnictví, sportu, kultury a využívání volného času dětí, které přicházejí pravidelně do kontaktu s dětmi, jakož i mezi širokou veřejností.
- Důsledně bránit tomu, aby k výkonu povolání, která jsou spojena s pravidelným kontaktem s dětmi, měly přístup osoby, které byly v minulosti odsouzeny za trestné činy v oblasti sexuálního vykořisťování a sexuálního zneužívání.
- Zvýšit motivovanost všech osob, které se dozvědí informace o tom, že došlo nebo mohlo dojít k sexuálnímu vykořisťování nebo zneužívání dětí, k tomu, aby tyto skutečnosti oznamovaly orgánům činným v trestním řízení a dalším příslušným orgánům.
- Vytvořit efektivní a propojený systém sběru dat a informací o případech sexuálního vykořisťování a zneužívání dětí na národní i regionální úrovni.

6.3. Systém ochrany práv dětí

Stálým problémem v ČR je zajištění práva dítěte žít v prostředí nejbližší rodinnému, pokud nemůže pobývat ve vlastní rodině, které je zakotveno v čl. 20 Úmluvy o právech dítěte.

Problémem zůstává nedokončená transformace systému péče o ohrožené děti, která by právě vedla ke větší podpoře rodin a prevenci, a také k podpoře náhradní rodinné péče. Rovněž ještě stále nedošlo ke sjednocení systému služeb pro ohrožené děti.⁴⁰⁸ Na konci roku 2016 vláda v reakci na podnět Rady ke sjednocení služeb pro ohrožené děti a k úpravě podmínek pro poskytování pobytových služeb těmto dětem přijala usnesení⁴⁰⁹, ve kterém uložila ministryni práce a sociálních věcí, ministryni školství, mládeže a tělovýchovy a ministru zdravotnictví provést kroky ke sjednocení do konce června 2017, resp. října 2017. Těmito kroky je přeložení návrhu právní úpravy sjednocení služeb sociální prevence, služeb poskytujících pobytovou péči dětem, služeb sociálně zdravotních nebo výchovných a dalších služeb pro ohrožené děti a jejich rodiny pod jeden resort. Dalšími kroky je předložení strategie rozvoje služeb pro ohrožené děti za účelem jejich dostupnosti a diverzifikace včetně koncepce koordinace a udržitelného financování jejich rozvoje, předložení návrhu změn příslušných zákonů, který omezí možnost umísťování dětí do 7 let věku v zařízeních kolektivní péče a budou postupně snižovat kapacity jednotlivých sjednocených typů zařízení služeb pobytové péče o ohrožené děti.

Uvedené kroky mají být dále rozvíjeny podle návrhu Akčního plánu k naplnění Národní strategie ochrany práv dětí na období 2016 – 2020, který měl být přijat v roce 2016, avšak

⁴⁰⁶ § 191 trestního zákoníku.

⁴⁰⁷ § 190 trestního zákoníku.

⁴⁰⁸ Viz Zpráva za rok 2014, str. 69.

⁴⁰⁹ Usnesení vlády ze dne 23. 11. 2016 č. 1033 k podnětu Rady vlády pro lidská práva ke sjednocení služeb pro ohrožené děti a k úpravě podmínek pro poskytování pobytových služeb těmto dětem.

dosud se tak nestalo. V České republice tak nyní chybí plán provádění Národní strategie ochrany práv dětí, která má tuto ochranu zachovat a dále zlepšit. Návrh Akčního plánu obsahuje konkrétní aktivity k plnění cílů vytyčených v Národní strategii. Patří mezi ně např. podpora projektů zaměřených na zvyšování povědomí o právech dítěte mezi dětmi i dospělými, prosazování účasti dětí v rozhodovacích procesech, vytváření mechanismů podporujících účast dítěte ve všech záležitostech, které se ho dotýkají, realizace projektů zaměřených na vytvoření podmínek pro zapojení dětí při přijímání systémových opatření, která se jich týkají, včlenění tématu zjišťování názoru dítěte do celoživotního vzdělávání pracovníků OSPOD a osob pověřených k výkonu sociálně-právní ochrany, zpracování věcného záměru novelizací právních předpisů vztahujících se k účasti dítěte na rozhodovacích procesech, či legislativní ukotvení věkové hranice, pod níž nelze umísťovat děti do ústavní péče, s postupným zvyšováním věku až na 7 let. Návrh Akčního plánu obsahuje také úkol sjednotit systém pobytových služeb pro ohrožené děti, který se stal předmětem sporu mezi ministerstvy práce a sociálních věcí, zdravotnictví a školství, mládeže a tělovýchovy a důvodem, pro který návrh Akčního plánu dosud nebyl přijat. Pokud však návrh Akčního plánu přijat nebude, hrozí, že mnoho úkolů ze strategie nebude nikdy dokončeno.

Dílčím krokem sjednocení systému služeb o ohrožené děti bylo sjednocení služeb pro děti, které jsou v gesci Ministerstva práce a sociálních věcí. Novela zákona o sociálních službách, která je nyní v Poslanecké sněmovně⁴¹⁰, řešila mimo jiné i převod zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc, které je specifickou pobytovou službou pro děti poskytovanou v režimu sociálně-právní ochrany, do sociálních služeb spolu s vytvořením nové pobytové sociální služby pro děti pro dlouhodobý pobyt. Jedná se tak o nezbytný krok k dalšímu sjednocení systému v rámci ostatních ministerstev. Novela byla vytvořena v roce 2016, avšak je otázkou, zda stihne projít legislativním procesem z důvodu nadcházejících voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR.

V roce 2016 byly vydány Standardy kvality péče o děti ve školských zařízeních pro výkon ústavní výchovy nebo ochranné výchovy a pro preventivně výchovnou péči ve formě výnosu ministryně školství, mládeže a tělovýchovy.⁴¹¹ Jedná se tak už o druhé standardy kvality péče určené pro zařízení poskytující pobytové služby dětem.⁴¹² Tyto standardy však nemají sílu právního předpisu. Dětské domovy pro děti do 3 let věku stále své standardy nemají v žádné formě, neboť je Ministerstvo zdravotnictví dosud nevydalo.

Už několik let se rovněž mluví a upozorňuje na skutečnost, že ČR stále nemá nezávislou instituci, která by prosazovala práva dětí.⁴¹³ Této instituci se někdy neoficiálně říká „dětský ombudsman“. V roce 2016 byla vytvořena Analýza možností vytvoření institutu ochránce práv dětí v ČR s variantami řešení.

Z hlediska systému ochrany práv dítěte je také vhodné upozornit na nový systém⁴¹⁴ ochrany práv dětí. Jedná se o možnost podat individuální oznámení Výboru OSN pro práva dítěte na porušení práv, která jsou zaručena Úmluvou o právech dítěte a protokoly k této úmluvě,

⁴¹⁰ Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony (sněmovní tisk č. 1081).

⁴¹¹ Výnos ministryně školství, mládeže a tělovýchovy č. 5/2016, kterým se stanoví standardy kvality péče o děti ve školských zařízeních pro výkon ústavní výchovy nebo ochranné výchovy a pro preventivně výchovnou péči.

⁴¹² První standardy kvality péče v zařízeních pro děti obsahuje vyhláška č. 473/2012 Sb., o provedení některých ustanovení zákona o sociálně-právní ochraně dětí, která upravuje mimo jiné standardy kvality sociálně-právní ochrany dětí při poskytování sociálně-právní ochrany zařízeními pro děti vyžadující okamžitou pomoc.

⁴¹³ Závěrečná doporučení Výbor OSN pro práva dítěte ke třetí a čtvrté zprávě ČR 2011, odst. 17. Doporučení jsou přístupná zde: <http://www.vlada.cz/assets/ppov/r/p/dokumenty/zpravy-plneni-mezin-umluv/material.doc>

⁴¹⁴ Viz Zpráva za rok 2015, str. 6.

podle Opčního protokolu k Úmluvě o právech dítěte zavádějícího postup předkládání oznámení.⁴¹⁵ Systém mohou využít samotné děti, skupina dětí nebo zástupci dětí. Podmínkou podání oznámení (stížnosti) je předchozí vyčerpání všech dostupných vnitrostátních opravných prostředků s výjimkou případů, kdy trvání použití opravných prostředků přesahuje přiměřené lhůty nebo pokud je málo pravděpodobné, že jimi lze dosáhnout skutečné nápravy. Vzhledem k časové působnosti se systém vztahuje na porušení práv, ke kterému došlo po 2. 3. 2016.

6.4. Náhradní péče o děti

Náhradní péče o děti je spojena s mnoha lidskoprávními otázkami. Náhradní péče o děti v ČR má formu osvojení, pěstounské péče a ústavní péče. Z pohledu lidských práv je preferovanou formou péče pěstounská, která je nejbližší péči rodinné a zároveň neukončuje právní i faktický vztah dítěte s původní rodinou, na rozdíl od osvojení. Ústavní péče je, z hlediska zájmu dětí, nejméně preferovanou formou. Ústavní forma péče (označována také jako „institucionální“) je dle Studie OSN o násilí na dětech považována za formu systémového násilí, a proto by měla být omezena na minimum a jen pro výjimečné případy. Násilí je zde sledováno v jejích dopadech na psychický stav osob, které v takové péči vyrůstaly. Dlouhodobé dopady mohou zahrnovat vážná vývojová opoždění, postižení, nevratné psychologické poškození a zvýšený počet případů sebevražd a recidivy.⁴¹⁶

V ústavní péči bylo v roce 2015 8 972 dětí. Z toho bylo 778 dětí v zařízeních pro děti vyžadující okamžitou pomoc, 538 dětí v domovech pro osoby se zdravotním postižením, 1 174 dětí v dětských domovech pro děti do 3 let a 6 482 dětí bylo v dětských domovech, dětských domovech se školou, diagnostických ústavech a výchovných ústavech. V pěstounské péči bylo 10 380 dětí. Z těchto čísel plyne, že 54 % dětí v náhradní rodinné péči je v pěstounské péči, 46 % v péči ústavní. V posledních letech mírně klesá počet dětí v ústavní péči ve všech zařízeních a mírně stoupá naopak procentuální zastoupení dětí v pěstounské péči. Tato tendence je pozitivní, avšak příliš pomalá.

Dosud nebyly zrušeny dětské domovy pro děti do 3 let věku, a tak jsou děti umísťovány do institucionální výchovy i ihned po narození. Nyní je v těchto domovech umístěno 1 174 dětí. Existenci těchto zařízení kritizuje Výbor pro práva dítěte⁴¹⁷, Rada⁴¹⁸ i ochránkyně⁴¹⁹. Dle Rady mají dětské domovy pro děti do 3 let věku negativní dopad na citové pouto, které je důležité pro pozdější fungování dítěte ve společnosti a navazování kontaktů s ostatními lidmi.⁴²⁰ ČR je ve středoevropském kontextu posledním státem, který umožňuje bez jakýchkoli omezujících podmínek svěřování dětí předškolního věku, zejména dětí mladších 3 let, do kolektivních forem péče.

⁴¹⁵ Publikován pod č. 28/2016 Sb. m. s.

⁴¹⁶ Např. Studie OSN o násilí na dětech z roku 2006 (A/61/299), odst. 54. Studie je přístupná zde: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/491/05/PDF/N0649105.pdf?OpenElement>

⁴¹⁷ Podnět Výboru pro práva dítěte Rady vlády ČR pro lidská práva ve věci sjednocení služeb pro ohrožené děti a ve věci úpravy podmínek pro poskytování pobytových služeb těmto dětem, zejména služeb rané péče v kolektivní formě, dostupné na <http://www.vlada.cz/cz/ppov/rp/vybory/pro-prava-ditete/ze-zasedani-vyboru/usneseni-vyboru-ve-veci-sjednoceni-sluzeb-pro-ohrozene-deti-129633/>

⁴¹⁸ Podnět Rady vlády ČR pro lidská práva ve věci sjednocení služeb pro ohrožené děti a k úpravě podmínek pro poskytování pobytových služeb těmto dětem, zejména služeb rané péče v kolektivní formě, dostupné na <http://www.vlada.cz/cz/ppov/rp/cinnost-rady/zasedani-rady/zasedani-rady-dne-15--prosince-2015-142203/>

⁴¹⁹ Zpráva veřejné ochránkyně práv jako národního preventivního mechanismu 2016, str. 12.

⁴²⁰ Podnět Rady vlády ČR pro lidská práva ve věci sjednocení služeb pro ohrožené děti a k úpravě podmínek pro poskytování pobytových služeb těmto dětem, zejména služeb rané péče v kolektivní formě, str. 13nn.

V roce 2016 ochránkyně požádala Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy jako zřizovatele zařízení ústavní a ochranné výchovy v Chrastavě o ochranu osob ohrožených špatným zacházením v tomto zařízení. Ochránkyně kritizovala, že hodnocení dětí se soustřeďuje na negativní jevy, že zařízení nereagovalo na individuální potřeby chlapců a jejich mentální a osobnostní limity a že výchova byla založena výhradně na represí a omezování základních potřeb (pobyt na čerstvém vzduchu, pobyt u rodiny, zákaz přidavků jídla apod.). Dále kritizovala složitost bodového systému, neadekvátně přísná pravidla, přítomnost kamer a mříží na místech, kde to zákon nedovoluje, a nedostatečné zajištění péče psychologa a etopeda. Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy zjednálo nápravu jmenováním nového ředitele, jehož úkolem je zařízení transformovat.⁴²¹ Mezi opatření, která by měl nový ředitel dle ochránkyně zajistit, patří změnit systém péče tak, aby zařízení vytvářelo podmínky podporující sebedůvěru dítěte, rozvíjející citovou stránku jeho osobnosti a umožňující aktivní účast dítěte ve společnosti, jak při pobytu v zařízení, tak po jeho opuštění, připravovat chlapce na samostatný život, vytvořit motivační systém výchovně vzdělávacího procesu, aby byl transparentní pro chlapce i pracovníky a upřednostňoval pozitivní motivaci, obsadit pozici speciálního pedagoga a psychologa a vytvořit prostor pro pravidelné individuální intervence.⁴²²

V roce 2016 bylo předmětem jednání Poslanecké sněmovny i rozhodování o umístění dítěte do ústavní péče.⁴²³ Předložené poslanecké návrhy navrhovaly, aby o umístění do ústavní péče nerozhodovaly soudy, ale opět diagnostické ústavy, jak tomu bylo před rokem 2014, kdy toto změnil občanský nový zákoník. Výbor pro práva dítěte tyto návrhy kritizoval.⁴²⁴ Důvodem bylo, že přenesení rozhodování o umístění dítěte do konkrétního ústavního zařízení ze soudů na diagnostické ústavy by znamenalo oslabení právní ochrany dítěte v tak zásadních věcech, jako je volba místa a způsobu jeho života. Rozhodování o konkrétním zařízení, v němž má být ústavní výchova realizována, je zásadním rozhodnutím ovlivňujícím život dítěte, zejména jeho práva na osobní svobodu a rodinný a soukromý život. Dotýká se i práv rodičů na rodinný život a osobní styk s dítětem. Nejde tedy jen o konkretizaci předchozího soudního rozhodnutí o uložení ústavní výchovy. V souladu s názorem Rady by i o těchto věcech měl rozhodovat nezávislý a nestranný orgán. Diagnostické ústavy nesplňují požadavek nezávislosti, neboť jsou naopak ve věci často zainteresovány na základě svých kapacit, financí apod. Dítěti by byl odepřen účinný přístup k soudu jako nezávislému ochránci jeho práv. Naopak pozitivní změnou, kterou přinesla výše zmíněná procesní novela, je úprava vykonatelnosti rozsudků ukončujících ústavní výchovu, která bude nastávat přímo jejich vyhlášením. Dítě tak bude moci opustit zařízení prakticky ihned a nebude muset čekat na doručení rozsudku všem účastníkům, čímž se zbytečně prodlužovala doba jeho omezení na svobodě.

⁴²¹ Zpráva veřejné ochránkyně práv jako národního preventivního mechanismu 2016, str. 23.

⁴²² Zpráva z návštěvy zařízení. Výchovný ústav a dětský domov se školou Chrastava. 2016, str. 8-10. Zpráva je přístupná zde: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ESO/13-2016-NZ-zprava_z_navstevy_Chrastava.pdf

⁴²³ Pozměňovací návrh ke sněmovnímu tisku č. 642 – vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, a další související zákony. Návrh poslanců Haleny Válkové, Jitky Chalánkové, Pavly Golasowské, Miloslavy Rutové, Jany Hnykové, Hany Aulické Jírovcové a Radky Maxové na vydání zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s problematikou umísťování dětí s nařízenou ústavní výchovou do školských zařízení, zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, a další související zákony, a 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 (sněmovní tisk č. 977).

⁴²⁴ Usnesení Výboru pro práva dítěte k pozměňovacím návrhům k novele občanského zákoníku ve smyslu přenesení pravomoci rozhodovat o konkrétním zařízení, do něhož má být umístěno dítě za účelem realizace ústavní výchovy, na diagnostické ústavy. Dostupné na: <http://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/pri-uradu-vlady/jiri-dienstbier/aktualne/vybor-pro-prava-ditete-odmitl-pozmenovaci-navrhy-smerujici-k-obnove-rozhodovani-o-umisteni-ditete-do-ustavni-pece-diagnostickymi-ustavy-146796/>.

6.5. Přístup k předškolnímu vzdělávání

Významným krokem, který má posílit vzdělávací šance všech dětí včetně těch sociálně či jinak znevýhodněných, je zavedení povinného posledního roku školní docházky pro děti ve věku 5 let.⁴²⁵ Dítě bude moci jít buď do spádové mateřské školy, jejíž obvod bude stanoven podobně jako u základní školy, anebo do jakékoliv jiné mateřské školy, případně být stejně jako u základního vzdělávání vzděláváno doma. Další možností je absolvování předškolního vzdělání v přípravné třídě základní školy, kam bude umožněn přístup všem dětem, nejen sociálně znevýhodněným, čímž bude rovněž podpořeno inkluzivní prostředí ve školství. Povinná předškolní docházka do mateřských škol i do přípravných tříd bude bezplatná. Lze tak doufat, že (byť pouze 1) rok předškolního vzdělávání pomůže všem dětem být řádně připraveny na běžné vzdělávání. Zároveň pomůže včas odstranit jejich případné hendikepy. Podmínkou je, aby děti do mateřské školy skutečně chodily, což může stejně jako u základní školy vyžadovat osvětu a práci s rodinou. Na druhou stranu společné vzdělávání v raném věku může pomoci budování lepších vztahů mezi dětmi se specifickými vzdělávacími potřebami a ostatními dětmi. S rozvojem mateřských škol, které bude Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy podporovat rovněž finančně, by navíc měl postupně vznikat nárok na přijetí pro děti od 4, 3 a nakonec i 2 let do spádové mateřské školy⁴²⁶, což by pomohlo vyřešit mnohé současné problémy předškolního vzdělávání dětí i pracovního začleňování matek a otců, kteří dnes mají problémy pro své dítě místo v mateřské školce často získat.

⁴²⁵ Zákon č. 178/2016 Sb.

⁴²⁶ Pro čtyřleté děti bude nárok platit od 1. 9. 2017, pro tříleté od 1. 1. 2018 a pro dvouleté od 1. 1. 2020.

7. Práva a postavení cizinců

7.1. Vstup a pobyt cizinců na území ČR

V roce 2016 pobývalo v ČR bezmála 500 tis. cizinců, z nichž přes 55 % mělo v ČR trvalý pobyt. Přes 480 tis. cizinců pobývalo v ČR déle než 12 měsíců a tvořilo tak 4,5 % obyvatelstva ČR.⁴²⁷

V roce 2016 byla opět předložena větší novela cizineckých předpisů.⁴²⁸ Jejím cílem je implementovat nová pobytová oprávnění na základě předpisů EU.⁴²⁹ Dále má návrh přinést další odchylky od správního řádu v řízení ve věcech vstupu a pobytu cizinců, které mají posílit bezpečnostní prvky migračního procesu a zamezit zneužívání některých ustanovení zákona o pobytu cizinců. Jedním z těchto prvků je např. nezapočítávání doby při pobytu na základě fikce platnosti oprávnění pobytu na území do pěti let potřebných pro udělení trvalého pobytu, pokud žádost cizince byla zamítnuta.⁴³⁰ Tato fikce však není často způsobena cizincem, ale průtahy v řízeních na straně Ministerstva vnitra.⁴³¹ Během řízení přitom není legálnost pobytu logicky nijak kontinuálně či pravidelně posuzována, ale posuzována je pouze v okamžiku vydání rozhodnutí. Tak však může dojít k situaci, kdy osoba po celou dobu řízení podmínky pro udělení trvalého pobytu splňuje a svým legálním pobytem plní lhůtu pro získání trvalého pobytu a teprve po určité době tyto podmínky plnit přestane, avšak při negativním rozhodnutí o všechna léta svého legálního pobytu, pokud je získala během průtahů v řízení, přijde. Návrh přitom obsahuje i možnost zamítnout žádost o trvalý pobyt, pokud by cizinec předtím neplnil podmínky pobytu a chtěl tak případně fikce využít.⁴³² Nejlepším řešením věci by samozřejmě bylo průtahům přímo předcházet.

Průtahům v pobytových řízeních se věnoval i Ústavní soud. Připomněl především, že i na průtahy v pobytových řízeních se vztahují obecná pravidla na určování nemajetkové újmy, která se primárně předpokládá, neboť průtah sám o sobě negativně ovlivňuje právní jistotu účastníků řízení a jejich důvěru v právo. Není totiž rozhodně úlohou účastníka, který se stal obětí průtahů, aby soudu složitě prokázal, že utrpěl nějakou nemajetkovou újmu. Naopak orgán, který mu újmu průtahy způsobil, může tuto domněnku vyvrátit tím, že prokáže, že průtahy v daném řízení výše uvedené následky nezpůsobil (např. že si průtahy způsobil sám cizinec apod.). Soudy by následně měly přiznávat peněžitou náhradu nemajetkové újmy a jiné formy volit jen výjimečně. To platí i v případě, kdy se obětí průtahů stala nezletilá osoba, neboť i ta může jejich následky pociťovat stejně jako dospělý. Průtahy v řízení rozhodně nejsou v nejlepším zájmu dítěte⁴³³ a nejsou ani projevem justice, resp. státní správy přátelské dětem⁴³⁴. I když nejistota kolem pobytových otázek nemusí být plně srozumitelná malému dítěti, plně dopadá na jeho rodiče a skrze ně i na celkovou atmosféru v rodině a vzájemné

⁴²⁷ Jde o nejvyšší číslo v historii ČR.

⁴²⁸ Novela byla nakonec vládou schválena a projednávána jako návrh zákona, kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony pod číslem sněmovního tisku 990.

⁴²⁹ Konkrétně jde o oprávnění k pobytu pro sezónní pracovníky v odvětvích zemědělství, zahradnictví a cestovní ruch, pro zaměstnance na pozici manažera, specialisty nebo zaměstnaného stážisty, kteří budou převáděni v rámci jedné společnosti nebo jednoho koncernu na pracovní místo v České republice, a pro významné zahraniční investory.

⁴³⁰ Viz § 68 odst. 3 písm. f) zákona o pobytu cizinců dle návrhu.

⁴³¹ Viz např. Zpráva za rok 2015, str. 69.

⁴³² Viz § 75 odst. 1 písm. f) dle návrhu.

⁴³³ Viz čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte.

⁴³⁴ Viz např. Pokyny Výboru ministrů Rady Evropy o justici přátelské dětem ze dne 17. 11. 2010 přístupné zde: <https://rm.coe.int/16804b2cf3>

vztahy, které naopak již dítě vnímat může. Negativní atmosféra v rodině plynoucí z nejistoty ohledně pobytového statutu se pak může projevit i na péči a vztazích vůči samotnému dítěti a způsobit i jemu určitý stres a z něj plynoucí nemajetkovou újmu.

I v roce 2016 byl tématem registrační systém VISAPOINT a jeho nedostatečné kapacity.⁴³⁵ Tyto problémy trvale konstatuje i ochránkyně.⁴³⁶ Nejvyšší správní soud již v roce 2015 rozhodl, že registrace v systému VISAPOINT není ze zákona nezbytnou podmínkou pro zahájení správního řízení pro získání jakéhokoliv pobytového oprávnění.⁴³⁷ Základním principem je, že řízení o žádosti je zahájeno dnem, kdy návrh na jeho zahájení došel věcně a místně příslušnému správnímu orgánu.⁴³⁸ Podání je možné učinit písemně, ústně do protokolu anebo v elektronické podobě podepsané zaručeným elektronickým podpisem, případně dalšími způsoby a následně je ve lhůtě pěti dnů potvrdit či doplnit do písemné formy.⁴³⁹ Nad rámec těchto povinností cizinec žádající o pobyt v ČR musí žádost podat osobně na úředním tiskopise a většinou na zastupitelském úřadu ve státě, jehož je státním příslušníkem či kde má povolen pobyt.⁴⁴⁰ Jiné podmínky ze správního řádu a ani ze zákona o pobytu cizinců nevyplývají. Samotný systém VISAPOINT je podle Nejvyššího správního soudu pouze určitou elektronickou organizací úředních hodin zastupitelského úřadu. Registrace v tomto systému tudíž není zákonnou podmínkou pro zahájení řízení.⁴⁴¹ Pokud by povinnost využívat systém VISAPOINT měla v budoucnu vyplývat ze zákonné možnosti zastupitelského úřadu předem si sjednat termín podání žádosti, musel by tento být schopen opět v souladu se zákonem umožnit cizinci podání žádosti nejpozději do 30 dnů ode dne, kdy o toto sjednání požádal.⁴⁴² Praxe ovšem ukázala a nadále ukazuje, že se tak neděje. Proto zahájení řízení o pobytové oprávnění nelze podmiňovat registrací v systému VISAPOINT.

Z uvedeného judikátu, který byl následně rozvíjen dalšími judikáty Nejvyššího správního soudu i dalších soudů v roce 2016, tedy plyne, že žadatelé o pobyt v ČR nejsou nijak odkázáni na registraci v systému VISAPOINT a mohou žádosti o pobyt za jakýmkoliv účelem podávat jakýmkoliv jiným způsobem v souladu se zákonem. Žádost lze podat např. jako přílohu k jiné žádosti⁴⁴³, jako přílohu ke stížnosti na nečinnost úřadu⁴⁴⁴ či jednoduše přímo na zastupitelském úřadě při případném využití jiné registrace v systému⁴⁴⁵. Příslušný zastupitelský úřad je povinen takové žádosti přijmout a rovněž v souladu se zákonem pomoci při případném odstraňování vad jako např. chybějící podpis, doklady, zaplacení správního poplatku apod. Pokud příslušný orgán o žádosti podané v souladu se zákonem, avšak bez řádné registrace v systému VISAPOINT, nerozhodne, lze se proti jeho nečinnosti bránit soudní žalobou, která v tomto případě bývá úspěšná, jak ukazují citované judikáty. O žádosti pak musí orgán náležitě rozhodnout. Pokud by stát chtěl zavést povinné využívání systému

⁴³⁵ Viz Zpráva za rok 2015, str. 69.

⁴³⁶ Viz Výroční zpráva 2016, str. 58 a Výroční zpráva 2015, str. 63. Viz i výsledky sledování funkčnosti systému VISAPOINT pracovníky Kanceláře veřejného ochránce práv mezi srpnem 2016 a květnem 2017 přístupné zde: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ochrana_osob/ZARIZENI/Zarizeni_pro_cizince/Visapoint_prehled_monitoringu_srpen_2016_az_kveten_2017.xlsx

⁴³⁷ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 Azs 282/2014 ze dne 30. 4. 2015.

⁴³⁸ Viz § 44 odst. 1 správního řádu.

⁴³⁹ Viz § 37 odst. 4 správního řádu.

⁴⁴⁰ Viz § 70 odst. 1 a § 169 odst. 14 – 16 zákona o pobytu cizinců.

⁴⁴¹ V tomto směru Nejvyšší správní soud podotýká, že k přijetí žádosti ve smyslu § 15 odst. 2 je oprávněna jakákoliv úřední osoba.

⁴⁴² Viz § 170 odst. 2 zákona o pobytu cizinců.

⁴⁴³ Viz zmíněný rozsudek sp. zn. 7 Azs 282/2014.

⁴⁴⁴ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 Azs 128/2016 ze dne 11. 8. 2016.

⁴⁴⁵ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 Azs 85/2016 ze dne 3. 6. 2016.

VISAPOINT, musel by tak učinit výslovně změnou zákona. Přitom by však musel i prakticky respektovat práva cizinců na spravedlivý proces a na řádné a včasné vyřízení věci.⁴⁴⁶

7.2. Nelegální migrace a zajišťování cizinců

Na rozdíl od roku 2015 se v roce 2016 snížil počet nelegálních migrantů přicházejících do ČR.⁴⁴⁷ Nižší počet osob tak usnadnil zlepšení podmínek v zařízeních pro zajištění cizinců, zejména v Bělé-Jezové, které je vyčleněno pro zranitelné skupiny, např. rodiny s dětmi. Ministerstvo vnitra a Správa uprchlických zařízení činily kroky, aby podmínky v zařízení byly v souladu s příslušnými mezinárodními standardy. Ochrádkyně uvítala především odstranění plotové drátěny z oken ubytovacích objektů, odstranění žiletkového drátu z oplocení areálu a odstranění vnitřních plotů. Negativně však vnímá, že areál zůstává oplocen s ostnatým drátem a je nadále hlídán psy. Pozitivně hodnotí rovněž pořízení venkovních herních prvků pro děti.⁴⁴⁸ Probíhají i další úpravy, např. výměna nábytku v ubytovacích objektech.⁴⁴⁹ Jako další opatření se chystá i výměna oděvů bezpečnostní agentury.⁴⁵⁰ Bezpečnostní agentura však i nadále v areálu zůstává, což ochrádkyně rovněž vnímá negativně.⁴⁵¹ V dalším zařízení v Drahonicích pak ochrádkyně zjistila nevhodné podmínky pro zajištění cizinců v administrativní detenci způsobené tím, že toto zařízení bylo původně věznicí a bylo otevřeno narychlo právě kvůli zvýšenému příchodu migrantů.⁴⁵² Problémem bylo strohé vybavení prostor, nevyhovující hygienická zařízení (např. hromadné sprchy bez závěsů či přepážek, znečištěné toalety). Ochrádkyně však naopak ocenila víceúčelovou místnost pro volnočasové aktivity, posilovnu a víceúčelovou místnost pro výuku jazyků. Zařízení pak následně řadu pochybení napravilo.⁴⁵³

Otázkou, která v ČR stále nebyla plně vyřešena, je zadržování a umístování nezletilých dětí do zařízení pro zajištění cizinců. Do těchto zařízení jsou umístovány i děti, pokud jsou zadrženi jejich rodiče nebo osoby je doprovázející.⁴⁵⁴ V případě, že se na území ČR dostane dítě, které nedoprovází dospělá osoba, je prozatímně umístěno do ústavního zařízení.⁴⁵⁵ Děti v migraci jsou obecně více zranitelné a je nutné jim věnovat zvýšenou pozornost. Ochrádkyně již v minulých letech⁴⁵⁶ kritizovala poměry v Zařízení pro zajištění cizinců Bělá-Jezová pro nevhodné podmínky pro zajištění rodin s dětmi.⁴⁵⁷ Přes výše popsané zlepšení podmínek je situace dle ESLP stále neuspokojivá, a proto rozhodl v roce 2016 v již druhém předběžném opatření⁴⁵⁸, že je nutné propustit rodinu s dítětem z tohoto zařízení.

ESLP se ostatně otázkou zajištění dětských migrantů v detenčních zařízeních zabývá již dlouhodobě a jeho judikatura v tomto směru dává určité závazné standardy. U dětí bez

⁴⁴⁶ Viz čl. 36 odst. 1 Listiny.

⁴⁴⁷ Zatímco v roce 2015 bylo v ČR zjištěno celkem 8 563 nelegálních migrantů, v roce 2016 to bylo 5 261 osob.

⁴⁴⁸ Viz Zpráva o činnosti národního preventivního mechanismu 2016, str. 11.

⁴⁴⁹ Viz informace od Ministerstva vnitra.

⁴⁵⁰ Tamtéž.

⁴⁵¹ Viz Zpráva o činnosti národního preventivního mechanismu 2016, str. 11.

⁴⁵² Zařízení bylo v listopadu 2016 uzavřeno a nahrazeno Zařízením pro zajištění cizinců Bálková.

⁴⁵³ Viz Zpráva o činnosti národního preventivního mechanismu 2016, str. 21.

⁴⁵⁴ Viz § 124 odst. 3 a 6, § 125 odst. 1 a 4 a § 129 odst. 5 zákona o pobytu cizinců.

⁴⁵⁵ ČR disponuje v rámci péče o nezletilé bez doprovodu ojedinělým pracovištěm, a to Zařízením pro děti-cizince, diagnostickým ústavem, střediskem výchovné péče a základní školou, Radlická, Praha s celorepublikovou působností. Děti, které nemají jazykovou bariéru, jsou na základě rozhodnutí soudu umístovány do zařízení pro výkon ústavní výchovy stejně jako české děti.

⁴⁵⁶ Zpráva veřejné ochrádkyně práv jako národního preventivního mechanismu, 2014, str. 15. Zpráva veřejné ochrádkyně práv jako národního preventivního mechanismu, 2015, str. 21-22.

⁴⁵⁷ Tamtéž.

⁴⁵⁸ Předběžné opatření ESLP ve věci L. P. a další proti České republice č. 61025/16 ze dne 21. 10. 2016. První předběžné opatření bylo vydáno ve věci A. O. a další proti České republice č. 52274/15 dne 19. 10. 2015.

doprovodu pečující dospělé osoby je zajištění v zařízení pro dospělé vyloučeno téměř vždy. I velmi krátký pobyt v takovém zařízení může vést k porušení zákazu špatného zacházení s nimi.⁴⁵⁹ Avšak ani děti v doprovodu pečující dospělé osoby by neměly být do těchto zařízení umísťovány. ESLP stanoví velmi přísné podmínky, za jakých by toto umístění mohlo být přípustné. Rozhodující faktory jsou dle ESLP věk dětí a jejich zdravotní stav, délka zajištění a jeho dopad na stav dětí a v neposlední řadě samotné fungování zařízení a jeho uzpůsobení pobytu dětí.⁴⁶⁰ Zařízení musí být pro děti a rodiny uzpůsobené, musí mít k dispozici prostory na hru, aktivity pro děti či soukromí pro rodinu.⁴⁶¹ Jako problematické faktory ESLP shledal konkrétně např. ostatné dráty, mříže na oknech, uniformy zaměstnanců či nedostatek soukromí a pobytu na čerstvém vzduchu.⁴⁶² Proto například umístění čtyřletého dítěte v doprovodu jeho rodičů na 18 dní v zařízení, ve kterém byl hluk z blízkého letiště, nebylo přijatelné a porušilo zákaz špatného zacházení s dětmi.⁴⁶³ Z toho plyne, že v ČR i v jiné zemi bude moci nezletilé děti umísťovat do zařízení, pouze pokud tam budou pro ně zajištěny dostatečně vhodné podmínky. U dětí bez doprovodu by přitom umísťování do zařízení mělo být prakticky vyloučeno. Stejně tak u dětí s rodiči by měly být vždy hledány a přednostně využívány alternativy k zajištění.⁴⁶⁴ Jak ostatně bylo uzákoněno již v minulém roce, jakékoliv zajištění nezletilého dítěte musí být v souladu s Úmluvou o právech dítěte.⁴⁶⁵

V jednom ze svých rozsudků se Nejvyšší správní soud věnoval i praxi návratů v roce 2015, v době tzv. migrační krize.⁴⁶⁶ Obecným pravidlem je, že zajištění osoby představuje významný zásah do jejích práv a svobod a může být realizováno nejen za podmínky, že to umožňuje zákon, ale také pouze v případě, že je to nezbytné k naplnění zákonem stanoveného účelu tohoto opatření. Krajský soud dovodil, že zajištění cizinky za účelem jejího převozu do Maďarska bylo nelegální, neboť nebylo důvodné, jelikož podle statistických údajů Maďarsko v té době nepřijímalo zpět osoby, které do ČR nelegálně přišly z jeho území⁴⁶⁷, a proto byla cizinka fakticky zajištěna zbytečně. Podle Nejvyššího správního soudu sice zajištění skutečně musí splňovat určitý účel, jak plyne i z práva EU⁴⁶⁸ i judikatury Soudního dvora EU⁴⁶⁹. Krajský soud však v daném případě přesvědčivě nedovodil, že účel splněn nebyl, resp. být nemohl. Nejvyšší správní soud vytkl krajskému soudu práci se statistickými údaji, neboť krajský soud pouze srovnal čísla žádostí za jeden měsíc s čísly žádostí, kterým bylo v daném měsíci vyhověno. Vzhledem k lhůtám, ve kterých proces vydávání probíhá⁴⁷⁰, se však s velkou pravděpodobností nemohlo jednat o jedny a tytéž žádosti a z těchto dat tedy nemohla být krajským soudem nijak dovozována nefunkčnost systému. I náhlé přetížení systému během migrační krize na podzim 2015, kdy by nějaký stát žádosti o předání vůbec nepřijímal, může umožnit realizovat předání s určitým zpožděním v rámci daných lhůt. Zajištění tak nadále může být důvodným. Rigorózní přístup by naopak znamenal rezignaci na fungování

⁴⁵⁹ Rozsudek ESLP Rahimi proti Řecku ze dne 5. 4. 2011, stížnost č. 8687/08, odst. 86.

⁴⁶⁰ Rozsudek ESLP Muskhadzhiyeva a další proti Belgii ze dne 19. 1. 2010., stížnost č. 41442/07, odst. 63.

⁴⁶¹ Rozsudek ESLP Popov proti Francii, stížnost č. 39472/07 a 39474/07, odst. 93-95.

⁴⁶² Tamtéž, odst. 31-35, 59.

⁴⁶³ Rozsudek ESLP A. B. a další proti Francii ze dne 12. 7. 2016, stížnost č. 11593/12, odst. 114, 115.

⁴⁶⁴ Tj. zvláštní opatření za účelem vycestování cizince z území podle § 123b zákona o pobytu cizinců.

⁴⁶⁵ Viz § 124 odst. 6 a § 129 odst. 5 zákona o pobytu cizinců.

⁴⁶⁶ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 10 Azs 256/2015 ze dne 6. 5. 2016.

⁴⁶⁷ Takto mělo přitom postupovat na základě nařízení 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 (nařízení Dublin III).

⁴⁶⁸ Čl. 15 odst. 4 směrnice 2008/115/ES o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí.

⁴⁶⁹ Viz především rozsudek ve věci C-534/11 Mehmet Arslan proti Policii ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie ze dne 30. 5. 2013.

⁴⁷⁰ Podle čl. 28 odst. 3 nařízení Dublin III se celý proces vyřizování žádostí může protáhnout až na 2 – 3 měsíce.

systému a jeho následný kolaps. Pokud má krajský soud za to, že systém nefungoval a zajištění cizinky skutečně nebylo důvodné, bude muset situaci analyzovat důkladněji.

Důvodem pro vyloučení převozu a tím pádem i zajištění však mohou být podmínky v přijímajícím státě.⁴⁷¹ Nejvyšší správní soud upozornil na to, že v rámci dublinského systému⁴⁷² nelze přemísťovat žadatele o mezinárodní ochranu do zemí, v nichž azylové řízení nebo podmínky přijetí žadatelů o mezinárodní ochranu vykazují natolik závažné systémové nedostatky, že by v případě přemístění žadatele do dané země vzniklo riziko nelidského či ponižujícího zacházení s tímto žadatelem.⁴⁷³ Tyto nedostatky se přitom nemusí projevovat nejen v azylovém systému a praxi (např. podmínky v zařízeních) v zemi, kam by byl žadatel předán, ale i v dalších zemích, kam by mohl být následně přemístěn či v konečné fázi v jeho zemi původu. Pokud tedy z důvodů hrozby špatného zacházení nemůže být uskutečněno přemístění žadatele podle pravidel dublinského systému, nemůže být provedeno ani jeho zajištění. Řízení o zajištění je přitom správním řízením, v němž má být účastníku z moci úřední uložena povinnost, a proto je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny okolnosti svědčící ve prospěch i neprospěch toho, komu má být povinnost uložena.⁴⁷⁴ Nejvyšší správní soud přitom na základě informací mezinárodních orgánů jako UNHCR⁴⁷⁵, judikatury zahraničních soudů a dalších dovodil, že podmínky v Maďarsku v roce 2015 byly skutečně v rozporu se standardy EU. Maďarsko navíc paušálně považovalo za bezpečnou zemi Srbsko, kde přitom podmínky pro žadatele o azyl byly rovněž shledávány nepřijatelnými a kde navíc hrozilo nekontrolovatelné předání žadatelů do dalších ve skutečnosti nebezpečných zemí, aniž by kdokoli řádně posoudil jejich žádost o mezinárodní ochranu či zhodnotil, zda je předání v souladu s principem non-refoulement.⁴⁷⁶ České orgány přitom musí rovněž žadateli zajistit právo na podání účinného opravného prostředku proti rozhodnutí o přemístění a jeho přezkum soudem co do skutkové i právní stránky.⁴⁷⁷ Proto se musí i soudy důkladně zabývat situací ve státě, kam má být žadatel přemístěn, a souvisejícími okolnostmi.

V jednom z dalších rozsudků Nejvyššího správního soudu žadatel o mezinárodní ochranu argumentoval, že nemůže být navrácen do Iráku, kde mu hrozí nebezpečí, a proto nemůže být ani zajištěn v zařízení.⁴⁷⁸ Podle soudu však stěžovatel riziko, které mu přímo hrozilo, nijak nespecifikoval a v Iráku v současnosti neprobíhá totální konflikt, který by z něj činil obecně nebezpečné místo pro kohokoli. V tom případě musí každý žadatel prokázat, že nebezpečí vážné újmy⁴⁷⁹, které by mu zabránilo vycestovat na základě správního vyhoštění, hrozí skutečně jemu osobně a že se tomu nebezpečí nemůže nijak vyhnout. Důvodem omezení v zařízení navíc bylo i to, že žadatel deklaroval úmysl opustit ČR a směřovat do dalších zemí EU, kde by podal žádost o mezinárodní ochranu, čímž by mařil možnost vyhoštění.⁴⁸⁰

⁴⁷¹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 Azs 195/2016 ze dne 12. 9. 2016. Podobně viz rozsudky sp. zn. 1 Azs 248/2014, 29 Az 41/2015 a 1 Azs 91/2016.

⁴⁷² Nařízení (EU) č. 604/2013 (nařízení Dublin III), kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení země EU příslušné k posuzování žádosti o azyl.

⁴⁷³ Viz čl. 4 Listiny základních práv EU a čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod či rozsudky SDEU N. S. a M. E., C-411/10 a C-493/10, Puid, C-4/11, Abdullahi, C-394/12 a ESLP M.S.S. proti Belgii a Řecku, stížnost č. 30696/09 a Tarakhel proti Švýcarsku, stížnost č. 29217/12.

⁴⁷⁴ § 50 odst. 3 správního řádu.

⁴⁷⁵ Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky.

⁴⁷⁶ I tato praxe přitom byla v rozporu s právem EU, konkrétně čl. 33 odst. 2 písm. c), čl. 38 a čl. 39 směrnice 2013/32/EU o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany a čl. 3 odst. 3 nařízení Dublin III.

⁴⁷⁷ čl. 27 odst. 1 nařízení Dublin III.

⁴⁷⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 Azs 171/2015 ze dne 8. 4. 2016.

⁴⁷⁹ Viz § 179 odst. 2 písm. c) zákona o pobytu cizinců.

⁴⁸⁰ Viz § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců.

Nedostatek jeho vazeb na ČR spolu s deklarovanou neochotou zde zůstat by ostatně neumožnila ani využití zvláštní opatření za účelem vycestování jako hlášení místa pobytu či finanční záruka.⁴⁸¹

Významný nálezn vydal Ústavní soud i k otázce přístupu (nejen) cizinců k právní pomoci.⁴⁸² Jak bylo zmiňováno i v minulé Zprávě⁴⁸³, v roce 2015 se kromě dalších problémů v zařízeních pro zajištění cizinců objevily i výpadky v zajišťování právní pomoci v souladu s právem EU⁴⁸⁴. Ústavní soud v této souvislosti upozornil, že právní pomoc je v cizineckých věcech a obzvláště v rozhodování o udělení mezinárodní ochrany či o správním vyhoštění důležitá právě z důvodů principu non-refoulement a příkazu chránit život a tělesnou integritu cizinců. Proto je nutné vždy řádně zjistit a vyhodnotit situaci cizince a všechna rizika, která by mu mohla hrozit. Cizinec musí být vždy schopen v řízeních, která by mohla skončit jeho vyhoštěním ze země, podávat kvalifikovaně všechny opravné prostředky, aby své právo na prostředek nápravy mohl náležitě využít ve smyslu mezinárodních závazků ČR.⁴⁸⁵ Ústavní pořádek pak v těchto případech vyžaduje, aby cizinec při jejich podání a především pak v samotném řízení měl k dispozici kvalifikovanou právní pomoc⁴⁸⁶, díky které by mohl plně pochopit všechna pravidla řízení a všechny dopady svých rozhodnutí a kroků a zvolit takové kroky, kterými by svá práva a své zájmy chránil co nejlépe. Tato právní pomoc je součástí jeho práva na prostředek nápravy popsaného výše. Dalšími důvody jsou pak komplexnost právní úpravy, jazykové znalosti cizinců, jejich orientace v českém prostředí a újma, která by jim vyhoštěním mohla vzniknout. Cizinec omezený na osobní svobodě v zařízení však nemá prakticky možnost si tuto pomoc zajistit jinak, než že její poskytovatel přijde do zařízení za ním, což právě stát musí v dostatečné kvalitě i kapacitě reálně zajistit nezávislými právními odborníky, kteří budou do zařízení pravidelně docházet. Pokud tento přístup zajištěn není, nemůže stát vůči cizinci uplatňovat negativní rozhodnutí spočívající v jeho vyhoštění, neboť cizinec nemohl svá práva v řízení dostatečně hájit. Rovněž musí např. vyhovět jeho žádosti o povolení zmeškání lhůty k podání opravného prostředku, který nepodal právě pro neznalost svých právních možností.

Na nálezn do určité míry reaguje projednávaný návrh nového systému rozšiřujícího přístup k právní pomoci.⁴⁸⁷ Vedle obecného právního poradenství poskytovaného advokáty široké veřejnosti se navrhuje, aby cizinci mohli požádat Správu uprchlických zařízení o zajištění právní pomoci. Správa by se následně obrátila na Českou advokátní komoru, která by do zařízení vyslala advokáty k poskytnutí právního poradenství umístěným cizincům. Ti by následně mohli požádat komoru o určení advokáta i pro zastupování ve správním řízení, což by mu nově bylo i proplaceno. Tento krok lze uvítat, i když určité obavy vzbuzuje jednak

⁴⁸¹ § 123b odst. 1 písm. a) a b) zákona o pobytu cizinců.

⁴⁸² Nález Ústavního soudu sp. zn. I. US 630/16 ze dne 29. 11. 2016.

⁴⁸³ Viz Zpráva za rok 2015, str. 72nn.

⁴⁸⁴ Viz čl. 13 odst. 4 směrnice 2008/115/ES o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, čl. 20 – 23 směrnice 2013/32/EU o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany, čl. 9 a 26 směrnice 2013/33/EU, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu anebo čl. 26 a 27 nařízení 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.

⁴⁸⁵ Viz především čl. 13 Úmluvy.

⁴⁸⁶ Viz čl. 37 odst. 2 Listiny, který právo na právní pomoc vztahuje na všechna řízení před soudy i správními orgány.

⁴⁸⁷ Viz návrh zákona, kterým se mění zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů přístupný zde: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNAJ8KTFKS>. Tento návrh byl nakonec poslankyní Helenou Válkovou uplatněn jako pozměňovací návrh k návrhu novely zákona o advokacii (sněmovní tisk č. 853, senátní tisk č. 144). V této podobě byl návrh schválen Senátem a postoupen k podpisu prezidentovi

omezený časový rozsah právního poradenství v maximální délce 2 hodiny ročně a především přetrvávající poměrně krátké lhůty pro mnohá podání (byť v nekvalifikované formě).⁴⁸⁸ Lze tedy doufat, že spolu s plně obnoveným pravidelným poskytováním právní pomoci v zařízeních nevládními organizacemi financovanými z projektů Azylového a migračního fondu bude právní pomoc cizincům poskytována v souladu s jejich právy.

7.3. Mezinárodní ochrana

V souvislosti s mezinárodní ochranou se Nejvyšší správní soud v roce 2016 několikrát vyjádřil k pojmu „nebezpečí pro veřejný pořádek“, které by odůvodňovalo zajištění žadatele o mezinárodní ochranu.⁴⁸⁹ Toto nebezpečí totiž rozhodně nepředstavuje jakákoliv nelegální činnost žadatele, ale musí jít o hrozbu takového jednání, které bude představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti.⁴⁹⁰ Takovou hrozbou přitom není samotný nelegální pobyt cizince na území či jiné porušení pobytového oprávnění (což ostatně ani není trestný čin).⁴⁹¹ Hrozbou je naopak většinou již žadatel, který při svém pobytu v ČR páchá trestné činy, případně pravidla pobytu porušuje opakovaně, byť i zde by situace měla být posuzována individuálně.⁴⁹² Pokud však žadatel svým opakovaným či závažným porušením prokáže, že nerespektuje své povinnosti plynoucí z cizineckých předpisů nejen jako cizinec na území ČR, ale povinnosti plynoucí z trestněprávních předpisů a rozhodnutí soudů jako obywatel ČR obecně, stává se již hrozbou veřejnému pořádku, neboť pokud by se všichni chovali jako on, žádný veřejný pořádek by nebyl.⁴⁹³ Podobně ani zjišťování totožnosti žadatele nemůže automaticky vést k jeho zajištění, pokud tu jsou okolnosti, ze kterých lze jeho identitu zjistit.⁴⁹⁴ Pokud již je žadatel zajištěn, musí být naopak jasné, jaké úkony za účelem zjištění jeho totožnosti s ním v zajištění budou prováděny, aby bylo jasné, že nebyl zajištěn bezdůvodně.⁴⁹⁵

Právu na azyl se věnoval podrobněji i Ústavní soud⁴⁹⁶, který se zabýval jeho povahou⁴⁹⁷. Ústavní soud především uvedl, že byť právo na azyl v Listině nemá přirozeně právní povahu klasických základních práv, jde o subjektivní právo jednotlivce, aby byla jeho žádost o azyl řádně posouzena ve světle ostatních ústavních a mezinárodněprávních principů, především zásady non-refoulement⁴⁹⁸ a zákazu mučení a špatného zacházení⁴⁹⁹. Ústavní soud se nakonec nevyjadřoval k hmotnému obsahu práva na azyl, jelikož to nebylo předmětem řízení, ale k procesním otázkám. Hlavní z nich zněla, zda má žadatel právo v soudním řízení o neudělení azylu uvádět i další skutečnosti, které by mohly mít pro posouzení žádosti význam, i v jiných

⁴⁸⁸ Např. podle § 3b odst. 1 zákona o azylu má cizinec 7 dní na podání žádosti o mezinárodní ochranu či podle § 169 odst. 5 a 6 zákona o pobytu má cizinec 5 dnů na podání odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění či o povinnosti opustit území.

⁴⁸⁹ Viz § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu.

⁴⁹⁰ Viz rovněž rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 Azs 13/2013 ze dne 17.3.2013.

⁴⁹¹ Viz např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3 As 4/2010 ze dne 26. 7. 2011 či rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Azs 21/2013 ze dne 5. 2. 2014.

⁴⁹² Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 Azs 2/2016 ze dne 10. 3. 2016.

⁴⁹³ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 Azs 122/2016 ze dne 12. 10. 2016.

⁴⁹⁴ Viz rozsudky Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 Azs 8/2016 ze dne 25. 2. 2016 a sp. zn. 6 Azs 128/2016 ze dne 27. 7. 2016.

⁴⁹⁵ Viz i čl. 8 odst. 3 písm. a) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu.

⁴⁹⁶ Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 425/16 ze dne 12. 4. 2016.

⁴⁹⁷ Čl. 43 Listiny a rovněž čl. 18 Listiny základních práv EU.

⁴⁹⁸ Viz především čl. 3 Úmluvy proti mučení a jinému krutému, nelidskému a ponižujícímu zacházení nebo trestání a čl. 19 odst. 2 Listiny základních práv EU.

⁴⁹⁹ Viz čl. 7 odst. 2 Listiny, čl. 3 Úmluvy či čl. 7 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech a čl. 4 Listiny základních práv EU.

případech než pokud je nemohl bez vlastního zavinění uvést již ve vlastním azylovém řízení (např. že k nim došlo později či že mu nebyly známy). Byť se tento princip obecně uplatňuje ve správním soudnictví⁵⁰⁰, Ústavní soud vyzdvihl specifické postavení žadatelů o azyl, kteří mohou být nezkušení, nemusí být schopni si všechny důležité okolnosti pamatovat či uvědomit, mohou být i traumatizováni či neochotni uvádět detaily svého soukromého života či života svých blízkých.⁵⁰¹ Mohou se spoléhat na to, že prvně uvedené skutečnosti udělení azylu odůvodní a teprve pokud se tak nestane, budou chtít uvést skutečnosti další. Jelikož navíc ve světle uvedených principů musí být každá žádost o azyl důkladně prozkoumána, je nutné, aby byly při přezkumu známy a zohledněny všechny relevantní skutečnosti a případným neudělením azylu nedošlo k ohrožení výše popsaných hodnot chránících lidský život a tělesnou integritu.⁵⁰² Obecné soudy by tedy při přezkumu neudělení azylu měly být otevřené zohlednění i nových relevantních skutečností, byť je žadatel dříve v řízení neuvedl, ač tak učinit mohl.

7.4. Integrace cizinců do společnosti

Aktualizovaná Koncepce integrace cizinců – Ve vzájemném respektu⁵⁰³ přináší některé významné změny. Především nově mohou od roku 2016 využívat integračních nástrojů a služeb také držitelé mezinárodní ochrany nad rámec osob zařazených do Státního integračního programu. Prioritní cílovou skupinou zůstávají státní příslušníci třetích zemí, ale integrační nástroje mohou využít i občané EU v krizových situacích. Prioritou nové Koncepce je pak zacílení se ve větší míře na vzájemné vztahy cizinců a majoritní společnosti, neboť integrace je oboustranným procesem mezi cizinci a obyvateli ČR. Zásadní je i vzájemná informovanost cizinců i majoritní společnosti o sobě navzájem, svém životě, problémech a postojích vůči sobě, což může významně podpořit vzájemné harmonické vztahy a naopak zabránit pocitům nejistoty a ohrožení neznámým, což může lehce vést ke vzájemnému odmítání a xenofobii. Proto je potřeba prohloubit komunikaci a otevřenost státní správy směrem k veřejnosti a sdílet informace o migraci a integraci se samotnými cizinci i českými občany.

Proto je dobré, že podle informací Ministerstva vnitra dochází k úspěšnému rozšiřování integrace na lokální a regionální úrovni. Ministerstvo vnitra podporuje prostřednictvím dotací komplexní integrační projekty obcí jako nástroje prevence napětí mezi cizinci a starousedlíky a podpory vzájemného soužití v obcích. V roce 2016 lokální integrační projekty realizovalo 15 obcí. Nadále byla i podporována činnost krajských Center na podporu integrace cizinců, jež působí ve 13 krajích. V projektech většiny Center i obcí jsou intenzivně zapojeny místně působící nevládní organizace, jejichž projekty Ministerstvo vnitra finančně podporuje v rámci dotačního programu na podporu integrace cizinců. Cizincům jsou jejich prostřednictvím poskytovány integrační služby jako právní a sociální poradenství, adaptačně-integrační kurzy pro nově příchozí cizince, kurzy sociokulturní orientace, kurzy češtiny atd. Důležitá je i podpora aktivního zapojování cizinců do veřejného života a jejich vlastní působení jako interkulturní pracovníci, asistenti pedagoga či tlumočníci. Podle se stále více cizinců zapojuje do práce nevládních organizací i státní správy.

7.5. Zaměstnávání cizinců

Při zprostředkování zaměstnání Úřadem práce ČR je cizincům pravidelně věnována zvýšená péče pro jejich zvláštní potřeby při integraci na trh práce. Při zařazení do evidence uchazečů o

⁵⁰⁰ Viz § 75 odst. 1 soudního řádu správního.

⁵⁰¹ V tomto se Ústavní soud odvolal na zkušenosti Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR).

⁵⁰² Viz především čl. 36 odst. 2 Listiny a čl. 13 Úmluvy.

⁵⁰³ Dokument byl schválen usnesením vlády č. 26 ze dne 18. 1. 2016 o aktualizované Koncepci integrace cizinců – Ve vzájemném respektu a o Postupu při realizaci aktualizované Koncepce integrace cizinců v roce 2016.

zaměstnání je zjišťováno, zda všemu porozuměli a zda znají svá práva a povinnosti. Současně jim je již na počátku umožněno, aby s nimi při jednání mohli být přítomni tlumočníci nebo rodinní příslušníci, kteří rozumí českému jazyku a jsou schopni tlumočit. Dále jsou informováni o službách integračních center, nevládních organizací, apod. Při orientaci v českém prostředí, při jednání s úřady a dalšími institucemi jsou cizincům zajišťovány tlumočnické služby. Úřad práce zároveň dbá na informovanost i u zaměstnavatelů. Již v roce 2015 byl vytvořen informační leták pro zaměstnavatele, kteří chtějí zaměstnat nebo již zaměstnávají zaměstnance ze zahraničí. Jeho cílem je usnadnit orientaci v právech a povinnostech jak zaměstnavatelů, tak cizinců, kteří chtějí v ČR pracovat. Dále byl v tomto roce dokončen web Interaktivní mapa životních situací.⁵⁰⁴ Web poskytuje kompletní poradenství pro tři základní situace: cizince pracující v ČR a hledající jiné zaměstnání, cizince v ČR žijící, ale nepracující, a hledající zaměstnání a cizince, kteří se do ČR za účelem zaměstnání teprve chystají. Výsledné poradenství poskytuje podrobné informace o právním základu pobytu, fungování českého trhu práce a pracovněprávních vztazích, službách Úřadu práce ČR a českém sociálním systému. Aktuálně je web k dispozici v české a anglické verzi a dále je k dispozici verze v ruštině, bulharštině, čínštině, rumunštině a vietnamštině. Web tak poskytuje informace obecně dostupným způsobem v souladu s moderními trendy a může tak přispět k orientaci na českém trhu práce a eliminaci negativních jevů plynoucích z pracovního vykořisťování a nelegálního zaměstnávání.

V roce 2016 se orgány inspekce práce setkaly s novým trendem ze strany zaměstnavatelů a zaměstnanců - cizinců ze třetích zemí, kdy tito pracovníci vykonávají práci na území ČR jako pracovníci vyslaní zaměstnavatelem usazeným v jiném členském státu EU.⁵⁰⁵ Vyslaný pracovník má založen pracovněprávní vztah v zemi, z níž je do ČR vyslán, a proto nevyžaduje pro výkon práce na území ČR jakýkoliv typ povolení. Fakticky jsou pak tito pracovníci vysíláni zahraničními zaměstnavateli ke společností v ČR, které v mnohých případech přidělují tyto pracovníky k výkonu práce u dalších subjektů a dochází k tzv. řetězení subjektů.⁵⁰⁶ V mnoha případech je zde přitom důvodné podezření, že se de facto nejedná o vyslání zaměstnance, neboť ten zpravidla ve vysílající zemi vůbec před samotným vysláním nepracuje. Pak lze takové jednání považovat za účelové obcházení zákona. Toto jednání je však obtížné prokázat.

Těmto i dalším negativním jevům se snaží zabránit novela zákona o zaměstnanosti, kterou dochází ke změně podmínek pro vydávání povolení ke zprostředkování zaměstnání agenturami práce.⁵⁰⁷ Hlavním prvkem je, že agentury práce, kterým bude uděleno povolení ke zprostředkování zaměstnání, budou skládat kauci ve výši 500 000 Kč.⁵⁰⁸ Toto opatření má zabránit vstupu účelově založených agentur práce na pracovní trh v ČR, neboť zakládání jedné či více agentur práce bude z finančního hlediska minimálně finančně demotivující. V současnosti přitom existují podnikatelé, kteří zakládají i několik agentur práce, jejichž prostřednictvím v rámci jednoho měsíce přidělují jednoho a téhož zaměstnance k témuž uživateli. Toto přidělování v daném měsíci nepřesahuje rozsah tzv. zaměstnání malého rozsahu⁵⁰⁹ a zaměstnanec se pak přihlašuje k nemocenskému a důchodovému pojištění pouze v těch měsících, kdy reálná mzda překročí rozhodnou částku. Pokud je příjem ze zaměstnání

⁵⁰⁴ Mapa je dostupná na: <http://prace-v-cr.cz/>

⁵⁰⁵ Viz § 98 písm. k) zákona o zaměstnanosti.

⁵⁰⁶ Jde především o Ukrajince vysílané polskými zaměstnavateli.

⁵⁰⁷ Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (sněmovní tisk č. 911, senátní tisk č. 116).

⁵⁰⁸ Viz § 60b odst. 1 zákona o zaměstnanosti dle návrhu.

⁵⁰⁹ Zaměstnáním malého rozsahu je zaměstnání, ve kterém započitatelný příjem zaměstnance za kalendářní měsíc je sjednaný v částce nižší než 2 500 Kč.

nižší než daná hranice, nevzniká zaměstnavateli povinnost za tohoto zaměstnance odvádět zdravotní a sociální pojištění. Zaměstnanec tak není účasten sociálně pojistných systémů a nevznikne mu nárok např. na nemocenské, případně podporu v nezaměstnanosti a v budoucnu i starobní důchod. Neodváděním odvodů rovněž uchází prostředky sociálnímu pojistnému systému jako celku. Omezení těchto aktivit tak ochrání přidělení zaměstnance a rovněž posílí bilanci sociálního pojistného systému.

Postavení cizinců jako zaměstnanců má rovněž zlepšit výše popsaná novela zákona o pobytu cizinců. V novele zákona o zaměstnanosti, která je její součástí, se stanoví nová povinnost Úřadu práce ČR poskytnout cizinci při vydání povolení k zaměstnání písemnou informaci o právech a povinnostech sezónního zaměstnance včetně informace o podávání stížnosti pro porušení pracovněprávních předpisů. Naopak zaměstnavatelé, kterým byla uložena sankce za porušení pracovněprávních či jiných souvisejících předpisů či na které byl vyhlášen konkurz, nebudou moci svá volná pracovní místa zařazovat do evidence určené pro cizince hledající práci v ČR.⁵¹⁰ Cizinci, který by přesto chtěl pracovat u takového zaměstnavatele, nebude možné vydat povolení k zaměstnání.⁵¹¹ Jelikož proces získání zaměstnání v zahraničí je pro cizince spojen s časově a pro mnohé i finančně náročnými úkony, měl by mít cizinec alespoň minimální jistotu, že mu český stát umožní práci u spolehlivého zaměstnavatele. Výhodou pro cizince měnící zaměstnání je tzv. fikce oprávnění k výkonu zaměstnání při prodloužení povolení k zaměstnání.⁵¹² Pokud cizinec podá svoji žádost o prodloužení řádně v zákonné lhůtě, bude moci nadále pracovat a pobývat v ČR po skončení platnosti původního povolení k zaměstnání do rozhodnutí o jeho prodloužení. Držitelé krátkodobých a dlouhodobých víz tak již nebudou v právní nejistotě ohledně možnosti výkonu práce na základě různých typů oprávnění k pobytu. Stejně tak by mělo dojít k odstranění problémů v případě osob, které mají v ČR volný přístup na trh práce a do ČR cestují na základě platného cestovního dokladu.

7.6. Obchodování s lidmi

Ústavní soud v roce 2016 řešil případ podezření z nucených prací.⁵¹³ V daném případě byli poškození údajně zlákáni falešnými sliby a posláze drženi v nesnesitelných podmínkách na odlehlých místech v lesích v České republice, kde museli pracovat 12 až 14 hodin denně, sedm dní v týdnu, aniž by jim kdy byla vyplácena mzda. Stěžovatelé rovněž popisují, jak jim mělo být podezřelými vyhrožováno, že pokud nebudou pracovat, budou udáni na policii kvůli nelegálnímu pobytu či nelegální práci. Věc však nebyla řádně vyšetřena, jelikož trestní řízení bylo rozděleno na dílčí části a předáno různým policejním útvarům. Ústavní soud v návaznosti na svou předchozí judikaturu⁵¹⁴ uvedl, že ačkoliv jen výjimečně zasahuje do úvahy státu, zda a jakým způsobem vyšetřovat trestné činy, v tomto případě se rozhodl zasáhnout, protože se jedná o podezření ze závažného zásahu do základních lidských práv jako právo na ochranu lidské důstojnosti⁵¹⁵ a osobní svobody⁵¹⁶ a možné porušení zákazu špatného zacházení a nucených prací. V takovém případě má stát povinnost aktivně konat a poskytnou uvedeným právům a zájmům účinnou ochranu a nespoléhat se na to, že jí budou zajišťovat sami poškození v civilním řízení. Orgány činné v trestním řízení tedy musí podezření na trestné činy obchodování s lidmi, vydírání, útisku či nebezpečného vyhrožování vždy řádně prošetřit.

⁵¹⁰ Viz § 37a odst. 7 písm. c) a d) zákona o zaměstnanosti dle návrhu.

⁵¹¹ Viz § 99 písm. d – f) zákona o zaměstnanosti dle návrhu.

⁵¹² Viz § 89 odst. 4 zákona o zaměstnanosti dle návrhu.

⁵¹³ Viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 3436/14 ze dne 19. 1. 2016.

⁵¹⁴ Viz Zpráva za rok 2015, str. 84.

⁵¹⁵ Viz čl. 1 Listiny.

⁵¹⁶ Viz čl. 8 a 9 Listiny, čl. 4 a 5 Úmluvy a čl. 7 a 8 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech.

III. SHRnutí

V roce 2016 došlo v ČR v oblasti lidských práv k pozitivním posunům. Zároveň stále přetrvávají některé dlouhodobě neřešené problémy a přibývají i problémy nové.

V **mezinárodní oblasti** ČR přistoupila k další lidskoprávní úmluvě – Úmluvě o ochraně všech osob před nuceným zmizením. Orgány OSN hodnotily naplňování rovnosti žen a mužů. Bylo podáno první oznámení na ČR k Výboru pro odstranění diskriminace žen týkající se provádění protiprávních sterilizací. Na úrovni EU byl připravován nový víceletý rámec FRA, který vyvolal i debaty o rozsahu jejích kompetencí.

V oblasti **práv občanských a politických** bylo předloženo několik zákonných novel, které vyvolaly debaty o dostatečné ochraně osobních údajů před neoprávněnými zásahy. Některé novely však měly za cíl vyřešit dlouhodobé problémy (např. sběr vzorků a uchovávání profilů DNA). Ochrana osobních údajů dostala rovněž souhrnný evropský rámec. Soudy se věnovaly otázkám dlouhodobým jako např. užívání osobních údajů při ochraně svých zájmů, ale i např. badatelské svobodě při přístupu k nim (např. ve svazcích StB). Rozvíjí se nadále i moderní fenomény jako open data a big data. Soudy rovněž přispěly k definici svobody slova a odpovědnosti za veřejné vystupování u významných veřejných činitelů. Novela shromažďovacího práva má přispět k lepšímu průběhu a koordinaci, ale i kontrole shromáždění, avšak zároveň došlo při několika shromážděních ke konfliktům, které budou soudy ještě řešit v budoucnu. Novely zákonů rovněž významně zregulovaly předvolební kampaně a hospodaření politických stran.

Práva na spravedlivý proces se týkala v roce 2016 projednávána novela upravující přípustnost dovolání či rozhodování o předběžných opatřeních a posilující rovněž participační práva dětí v řízeních. Dle Ústavního soudu rozsudek pro uznání nemůže pouze odběremňovat soudy od rozhodování. Zákonné posílení práv obětí trestných činů by mělo být doprovázeno vstřícným výkladem a praktickými opatřeními. Byl rovněž snížen exekutorský tarif u nejnižších vymáhaných částek, což by mělo snížit celkové náklady exekuce. Další novela má rozšířit přístup k oddlužení odstraněním minimální hranice splacení dluhu, neboť zadlužení velké části populace se ukazuje jako výrazný sociální problém. Podobně by měla být řešena i exekuce na bankovním účtu a povinnému by měla být zachována minimální částka k obživě. Ukázalo se rovněž, že změna přístupu k právům osob se zdravotním postižením není v praxi i přes reformy občanského práva úplně jednoduchá a samospasná a že v rozhodování soudů se úplně neodrážejí principy mezinárodních závazků ČR.

V oblasti **zacházení s osobami omezenými na svobodě** došlo ke změně vnější diferenciaci věznic, která má zjednodušit zacházení s vězni podle jejich potřeb. Do centra pozornosti se dostalo i zaměstnávání osob odsouzených či po výkonu trestu, které jsou často odmítány v zaměstnání. Odměny vězňů za jejich práci nebyly ani v roce 2016 valorizovány.⁵¹⁷ Věznice se rovněž opět postupně plní a snižuje se ubytovací plocha pro 1 vězně. Speciální pozornost by měla rovněž být věnována vězňům-seniorům či se zdravotním postižením. Podle nových vnitřních předpisů se osobní prohlídky ve věznicích budou provádět s větším uvážením. Soudy se rovněž věnovaly povinnosti řádně vyšetřit stížnost na špatné zacházení a i povinnostem policie v případech squattingu, kdy ne každé obsazení budovy je automaticky důvodem k ráznému zásahu. Podle Ústavního soudu by soudy měly řádně posuzovat oprávněnost nedobrovolné hospitalizace. V oblasti sociálních služeb byla přijata novela

⁵¹⁷ Návrh na jejich valorizaci je však nyní aktuálně projednáván.

upravující nedobrovolný pobyt v sociálních službách a připravena novela posilující postih špatného zacházení v zařízeních stejně jako propojující zdravotní a sociální služby.

V oblasti **hospodářských, sociálních a kulturních práv** byla diskutovaná nová úprava veřejné služby a její vliv na životní úroveň osob v hmotné nouzi. Nejvyšší správní soud se opět věnoval právu na vhodnou sociální službu, přičemž ponechal rozhodování o podpoře jednotlivých služeb nadále na samosprávu, pokud zajistí dostatečnou kapacitu a kvalitu. Významným krokem byla i příprava a předložení zákona o sociálním bydlení, který by měl významně pomoci řešit otázku nedostupnosti kvalitního bydlení, byznysu s chudobou, sociálního vyloučení i vzájemných vztahů v obcích. ESLP ve svém rozsudku k domácím porodům sice neshledal porušení Úmluvy, ale doporučil ČR sledovat vývoj v oblasti medicíny. I přes některé negativní reakce veřejnosti se rozjel systém inkluzivního vzdělávání, přičemž začleňování romských dětí do běžného vzdělávání bude muset nadále pokračovat.

Případy **diskriminace** se stále častěji dostávají k soudu. V jednom případě soud potvrdil, že nepřijetí dítěte se zdravotním postižením do běžného vzdělávání je diskriminací, ale zároveň ukázal limity diskriminační žaloby. Ve vzdělávání stejně jako v bydlení se nadále vyskytují případy diskriminace na základě rasy či etnického původu. Hodně diskutovaným tématem byl rozdíl v odměňování žen a mužů (gender pay gap), kde bude do budoucna nutné činit kroky ke zlepšení. Ochránkyně upozornila, že zaměstnávání důchodců nemůže být omezováno ve prospěch jiných skupin (např. matek s dětmi). Mnohé případy bohužel ukazují nepochopení a až určitou necitlivost vůči potřebám osob se zdravotním postižením, pro něž určitá specifická opatření jsou často životně důležitá. Ústavní soud zrušil zákaz osvojení pro registrované partnery. Rovné vnímání stejnopohlavních a různopohlavních svazků posiluje i v praxi. Konečně soudy posílili i právo dětí i rodičů na výuku náboženství.

V oblasti **ochrany práv dětí** byly významnými tématy participace dítěte a jeho právo být slyšeno ve věcech, které se jej týkají. Toto právo by mělo být posíleno v rámci rodiny, školy, dětských zařízení i vůči státním orgánům. Novela procesních předpisů uložila povinnost informovat a poučit nejen státním orgánům, ale i osobám dítě v řízení zastupujícím. Dalším dlouhodobým problémem je množství případů násilí na dětech a tolerance k jeho některým formám jako např. tělesné tresty. Naopak boj proti sexuálnímu násilí byl posílen ratifikací Lanzarotské úmluvy. Systém péče o ohrožené děti není nadále sjednocen a nebyla dosud ani omezena institucionální péče o nejmenší děti, i když vláda uložila příslušným ministerstvům činit kroky k dosažení těchto cílů. Děti v institucionální péči naštěstí stále ubývá a naopak přibývá dětí v náhradní rodinné péči. Děti se rovněž na základě ratifikovaného Opčního protokolu k Úmluvě o právech dítěte mohou obracet s oznámeními na Výbor OSN pro práva dítěte. Reforma předškolního vzdělávání má posílit i kapacity mateřských škol.

Práva cizinců neprošla v roce 2016 rozsáhlými reformami. Soudy upozornily, že pobytové žádosti lze platně podávat i jinak než přes přeplněný systém VISAPPOINT. Pokles počtu nelegálních migrantů snížil přeplněnost v cizineckých zařízeních, ve kterých se rovněž zlepšily pobytové podmínky, byť otázka pobytu rodin s dětmi je stále předmětem debaty. Podle Nejvyššího správního soudu zajištění cizince za účelem přemístění do jiného státu musí zohlednit podmínky v tomto státě a jeho další chování vůči němu. Během jakéhokoli procesu, který by mohl mít dopad na život, zdraví a tělesnou integritu cizince, je mu pak nutné poskytovat dostatečnou právní pomoc, aby svá práva v řízení mohl náležitě uplatňovat a hájit. I v azylových řízeních má být k cizinci z důvodů možného nebezpečí v zemi původu přístupováno maximálně vstřícně. Integrace cizinců se úspěšně rozvíjí i na místní úrovni a i v oblasti jejich zaměstnávání jsou přijímány kroky k ochraně jejich práv, byť se rovněž

vyskytují nové problémy a otázky. Případům zneužívání a nucených prací pak musí státní orgány věnovat náležitou pozornost, aby i cizincům poskytly efektivní ochranu jejich práv.